

Belmod

**De non-take-up van sociale bijstand in België:
beleidsvoorstellen**
Eindrapport BELMOD-project

Juni 2022

INHOUDSOPGAVE

Afkortingen.....	4
1 Introductie.....	5
2 Oorzaken van non-take-up.....	6
2.1 Rationele afwegingen	6
2.2 Gedragsbarrières	7
2.3 Secundaire en tertiaire NTU: de rol van regelgeving en uitvoering.....	9
3 Beleidsoplossingen.....	11
3.1 Proactieve toekenning.....	12
3.1.1 Wat is proactieve toekenning?	12
3.1.2 De bufferdatabank	12
3.1.3 Uitbreidingsmogelijkheden?	13
3.2 Proactieve identificatie.....	15
3.2.1 Wat is proactieve identificatie?	15
3.2.2 De proactieve flux in het kader van de verhoogde tegemoetkoming	15
3.2.3 Uitbreidingsmogelijkheden: resultaten van het BELMOD-onderzoek.....	16
3.3 Toegankelijke en kwaliteitsvolle data	22
3.4 Vereenvoudigde en geharmoniseerde wetgeving	23
3.4.1 Huidige bestaansmiddelentoetsen	25
3.4.2 Simulaties	27
3.4.3 Resultaten	29
3.5 Communicatie, nudging en sensibilisering.....	33
3.5.1 Belang van heldere communicatie met de burger.....	34
3.5.2 Gebruik van nudging in communicatie met de burger	35
3.5.3 Vorming en sensibilisering van eerstelijnsactoren, ambtenaren en burgers	36
3.6 Monitoring non-take-up	37
3.6.1 Verenigd Koninkrijk	38

3.6.2	Frankrijk.....	40
3.6.3	Non-take-up monitoren in België.....	41
4	Reacties vanuit het stakeholderoverleg.....	43
4.1	Het Steunpunt aan het woord.....	43
4.1.1	Inleiding.....	43
4.1.2	Rechtvaardige bestaansmiddelentoets.....	44
4.1.3	Automatisering.....	49
4.1.4	De mens achter de bestaansmiddelentoets	50
4.2	BAPN aan het woord	51
4.2.1	Betrokkenheid van BAPN in het BELMOD-onderzoek	51
4.2.2	Het belang van de aanvrager	52
4.2.3	Automatische toekenning van rechten en proactieve identificatie	52
4.2.4	Een rechtvaardige middelentoets... ..	53
4.2.5	... en privacy.....	53
4.2.6	Steeds persoonlijke begeleiding mogelijk.....	54
4.2.7	Resultaten van de simulaties	54
4.2.8	Tot slot.....	55
5	Conclusies.....	55
6	Bibliografie	59
	Bijlage 1. Het microsimulatiemodel BELMOD	63
	Bijlage 2. Deelnemende organisaties en instellingen stakeholderoverleg	64
	Colofon	66

AFKORTINGEN

BAPN	Belgisch Netwerk Armoedebestrijding
CIS	Customer Information System
DG HAN	DG Personen met een handicap
DREES	La direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques
DWH AM & SB	Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming
DWP	Department for Work & Pensions
ERFS	Enquête revenus fiscaux et sociaux
EU-SILC	EU-Statistics on Income and Living Conditions
FPB	Federaal Planbureau
FRS	Family Resources Survey
GIB	Gewaarborgd inkomen voor bejaarden
HB	Housing Benefit for Pensioners
HMRC	Her Majesty's Revenue and Customs
IGO	Inkomensgarantie voor ouderen
INSEE	Institut National de la Statistique et des Études Économiques
IPCAL	Impôt des personnes physiques calculé
IT	Integratietegemoetkoming
IVT	Inkomensvervangende tegemoetkoming
JRC	Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek
KI	Kadastraal inkomen
KSZ	Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid
NONR	Niet-ontvangende niet-rechthebbenden
NOR	Niet-ontvangende rechthebbenden
NTU	Non-take-up
OR	Ontvangende rechthebbenden
PA	Prime d'activité
PC	Pension Credit
PSM	Policy Simulation Model
QSE	Quarterly Statistical Enquiry
RIZIV	Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering
RSA	Revenu de Solidarité Active
SFPD	Federale Pensioendienst
SHBE	Single Housing Benefit Extract
Het Steunpunt	Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
THAB	Tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden
VT	Verhoogde tegemoetkoming
WPLS	Work and Pensions Longitudinal Study

1 INTRODUCTIE

Het BELMOD-project is in 2019 opgestart, met financiering uit het Easi-programma van de Europese Commissie, en gecoördineerd door de FOD Sociale Zekerheid. Formele partners waren de Universiteit Antwerpen en de University of Essex, maar er werd samengewerkt met tal van instellingen: de KULeuven, het Federaal Planbureau (FPB), het Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering (RIZIV), de Federale Pensioendienst (SFPD), het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (het Steunpunt) en het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN).

Bij het afronden van het project in juni 2022 kunnen we stellen dat de twee hoofddoelstellingen behaald werden:

1. We ontwikkelden een nieuw microsimulatiemodel, het BELMOD-model. Het oude simulatiemodel van de FOD Sociale Zekerheid (MIMOSIS), werd daartoe omgevormd tot een moderne simulatietool. Dit nieuwe instrument is geschikt op het Europese microsimulatiemodel EUROMOD, laat toe veranderingen in zowel de sociale bijstand als sociale zekerheid te simuleren, en loopt op administratieve gegevens voor een zeer ruime steekproef van de Belgische populatie (zie bijlage 1 voor meer details).
2. We gebruikten dit model om de impact na te gaan van een aantal maatregelen gericht op de vermindering van de non-take-up (NTU) van de sociale bijstand in België. We simuleerden onder meer een harmonisering van de vrijstelling van de eigen woning en van de ontvangen onderhoudsgelden in de middelentoetsen van de volgende uitkeringen en tegemoetkomingen: het leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), de inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) en integratietegemoetkoming (IT) voor personen met een handicap, de verhoogde tegemoetkoming (VT) voor gezondheidsuitgaven en de toelage uit het sociaal verwarmingsfonds.

In dit rapport presenteren we de resultaten betreffende non-take-up (doelstelling 2). We beschrijven de oorzaken van non-take-up, vooral vanuit de vraag wat de rol van een overheidsadministratie kan zijn in het verbeteren in de opname van sociale bijstand (deel 2). We lijsten de belangrijkste beleidsmaatregelen op, met, waar mogelijk, de resultaten van de simulaties. We tonen de budgettaire impact van een mogelijke beleidswijziging, de veranderingen in het profiel van de doelgroep en de impact op het armoederisico (deel 3). Ten slotte laten we de stakeholders aan het woord (deel 4) en vatten de belangrijkste conclusies samen (deel 5).

Deel 4 van dit rapport is het resultaat van een aantal overlegmomenten met zeer diverse betrokkenen bij het Belgische armoedebeleid. Dit zogenaamde stakeholderoverleg werd georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Het stakeholderoverleg heeft een belangrijke rol gespeeld in de selectie van

de gesimuleerde maatregelen en leverde waardevolle, kwalitatieve informatie over de randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om van een verdere automatisering van de toekenning van rechten of van harmonisering van regelgeving een succes te maken. Het Steunpunt en BAPN vatten de belangrijkste conclusies uit het stakeholderoverleg samen in deel 4.

Deel 4 illustreert een belangrijke troef van het BELMOD-project: het is het resultaat van een intense samenwerking tussen tal van instellingen. Er werd samengewerkt zowel over de grenzen van verschillende overheidsadministraties heen, als tussen overheidsadministraties en de academische wereld, tussen overheidsadministraties en overlegorganisaties, en tussen overheidsadministraties en het BAPN. De FOD Sociale Zekerheid wil daarom ook al haar partners in dit project uitdrukkelijk bedanken voor de fijne en waardevolle samenwerking.

Ten slotte willen we benadrukken dat deze samenwerking niet hoeft te stoppen bij het teneinde lopen van de Europese financiering van het BELMOD-project. Verder bouwend op de gelegde samenwerkingsverbanden, hopen we dat het BELMOD-microsimulatiemodel ook in de toekomst een significante impuls kan geven aan de verdere ontwikkeling van een data-gedreven Belgische sociale bescherming.

2 OORZAKEN VAN NON-TAKE-UP

Oorzaken van non-take-up worden vanuit verschillende wetenschappelijke invalshoeken onderzocht, met elk zijn eigen focus. Het is daarom moeilijk om non-take-up in één oorzakelijk kader te vatten. We belichten hieronder achtereenvolgens heel kort een aantal invalshoeken. We starten met één van de oudste en populairste theoretische kaders dat ontwikkeld werd in de jaren 1980, het *rational choice model*. Daarna bespreken we meer recent onderzoek binnen de gedragseconomie, en de tegenargumenten die vanuit deze hoek ontwikkeld worden tegen het *rational choice model*. Tot slot gaan we in op de rol van regelgeving en implementatie.

2.1 Rationele afwegingen

Het *rational choice model* kadert binnen de traditionele economische wetenschap. In dit model worden individuen beschouwd als volstrekt rationele en nutsmaximaliserende actoren die keuzes maken op basis van een weloverwogen kosten-batenanalyse. Non-take-up wordt dus gezien als het resultaat van een rationele en bewuste afweging op het niveau van de hulpbehoevende, waarbij de kosten van de opname van een recht hoger ingeschat worden dan de baten.

De inschatting van de baten of het nut om een aanvraag in te dienen om een sociaal recht te ontvangen hangt af van de behoeften van het individu en de mate waarin het recht in deze

behoeften voorziet. Als het gaat over sociale bijstand, dan hangen deze behoeften af van het inkomen, schulden, gezondheid, etc., maar ook de stabiliteit van deze factoren. Binnen het *rational choice model* focust men dus voornamelijk op de economische of financiële voordelen van het al dan niet opnemen van een recht, wat zowel de uitkering zelf inhoudt, maar ook de duur van het recht en de daarvan afgeleide voordelen zoals sociale tarieven voor openbaar vervoer (Hernanz, Malherbet, & Pellizzari, 2004).

De kosten van het al dan niet aanvragen van een recht worden veelal ingedeeld in drie categorieën:

- **Informatiekosten** zijn de verwachte of waargenomen tijd en moeite die het verzamelen van informatie over het bestaan van overheidsvoorzieningen, de toekenningscriteria, de aanvraagprocedure en de mogelijke gevolgen van een aanvraag vergt.
- **Proces- of aanvraagkosten** verwijzen naar de verwachte en waargenomen tijd, geld en energie die de aanvraagprocedure vergt. Het gaat dan bijvoorbeeld om de kosten verbonden aan verplaatsingen, invullen van formulieren, wachttijden. Hier kunnen aanvragers op fysieke en/of administratieve drempels stuiten.
- De **psychologische en sociale kosten** hebben betrekking op stigmatisering, wat kan voortkomen uit negatieve sociale attitudes van leeftijdsgenoten, hulpverleners, beleidsmakers of de algemene publieke opinie (Baumberg, 2016).

2.2 Gedragsbarrières

Het idee dat de niet-opname of non-take-up van sociale rechten het resultaat zou zijn van een perfect rationele afweging is in de afgelopen decennia sterk bekritiseerd vanuit de psychologie en de gedragswetenschappen. Onderzoek in de gedragseconomie (*'behavioural economics'*) heeft aangetoond dat gedragsbarrières verhinderen dat personen steeds de meest optimale beslissing nemen. In het kader van NTU uit zich dit niet alleen bij de keuze van personen om al dan niet een recht aan te vragen, maar ook bij het ontwikkelen van beleid door beleidsmakers (e.g. George, Walker, Monster, 2020). Mensen gebruiken vuistregels (heuristieken) en maken voorspelbare fouten (cognitieve biases) bij het nemen van beslissingen, wat Ariely en Jones (2008) 'voorspelbare irrationaliteit' noemen. Bijkomend blijkt dat deze gedragsbeperkingen sterker gelden bij mensen die in een precare situatie leven, wat net de doelgroep is van de sociale bijstand (Mani, Mullainathan, & Shafir, 2013).

Enkele gedragsbarrières die non-take-up van sociale rechten kunnen veroorzaken zijn volgens Baicker, Congdon, en Mullainathan (2012):

- **Keuze-overlast & complexiteit:** hoe groter het aantal keuzes, hoe moeilijker het is om een beslissing te maken, wat uitstelgedrag of zelfs het vermijden van een keuze tot

gevolg kan hebben. Dit wijst op het belang van **vereenvoudiging** van de uitkeringsstelsels om de opname te verhogen.

- **Beperkt begrip van de kosten en baten van voorzieningen:** deze beperking leunt aan bij de informatiekosten uit het *rational choice model*, maar focust meer op de duidelijkheid en begrijpelijkheid van de informatie. Om de opname van sociale rechten te verhogen is het dus niet alleen belangrijk om informatie beschikbaar te stellen, maar ook om aandacht te schenken aan de manier waarop de informatie wordt gepresenteerd.
- **Misvattingen over risico's:** hier spelen heuristieken en cognitieve biases een grote rol. Zo geeft men meer gewicht aan meer recente gebeurtenissen dan aan gebeurtenissen die lang geleden zijn (i.e. beschikbaarheidsheuristiek) (Thaler & Sunstein, 2008) en overschat men vaak lage kansen en onderschat men hoge kansen (Kahneman & Tversky, 1979). Door deze biases worden risico's verkeerd ingeschat, en wordt niet altijd de meest optimale keuze gemaakt.

Zelfs als mensen besluiten om een recht op te nemen, kunnen zij om een aantal redenen nog steeds afzien van een daadwerkelijke aanvraag (Baicker et al., 2012). De gedragswetenschappen wijzen op barrières als present bias, 'hassle costs' (rompslomp), verliesaversie en status quo bias. Ze verhinderen vaak dat overgegaan wordt tot actie om een aanvraag ook effectief in te dienen.

Om non-take-up van sociale rechten te verlagen, moeten beleidsmakers of overheidsinstanties zich bewust zijn van deze gedragsbarrières en cognitieve biases en hierop inspelen bij het maken van nieuw beleid of bij beleidshervormingen. Automatische toekenning, begeleiding bij de aanvraagprocedure of een vereenvoudiging van de procedure kunnen de *hassle costs* verlagen en de *take up* doen stijgen.

Overheidsadministraties moeten ook oog hebben voor het belang van nudging. Nudging wijst op strategieën om het keuzegedrag van mensen in een gewenste richting te sturen zonder andere opties te verbieden of er een economische stimulans aan te koppelen (Thaler & Sunstein, 2008). Een voorbeeld van een nudgingtechniek die gebruikt kan worden om de *take up* van sociale rechten te bevorderen is *framing*, i.e. woorden en beelden zo formuleren of kiezen dat bepaalde aspecten worden uitgelicht, waarbij ook ingespeeld kan worden op de cognitieve biases (e.g. Farrell, Smith, Reardon, & Obara, 2016; Hossain & List, 2012). In het *no show*-onderzoek van de FOD Sociale Zekerheid (zie sectie 3.5.2) werd bijvoorbeeld de zin 'Het is **belangrijk dat u aanwezig bent** op de vastgelegde afspraak met dokter [naam dokter].' toegevoegd aan de uitnodiging voor de medische evaluatie om zo te benadrukken dat de aanwezigheid noodzakelijk is om de aanvraag verder te kunnen zetten (Versavel & Kouwenhoven, 2020).

2.3 Secundaire en tertiaire NTU: de rol van regelgeving en uitvoering

Een andere kritiek op het *rational choice model* wijst op het bestaan van secundaire en tertiaire NTU. Het *rational choice model* focust enkel op primaire NTU, wat eenvoudigweg inhoudt dat potentiële begunstigden (al dan niet bewust) geen aanspraak maken op hun recht. Maar de NTU is niet enkel het gevolg van het individuele keuzegedrag van de hulpvrager. Daarom spreekt Van Oorschot (1996) ook over secundaire en tertiaire NTU.

Secundaire non-take-up wijst op de impact van de overheidsadministraties die instaan voor de uitvoering van een recht. Deze impact kan zowel direct zijn, doordat administraties fouten maken in de aanvraagprocedure (bijv. wanneer beslissingen worden gemaakt op basis van vertekende informatie), waardoor de aanvrager onterecht wordt afgewezen, als indirect (bijv. wanneer de praktische organisatie van een aanvraag een struikelblok vormt voor de hulpvrager) (van Oorschot, 1996). De literatuur wijst vaak ook op de dubbele rol die overheidsadministraties veelal opnemen (Van Oorschot & Roosma, 2015). Ze moeten zowel ervoor zorgen dat de bijstand effectief verleend wordt aan diegenen die er recht op hebben, als bewaken dat niet-rechthebbenden toch proberen aanspraak te maken op bijstand. Dit zorgt voor een trade-off tussen de striktheid van de aanvraagprocedure en een volledige opname van de sociale rechten (Kleven & Kopczuk, 2011).

Veel meer dan de strikt rationele, op de hulpvrager gerichte benadering doet deze invalshoek nadenken over beleidsoplossingen aan de kant van een overheidsadministratie. Belangrijke factoren aan de kant van administraties zijn het aantal hulpvragen per hulpverlener of dossierbeheerder (de caseload), hun opleiding en verloning en de samenwerkingsmogelijkheden met andere hulpverleningsinstanties (Hahn, 2015; Van Oorschot, 1994). Deze factoren hebben namelijk een impact op de kwaliteit van de begeleiding die hulpvragers krijgen. Die begeleiding bepaalt mee de informatie- en proceskosten aan de kant van de hulpvrager, maar reduceert ook op de kans op fouten aan de kant van de hulpverlener. Administraties kunnen de non-take-up van bijstand ook bestrijden door het vereenvoudigen van de aanvraagprocedure en aanbieden van informatie op maat. In beide gevallen moet aandacht gaan naar het gebruik van de juiste nudgingtechnieken, zoals framing of de default-optie aanpassen (bijv. automatische toekenning), om ook zo de informatie- en aanvraagkosten voor de hulpvrager te verlagen (Bertrand, Mullainathan, & Shafir, 2006; Madrian & Shea, 2001).

Tertiaire non-take-up refereert naar de situatie waarin kwetsbare personen geen recht hebben op sociale voorzieningen omdat ze niet voldoen aan de voorwaarden, zoals het hebben van een adres of het tonen van werkbereidheid (van Oorschot, 1996). Tertiaire NTU verwijst dus naar de doeltreffendheid of billijkheid van de afbakening van wie recht heeft op bijstand en wie niet. In de strikte zin is tertiaire NTU geen NTU, aangezien tertiaire NTU

verwijst naar personen die formeel worden uitgesloten van bepaalde sociale rechten, terwijl NTU verwijst naar de niet-opname door rechthebbenden. Maar het is wel een concept waarvan beleidsmakers zich bewust moeten zijn bij het bepalen van toegankelijkheidsvoorwaarden tot bijstand, aangezien de tertiaire NTU kan verklaren waarom die bijstand onvoldoende slaagt in de bestrijding van armoede. Tertiaire NTU wijst op de nood aan bijsturingen in de regelgeving.

Naast de definitie van wie recht heeft op bijstand en wie niet, zijn er nog andere elementen in de regelgeving die bepalend zijn voor de mate van non-take-up. Zo blijkt dat geldelijke (*in cash*) voordelen een hogere opname kennen dan voordelen in natura (*in kind*), wat ten dele te verklaren valt door de flexibiliteit van geldelijke voordelen. Hulpvragers kunnen namelijk geldelijke voordelen, in tegenstelling tot voordelen in natura, besteden aan behoeften die ze als dringender percipiëren dan de behoeften waarvoor de voordelen bedoeld zijn (GAO, 2005).

Een ander element in de regelgeving is dat bijstand universeel (voor iedereen), categoriaal (voor specifieke bevolkingsgroepen, bijv. de 65-plussers of de alleenstaande ouders) of selectief kan zijn. Bij selectieve sociale bijstand wordt er gebruik gemaakt van toegankelijkheidsvoorwaarden, bijv. van de hoogte van de bestaansmiddelen of werkwilligheid. De informatie- en aanvraagkosten zijn hierbij per definitie hoger dan bij universele uitkeringsstelsels. De NTU zal dan ook hoger zijn in selectieve systemen, maar hangt daarnaast sterk af van de eenvoud en transparantie van de wetgeving en/of de aanvraagprocedure (Baker, 2010; Deacon & Bradshaw, 1983; Van Oorschot, 2002; Van Oorschot & Kolkhuis, 1989). Eenvoud en transparantie reduceren niet alleen de informatiekost voor de hulpbehoevende maar vergemakkelijken ook het werk van de uitvoerende administraties, waardoor de kans op fouten en secundaire NTU vermindert. Bij wijze van voorbeeld, Van Oorschot (1994) heeft aangetoond dat bijstandssystemen waarbij de middelentoets gebaseerd is op een veel gebruikt inkomensbegrip (bv het belastbaar inkomen) minder aanleiding geven tot administratieve fouten dan meer specifieke inkomensconcepten (bv het feitelijk maandinkomen). Ook psychosociale kosten spelen een rol in selectieve systemen, aangezien het strikte onderscheid tussen behoeftigen en niet-behoeftigen stigma kan veroorzaken (Holford, 2015). Een categorisch systeem, waarbij diensten worden geleverd op basis van makkelijk te observeren socio-demografische kenmerken, kan de complexiteit van aanvraagprocedures verminderen, waardoor de opname verhoogt. De keerzijde van een categoriaal systeem is dat kwetsbare groepen niet altijd samenvallen met categoriale kenmerken, wat leidt tot tertiaire NTU.

De regelgeving bepaalt niet alleen de aard van de bijstand (geldelijk versus in natura, universeel versus selectief), ze bepaalt ook de omvang van de hulpverlening. Met de omvang van de hulpverlening wordt de hoogte, de duur en de eventuele wachttijd bedoeld. Als

mensen de impact van bijstand op hun huidige leefomstandigheden relatief klein inschatten, is de kans op de niet-opname groter (Hernanz et al., 2004).

Tot slot moet een goede balans gevonden worden tussen de eenduidigheid waarmee de regelgever het recht definieert en de ruimte die gelaten wordt voor het professioneel oordeel van de hulpverlener. Een te grote discretionaire bevoegdheid voor de hulpverlener vergroot de onzekerheid over de uitkomst van een aanvraag, en kan een negatieve impact hebben op de take-up van sociale dienstverlening (Behrendt, 2002).

De regelgeving en administraties spelen dus een cruciale rol bij de bestrijding van non-take-up. Het is hun taak om de informatie-, proces- en psychosociale kosten te minimaliseren en gedragsbarrières uit de weg te ruimen, waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke cognitieve biases, zowel van de hulpvrager, als bij de administraties of beleidsmakers zelf. In het volgende deel bespreken we een aantal beleidsmaatregelen die in dit kader genomen kunnen worden. We pleiten onder meer voor een verdere automatisering, en specifiek voor meer proactieve identificatie, voor een vereenvoudiging van de wetgeving en de aanvraagprocedures, met een bijzondere aandacht voor de nudgingtechnieken die aangereikt worden vanuit de gedragswetenschappen.

3 BELEIDSOPLOSSINGEN

De oorzaken van non-take-up zijn dus complex en gesitueerd op verschillende niveaus: op het niveau van de hulpbehoevende, de administratie en de regelgeving. Deze complexiteit in oorzaken betekent dan ook dat non-take-up niet opgelost kan worden met één allesomvattende beleidsmaatregel, maar dat vanuit verschillende hoeken naar oplossingen gezocht moet worden. In de vorige sectie werd reeds gewezen op het belang van een verdere automatisering en vereenvoudiging van de toekenning van bijstand om de informatie- en aanvraagkosten voor de hulpbehoevende, alsook de kans op fouten bij administraties te verminderen. Deze twee oplossingen kunnen elkaar bovendien versterken: administratieve vereenvoudiging faciliteert automatisering. Een erg complexe aanvraagprocedure is namelijk ook veel moeilijker te automatiseren. In de secties 3.1-3.4 gaan we verder in op de mogelijkheden tot een verdere automatisering en vereenvoudiging, waarbij sectie 3.3 focust op een belangrijke randvoorwaarde tot verdere automatisering: beschikken over toegankelijke en kwaliteitsvolle data.

Vervolgens onderstreept sectie 3.5 het belang van een heldere en duidelijke communicatie, het gebruik van nudging in de bijstandsverlening en de vorming en sensibilisering van hulpverleners en burgers. Om de opname van rechten te verbeteren is het belangrijk een goed inzicht te krijgen in hoe kleine aanpassingen bepalend kunnen zijn voor het gedrag van mensen.

In sectie 3.6, ten slotte, onderzoeken we de mogelijkheid om in België een instrument op te zetten voor de monitoring van NTU. In het Verenigd Koninkrijk bestaat een lange traditie van het meten van trends in NTU. Zowel de omvang van NTU in de verschillende bijstandsregelingen, als het profiel van de NTU-populatie, worden er geregeld in kaart gebracht. Daaruit blijken bijvoorbeeld grote verschillen in de opname tussen de bijstandsregelingen. Ongeveer 9 op de 10 gerechtigden voor *Income Support* en *Employment and Support Allowance* neemt de uitkering effectief op, terwijl voor de *Pension Credit* deze verhouding slechts 6 op 10 bedraagt¹. Sectie 3.6 beschrijft het Britse instrument, alsook recent Frans onderzoek naar een gelijkaardige metingsmethode. Vervolgens gaan we na wat de mogelijkheden zijn om in België ook zo'n monitoringsinstrument op te zetten.

3.1 Proactieve toekenning

3.1.1 Wat is proactieve toekenning?

We maken in dit rapport een onderscheid tussen proactieve toekenning en proactieve identificatie. Het gaat om twee verschillende types van automatisering. Veelal als over automatisering gesproken wordt, wordt er uitgegaan van de enge definitie, namelijk de automatische opening van een recht, of wat we in dit rapport proactieve toekenning noemen.

Bij een proactieve toekenning van een recht zal de bevoegde overheidsinstantie onderzoeken of iemand al dan niet in aanmerking komt voor een bepaald recht, zonder voorafgaande vraag van de potentieel rechthebbende en zonder dat de rechthebbende stappen moet ondernemen (bv. bewijsdocumenten voorleggen). Na het onderzoek wordt het recht al dan niet toegekend aan de gerechtigde. Deze vorm van automatisering veronderstelt dat de overheidsinstantie over alle gegevens beschikt die nodig zijn om de toegankelijkheidsvoorwaarden te testen, veelal via elektronische datastromen.

3.1.2 De bufferdatabank

De constructie van de zogenaamde bufferdatabank heeft een belangrijke impuls gegeven aan de proactieve toekenning van sociale voorzieningen in België, althans van afgeleide rechten. De bufferdatabank – beheerd door de KSZ – slaat tijdelijk een aantal kerngegevens op van een 10-tal instanties, waaronder de Federale Pensioendienst, de POD Maatschappelijke Integratie, de FOD Sociale Zekerheid, de ziekenfondsen en regionale diensten zoals Opgroeien en IRISCARE. Op basis van de bufferdatabank kan achterhaald worden wie, onder andere, recht heeft op de inkomensgarantie voor ouderen, het leefloon, de inkomensvervangende tegemoetkoming, de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden en de verhoogde

¹ [Income-related benefits: estimates of take-up: financial year 2018 to 2019 - GOV.UK \(www.gov.uk\)](https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2018-to-2019)

tegemoetkoming. De gegevens worden driemaandelijks bijgewerkt. Deze databank laat met name de volledige automatische en proactieve toekenning toe van de zogenaamde afgeleide rechten, dit zijn sociale voordelen die afhangen van het recht op een ander sociaal recht. Dankzij de bufferdatabank is onder meer de toekenning van het sociaal tarief gas en elektriciteit quasi volledig geautomatiseerd, en deels ook de verhoogde tegemoetkoming (indien afgeleid recht). Ook provinciale en lokale overheden kunnen gebruik maken van de bufferdatabank. Zo wordt de vermindering van de provinciebelasting voor een aantal sociale statuten in Oost-Vlaanderen proactief toegekend.

Sociaal tarief gas en elektriciteit

Het sociaal tarief, een maatregel om de aardgas- en elektriciteitsfactuur van preciaire gezinnen betaalbaar te houden, wordt automatisch toegekend op basis van gegevens uit de bufferdatabank. De FOD Economie, bevoegd voor de toekenning van dit sociaal tarief, stuurt driemaandelijks een klantenlijst gebaseerd op deze gegevens door naar leveranciers van gas en elektriciteit aan wie zij het sociaal tarief moeten toekennen. In beperkte gevallen is het niet mogelijk om het sociaal tarief automatisch toe te passen of te verlengen. In dergelijke gevallen moet de rechthebbende alsnog zelf stappen ondernemen (POD Maatschappelijke Integratie, 2017). We komen hier in deel 3.3 op terug.

Verhoogde tegemoetkoming

Personen die recht hebben op een VT betalen minder remgeld voor uitgaven inzake gezondheidszorg (zie Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering [RIZIV] (2017) voor meer info). Voor een aantal personen is de VT een afgeleid recht. Zo hebben personen met een IGO of toelage voor personen met een handicap per definitie recht op een VT. Ook leefloonbegunstigden hebben recht op VT wanneer zij gedurende drie ononderbroken maanden een leefloon ontvangen, aangesloten zijn bij een verzekeringsinstelling en er voldoende bijdragen betaald zijn. Dankzij verschillende gegevensstromen verloopt deze toekenning volledig automatisch.

Andere

Daarnaast zijn er nog rechten die proactief worden toegekend (o.a. zonder gebruik van de bufferdatabank), zoals de maximumfactuur, het forfait voor chronisch zieken, etc.

3.1.3 Uitbreidingsmogelijkheden?

Naast het huidige gebruik van de bufferdatabank zijn er nog opportuniteiten voor verdere proactieve toekenning van rechten. Zo zouden voor de identificatie van kwetsbare groepen ook andere criteria dan het recht op bijstandsuitkeringen opgenomen kunnen worden.

Personen in collectieve schuldbemiddeling zijn een voorbeeld van een preciaire groep die in aanmerking komen voor een uitbreiding van afgeleide rechten, alsook langdurig werklozen of arbeidsongeschikten. Informatie over (langdurige) werkloosheid en arbeidsongeschiktheid is reeds beschikbaar via elektronische datastromen en zou dus relatief eenvoudig kunnen opgenomen worden in de bufferdatabank. Andere criteria zoals de statuten van wezen en niet-begeleide minderjarigen vormen een grotere uitdaging vanwege het gebruik van papieren attesten, maar kunnen ook bijdragen tot de verdere proactieve toekenning van rechten. We pleiten dan ook voor de verdere elektronische ontsluiting van data, wat ook kan bijdragen aan mogelijkheden voor proactieve identificatie waar toekenning niet mogelijk is.

Omdat proactieve toekenning vooral geschikt is voor de toekenning van afgeleide rechten, zijn de uitbreidingsmogelijkheden beperkt. Daarom moet ook ingezet worden op andere automatiseringsvormen, zoals proactieve identificatie (zie Sectie 3.2). Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013) onderscheidt naast proactieve toekenning en proactieve identificatie nog twee andere vormen van automatisering: actualisering en administratieve vereenvoudiging. Bij actualisering zullen wijzigingen in de inkomens- of gezinssituatie van een gerechtigde, die al gekend is bij de bevoegde overheidsdienst, automatisch onderzocht worden om al dan niet een verlenging van het recht toe te kennen. Administratieve vereenvoudiging wijst op de verschillende mogelijkheden om aanvraagprocedures eenvoudiger te laten verlopen en te vermijden dat burgers informatie die al voorhanden is telkens opnieuw moeten aanleveren. Hoewel administratieve vereenvoudiging strikt genomen niet behoort tot automatisering, is dit toch belangrijk omdat het de procedure voor een aanvraag vergemakkelijkt voor zowel burger als administratie. Zo probeert men het aantal vereiste bewijsstukken te verminderen tot het noodzakelijke minimum. Het is bijvoorbeeld overbodig om de gezinssamenstelling op te vragen aan iemand waarvan men al weet dat hij een alleenstaande werkloze is.

Een nog andere vorm van automatisering wordt onderzocht door het Centrum voor Sociologisch Onderzoek van de KULeuven². Op basis van datastromen van de KSZ wordt automatisch een beslissingsadvies voor maatschappelijk werkers gegenereerd betreffende het recht op leefloon. Het behoort dan tot de professionele autonomie van de maatschappelijk werker om dit advies al dan niet op te volgen. Hoe beloftevol deze piste is moet nog blijken uit de finale resultaten van een verkennende studie in 12 Vlaamse steden.

Nog een laatste kanttekening bij proactieve toekenning: Bij de uitwerking van automatisering moet wel opgelet worden voor een omgekeerde logica waarbij de beschikbaarheid van de data de toekenningscriteria bepalen en waardoor het sociaal recht de oorspronkelijke

² Zie projectvoorstel:

<https://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/overhetkenniscentrum/Documents/Jaarverslag2021/Onderzoek%20naar%20gebruikersprofielen%20in%20kader%20van%20de%20toekenning%20van%20leefloon.pdf>

doelgroep niet (volledig) bereikt (Eurofound, 2015). Een aanpassing van de toekenningsvoorwaarden kan namelijk leiden tot tertiaire NTU waarbij personen in een kwetsbare situatie geen rechten toegewezen krijgen en anderen in een gelijkaardige of minder kwetsbare positie wel beroep kunnen doen op deze rechten (Buysse et al., 2017, Van Oorschot, 1996). Zelfs indien dit probleem vermeden kan worden en de doelgroep nog steeds volledig bereikt wordt, mogen deze aanpassingen ook de principes van een rechtvaardige middelentoets niet in het gedrang brengen (zie secties 3.4 en 0). Proactieve identificatie is bijgevolg vaak te verkiezen boven proactieve toekenning.

3.2 Proactieve identificatie

3.2.1 Wat is proactieve identificatie?

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 op te sporen en aan te moedigen een aanvraag in te dienen. De groep van potentiële begunstigden zal worden geraamd op basis van elektronisch beschikbare gegevens. Zij kunnen dan worden gevraagd om ontbrekende informatie door te geven, als zij het recht willen opnemen.

3.2.2 De proactieve flux in het kader van de verhoogde tegemoetkoming

In België wordt al gebruik gemaakt van proactieve identificatie binnen het ambtshalve onderzoek bij de inkomensgarantie voor ouderen en in het kader van de verhoogde tegemoetkoming van de kosten voor gezondheidszorg. 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 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 de geïdentificeerde personen om een aanvraag voor een VT in te dienen.

Uit de evaluatie door het RIZIV (2018) van de proactieve flux VT zoals georganiseerd in de periode 2015-2017 blijkt dat deze een aanzienlijke impact heeft gehad op de opname van de 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.

3.2.3 Uitbreidingsmogelijkheden: resultaten van het BELMOD-onderzoek

Om aan de tekortkomingen van de proactieve flux tegemoet te komen, onderzochten we 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). De doelgerichtheid van het inkomensbegrip werd getest met behulp van het microsimulatiemodel BELMOD.

Dit onderzoek naar een actuele inkomensnotie hebben we uitgevoerd voor drie vormen van bijstand:

- de inkomensvervangende tegemoetkoming en integratietegemoetkoming voor personen met een handicap;
- de inkomensgarantie voor ouderen;
- de verhoogde tegemoetkoming.

Voor de VT werd nagegaan of de huidige proactieve flux verbeterd kon worden door een actuele inkomensnotie (zie BELMOD-rapport 4.4). Deze oefening zal verder uitgewerkt worden in samenwerking met het RIZIV en de resultaten zullen meegenomen worden in de werkzaamheden van het RIZIV rond een verdere verfijning van de proactieve flux.

In onderstaande analyse en resultaten focussen we op de IVT en IT. Het doel van dit onderzoek is de mogelijkheden van een alarmbelprocedure voor de inkomensvervangende tegemoetkoming en integratietegemoetkoming na te gaan. Met deze alarmbelprocedure zouden personen met een medische erkenning voor een tegemoetkoming, maar die een te hoog inkomen hadden op het ogenblik van hun aanvraag³, opgevolgd kunnen worden om met behulp van actuelere gegevens dan belastinggegevens inkomensschommelingen op te sporen. Indien er een inkomensdaling plaatsvindt en de persoon met een handicap op basis

³ Dit is een betrekkelijk grote groep: de afwijzing van een (nieuwe of volgende) aanvraag zou in 46,0% van de gevallen te wijten zijn aan een te hoog inkomen. Zo kregen 16 576 personen met een handicap in 2019 een negatieve beslissing omdat hun inkomen boven de grens lag.

van de actuelere gegevens wel zou slagen voor de middelentoets, kan deze persoon vervolgens aangeschreven en aangespoord worden om een nieuwe aanvraag in te dienen.

IVT/IT: Huidige bestaansmiddelentoets

Om in aanmerking te komen voor de tegemoetkomingen voor personen met een handicap wordt – naast een medisch onderzoek – een bestaansmiddelentoets 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 die een huishouden vormt. **Dit inkomen heeft betrekking op het referentiejaar, namelijk het tweede kalenderjaar vóór de aanvraag of 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 de 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 Personen met een handicap (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 kan ook het kadastraal inkomen gedeeltelijk in rekening worden gebracht.

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.

IVT/IT: Actuele inkomensnotie

We zijn op zoek naar een werkwijze om personen met een handicap met sterke inkomensschommelingen proactief te identificeren. 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 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
- Voor IGO: 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 24 tot 36 maanden bekend.

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.

IVT/IT: 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 van 2015 voor een aselechte steekproef van ongeveer 335.000 huishoudens en zijn afkomstig van het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming (DWH AM & SB) van de KSZ, de belastingaangifte en het patrimoniumregister.

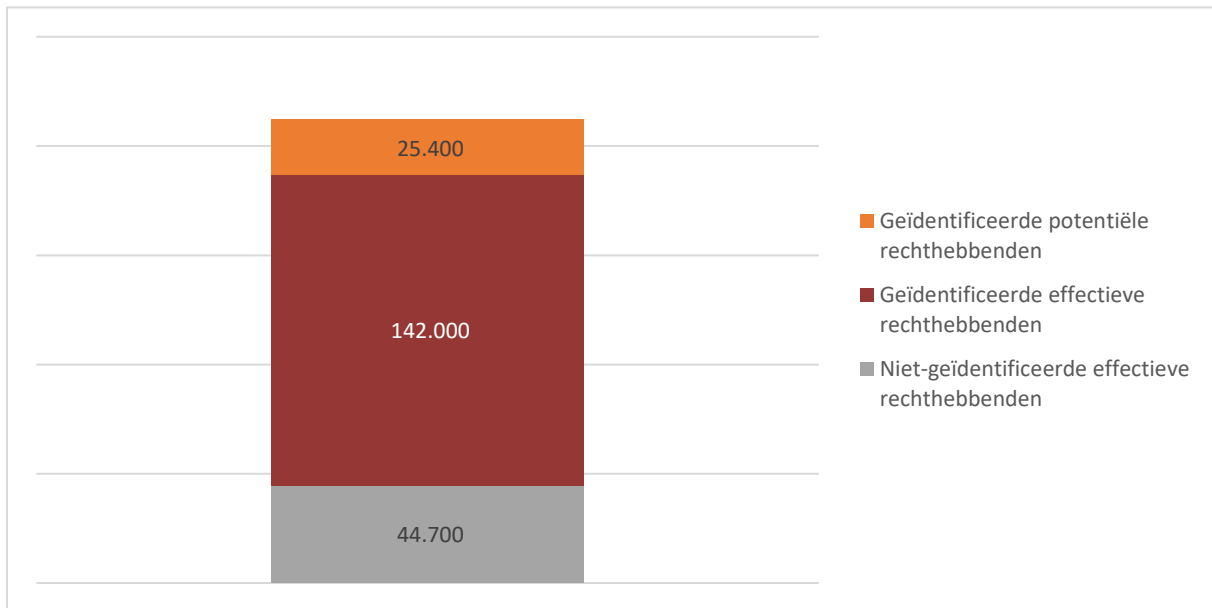
Zoals hierboven werd vermeld, wordt in de meeste gevallen de belastingaangifte van twee jaar vóór de aanvraag gebruikt om de IVT en/of IT toe te kennen. Voor elke variabele in de belastinggegevens (ook IPCAL-codes genoemd) die door de FOD Sociale Zekerheid wordt gebruikt om na te gaan of iemand recht heeft op IVT of IT, werd een alternatieve meer actuele variabele uit het DWH AM & SB geselecteerd. Een overzicht van de belastinggegevens en de geselecteerde alternatieven is te vinden in BELMOD-rapport 4.2 op de [website](#).

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. Daardoor zal de actuele inkomensnotie altijd een onderschatting zijn van het inkomen waarmee rekening wordt gehouden in de middelentoets.

IVT/IT: Resultaten

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.

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 werklast voor de overheidsdiensten, maar, wat belangrijker is, kan ook resulteren in een hogere opname van IVT en/of IT.

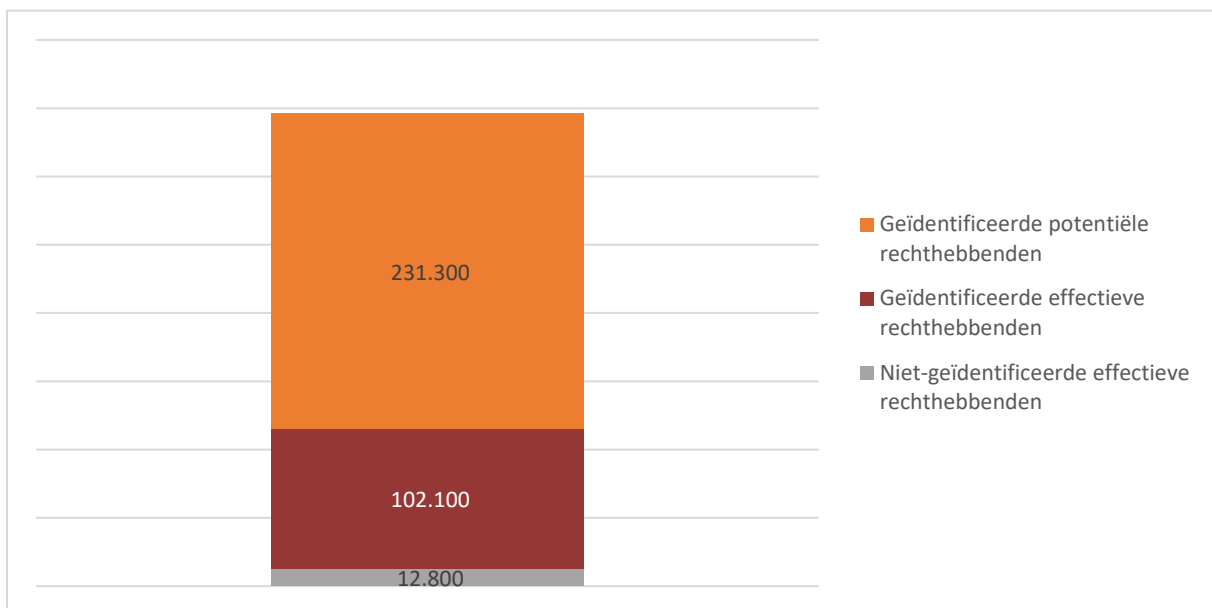


Figuur 1. Afgerond aantal effectieve, potentiële en niet geïdentificeerde begunstigden (IVT en/of IT), gebruik makend van actuele inkomens

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. Een belangrijke verklaring voor het feit dat actuele gegevensstromen het aantal potentieel begunstigden niet perfect kan inschatten 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. In BELMOD-rapport 4.2 wordt een volledig overzicht gegeven van hiaten in de actuele gegevensstromen, waaronder informatie om de verblijfsvoorwaarden te controleren, de feitelijke gezinssamenstelling,... Deze onvolledigheden in de beschikbare informatie betekenen dat niet alle personen die met de actuele inkomensnotie geïdentificeerd worden als potentieel begunstigd ook effectief gerechtigd zijn op IVT en/of IT. Dit betekent tevens dat de huidige gegevensstromen niet bijzonder geschikt zijn voor een volledig automatische toekenning van de tegemoetkomingen voor personen met een handicap. Tenslotte impliceert het ook dat een actuele inkomensnotie niet toelaat om alle potentiële rechthebbenden te identificeren en 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 maatregelen, zoals een vereenvoudiging van wetgeving, duidelijke communicatie, Kortom, de maatregelen voorgesteld in de andere secties van dit rapport.

IGO: Resultaten

We deden een gelijkaardige oefening om te kijken of een actuele inkomensnotie gebruikt kan worden voor de proactieve identificatie van gerechtigden op een inkomensgarantie voor ouderen (zie BELMOD-rapport 4.3). Zoals blijkt uit Figuur 2 ligt het aantal potentiële begunstigden dat geen IGO ontvangt veel hoger dan bij de IVT en IT. Het hoge aantal potentiële gerechtigden is te wijten aan zowel onvolledigheden in de actuele inkomensnotie als aan de NTU van het IGO. Ten eerste is deze leeftijdsgroep veel gevoeliger voor meetfouten. Veel ouderen hebben namelijk een inkomen dat schommelt rond het IGO-bedrag, waardoor ontbrekende inkomens ervoor kunnen zorgen dat het gezinsinkomen op basis van actuele gegevens onder de grens komt te liggen, terwijl hun inkomen volgens de SFPD boven de grens ligt. Bovendien speelt NTU in de simulaties voor het IGO sterker dan bij de IVT en IT. De simulaties voor het IVT en IT waren immers beperkt tot personen met een handicap die reeds een medische erkenning hebben, en die hun weg naar de juiste instantie dus al gevonden hadden.



Figuur 2. Afgerond aantal effectieve, potentiële en niet geïdentificeerde begunstigden (IGO), gebruik makend van actuele inkomens

Conclusies

Wat duidelijk wordt uit deze oefening, is dat de huidige gegevensstromen niet voldoende informatie bevatten om op basis van deze gegevens bijstandsmaatregelen automatisch toe te kennen. Dit betekent ook dat bij een proactieve identificatie bijkomende maatregelen nodig zijn om ook degenen die niet worden geïdentificeerd op basis van een actuele inkomensnotie te bereiken (zie ook sectie 4.1.3).

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).

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 (zie sectie 3.5).

3.3 Toegankelijke en kwaliteitsvolle data

Een belangrijke voorwaarde voor een verdere automatisering is de beschikbaarheid van actuele en kwaliteitsvolle digitale gegevens (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2016; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013). In geval van proactieve toekenning kunnen gebrekkige gegevens leiden tot conflicterende data en bijgevolg blokkeringen in de toekenning van het sociaal recht. In het geval van de sociale tarieven voor gas en elektriciteit zijn er bijvoorbeeld dossiers waarbij de identificatiegegevens van de klant, zoals aangeleverd door de leveranciers van gas en elektriciteit bij de FOD Economie, niet overeenkomen met identificatiegegevens in het rijksregister (Buysse et al., 2017). Om dit probleem op te vangen moeten controleprocessen voorzien worden die fouten in geautomatiseerde dossiers kunnen opsporen en rechtzetten (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013).

Ook voor proactieve identificatie van gerechtigden is kwaliteitsvolle data een belangrijke vereiste. In dit geval leidt onvolledige, onnauwkeurige of foutieve informatie tot het aanschrijven van een te groot aantal burgers. Proactieve identificatie wordt dan moeilijk haalbaar voor de bevoegde administraties vanwege de zwaardere administratieve last waardoor er bovendien minder tijd is voor de begeleiding van aanvragers. Bij de burger zelf zou het veelvuldig aanschrijven op basis van foute of onnauwkeurige informatie net contraproductief kunnen werken en de opname van rechten net in het gedrang brengen.

Verdere verbeteringen op het vlak van automatisering zijn daarom sterk afhankelijk van een verdere ontsluiting of ontwikkeling van registergegevens. Bepaalde onderdelen van de bestaansmiddelentoets ontbreken (deels) in de administratieve gegevens. In het geval van roerende inkomsten zijn enkel de belastbare én aangegeven inkomsten gekend. De informatie rond onroerende vermogens is vollediger, maar weinig representatief door het gebruik van het kadastraal inkomen. De laatste herziening van het KI dateert namelijk van 1980, gebaseerd op gegevens uit 1975. Dit betekent dat het kadastrale inkomen meestal niet het actueel gemiddeld normaal inkomen van het goed reflecteert, tenzij het gaat om onroerende goederen die recent wezenlijke wijzigingen hebben ondergaan, die bovendien correct werden aangegeven, zodat een herschatting van het kadastraal inkomen gebeurde. Voor zelfstandigen zijn de inkomensgegevens verder slechts gekend met een vertraging van 24 tot 36 maanden, recentere en actuele inkomens ontbreken dus. Ten slotte ontbreken er ook gegevens zoals over collectieve schuldbemiddeling. Het ontsluiten van deze gegevens zou dan ook opportuniteiten bieden in de strijd tegen non-take-up, zeker als dit gepaard gaat met een uitbreiding van de bufferdatabank (zie sectie 3.1.2).

Dit gezegd zijnde, het blijft raadzaam om naast proactieve toekenning of via antwoord op proactieve identificatie, parallelle aanvraagprocedures te voorzien, in het bijzonder de optie voor burgers om zelf een aanvraag (van nul) op te starten. Proactieve systemen worden immers vaak gekenmerkt door een focus op enkel de personen die reeds gekend zijn in het systeem (Eurofound, 2015) en een verlies aan soepelheid om rekening te houden met moeilijkheden bij bepaalde individuele gevallen (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2016; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013). Door parallelle aanvraagprocedures te voorzien wordt een ongewenste 'all-or-nothing' situatie vermeden en wordt ook rekening gehouden met het belang van persoonlijk contact met personen in een probleemsituatie, hetgeen vaak aangehaald wordt door actoren in het veld (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013). Sociale bescherming berust in grote mate op maatwerk en blijft een werk van mensen, voor mensen (FOD Sociale Zekerheid, 2019), de mogelijke tijds winst die gepaard gaat met automatische toekenning dient dan ook aangewend te kunnen worden om de doelgroep te bereiken en te begeleiden (Buysse et al., 2017). Tot slot heeft iedereen volgens de EU General Data Protection Regulation het recht om 'niet te worden onderworpen aan een louter op geautomatiseerde verwerking gebaseerd besluit'.

3.4 Vereenvoudigde en geharmoniseerde wetgeving

De meeste theoretische kaders benadrukken het belang van een eenvoudige regelgeving in de strijd tegen non-take-up. Het Rational Choice Model wijst op de informatiekosten van de hulpbehoevende als een belangrijke oorzaak van non-take-up. Hoe eenvoudiger de

wetgeving, hoe minder tijd en moeite personen moeten investeren in het verzamelen van informatie over hun rechten. Recente studies uit de gedragswetenschappen tonen bovendien aan dat complexiteit aanleiding geeft tot gedrag dat sterk gelieerd is met non-take-up, zoals uitstellen of zelfs het vermijden van beslissingen. Daarnaast vergroot complexiteit de kans op fouten aan de kant van de hulpverlenende instantie en dus de kans op secundaire non-take-up. En zoals reeds gezegd: administratieve vereenvoudiging faciliteert automatisering. Er zijn met andere woorden veel goede redenen om te investeren in een vereenvoudigde wetgeving.

In het kader van het BELMOD-onderzoek zochten we vooral naar maatregelen om het wetgevend kader voor de verschillende bijstandsregelingen in België te harmoniseren. Het uitgangspunt is dat een geharmoniseerd bestaansmiddelenonderzoek voor het recht op leefloon, IGO, IVT/IT, VT en de verwarmingstoelage (de toelage van het sociaal verwarmingsfonds) bijdraagt tot de eenvoud van de regelgeving en een verbeterde opname van deze rechten. Als startpunt voor deze oefening werd een vergelijkende analyse gemaakt van het bestaansmiddelenonderzoek gelinkt aan elk van deze rechten. De samenvattende [fiches](#) zijn te vinden op de BELMOD-webpagina. Deze fiches werden voorgelegd op het stakeholderoverleg dat georganiseerd werd in samenwerking met het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting en het Belgian Anti-Poverty Network (zie hoofdstuk 4 voor meer toelichting). Op dit stakeholderoverleg werden diverse concrete voorstellen tot harmonisering geformuleerd, waarbij vooral gestreefd werd naar een meer rechtvaardige bestaansmiddelentoets. Hierbij werd gekeken hoe de vier basisprincipes van een rechtvaardige bestaansmiddelentoets (volledigheid, realiteit, actualiteit en eenvoud; zie fiche 1) en het belang van de aanvrager (zie hoofdstuk 4) te verenigen zijn in één middelentoets en hoe zwaar elk principe moet doorwegen.

Uit deze voorstellen tot harmonisering werden, rekening houdend met de technische beperkingen van het model en tijdsrestricties, de volgende beleidsvoorstellen weerhouden voor verder onderzoek⁴:

- Een veralgemening van de vrijstelling van de eigen woning
- Een veralgemening van de vrijstelling van de ontvangen onderhoudsgelden voor kinderen ten laste

⁴ Van de vele aanbevelingen die tijdens het stakeholderoverleg geformuleerd werden er dus maar een beperkt aantal weerhouden voor simulaties. Tijdens het stakeholderoverleg werd onder meer gewezen op de nood aan een harmonisering van de gezinsdefinities en de wijze waarop de bestaansmiddelen van andere gezinsleden mee verrekend worden in het bestaansmiddelenonderzoek (zie ook Gilman et al, 2021). Gegeven de beperkte gezinsinformatie in de BELMOD inputdataset was het niet mogelijk om een harmonisering van de gezinsdefinities te simuleren. Een verbetering van het statuut in de vorm van een verhoging van de bijstandsuitkeringen voor samenwonenden tot 80% van het bijstandsbarema's voor alleenstaanden werd wel gesimuleerd. Over deze simulaties wordt hier niet gerapporteerd; ze betreffen eerder een verbetering dan een harmonisering van het statuut.

- Een veralgemening van het beschouwen van de betaalde onderhoudsgelden als een aftrekbare besteding

Hieronder beschrijven we voor elke maatregel eerst de huidige wetgeving. Vervolgens volgt de inhoud van de simulaties, alsook de resultaten.

3.4.1 Huidige bestaansmiddelentoetsen

Er bestaan grote verschillen tussen de sociale bijstandsstelsels in de volledigheid van het bestaansmiddelenonderzoek. Dit was een belangrijke bevinding uit het voorbereidend onderzoek (zie [fiches](#)). De minst brede bestaansmiddelentoetsen zijn diegenen die grotendeels gebaseerd zijn op het bruto belastbaar inkomen zoals vermeld op de aangifte voor de personenbelasting (bv. IVT). Voor het leefloon wordt een veel breder bestaansmiddelenbegrip gehanteerd: via een sociaal onderzoek wordt een zeer volledig overzicht opgesteld van alle bestaansmiddelen waarover het feitelijk gezin beschikt.

Tussen deze twee uitersten bevinden zich de middelentoetsen die eveneens gebaseerd zijn op een uitgebreid overzicht van bestaansmiddelen maar dit realiseren via een extensieve vragenlijst en een verklaring op erewoord veeleer dan op basis van een sociaal onderzoek (bv. IGO). De bestaansmiddelentoetsen verschillen zowel in de bestaansmiddelen die worden onderzocht of bevraagd, als in de vrijstellingen die hierop eventueel worden toegepast⁵. Hieronder bespreken we de verschillen tussen de bijstandsregelingen in de verrekening in de bestaansmiddelentoets van het hebben van een eigen woning, en het ontvangen en/of betalen van onderhoudsgelden.

Onroerend vermogen: eigen woning

Volgens de huidige bijstandsregelingen wordt elke eigenaar, bezitter, erfpachter, opstalhouder of vruchtgebruiker van een onroerend goed (woningen, appartementen, gronden enzovoort) verondersteld onroerende inkomens te verkrijgen, zelfs voor de woning die hij zelf bewoont (FOD Financiën, n.d.) Deze onroerende inkomens worden per goed weergegeven in het kadastraal inkomen (KI), zijnde “het gemiddeld normaal netto-inkomen van één jaar”. De onroerende inkomsten worden in de middelentoetsen van de onderzochte uitkeringen en tegemoetkomingen echter op verschillende manieren al dan niet meegerekend. Hier focussen we op het inkomen van de eigen woning.

⁵ In het licht van non-take-up worden grote verschillen in bestaansmiddelentoetsen als complex en dus ongewenst beschouwd. We gaan in dit rapport niet dieper in op de wenselijkheid van deze verschillen in het licht van de specifieke doelgroep van elke bijstandsregeling en de daaraan gelieerde vraag in hoeverre het gerechtvaardigd is dat voor een algemeen bijstandsstelsel een andere bestaansmiddelentoets wordt gehanteerd dan voor een categoriaal bijstandsstelsel of dat er verschillen bestaan tussen de categoriale bijstandsstelsels onderling.

Voor het leefloon⁶ en de inkomensgarantie voor ouderen⁷ wordt geen onderscheid gemaakt tussen de eigen woning en andere onroerende goederen. Wat betreft het inkomen uit bebouwde onroerende goederen die de aanvrager in volle eigendom of vruchtgebruik bezit, wordt drie maal het globaal KI in rekening gebracht, na toepassing van een gedeeltelijke vrijstelling.

De inkomsten die voor de middelentoets van de inkomensvervangende tegemoetkoming⁸ en integratietegemoetkoming in rekening worden gebracht, zijn de gezamenlijk en afzonderlijk belastbare inkomsten die in aanmerking worden genomen voor de aanslag inzake personenbelasting en aanvullende belastingen voor het jaar - 2. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de inkomsten uit onroerend vermogen. In het geval dat een aanvrager en de persoon met wie hij een huishouden vormt geen aangifte voor de inkomstenbelasting heeft gedaan voor het jaar - 2, dan speelt het KI wel een rol. In dit geval wordt het werkelijke inkomen van het jaar van de aanvraag vastgesteld op basis van gegevens die door de aanvrager wordt aangeleverd. Bezit de aanvrager of de persoon met wie hij een huishouden vormt een eigen woning, dan wordt het KI ervan in rekening genomen als het meer bedraagt dan 3.000,00 EUR. Dit bedrag wordt verhoogd met 250,00 EUR voor elke persoon ten laste van de persoon met een handicap of voor de persoon met wie deze een huishouden vormt.

In de middelentoets voor de verhoogde tegemoetkoming⁹ wordt het geïndexeerd KI, de huur of de huurwaarde van de eigen woning meegerekend. Op dit bedrag wordt telkens een vrijstelling toegepast die wordt verhoogd per bijkomend gezinslid.

Voor de verwarmingstoelage¹⁰ worden de bruto belastbare inkomens van het huishouden in rekening gebracht. Hierbij wordt er tevens rekening gehouden met het onroerend vermogen van de gebruiker en zijn huishouden, maar het KI van de eigen woning wordt hierbij buiten beschouwing gehouden.

⁶ Art. 25 Koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie

⁷ Art. 35-36 Koninklijk besluit van 23 mei 2001 betreffende het algemeen reglement inzake de inkomensgarantie voor ouderen

⁸ Art. 8 Koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming

⁹ Art. 21 & 27 Koninklijk besluit van 15 januari 2014 betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994

¹⁰ Art. 251 Programmawet van 22 december 2008

Ontvangen onderhoudsgelden

Ook wat betreft ontvangen onderhoudsgelden bestaan er verschillen in de manier waarop de onderzochte middelentoetsen hiermee omgaan. Zo is voor het leefloon¹¹ het onderhoudsgeld dat de gerechtigde ontvangt ten voordele van kinderen die de persoon ten laste heeft vrijgesteld. Bij de IGO¹² zijn de onderhoudsgelden tussen ascendenten en descendenten vrijgesteld. De middelentoetsen van de IVT/IT¹³, VT¹⁴ en verwarmingstoelage¹⁵ houden de belastbare inkomsten in rekening, inclusief de belastbare onderhoudsgelden.

Betaalde onderhoudsgelden

Tot slot bekijken we waar de betaalde onderhoudsgelden als aftrekbare besteding gelden. De betaalde onderhoudsgelden worden doorgaans niet vrijgesteld. De enige uitzondering hier is de IGO¹⁶ waarbij de betaalde onderhoudsgelden altijd worden in mindering gebracht.

3.4.2 Simulaties

Onroerend vermogen: eigen woning

Tijdens het stakeholderoverleg werd ervoor gepleit om de onroerende inkomens van de eigen woning niet mee op te nemen in middelentoetsen, aangezien de woning essentieel is om te kunnen leven en de waarde van de woning niet beschikbaar is zolang de woning niet verkocht wordt. Dit is evenwel niet de enige optie om tot een harmonisering te komen, een andere mogelijkheid is bijvoorbeeld een geharmoniseerde gedeeltelijke vrijstelling op de eigen woning (zie BELMOD-rapport 4.1).

Aangezien de eigen woning niet belastbaar is, wordt het onroerend vermogen van de eigen woning niet opgenomen in de middelentoets van IVT/IT en de verwarmingstoelage, maar wel in die van het leefloon, IGO en VT. Bijgevolg werden het leefloon, de IGO en de VT gesimuleerd

¹¹ Art. 22 Koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie

¹² Art. 19 Koninklijk besluit van 23 mei 2001 betreffende het algemeen reglement inzake de inkomensgarantie voor ouderen

¹³ Art. 8 Koninklijk besluit van 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende tegemoetkoming en de integratietegemoetkoming

¹⁴ Art. 27 Koninklijk besluit van 15 januari 2014 betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994

¹⁵ Art. 251 Programmawet van 22 december 2008

¹⁶ Art. 39 Koninklijk besluit van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen

zonder het KI van de eigen woning mee op te nemen in de middelentoets¹⁷. Hierbij werd de assumptie gehanteerd dat het bebouwd goed met het hoogste KI overeenkomt met de eigen woning, aangezien de gegevens van het patrimoniumkadaster niet toelaten een onderscheid te maken tussen de eigen woning en eigendommen voor vreemd gebruik. Gegeven de vereiste informatie hierover ontbreekt, gaan we uit van eigendommen die niet door een hypotheek bezwaard zijn, en die niet verworven werden door betaling van een lijfrente.

Ontvangen onderhoudsgelden

Wat betreft de ontvangen onderhoudsgelden werd tijdens het stakeholderoverleg beargumenteerd om de ontvangen onderhoudsgelden ten voordele van een kind niet op te nemen in bestaansmiddelentoetsen, aangezien deze dienen om de (buiten)gewone kosten voor kinderen op te vangen.

De ontvangen onderhoudsgelden ten voordele van een kind worden in de middelentoetsen van het leefloon en de IGO niet opgenomen. Ontvangen onderhoudsgelden zijn echter wel belastbaar, zodat ze wel in rekening worden gebracht in de middelentoetsen van de IVT/IT, VT en verwarmingstoelage. In de simulaties worden bijgevolg voor deze tegemoetkomingen de ontvangen onderhoudsgelden niet mee opgenomen in de middelentoetsen. Hierbij moet echter worden opgemerkt dat de data uit de belastingaangifte niet toelaat een onderscheid te maken tussen de verschillende soorten onderhoudsgelden. Bij de simulaties wordt de assumptie gehanteerd dat de onderhoudsgelden ontvangen door personen ouder dan 65 jaar onderhoudsgelden voor een ex-partner zijn, en dat onderhoudsgelden ontvangen door personen jonger dan 65 jaar ten voordele van een kind zijn.

Betaalde onderhoudsgelden

Ten derde werd, vanuit de visie dat er enkel rekening mag worden gehouden met de middelen die de aanvrager maandelijks effectief ter beschikking heeft, tijdens het stakeholderoverleg geopperd om de betaalde onderhoudsgelden te beschouwen als aftrekbare besteding.

Voor de simulaties betekent dit dat bij de middelentoetsen van het leefloon, de VT en de verwarmingstoelage de betaalde onderhoudsgelden in mindering moeten worden gebracht. Ook hier geldt de beperking dat er geen onderscheid gemaakt kan worden tussen onderhoudsgelden voor kinderen en andere onderhoudsgelden.

¹⁷ De gedeeltelijke vrijstelling (zoals bepaald door art. 27 van het KB van 15 januari 2014 betreffende de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, § 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994) is enkel van toepassing op de eigen woning. Bijgevolg wordt deze vrijstelling niet toegepast in de simulatie.

Totale impact van de harmoniseringsvoorstellen

Tot slot simuleren we het totale effect van de drie voorstellen tot harmonisering van middelentoetsen. Hierbij werden in de middelentoetsen van de onderzochte uitkeringen en tegemoetkomingen de eigen woning en de ontvangen onderhoudsgelden dus niet meegerekend en werden betaalde onderhoudsgelden beschouwd als aftrekbare besteding.

3.4.3 Resultaten

Onderstaande tabellen tonen de impact van de gesimuleerde maatregelen en bestaan telkens uit vier delen. In de eerste drie delen worden de resultaten getoond van respectievelijk een vrijstelling van de eigen woning, een vrijstelling van de ontvangen onderhoudsgelden en het verrekenen van de betaalde onderhoudsgelden als aftrekbare besteding. In het vierde deel wordt het gecombineerde effect van deze drie maatregelen getoond.

De eerste kolom bevat telkens een referentiewaarde, zijnde respectievelijk de geobserveerde uitkeringsmassa (tabel 1) en het geobserveerd aantal begunstigden (tabel 2) zoals gerapporteerd voor 2018 in de editie 2020 van het Vade Mecum van de gegevens van de sociale bescherming in België – statistisch gedeelte. In de tweede kolom rapporteren we de procentuele verandering van de uitkeringsmassa en aantal gerechtigden volgens de simulaties. De derde kolom toont de verwachte impact op het werkelijke budget en het aantal begunstigden (i.e. de gesimuleerde procentuele verandering toegepast op de referentiewaarde).

Tabel 1 analyseert de budgettaire impact. In de eerste drie delen wordt eerst het effect getoond van elke harmonisering op het leefloon, IVT- en IT-gerechtigden en de IGO.¹⁸ Wegens interactie-effecten is er ook een impact op de bijstandsregelingen waarvoor de voorgestelde harmonisering geen wijziging inhoudt. Vervolgens wordt het gecombineerde effect van een harmonisering tussen de drie regelingen getoond.

De verwachte budgettaire impact is het grootst voor de vrijstelling van de eigen woning voor de berekening van het leefloon (37,1 mln euro op jaarbasis) en de IGO (35,1 mln euro op jaarbasis). De combinatie van beide maatregelen zou 71,5 mln euro kosten.

Een vrijstelling van de ontvangen onderhoudsgelden voor IVT- en IT-begunstigden – zoals reeds bestaat voor leefloon- en IGO-begunstigden – zou een eerder geringe meerkost van 1,9 mln euro op jaarbasis met zich meebrengen. De meerkost voor IVT en IT wordt echter deels gecompenseerd door minderuitgaven in de andere bijstandsregelingen, met name het

¹⁸ De simulaties laten niet toe een onderscheid te maken tussen begunstigden met een leefloon en deze met een equivalent leefloon. Het referentiebudget bevat daarom zowel de uitgaven voor het Recht op Maatschappelijke Integratie als voor het equivalent leefloon.

leefloon, vanwege de mogelijke interacties tussen bijstandsregelingen.¹⁹ De totale meerkost van het harmoniseren van een vrijstelling van de ontvangen onderhoudsgelden zou hierdoor maar 1,7 mln euro op jaarbasis zijn.

Het verrekenen van de betaalde onderhoudsgelden als een aftrekbare besteding in alle bijstandsregelingen zou een meerkost betekenen voor het leefloon. De totale meerkost wordt geraamd op 8,2 mln op jaarbasis.²⁰

De budgettaire impact van bovenstaande maatregelen voor de verhoogde tegemoetkoming en de toelage van het sociaal verwarmingsfonds ontbreken in tabel 1. De budgettaire impact van wijzigingen in beide regelingen kunnen we niet inschatten bij gebrek aan informatie over de gezondheids- en verwarmingsuitgaven in onze dataset.

Tabel 1. Gesimuleerde kostprijs van bestudeerde maatregelen (geen correctie voor NTU in rekening gebracht)

	Referentiebudget	Simulaties (BELMOD)	
	2018 x 1.000 Euro ²¹	Gesimuleerde procentuele verandering	Budgettaire weerslag op referentiebudget
Vrijstelling eigen woonst			
Leefloon (incl. equiv. leefloon)	1.472.744	2,52%	37.109
IVT en IT	1.575.396	- 0,05%	- 770
IGO (incl. GIB)	582.576	6,03%	35.123
Totaal	3.630.716	2,85%	71.462
Vrijstelling ontvangen onderhoudsgelden			
Leefloon (incl. equiv. leefloon)	1.472.744	- 0,01%	- 185
IVT en IT	1.575.396	0,12%	1.876
IGO (incl. GIB)	582.576	-	-
Totaal	3.630.716	0,02%	1.691
Betaalde onderhoudsgelden als aftrekbare besteding			
Leefloon (incl. equiv. leefloon)	1.472.744	0,56%	8.216
IVT en IT	1.575.396	-	-
IGO (incl. GIB)	582.576	-	-
Totaal	3.630.716	0,26%	8.216
Combinatie van 3 bovenstaande maatregelen			
Totaal	3.630.716	3,15%	81.734

Bron: Berekeningen van de FOD Sociale Zekerheid, op basis van BELMOD

¹⁹ Hier werd een vrijstelling van alle ontvangen onderhoudsgelden gesimuleerd (de data laten niet meer detail toe). De meerkost van een vrijstelling van enkel de onderhoudsgelden voor kinderen ten laste, ligt lager.

²⁰ Hier werd een vrijstelling van alle ontvangen onderhoudsgelden gesimuleerd. De meerkost van een vrijstelling van enkel de onderhoudsgelden voor kinderen ten laste, ligt lager.

²¹ Zoals gepubliceerd in de editie 2020 van het Vade Mecum van de gegevens van de sociale bescherming in België – statistisch gedeelte.

De bestudeerde maatregelen verhogen niet enkel de uitkeringsmassa voor bestaande begunstigen, ook het aantal begunstigen neemt toe. Dit geldt met name in het geval van een geharmoniseerde vrijstelling van de eigen woning. Deze maatregel zou vooral een toename van het aantal IGO-gerechtigden veroorzaken (+ 8,6%), wellicht door het relatief grote aantal woningeigenaars onder ouderen met daarnaast weinig bestaansmiddelen. Aangezien de budgettaire impact lager is (+ 6,0%) zou dit dus gaan om kleinere bedragen per begunstigde. Verder is er een meer beperkte toename van het aantal leefloon-gerechtigden (+ 1,9%) en het aantal VT-gerechtigden (+ 1,3%). De andere maatregelen hebben een geringe impact op het aantal gerechtigden (toenames van minder dan 1%).

Tabel 2: Gesimuleerde impact van bestudeerde maatregelen op aantal begunstigen (geen correctie voor NTU in rekening gebracht)

	Referentie-aantal ²² 2018	Simulaties (BELMOD)	
		Gesimuleerde procentuele verandering	Impact op referentieaantal
Vrijstelling eigen woonst			
Leefloon (incl. equiv. leefloon)	155.211	1,88%	2.916
IVT en IT	185.618	- 0,06%	- 103
IGO (incl. GIB)	107.665	8,65%	9.309
Verhoogde Tegemoetkoming	2.043.144	1,29%	26.353
Sociaal verwarmingsfonds	88.811	0,87%	770
Vrijstelling ontvangen onderhoudsgelden			
Leefloon (incl. equiv. leefloon)	155.211	- 0,02%	- 28
IVT en IT	185.618	0,07%	136
IGO (incl. GIB)	107.665	-	-
Verhoogde Tegemoetkoming	2.043.144	0,22%	4.524
Sociaal verwarmingsfonds	88.811	0,23%	203
Betaalde onderhoudsgelden als aftrekbare besteding			
Leefloon (incl. equiv. leefloon)	155.211	0,89%	1.383
IVT en IT	185.618	-	-
IGO (incl. GIB)	107.665	-	-
Verhoogde Tegemoetkoming	2.043.144	0,49%	9.981
Sociaal verwarmingsfonds	88.811	0,52%	464
Combinatie van 3 bovenstaande maatregelen			
Leefloon (incl. equiv. leefloon)	155.211	2,79%	4.329
IVT en IT	185.618	0,02%	33
IGO (incl. GIB)	107.665	8,65%	9.309
Verhoogde Tegemoetkoming	2.043.144	1,99%	40.717
Sociaal verwarmingsfonds	88.811	1,61%	1.433

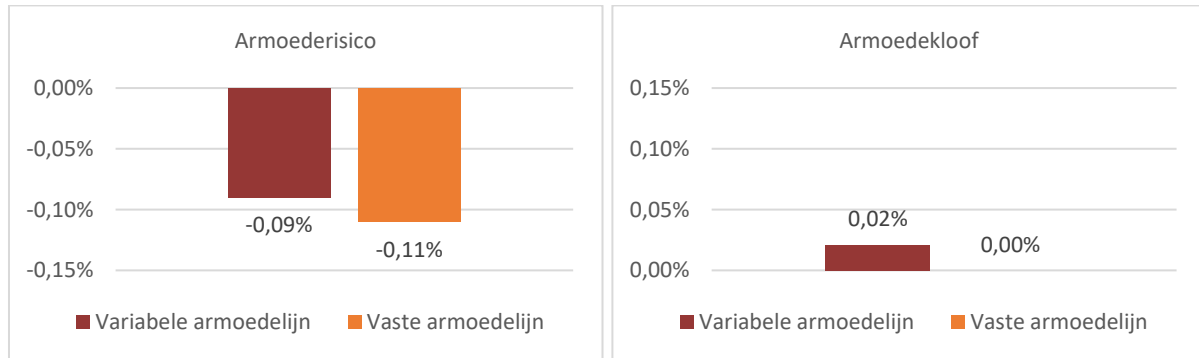
Bron: Berekeningen van de FOD Sociale Zekerheid, op basis van BELMOD

We analyseerden ook de impact van de maatregelen op het profiel van de bijstandsgerechtigde populatie naar geslacht en leeftijd, maar stelden geen significante verschuivingen in de bestaande verdeling vast.

Daarnaast analyseerden we de impact van bovenstaande maatregel op het armoederisicopercentage en de armoedekloof. Let wel: we meten hier slechts de impact van de verhoging van de bijstandsbedragen voor sommige huidige rechthebbenden en van de instroom aan nieuwe rechthebbenden. We meten niet het bedoelde effect van de maatregel:

²² Zoals gepubliceerd in de editie 2020 van het Vade Mecum van de gegevens van de sociale bescherming in België – statistisch gedeelte en Sociaal Verwarmingsfonds Jaarverslag 2019.

een verbetering van de inkomenssituatie van vele gezinnen door een verhoogde NTU. Omdat de mate waarin NTU gereduceerd wordt moeilijk te voorspellen is, en het huidige niveau overigens onbekend is, gaan de simulaties uit van een volledige take-up.



Figuur 3. Armoederisico en -kloof van de combinatie van de drie maatregelen

Figuur 3 toont dat de drie maatregelen samen het armoederisico zou verlagen met 0,09% (met variabele armoedelijn). Dit effect is bijna volledig te wijten aan de armoedereductie die we verwachten als gevolg van een veralgemeende vrijstelling van de eigen woning. Het effect op de armoedekloof is zo goed als afwezig. Met een variabele armoedelijn stijgt de armoedekloof zelfs heel licht. Door de harmonisering komt de armoedegrens iets hoger te liggen, waardoor er een minimale stijging is in het verschil tussen de armoedegrens en personen die geen voordeel putten uit de harmonisering, bijvoorbeeld wanneer er geen eigen woning is.

3.5 Communicatie, nudging en sensibilisering

Naast een vereenvoudiging van de wetgeving en een verdere automatisering, o.a. door het gebruik van actuele inkomsten in de proactieve identificatie, zijn maatregelen die inzetten op een duidelijke communicatie, informatie en meer begeleiding noodzakelijk in een beleidsplan om de take up van sociale rechten te bevorderen. Deze maatregelen spelen namelijk een grote rol in het verlagen van de informatiekosten en de psychologische en sociale kosten van de hulpvrager. Dit komt zowel uit de literatuur als uit het stakeholderoverleg naar voor. Deze maatregelen vormden ook het speerpunt van het 'Voorstel van transversale acties voor een plan ter bestrijding van de non-take-up van sociale rechten' dat de POD Maatschappelijke Integratie en de FOD Sociale Zekerheid in maart 2021 opstelden (POD Maatschappelijke Integratie [POD MI] & FOD Sociale Zekerheid [FOD SZ], 2021).

3.5.1 Belang van heldere communicatie met de burger

Communicatie speelt tijdens het volledige proces van rechtentoekenning een belangrijke rol, vanaf het informeren over het bestaan van het sociaal recht tot aan het goedkeuren of weigeren van een aanvraag of het stopzetten van een recht. Hoewel duidelijke communicatie evident kan lijken, blijken er toch verschillende struikelblokken en aandachtspunten te bestaan.

Een significante belemmering op vlak van communicatie is het complexe en bureaucratische **taalgebruik** bij de aanvraag van rechten (European Minimum Income Network [EMIN], 2018; FOD Sociale Zekerheid, 2019; Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2016). Het is aan te raden dat de doelgroep geraadpleegd wordt bij het opstellen van de aanvraagformulieren en administratieve brieven. Ook de **gebruikte talen** zelf spelen een rol, niet iedereen spreekt namelijk één van de drie landstalen (FOD Sociale Zekerheid, 2019).

Verder speelt ook het gekozen **communicatiekanaal** een rol. Voor velen zou de mogelijkheid om een aanvraag digitaal te behandelen een aanzienlijke besparing van de verplaatsingskosten betekenen. Als keerzijde hierbij moet wel opgemerkt worden dat niet iedereen over dezelfde informaticavaardigheden beschikt of in het bezit is van informaticamateriaal of internettoegang (Eurofound, 2015; Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2016). Om rekening te houden met deze digitale kloof is het aangeraden om zowel de mogelijkheid om een aanvraag digitaal in te dienen, als de mogelijkheid om de aanvraag op papier in te vullen, te behouden. In Sectie 3.5.3 wordt verder ingegaan op het belang van begeleiding van de burger.

Transparante en duidelijke communicatie is ook belangrijk om geen **foute verwachtingen** te scheppen (Buysse et al., 2017; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013). Zo wordt het aantal niet-gerechtigde aanvragen beperkt wat enerzijds een grote meerkost voor zowel overheid en betrokken partners als de burger vermijdt, en anderzijds het voorkomen van administratieve fouten vermindert wegens een lager aantal totaal te behandelen dossiers (Eurofound, 2015; Goedemé et al., 2017).

Ten slotte kan via een goede communicatie gewerkt worden aan de perceptie van bepaalde sociale rechten en de hierbij gepaarde stigmatisering die een drempel kan zijn voor de opname van sociale rechten. Zo kan een positievere en duidelijkere **'branding'** van sociale rechten, zonder aanpassing van de toekenningscriteria, de perceptie ervan verbeteren. Eurofound (2015) geeft aan dat in sommige gevallen ook wantrouwen ten aanzien van de overheid een oorzaak is van NTU. De communicatie via **partner-organisaties** laten verlopen, kan hiervoor een oplossing bieden.

3.5.2 Gebruik van nudging in communicatie met de burger

Zoals reeds besproken in deel 2, worden mensen in hun keuzegedrag verhinderd door cognitieve biases. Als een overheidsinstantie de opname van een sociaal recht wil verhogen, is het allereerst belangrijk om zich bewust te zijn van die denkfouten, maar ook om er op in te spelen door bijvoorbeeld communicatie zo aan te passen, dat de kans groter wordt dat mensen het gewenste gedrag vertonen, in dit geval: meer hun rechten gaan opnemen. Dit kan aan de hand van *nudges*. Een *nudge* is, volgens de definitie van Thaler en Sunstein (p.14, 2008), “een duwtje in de goede richting dat betrekking heeft op alle mogelijke aspecten van de keuze architectuur die het gedrag van mensen op voorspelbare wijze veranderen zonder opties te verbieden of de financiële stimulansen aanzienlijk te wijzigen.”

Nudges kunnen op vier verschillende manieren worden ingezet:

- de informatieomgeving aanpassen, o.a. door vereenvoudiging en framing. Een voorbeeld van dit soort nudge werd gebruikt in het no-show onderzoek van de FOD Sociale Zekerheid. Het aantal personen dat niet komt opdagen op hun afspraak voor de medische controle in het kader van de toekenning van IT en IVT, zonder enige verwittiging, ligt traditioneel zeer hoog. Om dit probleem aan te pakken, werden de oproepingsbrieven voor de medische controle vereenvoudigd en aangevuld met nudges en werden herinneringen via sms geïntroduceerd, wat tot een significante daling van de no-show leidde (Versavel & Kouwenhoven, 2020).
- de standaardoptie aanpassen, bijv. de alarmbelprocedure bij IVT en IT (zie sectie 3.2) is bedoeld om personen met een erkende handicap maar een te hoog inkomen op het ogenblik van hun aanvraag op te volgen doorheen de jaren om inkomensschommelingen op te sporen. Deze personen worden dan standaard opgenomen in de op te volgen groep. Merk op dat standaardopties niet mogen interfereren met het persoonlijk eigenaarschap. Met andere woorden: hulpvragers moeten de controle behouden over hun eigen situatie (zie sectie 4.1.3). De mogelijkheid moet bovendien blijven bestaan om zich aan de standaardoptie te onttrekken.
- de sociale omgeving aanpassen, bijv. sociale normen toevoegen aan een brief, zoals ‘95% van de mensen die deze brief ontvangen, dienen een aanvraag in’. Deze interventie werd toegepast in een nudgingexperiment bij FOD Financiën, waar de aanmaningsbrief voor de betaling van de personenbelasting werd aangepast om voor een snellere terugbetaling te zorgen (De Neve, Imbert, Luts, Spinnewijn, & Tsankova, 2019).
- de fysieke omgeving aanpassen, bijv. informatie over waar een aanvraag kan worden ingediend visueel weergeven op duidelijk zichtbare plaatsen in medische centra, OCMW’s, etc..

Net als voorgaande beleidsvoorstellen zoals de vereenvoudiging van de wetgeving biedt *nudging* niet dé oplossing tegen NTU. Zo zijn er randvoorwaarden en grenzen aan verbonden, zoals de kostprijs van sommige interventies en het ethische aspect. De keuze welke nudge gebruikt kan worden wordt best bepaald aan de hand van experimenteel onderzoek²³, wat tevens een (mogelijk grote) kost impliceert. Ook de impact van een *nudge* is vaak slechts beperkt en over het langetermijneffect is er weinig bekend of veelbelovend (Halpern & Sanders, 2016). Bepaalde interventies zijn echter makkelijk te integreren, zoals het toevoegen van sociale normen of visuele weergaven van informatie aan briefwisseling of informatiebrochures, waardoor zelfs een kleine impact kan opwegen tegen de kosten. Dit soort *quick wins* kunnen van groot belang zijn in de strijd tegen NTU.

3.5.3 Vorming en sensibilisering van eerstelijnsactoren, ambtenaren en burgers

Om secundaire NTU te verlagen is het belangrijk om ambtenaren goed op te leiden, op verschillende vlakken. Zo is het allereerst belangrijk dat de betrokken ambtenaren voldoende geïnformeerd worden over de **wetgeving en eventuele veranderingen**, zoals de gewijzigde manier van werken die automatisering met zich meebrengt (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013).

Om vervolgens te communiceren met de burger, is het van belang dat de overheidsadministraties beschikken over de kennis wat **'heldere communicatie'** inhoudt. Zowel de [Vlaamse](#) als de [Nederlandse overheid](#) beschikken reeds over informerende websites voor ambtenaren met richtlijnen inzake heldere en stimulerende communicatie. Ook de federale overheid organiseert, via het opleidingsinstituut [OFO-IFA](#) van FOD BOSA, opleidingen die focussen op toegankelijkheid naar de burger toe via het onthaal, e-mails of een website.

Daarnaast vermelden de POD Maatschappelijk Integratie en FOD Sociale Zekerheid (2021) in hun actieplan dat eerstelijnsactoren zich ook bewust moeten zijn van de **NTU-problematiek** en de omvang ervan. Sensibilisering en opleiding werden dan ook opgenomen als belangrijk thema, waarbinnen de actie werd geformuleerd om ervaringsdeskundigen van de POD Maatschappelijke Integratie opleidingsinitiatieven die sensibilisering voor armoede en sociale uitsluiting tot doel hebben te laten ondersteunen.

Vorming moet niet alleen gericht zijn op hulpverleners. Digitalisering brengt voordelen met zich mee, zoals minder kans op administratieve fouten en snellere procedures, maar vergroot langs de andere kant ook de **digitale kloof**. Deze kloof kent twee niveaus: de eerstegraadskloof, waarbij de toegang tot digitale middelen beperkt is, en de tweedegraadskloof, waarbij men wel over middelen beschikt, maar niet weet hoe deze te

²³ Om nudgingexperimenten op te zetten bestaan er verschillende modellen die hierbij kunnen helpen, zoals het COM-B model (Michie, van Stralen, West, 2011) en het EAST-model (BIT, 2014).

gebruiken. Naast het behoud van de mogelijkheid om een aanvraag ook op papier te kunnen indienen, is de **begeleiding** van personen die een digitale kloof ervaren dan ook van groot belang. Een maatregel zou kunnen zijn om de missies van de openbare computerruimtes in deze zin uit te breiden (POD MI & FOD SZ, 2021).

3.6 Monitoring non-take-up

Non-take-up wordt ten dele veroorzaakt door hindernissen op het niveau van de overheidsadministraties die instaan voor de uitvoering van een recht. We spreken dan van secundaire non-take-up (zie sectie 2.3). Een deel van de oplossing is daarom gelegen in het creëren van een groter bewustzijn van de problematiek van non-take-up bij hulpverlenende instanties. Een verhoogd (maatschappelijk) bewustzijn rond NTU kan mogelijk ook bijdragen tot minder negatieve sociale attitudes ten aanzien van hulpbehoevenden, en dus minder stigmatisering. Het is om deze redenen dat in het Verenigd Koninkrijk al sinds geruime tijd jaarlijkse statistieken worden gepubliceerd over de omvang van NTU (Department for Work & Pensions [DWP], 2022). Het bijkomend nut van het monitoren van NTU is dat het toelaat om het effect van beleidsmaatregelen te evalueren, met name van maatregelen die een verbeterde opname van bijstand beogen (DWP, 2022). Nochtans is het Verenigd Koninkrijk op dit moment één van de enige landen waar NTU systematisch opgevolgd wordt, mogelijk binnenkort vergezeld door Frankrijk. In Frankrijk is recent een oefening afgerond die de mogelijkheden van een gelijkaardig monitoringsinstrument exploreert (Hannafi, Le Gall, Omalek & Marc, 2022).

In tegenstelling tot in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk weten we in België weinig over de omvang van non-take-up van sociale bijstand.²⁴ Bij het ter perse gaan van deze tekst was het nog wachten op de resultaten van het TAKE-onderzoek onder leiding van de Universiteit Antwerpen. Het TAKE-onderzoek hanteert een andere methode om de omvang van non-take-up te meten dan het onderzoek in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Het is gebaseerd op een koppeling van administratieve data aan een specifieke survey bedoeld om NTU te meten. Dergelijke specifieke surveys zijn bijzonder duur en tijdsintensief (Goedemé & Janssens, 2020). Het is om die reden dat in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk geopteerd is voor een monitoringsinstrument gebaseerd op een koppeling van administratieve data en een algemene survey naar gezinsinkomens.

²⁴ Recent werd wel een analyse gedaan naar de non-take up van de Hello Belgium Railpass, een maatregel genomen in het kader van de COVID-19-crisis, die ervoor zorgde dat elke inwoner van België gratis treinrittenkaart kon aanvragen. Volgens deze analyse was de take-up van de Hello Belgium Railpass lager naarmate men een lager opleidingsniveau heeft, van andere herkomst is, of een lager inkomen heeft (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2021).

Hieronder beschrijven we kort de werkwijze gebruikt in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk en gaan we na in welke mate de Belgische overheid over het instrumentarium beschikt om een gelijkaardige monitoring op te zetten

3.6.1 Verenigd Koninkrijk

Het Britse *Department for Work & Pensions* (DWP) maakt – aan de hand van een combinatie van administratieve data, de *Family Resources Survey* (FRS) en het *Policy Simulation Model* (PSM) – jaarlijks een schatting van de take-up van bepaalde tegemoetkomingen en uitkeringen door personen in private huisvesting in Groot-Brittannië (DWP, 2022). De gebruikte administratieve data omvat de *Work and Pensions Longitudinal Study* (WPLS), de *Quarterly Statistical Enquiry* (QSE), en het *Single Housing Benefit Extract* (SHBE). De WPLS koppelt uitkerings- en programmeergegevens van het DWP over aanvragers met hun werkgelegenheidsgegevens van *Her Majesty's Revenue and Customs* (HMRC).

De take-up wordt geraamd aan de hand van de volgende formule:

$$take-up = \frac{ontvangers}{ontvangers + niet-ontvangende rechthebbenden}$$

Om de take-up te kunnen berekenen zal dus een raming moeten worden gemaakt van het aantal rechthebbenden die ook effectief gebruik maken (ontvangende rechthebbenden), alsook van het aantal rechthebbenden die geen gebruik maken van de betreffende uitkering (niet-ontvangende rechthebbenden).

Raming van het aantal ontvangende rechthebbenden (OR)

Wat betreft het aantal rechthebbenden die het recht effectief opnemen, wordt de WPLS gebruikt om het gemiddeld aantal ontvangers van de uitkering gedurende het jaar te berekenen, alsook het gemiddeld uitgekeerde bedrag. De QSE wordt hierbij gebruikt om de ramingen voor het *Pension Credit* (PC) aan te passen zodat de cijfers enkel rechthebbenden in private huisvesting weerspiegelen. Voor het *Housing Benefit for Pensioners* (HB) wordt de data rechtstreeks gebruikt (zonder aanpassing op basis van de QSE) aangezien deze uitkering hoofdzakelijk verkrijgbaar is voor private huishoudens.

Raming van het aantal niet-ontvangende rechthebbenden (NOR)

Aangezien er geen databanken bestaan met (geobserveerde) gegevens over personen die weliswaar aan de voorwaarden voldoen maar er geen gebruik van maken moet deze non-take-up op een andere manier geraamd worden. Zowel surveygegevens als administratieve data worden door het DWP jaarlijks gebruikt om het al dan niet voldoen aan de

toelatingsvoorwaarden van de uitkeringen te simuleren. Op deze manier wordt de *PSM entitlement dataset* geproduceerd.

Het *Policy Simulation Model* is een statisch microsimulatiemodel, meer specifiek een tax-benefit model die de *Family Resources Survey* als inputdataset gebruikt. Deze FRS is een jaarlijkse bevraging van ongeveer 20.000 private huishoudens in het Verenigd Koninkrijk. De bevroegde informatie omvat onder meer wedden en lonen, overheidsuitkeringen, belastingkredieten, privépensioenen en investeringen. Na het simuleren van de uitkeringen wordt de resulterende output echter nog aangepast om de NOR zo goed mogelijk in te schatten. Zo worden de huishoudens uit Noord-Ierland niet weerhouden vanwege het verschil in uitkeringsstelsels. Bijgevolg wordt de dataset ook gewogen om representatief te zijn/naar controletotalen voor Groot-Brittannië. Verder wordt de gebruikelijke aanpassing van loongegevens voor minimuminkomens niet toegepast en worden er extra gegevens uit de FRS toegevoegd. Zo kan informatie over terugbetaling van overbetaalde belastingkredieten, gerapporteerde ontvangsten van uitkeringen en aanvragen die nog in behandeling zijn toelaten om discrepanties tussen het rechthebbend zijn en het ontvangen te corrigeren.

Ten slotte wordt de data waar mogelijk gelinkt met administratieve gegevens van het DWP zodat de nauwkeurigheid van de identificatie van rechthebbenden door het PSM nog verbeterd kan worden. Geregistreerde uitkeringsbedragen kunnen dan deze die (onder)gerapporteerd worden in de FRS en/of gesimuleerd worden door het model vervangen.

Om de administratieve data te linken aan surveygegevens stelt zich het probleem dat in de enquête geen identificatienummer gevraagd wordt. Het identificatienummer van een persoon in het DWP's *Customer Information System* (CIS) moet dus gevonden worden aan de hand van bevroegde gegevens die zo uniek mogelijk zijn (*fuzzy-matching*). In eerste instantie kan een persoon bijvoorbeeld geïdentificeerd worden op basis van de geboortedatum, naam, voornaam en postcode, wat in het VK een unieke combinatie vormt. Desondanks kan identificatie hiermee niet succesvol zijn wanneer een roepnaam gerapporteerd is, bevroegde gegevens ontbreken, foutief gespeld zijn, of niet meer accuraat zijn zoals in het geval van een verhuizing. In dit laatste geval kan men een match proberen te vinden door historische gegevens te gebruiken. Indien ook op deze manier geen link gelegd kan worden tussen de FRS en administratieve data wordt een poging gedaan om via een probabilistisch algoritme de persoon in het CIS te vinden die een voldoende overeenkomstig patroon vertoont met de FRS gegevens.

De resulterende gegevens worden daarop als volgt ingedeeld:

- Voor gevallen waar koppeling met administratieve gegevens mogelijk is, worden deze geclassificeerd als OR indien ze volgens de administratieve data effectief het recht

opnemen. Wanneer er volgens de administratieve gegevens echter geen gebruik gemaakt wordt van de uitkering(en) worden deze geïnclassificeerd als NOR of niet-ontvangende niet-rechthebbenden (NONR) afhankelijk van of men volgens het model al dan niet voldoet aan de voorwaarden.

- Voor gevallen waar koppeling met administratieve gegevens niet mogelijk is, worden gevallen ingedeeld als OR wanneer dit zo gerapporteerd wordt in de FRS data, en als NOR of NONR op basis van het model indien geen ontvangst gerapporteerd wordt. Indien respondenten aangeven dat de aanvraag nog in behandeling is, worden ze bij de OR-groep ingedeeld als dit ondersteund wordt door het model.

Vanwege de sterke afhankelijkheid van de FRS worden op de resulterende raming van het take-up percentage ten slotte nog 95% betrouwbaarheidsintervallen berekend volgens de *variance estimation based on sample design*-methode.

3.6.2 Frankrijk

In Frankrijk onderzocht *La direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques* (DREES) hoe de take-up van het *Revenu de Solidarité Active* (RSA) en de *Prime d'activité* (PA) regelmatig geëvalueerd kan worden (Hannafi et al., 2022). In 2010-2011 werd hiervoor een speciale bevraging uitgevoerd. Dit is echter een kostelijk proces. Om een meer continue meting van non-take-up uit te voeren wordt momenteel onderzocht hoe de door het *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE) geproduceerde *Enquête revenus fiscaux et sociaux* (ERFS) gebruikt kan worden. Deze data combineert de rijkdom van de bevroegde gegevens in de *Enquête emploi et revenu* met administratieve inkomensgegevens met betrekking tot belastbaar inkomen en ontvangen uitkeringen. De ERFS is bovendien reeds de gebruikte input voor het INES tax-benefit microsimulatiemodel, dat toelaat om het recht op RSA en andere te simuleren.

Desondanks zijn er ook enkele beperkingen aan het gebruik van de ERFS. Zo zijn de gegevens beperkt tot private huishoudens in Europees Frankrijk. Daklozen en personen in collectieve of preciaire huishoudens zijn dus niet opgenomen in de data. Ook is er een vertraging van twee jaar op de gegevens en zijn de gegevens over sociale uitkeringen zoals gezinsbijslagen in de ERFS geaggregeerd op huishoudniveau, wat niet noodzakelijk overeenkomt met de verschillende gezinsnoties die gehanteerd worden voor uitkeringen. Verder bevat de ERFS jaargegevens over inkomens, terwijl voor RSA de drie maanden voorafgaand aan de aanvraag als referentieperiode van het bestaansmiddelenonderzoek wordt gebruikt.

De vermelde beperkingen kunnen wel deels overwonnen worden. Nowcasting zou bijvoorbeeld toegepast kunnen worden om het nadeel van het tijdsverschil van twee jaar te overbruggen. Aan de hand van een simulatie van de gezinsnoties door het simulatiemodel INES en een tussentabel kunnen de inkomens aan de relevante feitelijke gezinnen toegekend

worden. Het INES-model kan ten slotte ook de jaarinkomens gaan verdelen over de verschillende kwartalen aan de hand van de gerapporteerde historiek van arbeidsmarktposities in de *enquête emploi*.

Interessant aan de Franse studie is dat ruim aandacht wordt besteed aan de zogenaamde *bêtafout* die veroorzaakt wordt door het voorkomen van gevallen waar de simulatie aangeeft dat er niet voldaan wordt aan de toegankelijkheidsvoorwaarden, maar uit de administratieve gegevens blijkt dat het recht toch toegekend is. Ook werden sensitiviteitsanalyses uitgevoerd om de robuustheid van NTU-percentages voor de ondervertegenwoordiging van lage inkomensgezinnen en de onvolledigheid van de inkomensgegevens te meten. Deze nuttige oefeningen moeten in de Belgische context zeker herhaald worden alvorens een monitoringsinstrument in te voeren.

3.6.3 Non-take-up monitoren in België

De monitoringssystemen in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk vertrekken beiden van (1) survey-gegevens, (2) verrijkt met administratieve gegevens, en (3) een simulatiemodel dat toelaat het totaal aantal gerechtigden in te schatten, dus zowel de gerechtigden die effectief een uitkering of tegemoetkoming ontvangen als zij die ze niet ontvangen.

Hoewel verder onderzoek nodig is naar het meest ideale ontwerp van zo'n instrument, is het duidelijk dat België over de belangrijkste benodigde ingrediënten voor een monitoringsinstrument beschikt:

- een survey die specifiek peilt naar het gezinsinkomen van de Belgische gezinnen, met name de EU-SILC
- die gemakkelijk verrijkt kan worden met administratieve gegevens
- een microsimulatiemodel dat zowel op SILC als op administratieve gegevens kan lopen: BELMOD.

EU-SILC als basis voor het meten van NTU

De *EU-Statistics on Income and Living Conditions* (EU-SILC) dataset is een transversale en longitudinale steekproefenquête die gecoördineerd wordt door Eurostat en gebaseerd is op gegevens van de lidstaten van de Europese Unie. De gegevens betreffen informatie over inkomen, armoede, sociale uitsluiting en levensomstandigheden. In België wordt de EU-SILC beheerd door Statbel.

De EU-SILC beschikt over verschillende troeven om NTU in België te monitoren. Ten eerste vertrekt de EU-SILC van het sociologische gezin, dus van alle personen die samenwonen in eenzelfde woning, hun uitgaven delen en gezamenlijk voorzien in hun belangrijkste

levensbehoeften. Dit gezinsconcept leunt dicht aan bij de gezinsdefinitie die gehanteerd wordt voor de toekenning van bijstandsuitkeringen.

De EU-SILC bevraagt inkomenselementen waarover elders geen informatie bestaat. Zo is de hoogte gekend van niet-belastbare arbeidsinkomens (bv. doctoraatsbeurzen, loon betaald door buitenlandse of internationale werkgever), niet-belastbare pensioeninkomsten of uitkeringen (bv. persoonlijk assistentiebudget), bepaalde giften, en ook de betaalde en ontvangen huurgelden.

De EU-SILC bevat ook informatie over achtergrondkenmerken die belangrijk zijn om het profiel te schetsen van personen die gevoelig zijn voor NTU (bv. gezondheid, woon- en leefomstandigheden, materiële deprivatie).

Een belangrijk voordeel van de EU-SILC in vergelijking met de survey-gegevens die in het Verenigd Koninkrijk verzameld zijn is dat de SILC-gegevens zich via een uniek identificatienummer makkelijk laten koppelen aan administratieve databanken. Bovendien zijn de belangrijkste gegevens over arbeids-, vervangings- en bijstandsinkomens in de EU-SILC reeds afkomstig van administratieve bronnen (vooral fiscale gegevens, aangevuld met o.a. gegevens van POD Maatschappelijke Integratie en FOD Sociale Zekerheid over bijstandsuitkeringen). Dit betekent dat er niet gecorrigeerd moet worden voor discrepanties tussen de survey-gegevens en de administratieve gegevens.

Maar ook de SILC ontsnapt niet aan een aantal belangrijke gebreken. Net zoals de ERFIS in Frankrijk bevat de EU-SILC alleen private huishoudens. Personen die in collectieve huishoudens of instituties wonen, vallen buiten beschouwing. De omvang van de EU-SILC steekproef is overigens beperkt tot 7000-tal huishoudens. En er zijn hiaten in de informatie over de toegangsvoorwaarden (bv. werkwillegheid, medische vereisten IVT, ...) en het detail van sommige inkomens om het recht op bijstand goed te kunnen inschatten. Een deel van deze hiaten kunnen opgelost worden door een verrijking met administratieve gegevens.

Administratieve gegevens en het bijbehorende model: het BELMOD-model

Het exploreren van de meerwaarde van administratieve data om het recht op bijstand te simuleren was een belangrijk onderdeel binnen het BELMOD-project. Er werd een lijst opgesteld van de gegevens uit de belastingaangifte en het patrimoniumkadaster die door de overheidsadministraties gebruikt worden om het recht op leefloon, IGO, IVT, IT of de VT toe te kennen of te controleren. Deze gegevens zijn doorgaans gedetailleerder dan de inkomensgegevens in de SILC en nodig voor een goede raming van de noemer van het take-up percentage: de som van het aantal ontvangende en niet-ontvangende rechthebbenden. Voor de teller is informatie nodig over het aantal ontvangende rechthebbenden. Dit betekent

dat de EU-SILC voor een meting van take-up ook aangevuld moet met het effectieve recht op de inkomensgarantie voor ouderen en de verhoogde tegemoetkoming.

Een verrijking van de EU-SILC met bovenstaande data betekent dat het BELMOD-model gebruikt kan worden voor de modellering van de bijstandsrechten. Het BELMOD-model bouwt verder op het EUROMOD-model²⁵ van de Europese Commissie maar de modellering werd op tal van vlakken verfijnd, onder meer door gebruik te maken van het detail in registergegevens. Het BELMOD-model laat bijvoorbeeld toe in detail het inkomen uit onroerend vermogen te ramen dat mee in rekening wordt genomen voor het recht op leefloon en IGO, dankzij informatie over het kadastraal inkomen en de aard van elk onroerend goed (bebouwd, onbebouwd). Het BELMOD-model is ook uitgebreider dan het EUROMOD-model: ook het recht op de VT is gemodelleerd, wat betekent dat de non-take-up van dit recht mee gemonitord kan worden.

Met de combinatie van een verrijkte EU-SILC en het BELMOD-model lijkt België over een prima basis te beschikken om het DREES-onderzoek in Frankrijk te repliceren, en een continue meting van NTU uit te werken. Dergelijk monitoringsinstrument kan bijdragen tot een groter bewustzijn van NTU en tevens de basis vormen voor de evaluatie van beleidsmaatregelen die deze problematiek willen aanpakken.

4 REACTIES VANUIT HET STAKEHOLDEROVERLEG

4.1 Het Steunpunt aan het woord

4.1.1 Inleiding

Het BELMOD-onderzoek gaat in op een vraag die de voorbije jaren meermaals is gesteld: hoe kan de actuele inkomenssituatie van huishoudens meer in rekening gebracht worden bij de toekenning van uitkeringen? Ook de vraag naar de mogelijkheden voor een meer automatische toekenning kwam op verschillende fora regelmatig aan bod. Ook in de verschillende werkzaamheden van het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede kwamen beide thema's regelmatig aan bod, in bijvoorbeeld zijn tweejaarlijkse Verslagen met punten rond effectiviteit van rechten, non-take-up, statuut samenwonenden, gelijkheid en rechtvaardigheid bij rechtentoekenning,... Het was voor het Steunpunt dan ook bijzonder interessant om partner te worden in het BELMOD-onderzoek.

²⁵ [Welcome to EUROMOD Website | EUROMOD - Tax-benefit microsimulation model for the European Union \(europa.eu\)](https://europa.eu/welcometo-euromod-website)

De rol van het Steunpunt bestond vooral in het betrekken van de diverse actoren in de strijd tegen armoede bij het onderzoek, en de ondersteuning van het in overleg brengen van de onderzoeksdoelstellingen en -materiaal. In het kader hiervan organiseerde het Steunpunt een stakeholderoverleg, in samenwerking met de FOD Sociale zekerheid en BAPN. In totaal waren in de periode december 2020 – april 2022 vijf bijeenkomsten, waarvan vier in digitale vorm wegens de COVID-19-omstandigheden. De bijeenkomsten werden telkens voorbereid door de drie organisaties samen. Het onderzoeksopzet, het onderzoeksmateriaal, en de simulatieresultaten werden tijdens de verschillende vergaderingen door de onderzoekers van de FOD Sociale zekerheid voorgesteld, waarna BAPN telkens als eerste commentaren en aandachtspunten inbracht, gevolgd door een uitwisseling met de verschillende aanwezige actoren. De deelnemers kwamen uit verenigingen waar armen het woord nemen, onderzoeksinstellingen, mutualiteiten, instellingen, administraties ... De lijst van de deelnemende actoren is in bijlage opgenomen. Het Steunpunt stond in voor een heel volledig verslag van de bijeenkomsten, met weergave van de verschillende commentaren en van de uitwisseling met de onderzoekers²⁶.

In deze tekst ligt de focus op de inbreng van de stakeholders ten aanzien van de onderzoeksinput, maar verschillende discussiepunten en aandachtspunten in de strijd tegen armoede die vooraf gaan aan en verder reiken dan het BELMOD onderzoek. De tekst wordt gevoed met “*citaten*” uit de verslagen van de bijeenkomsten van het stakeholderoverleg. Deze zijn geanonimiseerd, behalve wat de input van BAPN betreft.

4.1.2 Rechtvaardige bestaansmiddelentoets

De stakeholders reflecteerden samen over de componenten van een rechtvaardige bestaansmiddelentoets voor de onderzochte uitkeringen en tegemoetkomingen, op basis van het materiaal van de FOD Sociale zekerheid. Ze bespraken welke inkomsten van de aanvrager in rekening moeten worden gebracht, wiens inkomsten uit het gezin/huishouden moeten worden meegerekend en over welke periode. Het belang van de aanvrager en het huishouden werd hierbij vooropgesteld als richtinggevend principe: wat laat de aanvrager toe erop vooruit te gaan in de moeilijke situatie waarin die zich bevindt? Wat vergroot zijn mogelijkheden om zijn recht op de uitkering of tegemoetkoming te laten gelden? Wat maakt een menswaardig bestaan voor de aanvrager mogelijk? Het belang van de aanvrager behartigen vereist in elk geval een menselijke en persoonlijke aanpak. “*Bij de bepaling van iemands bestaansmiddelen*

²⁶ De verslagen van de eerste drie bijeenkomsten zijn in de loop van het proces ook gepubliceerd geweest: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, “[BELMOD onderzoek – Stakeholderoverleg. Nota op basis van de verslagen van de drie bijeenkomsten \(03/12/2020, 12/01/2021, 09/03/2021\)](#)”, juli 2021.

*is het belangrijk om een perspectief te behouden. Achter feiten of cijfers gaat soms een andere realiteit schuil*²⁷.

Welke inkomsten?

Voor de stakeholders is het belangrijk dat bij een bestaansmiddelentoets alleen het beschikbaar of besteedbaar inkomen van de aanvrager in rekening wordt gebracht. Dat is *“het inkomen dat de aanvrager op het moment van de aanvraag werkelijk maandelijks (in cash of op een bankrekening) ter beschikking heeft”*²⁸. Vanuit dit vertrekpunt werden verschillende inkomenscomponenten tegen het licht gehouden, waarvan enkele door de onderzoekers werden opgenomen in de simulaties, zoals de ontvangen en betaalde onderhoudsgelden en de eigen woning.

Vele stakeholders zijn het erover eens dat de eigen woning op het moment van de aanvraag essentieel is voor de aanvrager en zijn gezin/huishouden om te kunnen leven en pleiten er dus voor om er geen rekening mee te houden bij een bestaansmiddelentoets. De meeste eigenaars moeten bovendien een hypotheek aflossen, noodkopers hebben veel kosten aan hun woning... Daarenboven zijn de gewestelijke premies voor huur vrijgesteld in middelentoetsen voor het leefloon/IGO en de Verhoogde Tegemoetkoming (VT). Ook wanneer de eigen woning wordt verkocht om andere kosten te kunnen dragen, bijvoorbeeld voor gezondheidszorg, zouden die inkomsten niet mogen worden meegeteld om te voorkomen *“dat mensen zichzelf verarmen”*. Andere stakeholders wijzen op *“een blijvende onrechtvaardigheid tussen degene die het geluk heeft eigenaar te kunnen zijn en degene die opgezaald zit met een huurprijs. Zal met de huurprijs van een woning worden rekening gehouden in verhouding tot het inkomen van de huurders nu de huurprijzen zo hoog zijn en de toegang tot een degelijke woning zo goed als onmogelijk is?”*. Er werden ook vragen gesteld bij de rechtvaardiging van een volledige vrijstelling van de eigen woning wanneer het gaat om een woning met een hoog KI.

“Bij de toekenning van de VT wordt gekeken naar het bruto belastbaar inkomen en niet naar het beschikbare inkomen. Dit wil zeggen dat mensen in schuldbemiddeling bijvoorbeeld, op basis van hun belastbaar inkomen geen recht hebben op de VT, terwijl ze dat wel zouden hebben op basis van het leefgeld waarover ze kunnen beschikken. Deze vaststelling is problematisch omdat de VT ook gebruikt wordt als toegangscriterium voor andere rechten of voordelen. Er zou rekening moeten worden gehouden met schulden”.

Tijdens het stakeholderoverleg werd ook geopperd om een bestaansmiddelentoets te baseren op nettolonen (of op een bepaald % van de brutolonen), om een bedrag aan spaargeld vrij te

²⁷ Alle citaten komen uit de verslagen van het stakeholderoverleg, tenzij anders vermeld.

²⁸ BAPN (2021). Bijdrage voor het stakeholderoverleg van 12/01/2021.

stellen en om rekening te houden met problematische schulden. Maar de realisatie van deze voorstellen botsten op een gebrek aan beschikbare informatie over het besteedbare inkomen van mensen. Daarom werd gevraagd naar maatregelen die een correct beeld te geven van de werkelijke inkomsten van zelfstandigen en naar een vermogenskadaster.

De stakeholders benadrukken het belang van een rechtvaardig inkomensconcept dat geharmoniseerd kan worden voor verschillende bijstandsuitkeringen en tegemoetkomingen. Daartoe moeten juiste data over de verschillende inkomenscomponenten voorhanden zijn. Tegelijk waarschuwen ze ervoor één enkele inkomensdrempel te hanteren als toekenningscriterium. Ze stellen voor om met inkomensvorken of -schijven te werken zodat mensen geen voordeel mis lopen wanneer hun inkomen de drempel net overschrijdt. Verschillende inkomensplafonds voor verschillende uitkeringen kunnen dan weer vermijden dat bepaalde groepen meerdere voordelen tegelijkertijd mislopen. Daarnaast wordt ook gepleit voor voldoende discretionaire handelingsruimte voor beroepskrachten opdat ze op basis van hun persoonlijk contact met de aanvrager alsnog in diens belang kunnen beslissen en een sociaal recht kunnen toekennen.

Wiens inkomsten?

Aan de vraag wiens inkomsten uit het gezin/huishouden van de aanvrager moeten worden meegerekend in een bestaansmiddelentoets gaat de vraag vooraf wat als een gezin/huishouden wordt beschouwd. De stakeholders wijzen vooreerst op de verschillen in de definitie van gezinssamenstelling in de verschillende regelgevingen en vragen om een harmonisering ervan. Tegelijk klagen ze de gevolgen aan van het statuut samenwonende in verschillende situaties²⁹ en vragen ze om in de regelgeving meer rekening te houden met nieuwe woonvormen, met solidariteit met lotgenoten en dak- en thuislozen en met verschillende gezinssituaties.

In het onderzoek werd de volgende piste gesimuleerd: een optrekking van de uitkeringsbedragen van samenwonenden tot 80 % van het bedrag van alleenstaanden, rekening houdend met de werkelijke schaalvoordelen³⁰. Sommige stakeholders pleiten voor een volledige individualisering van rechten. Anderen vragen naar tussenoplossingen en naar onderzoek naar de impact van een afschaffing van het statuut samenwonenden, en

²⁹ Zie voor een overzicht van deze situaties en van mogelijke oplossingspistes: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). [Memorandum voor de federale en regionale verkiezingen 2019: Samenwonen erkennen, ondersteunen en aanmoedigen](#), Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Zie ook de actie van RWLP in 2021 ([STOP au STATUT COHABITANT!!! \(rwlp.be\)](#)) en het dossier van Vivre ensemble [Statut cohabitant : à quand la fin ? - Action Vivre Ensemble \(vivre-ensemble.be\)](#)

³⁰ Deze simulatie werd gebruikt om het debat te voeden, maar omdat het veeleer om een verbetering van het statuut 'samenwonenden' dan om een harmonisering ging, werd deze analyse niet weerhouden in sectie 3 van het rapport.

vermelden interessante praktijken bij bepaalde instanties. Een specifiek voorstel was om het statuut samenwonenden af te schaffen voor -30-jarigen³¹. Dit statuut belet de meest kwetsbare jongeren immers thuis te blijven wonen om kosten te vermijden en geld te sparen, zoals meer welgestelde jongeren steeds langer doen. Bovendien zitten ze in een belangrijke levensfase waarin ze keuzes moeten maken rond opleiding, werk en huisvesting, waarbij ze meer en meer (noodgedwongen) kiezen voor verschillende vormen van samenwonen. Hoewel de precaire situatie voor deze groep voor alle stakeholders herkenbaar is, was er veel debat. Omwille van de wooncrisis hebben huurders uit alle leeftijdsgroepen bijna geen andere keuze dan te gaan samenwonen om een degelijke woning te vinden. Een dergelijke leeftijdsgrens is arbitrair, veroorzaakt een financiële terugval op 30 jaar, en het zou om discriminatie op basis van leeftijd kunnen gaan. Er werd geopperd om de opportuniteit van “*intergenerationeel samenwonen*” te onderzoeken, wat een oplossing kan bieden voor meerderjarigen die thuis blijven wonen.

Over welke periode?

De stakeholders zijn het erover eens dat bestaansmiddelentoetsen gebaseerd moeten zijn op de meest actuele inkomensgegevens. Mensen in armoede maken immers plotse, onverwachte veranderingen mee, zowel in hun situatie (qua werk, gezin, wonen), in hun statuut als in hun inkomen. Uit onderzoek blijkt dat veranderingen in status een factor van non-take-up van sociale rechten zijn (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2016).

“Rechtentoekenning moet snel kunnen gaan, inspelend op de actuele, vaak snel veranderende situatie van mensen”.

Gegevens over de huidige inkomenssituatie zijn echter niet (voor iedereen) voorhanden in administratieve databanken. Alleen via sociaal onderzoek en maatwerk kunnen deze achterhaald worden, wat in tegenstrijd lijkt met automatisering, en niet steeds haalbaar is. Toch wijzen de stakeholders op enkele mogelijkheden om korter op de bal te kunnen spelen.

- Werk met voorschotten en vermijd terugvorderingen. *“Het is onmenselijk mensen een voorschot te ontzeggen wanneer ze aan de grond zitten”.*
- Werk met ‘vermoedelijke inkomsten’. *“Waarom gaan we er niet van uit dat de gefundeerde vermoedens kloppen en aanvaarden we de gevolgen ervan? We kunnen dat opvolgen zonder retroactief in te grijpen. Mensen moeten wel de mogelijkheid hebben om hun actuele situatie aan te tonen”.*
- Stel alarmbelprocedures in bij grote inkomensveranderingen³².

³¹ Voorstel van BAPN in het kader van de consultatie ter voorbereiding van het vierde federale armoedeplan.

³² Zie bijvoorbeeld de alarmprocedure bij het Vlaamse Groeipakket.

Herinner mensen eraan dat ze een wijziging in hun situatie moeten aangeven. Ze denken daar immers meestal zelf niet aan. Bovendien weten ze niet welk effect deze verandering heeft op hun rechten. *“Deze mensen leven in moeilijke omstandigheden die erg ingewikkeld zijn en waarin ze vaak onvoldoende geïnformeerd en ondersteund worden. Bovendien zijn ze in het ongewisse over hun rechten wanneer ze een verandering van situaties aangeven. Zal het in hun voordeel zijn of zullen ze slechter af zijn? Hoe kunnen ze deze ‘keuze’ maken? Mensen moeten hun situatie ergens de baas kunnen zijn zodat ze hun eigen belang zelf kunnen verdedigen”*. Waarschijnlijk zijn ook een aantal veranderingen in situaties in databanken zichtbaar.

Belang van de aanvrager en privacy

“Wat is het meest in het belang van de aanvrager en het huishouden? Andere principes zoals bijvoorbeeld vereenvoudiging of zelfs automatisering mogen er niet toe leiden dat dit principe opgeofferd wordt”.

Voor de stakeholders primeert het belang van de aanvrager op de door de onderzoekers vooropgestelde principes bij een rechtvaardige bestaansmiddelentoets: volledigheid, realiteit, actualiteit en eenvoud (zie sectie 3.4). Dat bleek reeds uit hun pleidooi om een bestaansmiddelentoets te baseren op het actueel beschikbaar inkomen van mensen, rekening houdend met hun complexe situatie.

Ook het principe van eenvoud moet ingevuld worden vanuit het belang van de aanvrager. *“We kunnen wel nadenken over systemen, maar ondertussen zitten mensen echt in de miserie”*. Eenvoud moet in de eerste plaats de mensen ten goede komen en mag niet beperkt blijven tot efficiënt administratief functioneren. *“Wanneer zaken eenvoudig zijn voor de mensen, dan zijn ze toegankelijk”*. Dit geldt voor wetgeving, informatie, brieven, invulformulieren... Daarnaast wijzen de stakeholders erop dat een grotere voorwaardelijkheid tegelijk een grotere complexiteit met zich mee brengt en dus haaks staat op eenvoud. Bovendien gaat het onvermijdelijk gepaard met controles en eventuele sancties die een inbreuk kunnen betekenen op het privéleven van mensen.

Volgens de stakeholders worden er te vaak twee maten en twee gewichten gehanteerd wanneer het recht op privacy in het geding is. Ze klagen vooreerst de ongelijke behandeling aan bij de bepaling van de bestaansmiddelen van aanvragers van tegemoetkomingen en uitkeringen enerzijds en van meer gegoede burgers, via de fiscaliteit, anderzijds. *“Tijdens het sociaal onderzoek voorafgaand aan de toekenning van het leefloon hebben de OCMW’s immers de mogelijkheid om informatie te verzamelen over de spaargelden van de hulpvragers. Tegelijk is het veelzeggend dat er geen gegevens worden bijgehouden over het patrimonium van mensen. Er wordt met twee maten en twee gewichten gewerkt”*. Er is dan ook nood aan een vermogenskadaster in het kader van een rechtvaardige fiscaliteit.

Vervolgens stellen de stakeholders vast dat *“wanneer het erom gaat mensen iets extra te geven de privacy als excuus wordt boven gehaald, wanneer het erom gaat mensen te controleren, speelt het respect op de privacy minder. Ondertussen lopen mensen belangrijke inkomsten mis”*. Bij een bestaansmiddelenonderzoek is dus zowel het volgen van de regelgeving als soepelheid nodig. De privacy van de aanvrager staat voorop maar mag tegelijk het recht op hulp niet in de weg staan. Voor sommigen kan volledige automatisering een oplossing bieden voor de privacykwestie. Er is dan immers geen face to face contact meer nodig waarbij vaak andere informatie wordt gevraagd dan strikt noodzakelijk is. Voor anderen betekent volledige automatisering juist het verlies van controle over de opslag en gebruik van eigen gegevens en dus van privacy.

4.1.3 Automatisering

In de strijd tegen non-take-up van rechten hebben acties binnen de verschillende gradaties van automatisering van rechten een belangrijke meerwaarde (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2013; POD Maatschappelijke Integratie en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2020) : een pure automatische toekenning, automatische actualisering van situaties, proactieve initiatieven, en administratieve vereenvoudiging. De stakeholders zijn het eens dat *“automatisering zoveel mogelijk moet gebeuren, maar geen automatisme mag worden”*. Dit wil zeggen dat automatisering geen doel op zich mag worden maar steeds ten dienste van de aanvrager moet staan. Dit veronderstelt ook mogelijkheden tot menselijke controle en begeleiding. Vooreerst moet de aanvrager eigenaar kunnen blijven van zijn dossier en situatie, dankzij voldoende en duidelijke informatie en persoonlijke begeleiding, zeker gezien de toegenomen digitalisering van de dienstverlening. *“Automatisering is zeer complex en technisch. Voor mensen in armoede wordt het erg moeilijk om hun eigen dossier te begrijpen en op te volgen. Het is belangrijk dat ze een zekere controle behouden over hun situatie. Dat kan onder ander door te weten en te begrijpen wat hun rechten zijn en hoe die hen worden toegekend. Het automatische proces moet kenbaar en beheersbaar zijn. Mensen dreigen te verdwijnen in een administratieve mallempelen die geen rekening meer houdt met wat mensen echt meemaken in hun leven: er is geen menselijke begeleiding meer, mensen hebben geen controle of keuze meer waardoor bepaalde zaken zich tegen hen kunnen keren. Het is belangrijk dat mensen in armoede meester blijven van hun eigen situatie”*.

Vervolgens moeten automatische processen kunnen bijgestuurd worden en fouten kunnen worden rechtgezet door beroepskrachten zonder dat de aanvrager hiervan de dupe is, dankzij voldoende kennis van de wetgeving en van de persoonlijke situatie van de aanvrager. *“De kwaliteit en performantie van de beschikbare data bij automatisering zijn cruciaal. Wanneer de datastroom niet correct is, of de realiteit niet dekt, doet automatisering meer kwaad dan goed. Er moet vermeden worden dat er een onterecht ‘computer says no effect’ optreedt.*

Menselijke controle is essentieel, maar wordt in de praktijk steeds moeilijker. Door de automatisering daalt de kennis van de wetgeving bij bijvoorbeeld maatschappelijk assistenten, terwijl die voor de controle juist erg belangrijk is”.

Wat de proactieve identificatie van potentiële rechthebbenden op basis van een actuele inkomensnotie betreft, wijzen de stakeholders op het misleidend gebruik van de term ‘actueel inkomen’ in deze context. Gegevens uit databanken zijn immers veelal niet de meest actuele. Bovendien moet de vraag welke doelgroep niet wordt bereikt via proactieve identificatie blijvend gesteld worden. De hele oefening toont volgens hen vooral aan dat automatische identificatie systematisch gepaard moet gaan met andere manieren om mensen te bereiken en begeleiden.

4.1.4 De mens achter de bestaansmiddelentoets

Hoewel de stakeholders heel erg opgezet waren met dit onderzoek en hun bijdrage eraan, stellen ze ook vast dat er nog vele vragen onbeantwoord blijven en dat de grenzen van het onderzoek niet samen vallen met de grenzen van armoede of non-take-up van rechten. Ze pleiten voor voldoende mogelijkheden voor persoonlijke contacten en begeleiding, in het belang van mensen in armoede en een menswaardig bestaan.

Adequate uitkeringen

De stakeholders pleiten voor een menswaardig inkomen voor iedereen³³. Ze stellen samen met de onderzoekers onmachtig vast dat de impact van de onderzochte simulaties op het armoederisico zeer beperkt is omdat de onderzochte uitkeringen veelal een stuk onder de armoederisicogrens liggen. De stakeholders herinneren aan de doelstelling van verschillende federale regeerakkoorden om de uitkeringen op te trekken tot aan de armoedegrens.

Persoonlijke begeleiding

Non-take-up van rechten is een complex probleem waarop automatisering slechts een deel van het antwoord is. Mensen in armoede hebben bij hun vraag naar (financiële) hulp vooral nood aan:

- Duidelijke informatie, niet alleen digitaal, ook op papier en mondeling: waar kunnen ze terecht? Waar hebben ze recht op? Wanneer vervalt dat recht? Hoe verloopt de procedure, welke stappen zijn nodig? Wat gebeurt er met de bezorgde informatie? Welke gevolgen hebben veranderingen in de situatie?

³³ Zie onder andere BMIN (2018). [De laagste inkomens omhoog - voor een leven in waardigheid, gemeenschappelijk memorandum, federale verkiezingen 2019.](#)

- Persoonlijke begeleiding: Bij wie kunnen ze terecht? Wie beheert samen met hen hun dossier? Wie kan helpen bij digitale aanmeldingen en toepassingen? Wie houdt het overzicht? Waar kunnen ze terecht voor onmiddellijke hulp in nood? Wie volgt hun (snel wijzigende) situatie mee op?

Tegen de achtergrond van een toenemende digitalisering van de dienst- en hulpverlening stelt deze nood zich extra scherp.

4.2 BAPN aan het woord

In dit deel geven we ruimte aan het BAPN (Belgian Anti-Poverty Network – Belgisch Netwerk Armoedebestrijding), om weer te geven hoe zij het BELMOD-onderzoek hebben ervaren.

4.2.1 Betrokkenheid van BAPN in het BELMOD-onderzoek

Wij willen vanuit BAPN eerst ingaan op de manier waarop wij betrokken werden bij het BELMOD-onderzoek. Het was een goede beslissing van het BELMOD-team om BAPN samen met het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (hierna het Steunpunt) intens te betrekken in het verloop van het onderzoek. Het komt vaker voor dat men bij studies een reactie of inbreng vraagt vanuit de ervaringen van mensen in armoede. Helaas gebeurt dit dan meestal op het einde wanneer het onderzoek bijna afgerond is, waardoor er slechts in beperkte mate en soms zelfs helemaal geen bijstellingen mogelijk zijn. Het BELMOD-team heeft BAPN en het Steunpunt bij het onderzoek betrokken vanaf het moment dat er eerste voorlopige teksten geproduceerd werden. Tussentijdse teksten werden ons van tevoren toegestuurd en we kregen in een vijftal vergaderingen de mogelijkheid om deze met het team verder te bespreken. BAPN kreeg specifiek de rol toebedeeld om de stem van mensen in armoede te vertegenwoordigen zodat deze meegenomen kon worden in het onderzoek.

BAPN is daarvoor goed geplaatst. Het is samengesteld uit vier regionale netwerken armoedebestrijding die actief zijn in Vlaanderen, Wallonië en Brussel en die op hun beurt meestal bestaan uit verenigingen waarin mensen in armoede samenkomen en hun ervaringen met elkaar bespreken over problemen die ze tegenkomen door in armoede te moeten leven³⁴. Samen met de regionale netwerken ijvert BAPN al verschillende decennia voor een adequaat en toegankelijk minimuminkomen dat minstens boven de Europese armoedegrens moet uitstijgen. Als resultaat van een Europees project genaamd EMIN (European Minimum Income

³⁴ Het gaat specifiek om de volgende organisaties:

- Vlaams Netwerk tegen Armoede;
- Réseau wallon de lutte contre la pauvreté;
- Le Forum Bruxelles contre les inégalités;
- Brussels Platform Armoede.

Network) heeft BAPN in 2014 het Belgian Minimum Income Network (BMIN) opgericht. Daarin nemen verschillende organisaties uit het sociale middenveld deel zoals vakbonden, mutualiteiten, onderzoekscentra en andere sociale organisaties.

We konden putten uit de vele uitwisselingen in verenigingen, samengebracht in de regionale netwerken, en uit het werk met de BMIN-partners om de tussentijdse teksten van het BELMOD-team door te nemen en commentaren en voorstellen te formuleren. Vele van onze bemerkingen werden opgenomen in nieuwe versies van de teksten en waar dit niet kon, werd ons door het team uitgelegd welke belemmeringen in de weg zaten om toe te passen wat we voorstelden. Dit is een belangrijk punt dat ook in het bredere stakeholdersoverleg door het BELMOD-team werd toegepast en dat door iedereen erg geapprecieerd werd. Zo wisten we waar de obstakels zitten om de toegankelijkheid van de sociale bescherming nog verder te kunnen verbeteren en de non-take-up te verminderen.

4.2.2 Het belang van de aanvrager

Door aan te geven wat in onze voorstellen op dit moment niet realiseerbaar is, werden ons pistes aangereikt om bij de bevoegde politieke en administratieve overheden te bepleiten om ook deze belemmeringen aan te pakken als opvolging van het onderzoek. Als voorbeeld kunnen we de spanning aangeven die bestaat tussen de verschillende principes bij het verbeteren van de toegankelijkheid van de sociale bescherming zoals hierboven geschetst bij het stakeholdersoverleg: het belang van de aanvrager moet bovenaan staan en mag niet opgeofferd worden aan andere principes zoals volledigheid van gegevens, realisme in het verzamelen van gegevens of eenvoud voor de behandeling door de administratie om meer automatisering te kunnen inschakelen. Een aantal van de huidige middelentoetsen gebruiken gegevens van databanken maar die soms teruggaan tot twee jaar voordien terwijl rekening moet gehouden worden met de actuele inkomenssituatie van de aanvrager, nl. wat maandelijks ter beschikking is in cash of op een bankrekening op het moment van de aanvraag.

4.2.3 Automatische toekenning van rechten en proactieve identificatie

Automatisering is een goede zaak om te voorkomen dat de aanvrager telkens opnieuw gegevens moet doorgeven waarover de overheid al via andere kanalen beschikt. Maar dit mag niet leiden tot negatieve gevolgen voor de aanvrager. De automatische toekenning van rechten is een werkerrein waar BAPN en de regionale netwerken, samen met andere sociale middenveldorganisaties, eveneens al jaren voor ijveren. En er is, over de lange termijn gezien, al veel vordering in gemaakt. De proactieve flux in het kader van de verhoogde tegemoetkoming is daarvan een mooi voorbeeld. De toepassing ervan laat een betekenisvolle toename zien van het aantal rechthebbenden die op die manier hun sociale rechten hebben kunnen bekomen. Maar ook deze aanpak lijdt onder het gebrek aan actualiteit van de

gegevens vermits het gebaseerd is op de gegevens van de belastingaangiften die dateren van twee jaar voordien, met alle nadelige gevolgen die dat met zich mee kan brengen.

Het gebrek aan actualiteit van de gegevens die databanken ter beschikking kunnen stellen, blijft vaak een grote hindernis. Het vormde in de besprekingen met het BELMOD-team vaak een probleem om in te kunnen gaan op enkele van onze voorstellen. Verder onderzoek zou een actueler alternatief tot stand moeten brengen. Daarom willen we er bij de politieke en administratieve overheden op aandringen de nodige middelen te voorzien om deze belemmeringen in de structuur van de databanken weg te werken. We zouden dus moeten komen tot een 'aangepaste' proactieve flux, of m.a.w. tot een proactieve identificatie op basis van actuele gegevens... in het belang van de aanvrager.

In het onderzoek wordt ervoor gewaarschuwd dat dit alles een grotere inzet vergt van personeel, maar ook dit mag geen reden zijn om de 'aangepaste' proactieve flux niet te veralgemenen naar alle onderdelen van de sociale bescherming... in het belang van de aanvrager.

4.2.4 Een rechtvaardige middelentoets...

Verschillende systemen van sociale toelagen hanteren een middelentoets om na te gaan of aanvragers recht hebben op de uitkering van de overheid die op hen van toepassing kan zijn. Het is niet onlogisch dat de overheid dan een bestaansmiddelenonderzoek inlast om te zien of de aanvrager inderdaad niet over andere inkomsten beschikt waaruit hij kan putten. Daarbij stelt zich de vraag welk concept van 'bestaan' de overheid voor ogen heeft. Gaat het om een vorm van overleven of gaat het om een 'menswaardig' bestaan. Voor dit laatste zijn er al allerlei indicatoren opgesteld die richting kunnen geven. Daar moet in "een rechtvaardige middelentoets" rekening mee gehouden worden. In het onderzoek gaat het al over de vrijstelling van het kadastrale inkomen van de eigen woning die men zelf bewoont en onderhoudsgelden die men aan anderen betaalt of ontvangt voor de kinderen. Maar we moeten ook nagaan in hoeverre spaargelden kunnen vrijgesteld worden. Vanuit de banksector wordt aangegeven dat men over een som van 5 tot 6 keer het maandinkomen (of in dit geval het uitkeringsbedrag) moet beschikken om onvoorziene uitgaven te kunnen opvangen. Aanwezige spaargelden zouden tot op die hoogte dus eveneens moeten vrijgesteld worden.

4.2.5 ... en privacy

Een middelentoets die rechtvaardig wil zijn moet de aanvrager gelijk behandelen zoals alle burgers. Vaak zien we dat voor bepaalde inkomensvervangende toelagen en uitkeringen voorwaarden gesteld worden of gegevens opgevraagd worden die voor de gewone burger niet mogen opgevraagd worden, bijvoorbeeld in het kader van de belastingaangifte. Dat is echter wel het geval bij de verhoogde tegemoetkoming waar rekening gehouden wordt "met

de werkelijk geïnde of verkregen bedragen op roerende goederen, verhoogd met innings- en bewaringskosten en andere soortgelijke kosten”, zo lezen we in een technische fiche van het onderzoek. In verband met de bescherming van de privacy van de burger - maar ook breder - lijkt het ons interessant om de resultaten van het BELMOD-project van naderbij te laten bekijken door een expert of organisatie gespecialiseerd in mensenrechten, bijvoorbeeld door een samenwerking tussen het Steunpunt en Unia.

4.2.6 Steeds persoonlijke begeleiding mogelijk

In de loop van het BELMOD-onderzoek is meermaals gebleken dat de verschillende principes waaraan een rechtvaardige middelentoets moet beantwoorden zoals volledigheid, realisme, actualiteit, automatisering... elk op zichzelf geen afdoend antwoord bieden. Slechts één principe staat als een paal boven water, nl. het belang van de aanvrager. Wanneer een potentiële rechthebbende op het punt komt om een aanvraag in te dienen kan men ervan uitgaan dat dit bijna altijd gepaard gaat met een drastische en recente wijziging van zijn situatie. Maar die wordt door de databanken waarop een beroep kan gedaan worden, niet zo snel verwerkt. Daarom moet de piste van een direct persoonlijk contact met een begeleider van de overheidsdienst waartoe men zich richt steeds mogelijk zijn.

Meermaals werd ook aangegeven dat de inkomensbedragen die gehanteerd worden als grens om aanspraak te kunnen maken op een bepaald recht niet op wetenschappelijke basis gestoeld zijn en soms zelfs zeer arbitrair zijn. Men zou ze eerder moeten beschouwen als een richting waar de grens moet getrokken worden. En dat betekent – zoals ook door anderen in het stakeholdersoverleg bepleit werd – dat in elke dienst of instantie die moet oordelen over de toekenning van het recht een beambte ter beschikking moet zijn die de bevoegdheid heeft om de grensbedragen te interpreteren in het licht van de situatie die zich voordoet, m.a.w. ... in het belang van de aanvrager.

4.2.7 Resultaten van de simulaties

De verschillende voorstellen ter verbetering die in de uitwisseling met de stakeholders naar boven kwamen en werden toegepast door het BELMOD-team in de simulaties blijken niet zo'n grote meeruitgaven voor de overheid met zich mee te brengen. Alles in verhouding genomen lijkt het om beheersbare bedragen te gaan. Als je daarnaast bekijkt hoeveel rechthebbenden door deze verbeteringen effectief hun recht kunnen verkrijgen dan betekent de beperkte budgettaire toename een verantwoorde investering in het welzijn van rechthebbenden op een sociale tegemoetkoming. Tegelijk betekent het dat in die richting moet verder gewerkt worden om de toch nog grote aantallen niet-geïdentificeerde gerechtigden eveneens te kunnen bereiken. Een vervolg op dit BELMOD-onderzoek is dan ook daarom erg nodig... in het belang van alle mogelijke aanvragers.

4.2.8 Tot slot...

Tot slot willen we onze waardering uitspreken voor de manier waarop het BELMOD-team het onderzoek gevoerd heeft door de samenwerking met het Steunpunt en met BAPN aan te gaan en in te gaan op het voorstel om een bredere groep stakeholders en specifiek mensen in armoede te betrekken. Dat heeft het voor het team zeker niet gemakkelijker gemaakt, maar we menen dat het een verruiming en verrijking aan het onderzoek heeft meegebracht. Deze manier om aan onderzoek te doen zou meer bekendheid moeten krijgen en de norm worden. Politieke en administratieve verantwoordelijken die meestal de opdrachtgevers zijn van dergelijke onderzoeken, zouden de nodige budgetten moeten voorzien om de bredere betrokkenheid van mensen in armoede - via hun verenigingen en netwerken – en van sociale middenveldorganisaties, bij het onderzoek mogelijk te maken.

5 CONCLUSIES

De adequaatheid van de Belgische sociale bescherming wordt ten dele ondermijnd doordat hulpbehoevenden niet altijd gebruik maken van de bijstand waar ze recht op hebben. De veelheid van factoren die aan de basis hiervan liggen, vereisen een breed gamma aan beleidsmaatregelen in de strijd tegen non-take-up. De oorzaken van non-take-up situeren zich op het niveau van de hulpbehoevende, op het niveau van de uitvoerende administraties én op het niveau van de regelgeving. Bij de hulpbehoevende speelt dat een aanvraag indienen vaak een complex proces is waaraan zowel informatie-, aanvraag- als psychosociale kosten verbonden zijn. En zelfs personen voor wie de voordelen van bijstand verkrijgen makkelijk opwegen tegen deze kosten, kunnen door tal van gedragsbarrières toch gehinderd worden om daadwerkelijk een aanvraagprocedure te doorlopen. De gedragswetenschappen wijzen op het belang van verliesaversie, status quo bias, Administraties liggen vaak mee aan de basis van NTU omdat ze er niet altijd in slagen om gedetailleerde wetgeving te vertalen naar eenvoudige aanvraagprocedures en duidelijke communicatie. Daarenboven worden hulpvragen niet altijd foutloos, laat staan aanklappend, afgehandeld. Op het niveau van de regelgeving wordt bepaald wie hulpbehoevend is en dus recht heeft op bijstand, en wie niet, en moet dit worden omgezet in begrijpelijke en eenvoudig uit te voeren wetgeving. Op beide vlakken kan de regelgeving tekort schieten. Situaties waarin kwetsbare personen formeel uitgesloten worden van bijstand, wordt tertiaire non-take-up genoemd.

De voorgestelde beleidsmaatregelen pakken de oorzaken op verschillende niveaus aan. De voorstellen tot een verdere automatisering (met name de proactieve toekenning en de proactieve identificatie) beogen vooral een reductie van de informatie- en aanvraagkosten op het niveau van de hulpbehoevende. De voorstellen tot vereenvoudiging en harmonisering spelen vooral in op de oorzaken op het niveau van de administratie en regelgeving. We formuleerden ook een aantal voorwaarden voor een verdere automatisering op vlak van te

ontwikkelen datafluxen. En we presenteerden een aantal aandachtspunten op vlak van heldere communicatie en nudging. Ten slotte werd het belang van de systematische monitoring van non-take-up beklemtoond. We herhalen hier kort voor elke voorgestelde beleidsmaatregel de belangrijkste conclusies.

Proactieve toekenning betekent dat het recht op bijstand volledig automatisch geopend wordt zonder voorafgaande vraag van de potentieel rechthebbende. Proactieve toekenning gebeurt in België reeds voor tal van afgeleide rechten (bv. het sociaal tarief voor gas en elektriciteit). Voor niet-afgeleide middelengetoetste voordelen is proactieve toekenning minder geschikt omdat in dat geval de bestaansmiddelen van de hulpbehoevende zo volledig mogelijk in kaart moeten worden gebracht. Daarvoor ontbreken een aantal registergegevens, bijvoorbeeld het roerend vermogen. Bij proactieve toekenning moet men zich hoeden voor het gevaar van een omgekeerde logica waarbij de beschikbaarheid van de data de toekenningscriteria bepalen en waardoor het sociaal recht de oorspronkelijke doelgroep niet (volledig) bereikt. Het is verder aanbevolen om de optie voor burgers om zelf een aanvraag op te starten te blijven voorzien. Dit onder meer vanwege het kenmerk van sociale bijstandssystemen met proactieve werking om te focussen op enkel de personen die reeds gekend zijn in het systeem.

Omwille van de grenzen die bestaan aan de mogelijkheden tot proactieve toekenning, dient het pad van de proactieve identificatie verder geëxploreerd te worden. Bij proactieve of automatische identificatie zal de bevoegde overheidsinstantie initiatieven nemen om potentiële begunstigden te identificeren op basis van beschikbare elektronische gegevens en aanmoedigen om een aanvraag in te dienen. In het kader van het BELMOD-project werd onderzocht of een proactieve identificatie opgezet kan worden voor potentieel gerechtigden op IVT/IT, de IGO en de VT. Daartoe werd een actuele inkomensnotie ontwikkeld op basis van relatief actuele gegevensstromen die hoofdzakelijk afkomstig zijn van de openbare instellingen voor sociale zekerheid in België. In dit rapport focussen we op de resultaten voor de IVT en IT. De middelentoets die het recht op IVT en IT bepaalt, is in de meeste gevallen gebaseerd op het fiscale inkomen van twee jaar voordien. 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 gemaakt worden van een actuele inkomensnotie. Met behulp van deze actuele inkomensnotie kan een instrument opgezet worden om het inkomen en de gezinssituatie van personen die op grond van hun verminderde verdien capaciteit of verminderde zelfredzaamheid in aanmerking komen voor een 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.

Verdere verbeteringen op het vlak van de proactieve identificatie of zelfs proactieve toekenning van bijstand zijn sterk afhankelijk van een verdere ontsluiting of ontwikkeling van registergegevens. Een belangrijk hiaat in het huidige datalandschap zijn actuele gegevens over de inkomens van zelfstandigen. Verdere automatisering wordt tevens geremd door de geringe informatie die beschikbaar is over het vermogen van burgers. De informatie over het roerend vermogen is zeer onvolledig; over het onroerend vermogen is meer informatie beschikbaar, althans over de onroerende goederen die in België gelegen zijn. Maar het kadastraal inkomen is een zeer onvolkomen indicator voor de huidige waarde van een onroerend goed. De kwaliteit van de beschikbare gegevens is van primordiaal belang. De toekenning van de sociale tarieven voor gas en elektriciteit toont dat gebrekkige kwaliteit in specifieke gevallen kan leiden tot een blokkering van sociale rechten.

In het rapport werden vele goede redenen genoemd om te investeren in een vereenvoudigde wetgeving. In het kader van het BELMOD-onderzoek zochten we vooral naar maatregelen om het wetgevend kader voor de verschillende bijstandsregelingen in België te harmoniseren. In overleg met de stakeholders werden volgende voorstellen verder onderzocht: een veralgemening van de vrijstelling van de eigen woning, een veralgemening van de vrijstelling van de ontvangen onderhoudsgelden voor kinderen ten laste en een veralgemening van het beschouwen van de betaalde onderhoudsgelden als een aftrekbare besteding. De totale kost van dit pakket aan maatregelen wordt geraamd op 81,7 mln euro op jaarbasis (op basis van uitgavemassa 2018). De grootste kost is verbonden aan de vrijstelling van de eigen woning (+ 71,5 mln). Deze maatregel zou een beduidend hoge instroom aan nieuwe IGO-gerechtigden – en in mindere mate leefloongerechtigden – teweeg brengen. Een vrijstelling van de ontvangen onderhoudsgelden zou de uitkeringsmassa van IVT en IT verhogen (+ 1,7 mln, na verrekening van de daling van de leefloonmassa). Het in rekening brengen van de betaalde onderhoudsgelden als aftrekbare besteding veroorzaakt een meerkost in de uitgaven voor het (equivalent) leefloon (+ 8,2 mln).

Een cruciaal onderdeel van een beleid dat de opname van sociale rechten wil stimuleren, is heldere communicatie. Dit betekent onder meer dat er gekozen wordt voor een niet-ambtelijk taalgebruik en dat het communicatiekanaal en de gebruikte talen afgestemd zijn op de doelgroep. Daarnaast moet zowel de aangeboden informatie als de sociale en fysieke omgeving én de aangeboden standaardopties afgestemd zijn op het doel om zoveel mogelijk potentieel gerechtigden aan te spreken en aan te moedigen om een aanvraag in te dienen.

In het VK bestaat een lange traditie van het monitoren van NTU. Zo'n monitoringssysteem geeft inzicht in de impact van beleidsmaatregelen op de opname en aard van bijstand en draagt bij tot een groter bewustzijn van de problematiek bij beleidsmakers, hulpverleners en de publieke opinie. De belangrijkste elementen van zo'n monitoringsinstrument blijken in België aanwezig: een survey die specifiek peilt naar het gezinsinkomen van de Belgische

gezinnen (met name de EU-SILC) en gemakkelijk verrijkt kan worden met administratieve gegevens en een microsimulatiemodel dat op basis van zo'n gedetailleerde dataset het recht op bijstand simuleert (met name het BELMOD-model).

Samenvattend kunnen we stellen dat dit rapport een aantal ingrediënten heeft aangeboden om de strijd tegen NTU concreet vorm te geven. Dit rapport sluit aan bij de ambitie van de FOD Sociale Zekerheid om mee in te staan voor de duurzame werking van de sociale bescherming in België, via een intense samenwerking met federale overheidsinstanties en de academische wereld en met oog voor burgerparticipatie. Dit rapport toont dat zo'n samenwerking kan leiden tot een combinatie van kwalitatieve beleidsinput en ex ante beleidsevaluaties en zo de grondslag kan vormen voor een datagedreven beleid, met oog voor de mens achter de bestaansmiddelentoets.

6 BIBLIOGRAFIE

- Ariely, D., & Jones, S. (2008). *Predictably irrational* (pp. 278-9). New York: HarperCollins.
- Baicker, K., Congdon, W. J., & Mullainathan, S. (2012). Health Insurance Coverage and Take-Up: Lessons from Behavioral Economics. *The Milbank Quarterly*, 90(1), 107-134.
- Baker, D. (2010). *Missing out unclaimed government assistance and concession benefits* (Policy Brief No. 14): The Australia Institute.
- Baumberg, B. (2016). The stigma of claiming benefits: a quantitative study. *Journal of Social Policy*, 45(2), 181-199.
- Behrendt, C. (2002). *At the margins of the welfare state: social assistance and the alleviation of poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom*. Aldershot: Ashgate.
- Bertrand, M., Mullainathan, S., & Shafir, E. (2006). Behavioral economics and marketing in aid of decision making among the poor. *Journal of Public Policy & Marketing*, 25(1), 8-23.
- BIT (2014). EAST: Four Simple Ways to Apply Behavioural Insights.
- Buysse, L., Goedemé, T., Janssens, J., Van Der Heyden, M., Nilsen, L., Van Mechelen, N., (2017). De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming, Stand van zaken en kritische reflectie. *Jaarboek Armoede in België*, pp. 73-99.
- Deacon, A., & Bradshaw, J. (1983). *Reserved for the poor: the means test in British social policy*: Blackwell and Robertson.
- De Neve, J.-E., Imbert, C., Luts, M., Spinnewijn, J., & Tsankova, T. (2019). *How to Improve Tax Compliance? Evidence from Population-Wide Experiments in Belgium*. CEPR Discussion Paper No. DP13733.
- Department for Work & Pensions. (2022). *Background information and methodology 2019 to 2020*. Geraadpleegd op 23 maart 2022, van <https://www.gov.uk/government/statistics/income-related-benefits-estimates-of-take-up-financial-year-2019-to-2020/background-information-and-methodology-2019-to-2020>
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publication Office of the European Union. Geraadpleegd van <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/access-to-social-benefits-reducing-non-take-up>
- European Minimum Income Network. (2018). *Report and recommendations from the peer review on coverage and non-take-up of minimum income*. Geraadpleegd van <https://emin-eu.net/2018/05/04/report-peer-review-on-coverage-and-take-up-of-minimum-income-benefits-published/>

- Farrell, M., Smith, J., Reardon, L., & Obara, E. (2016). *Framing the message: Using Behavioral Economics to Engage TANF Recipients* (OPRE Report No. 2016-02). Washington DC: Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- FOD Financiën. (n.d.). Definitie - onroerend inkomen. Geraadpleegd van https://financien.belgium.be/nl/particulieren/woning/onroerende_inkomsten/definitie#q1
- FOD Sociale Zekerheid. (2019). *De Sociale Zekerheid van de Toekomst*.
- GAO. (2005). *Information on Program Access Can Be an Important Management Tool* (GAO-05-221). Washington: U.S. Government Accountability Office.
- George, B., Walker, R. M., & Monster, J. (2020), 'Does strategic planning improve organizational performance? A meta-analysis', *Public Administration Review*, 79(6): 810–819.
- Gilman J., Lambinet F., & Mormont, H., (2021) La modulation familiale des montants : les catégories de bénéficiaires. In : Dumont D. (2021) Questions transversales en matière de sécurité sociale 2. Larcier.
- Goedemé, T., & Janssens, J. (2020). The concept and measurement of non-take-up. *An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits, Deliverable, 9*.
- Goedemé, T., Van Gestel, R., Janssens, J., Lefevre, E., Lemkens, R., & De Spiegeleer, T. (2017). De proactieve flux: een succesvolle manier om de opname van de verhoogde tegemoetkoming te verbeteren. *CM-Informatie*, (270), 19-25.
- Hahn, Y. (2013). The effect of Medicaid physician fees on take-up of public health insurance among children in poverty. *Journal of Health Economics*, 32(2), 452-462.
- Halpern, D., & Sanders, M. (2016). Nudging by government: Progress, impact, & lessons learned. *Behavioral Science & Policy*, 2(2), 52-65.
- Hannafi, C., Le Gall, R., Omalek, L., & Marc, C. (2022). *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats*. DREES, Les Dossiers de la DREES, 92.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take-Up of welfare benefits in OECD countries* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17).
- Holford, A. (2015). Take-up of Free School Meals: Price Effects and Peer Effects. *Economica*, 82(328), 976-993.
- Hossain, T., & List, J. A. (2012). The behavioralist visits the factory: Increasing productivity using simple framing manipulations. *Management Science*, 58(12), 2151-2167.

- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica: Journal of the econometric society*, 263-291.
- Kleven, H. J., & Kopczuk, W. (2011). Transfer program complexity and the take-up of social benefits. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(1), 54-90.
- Madrian, B. C., & Shea, D. F. (2001). The power of suggestion: Inertia in 401 (k) participation and savings behavior. *The Quarterly Journal of Economics*, 116(4).
- Mani, A., Mullainathan, S., Shafir, E., & Zhao, J. (2013). Poverty impedes cognitive function. *science*, 341(6149), 976-980.
- Michie, S., van Stralen, M.M. & West, R. (2011). The behaviour change wheel: a new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6, 42, 4.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad. (2016). Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest, Thematisch katern van het Armoederapport van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 2016, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie: Brussel. Geraadpleegd van <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/nl/sociaal-beleid-vorm-geven/thematisch-rapport-nl-2016.pdf>
- POD Maatschappelijke Integratie. (2017). Evaluatie Energiefondsen. PWC Eindrapport.
- POD Maatschappelijke Integratie, & FOD Sociale Zekerheid (2021). *Voorstel van transversale acties voor een plan ter bestrijding van de non take-up van sociale rechten* (pp. 1-27). Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- POD Maatschappelijke Integratie & Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2020). *Automatisering van de rechten, Brussel, POD Maatschappelijke Integratie en Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting*.
- Rijksinstituut voor ziekte- en invaliditeitsverzekering. (2017). *Verhoogde tegemoetkoming: betere vergoeding van medische kosten*. Geraadpleegd op 13 januari 2020, van <https://www.riziv.fgov.be/nl/themas/kost-terugbetaling/financiele-toegankelijkheid/Paginas/verhoogde-tegemoetkoming-betere-vergoeding-medische-kosten.aspx>
- 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.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2013), *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale staat*. Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

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

Thaler, R. H., & Sunstein, C. R. (2008). *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. New Haven & London: Yale University Press.

Van Oorschot, W. (1994). *Take it or leave it: a study of non-take-up of social security benefits*. Tilburg: Tilburg University Press.

Van Oorschot, W. (1996). Modelling non-take-up: The interactive model of multi-level influences and the dynamic model of benefit receipt. In W. Van Oorschot (Ed.), *New perspectives on the non-take-up of social security benefits* (pp. 7-59). Tilburg: Tilburg University Press.

Van Oorschot, W. (2002). Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means-testing in social policy. In P. Townsend & D. Gordon (Eds.), *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol: The Policy Press.

Van Oorschot, W., & Kolkhuis, T. (1989). *Niet-gebruik van sociale zekerheid; feiten, theorieën, onderzoeksmethoden: een overzicht van de stand van zaken in binnen- en buitenland*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Van Oorschot, W., & Roosma, F. (2015). *The social legitimacy of differently targeted benefits* (ImPROvE Working Paper No. 15/11). Antwerp: Herman Deleeck Centre for Social Policy, University of Antwerp.

Versavel, E., & Kouwenhoven, J. (2020). De nudginaanpak van de no-show-problematiek bij de Directie- Generaal Personen met een Handicap. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 73(3), 91–100.

BIJLAGE 1. HET MICROSIMULATIEMODEL BELMOD

Een microsimulatiemodel stelt de beleidsmakers in staat om te beoordelen of geplande hervormingen op het vlak van sociale bescherming bevredigende resultaten zullen opleveren. Zo kan BELMOD gebruikt worden om de gevolgen van de beleidsvoorstellen voor de begroting in te schatten en om vast te stellen wie er door zal worden beïnvloed (positief of negatief) en wie niet, of slechts in mindere mate.

Het grootste voordeel van BELMOD (en vroeger MIMOSIS) is de nauwkeurigheid van de resultaten, die voornamelijk te danken is aan de mate van detail in de input-dataset. Op dit moment refereert de input-dataset nog naar 2015; in de loop van 2022 zal de input-dataset worden geactualiseerd. De huidige input-dataset bevat de sociaal-economische gegevens van ongeveer 335.000 gezinnen, of 996.000 personen – ongeveer 9% van de Belgische bevolking. Deze steekproef is afkomstig van het Datawarehouse Arbeidsmarkt & Sociale Bescherming van de KSZ. De steekproef is disproportioneel gestratificeerd om betrouwbare resultaten te kunnen genereren voor zowel het nationale als het regionale niveau (met inbegrip van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Duitstalig gebied). Daarnaast bevat de input-dataset gegevens uit de IPCAL-databank van de FOD Financiën (fiscale gegevens) en de STIPAD/CADNET-databank (onroerend patrimoniuminformatie). Dit detailniveau van de informatie over inkomsten en uitkeringen maakt relatief nauwkeurige simulaties mogelijk.

Het BELMOD model maakt gebruik van de [EUROMOD](#)-infrastructuur. Dit model werd ontwikkeld door het Institute for Social and Economic Research (Universiteit van Essex) en wordt momenteel beheerd door het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC) van de Europese Commissie. Het model laat toe om de impact van beleidswijzigingen voor alle lidstaten en het Verenigd Koninkrijk te vergelijken. Het wordt voortdurend bijgewerkt en kan worden gekoppeld aan andere soorten modellen (gedrags-, macro-economische of milieumodellen). Bovendien heeft het een gebruiksvriendelijke interface en is het transparant, goed georganiseerd, gedocumenteerd en gevalideerd.

Het BELMOD model laat toe simulaties toe in de volgende beleidsdomeinen:

- Bijstand (leefloon, IGO, IVT, IT en VT)
- Werkloosheidsverzekering
- Ziekte- en invaliditeitsverzekering
- Gezinsbijslagen
- Sociale zekerheidsbijdragen
- Inkomstenbelasting (beperkt)

Het BELMOD-model combineert aldus de nauwkeurigheid van het oude MIMOSIS-model met de gebruiksvriendelijkheid van EUROMOD. Het doel is om zo de samenwerking en kennisuitwisseling tussen de belangrijkste actoren van statische microsimulatie in België en

Europa te verbeteren. Er zal een beveiligd online platform ontwikkeld worden om het BELMOD-model toegankelijk te maken voor de ruimere onderzoeksgemeenschap. De FOD Sociale Zekerheid zal ook regelmatig hands-on trainingen organiseren om externe gebruikers vertrouwd te maken met het gebruik van het BELMOD-model.

BIJLAGE 2. DEELNEMENDE ORGANISATIES EN INSTELLINGEN STAKEHOLDEROVERLEG

- Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) Federale Studiedienst / Fédération générale du travail de Belgique (FGTB) Service d'études fédéral
- ATD Vierde Wereld / ATD Quart Monde
- Belgische Rijksinstituut voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering (RIZIV) / Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI)
- Christelijke Mutualiteiten (CM) / Mutualité chrétienne (MC)
- Espace Fraternel
- Federale Adviesraad voor Ouderen (FAVO) / Conseil consultatif fédéral des aînés (CCFA)
- Gemeenschappelijk Daklozenfront Vlaanderen-Brussel-Wallonië / Front Commun des SDF
- Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) – KULeuven
- Informatie Vlaanderen - Gegevensdelingsplatform (MAGDA)
- Kind en Gezin
- Le Forum - Bruxelles contre les inégalités
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Ministerie van Pensioenen, Sociale Integratie, Armoedebestrijding, Personen met een Handicap - Kabinet Lalieux / Ministère des Pensions et de l'Intégration sociale, chargée des Personnes handicapées, de la Lutte contre la pauvreté – Cabinet Lalieux
- Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten (NVSM) / Union Nationale des Mutualités Socialistes (UNMS)
- Nationale Hoge Raad voor Personen met een Handicap / Conseil Supérieur National des Personnes Handicapées
- Netwerk tegen Armoede vzw
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad / Observatoire de la Santé et du Social Bruxelles-Capitale
- POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding en Sociale Economie / SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté et Economie Sociale
- Recht-Op vzw
- Federale Pensioendienst / Service fédéral des Pensions (SFPD)
- UNIA - Interfederaal Gelijkekansencentrum / UNIA - Centre interfédéral pour l'égalité des chances

- Unie van Zelfstandige Ondernemers (UNIZO)
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vlaamse Overheid - Beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Agentschap Uitbetaling Groeipakket
- Vlaamse Overheid - Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) – Afdeling
- Welzijn en Samenleving

Het stakeholdersoverleg werd georganiseerd door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, in samenwerking met de FOD Sociale zekerheid en het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN).

COLOFON

Redactie

Arne Corselis – FOD Sociale Zekerheid

Tine Hufkens – FOD Sociale Zekerheid

Silke Laenen – FOD Sociale Zekerheid

Gineke Mampaey – FOD Sociale Zekerheid

Suzan Martens – FOD Sociale Zekerheid

Isalyne Stassart – FOD Sociale Zekerheid

Natascha Van Mechelen – FOD Sociale Zekerheid

Ilse Verschueren – FOD Sociale Zekerheid

Veerle Stroobants – Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Henk Van Hoetegem – Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Ludo Horemans – BAPN

Caroline Van der Hoeven – BAPN

Verantwoordelijke uitgever

Peter Samyn, Voorzitter FOD Sociale Zekerheid

Auteursrecht

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, door middel van druk, fotokopieën, geautomatiseerde gegevensbestanden of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de FOD Sociale Zekerheid.

Uitsluiting aansprakelijkheid

De FOD Sociale Zekerheid sluit iedere aansprakelijkheid voor schade als gevolg van druk- en zetfouten uit.

Contact

Kruidtuinlaan 50 bus 100

Brussel 1000

belmod@minsoc.fed.be

<https://socialsecurity.belgium.be/nl/sociaal-beleid-mee-vorm-geven/belmod-project>