

NON-TAKE-UP VAN DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING EN AUTOMATISCHE RECHTENTOEKENNING: OVERZICHT EN CASE STUDY

DOOR | EVA LEFEVERE, TIM GOEDEME, MARJOLIJN DE WILDE EN TOM DE SPIEGELEER

INLEIDING

De effectiviteit en efficiëntie van sociaal beleid hangen niet enkel af van de beschikbaarheid van gepaste beleidsmaatregelen en initiatieven. Ook de mate waarin burgers effectief gebruik maken van deze maatregelen speelt een belangrijke rol. Het is immers zo dat heel wat goedbedoeld beleid niet terecht komt bij de mensen die er recht op hebben. We spreken van non-take-up of 'niet-gebruik' wanneer personen socialezekerheidsvoorzieningen waarop ze recht hebben, niet of slechts gedeeltelijk opnemen (van Oorschot, 1995). Dit ondermijnt de slagkracht van overheden op de verschillende beleidsniveaus om een doortastend beleid te voeren dat armoede en sociale uitsluiting effectief terugdringt. Bovendien kan non-take-up zorgen voor een niet te rechtvaardigen ongelijkheid tussen personen en gezinnen in een gelijkaardige situatie.

Onderzoek leert echter dat overheden en administraties over verschillende mogelijkheden beschikken om non-take-up in te dijken. Een van de belangrijkste beleidsmaatregelen in de strijd tegen non-take-up is automatische rechtentoekening. Socialezekerheidsrechten worden dan toegekend zonder, of met zo weinig mogelijk, noodzakelijke tussenkomst van de sociaal verzekerde. In dit artikel kijken we naar automatische rechtentoekening binnen het systeem van de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering. Dit is een erg interessante uitkering om het effect van automatische rechtentoekening te onderzoeken. Bij deze tegemoetkoming werd de voorbije 20 jaar immers op verschillende manieren werk gemaakt van automatisering.

In dit artikel onderzoeken we het effect van de volledige automatisering van de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming op het verminderen van non-take-up. We focussen op enkele groepen rechthebbenden waarvoor de verhoogde tegemoetkoming een afgeleid recht is. Meer bepaald analyseren we de omvang van non-take-up van de verhoogde tegemoetkoming door mensen met recht op

een inkomensgarantie voor ouderen (IGO)¹, een tegemoetkoming voor personen met een beperking of een leefloon, en dit over de periode 2003-2011. Tijdens de analyseperiode hadden deze mensen in principe allemaal recht op verhoogde tegemoetkoming. Voor mensen met een inkomensgarantie voor ouderen of een tegemoetkoming voor personen met een beperking verliep de toekenning vanaf het begin al automatisch. Voor leefloongerechtigden werd het toekenningsproces over de jaren heen geautomatiseerd. Doordat sommige OCMW's (Openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn) sneller werk maakten van automatische gegevensuitwisseling dan andere en door te vergelijken met de andere categorieën van rechthebbenden, kunnen we nagaan in welke mate automatische rechtentoekenning een impact heeft gehad op de omvang van non-take-up. Voor zover we weten, is dit de eerste keer dat deze case wordt onderzocht.

De analyses tonen ten eerste aan dat de automatisering van de gegevensstromen een groot effect heeft gehad op het terugdringen van non-take-up van de verhoogde tegemoetkoming door leefloongerechtigden. Dit is erg opvallend omdat deze groep in principe ook voor de automatisering al 'automatisch' recht had: de verhoogde tegemoetkoming was toen ook al een afgeleid recht, waarbij enkel een formulier moest worden ingediend, zonder nieuwe toetsing van het recht. Ten tweede stellen we vast dat ook op het einde van onze observatieperiode in 2011 er nog heel wat variatie tussen OCMW's bestond in het percentage non-take-up. Dit toont aan dat hoewel automatisering een erg belangrijke maatregel is, mogelijk nog meer maatregelen nodig zijn om non-take-up onder de groep van leefloongerechtigden volledig ongedaan te maken.

We starten dit artikel met de nodige achtergrondinformatie en een situering van ons onderzoek. Eerst schetsen we de hoofdlijnen van de wetenschappelijke literatuur rond non-take-up. Daarna bespreken we het principe van de verhoogde tegemoetkoming en de verschillende categorieën van rechthebbenden. Ten slotte geven we een overzicht van de maatregelen die tot op heden genomen werden in het kader van de automatische rechtentoekenning van de verhoogde tegemoetkoming.

In het tweede deel van het artikel presenteren we onze casestudy. We bespreken achtereenvolgens het opzet van de studie, de gebruikte data en methodologie en de resultaten.

We eindigen het artikel met een discussie over de implicaties van onze bevindingen en de beperkingen van de studie.

(1) Wanneer we in dit artikel spreken over personen met recht op een inkomensgarantie voor ouderen, bedoelen we ook diegenen met recht op een gewaarborgd inkomen voor bejaarden (de voorloper van de inkomensgarantie voor ouderen) of een rentebijslag.

1. ACHTERGROND EN SITUERING VAN HET ONDERZOEK

1.1. NON-TAKE-UP EN AUTOMATISCHE RECHTENTOEKENNING

Non-take-up of 'niet-gebruik' is het 'niet of slechts gedeeltelijk opnemen van sociale-zekerheidsvoorzieningen door mensen die er recht op hebben' (van Oorschot, 1995). Het meten van non-take-up is vaak moeilijk (er wordt immers geprobeerd iets te meten dat 'er niet is' ...). Daardoor zijn beschikbare gegevens beperkt. Toch blijkt de omvang van dit probleem vaak zeer groot. Zo wordt geschat dat in België tussen 57 en 76% van de mensen die recht hebben op leefloon, dit in de praktijk niet opneemt (Bouckaert en Schokkaert, 2011). Voor andere voorbeelden uit ons land, zie Van Hootegem en De Boe (2017).

Waaróm mensen hun rechten niet opnemen is een vraag die wetenschappers sinds lang, en in toenemende mate, bezighoudt. De eerste verklarende modellen voor non-take-up vertrokken vanuit de gerechtigde zelf. Het model van Kerr ging er bijvoorbeeld van uit dat een gerechtigde achtereenvolgens zes drempels moet overwinnen om te komen tot opname van een voorziening. Lukt het niet om een bepaalde drempel te nemen, dan leidt dit tot non-take-up (Kerr, 1982). 'Rational choice'-modellen stelden dan weer dat het proces, om het recht op een voorziening te doen gelden, bestaat uit een rationele afweging van kosten en baten door de gerechtigde. Wegen de kosten meer door dan de baten, dan is non-take-up het gevolg (Ritchie, 1988).

Zowel in de economische als de sociologische literatuur zijn deze eerste modellen in de loop der jaren grondig gewijzigd en aangepast. Een terugkomende vaststelling daarbij is dat het gedrag van de gerechtigde in belangrijke mate kan worden beïnvloed. Onderzoekers uit de gedragseconomie (*behavioral economics*) benadrukken dat het proces om tot opname van een voorziening te komen, lang niet zo rationeel verloopt als aanvankelijk aangenomen. Het gedrag van mensen blijkt onderhevig aan bepaalde vertekeningen (*biases*). Zo hebben herhalingen van eenzelfde boodschap een duidelijk effect op (non)-take-up (Bhargava en Manoli, 2015). Of mensen hun rechten opnemen hangt ook in belangrijke mate af van de *default* optie (de optie die standaard geldt wanneer een gerechtigde geen enkele actie onderneemt). Een weloverwogen keuze van deze *default* optie kan de take-up dus ook gevoelig beïnvloeden (Johnson en Goldstein, 2003; Choi, Laibson et al., 2004; Thaler en Sunstein, 2008). Ten slotte heeft ook automatische rechtentoekenning een belangrijke positieve impact op de take-up (Currie, 2006). Onderzoekers uit de sociologie pleiten voor het loslaten van de eenzijdige focus van de eerste modellen op het beslissingsproces van de gerechtigde. Als alternatief wordt een *multilevel*-model voor non-take-up naar voren geschoven (van Oorschot, 1995). In dit model bevinden de oorzaken van non-take-up zich niet enkel op het niveau van de gerechtigde (cliënt-niveau), maar ook (en in hoge mate) op het niveau van de administratie en de voorziening zelf. Op het niveau van de administratie kunnen bijvoorbeeld doelgerichte informatie, het vereenvoudigen van administratieve procedures of een goed uitgewerkte coördinatie tussen instellingen non-take-up gevoelig verminderen. Op het niveau van de voorziening zelf zorgt een bestaansmiddelenonderzoek voor een hogere non-take-up. Een positief imago van de voorziening kan de non-take-up dan weer doen dalen.

De vaststelling dat met beleid een reële invloed kan worden uitgeoefend op de non-take-up is ook beleidsmakers zelf niet ontgaan. Manieren om als overheid non-take-up te bestrijden krijgen hoe langer hoe meer aandacht in het beleidsdiscours². Een centrale plaats wordt daarbij toebedeeld aan de automatische rechtentoekenning (zie bijvoorbeeld het Federaal Actieplan voor Administratieve Vereenvoudiging (april 2012), het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (juli 2015) of het *Plan Wallon de Lutte contre la pauvreté* (september 2015)).

De term ‘automatische rechtentoekenning’ omvat, zoals omschreven door het Steunpunt voor Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale uitsluiting, meerdere situaties (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2013; Buysse, Goedemé et al., 2017). In de meest zuivere vorm gaat het om de ‘automatische opening van een recht’. De overheid onderzoekt ambtshalve of de voorwaarden om het recht te openen zijn vervuld, zonder voorafgaandelijke vraag van de potentieel gerechtigde. Het recht kan toegekend worden zonder noodzakelijke tussenkomst van de gerechtigde. Een tweede vorm van automatisering is de ‘identificatie als mogelijk rechthebbende’. Hierbij wordt een persoon door de overheid(sdienst) geïdentificeerd als mogelijk gerechtigde, maar is er bijkomende informatie nodig. Aan de gerechtigde wordt gevraagd om deze informatie te bezorgen. Daarop kan de overheid het recht dan al dan niet toekennen. Er zijn ten slotte situaties waarbij de opening van het recht niet automatisch verloopt, maar wel de actualisering ervan. Dit geldt voor personen die reeds als begunstigten gekend zijn door de bevoegde overheid(sdienst). Wijzigingen in hun situatie worden automatisch onderzocht. Naargelang de uitkomst wordt het recht verlengd, dan wel stopgezet (Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2013; Buysse, Goedemé et al., 2017). Deze verschillende vormen van automatische rechtentoekenning vinden we ook terug binnen het ‘proactief handelen’ door de overheid, in het denkkader van ‘responsief, actief en proactief handelen’ (Steenssens, Degavre et al., 2007).

1.2. DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING

1.2.1. Principe

De verhoogde tegemoetkoming is een belangrijke maatregel in het streven naar een financieel toegankelijke gezondheidszorg in België. Personen met recht op verhoogde tegemoetkoming betalen lagere eigen bijdragen (lager remgeld) voor geneeskundige verstrekkingen. Bij consultaties bij de huisarts hebben ze bovendien recht op de derdebetalersregeling. Dit betekent dat ze bij deze consultaties enkel het remgeld betalen. De rest van de kosten worden door het ziekenfonds rechtstreeks aan de huisarts vergoed. Mensen zonder verhoogde tegemoetkoming hebben geen recht op de derdebetalersregeling voor consultaties bij de huisarts³: zij betalen de volledige kosten van de raadpleging en krijgen achteraf een deel terugbetaald door hun

(2) Een illustratie daarvan is het TAKE-project van het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck, het Federaal Planbureau, de Federale Overheidsdienst (FOD) Sociale Zekerheid en de Universiteit van Luik. In dit project wordt de non-take-up van Belgische overheidsvoorzieningen onderzocht.

(3) Een uitzondering zijn personen met het statuut ‘persoon met een chronische aandoening’. Zij hebben wel altijd recht op derdebetalersregeling voor consultaties bij de huisarts, zelfs als ze geen verhoogde tegemoetkoming hebben.

ziekenfonds. Bij hospitalisatie betalen mensen met verhoogde tegemoetkoming verder een lager persoonlijk aandeel in de verblijfskosten dan personen zonder verhoogde tegemoetkoming. Tot slot genieten mensen met de verhoogde tegemoetkoming een aantal voordelen buiten de ziekteverzekering, zoals 50% korting voor de trein en een korting op abonnementen bij De Lijn. In bepaalde gemeenten hebben ze recht op aanvullende lokale tegemoetkomingen.

Om recht te kunnen hebben op de verhoogde tegemoetkoming zijn er drie voorwaarden. Er is ten eerste een aansluiting bij een verzekeringsinstelling (een ziekenfonds of de Hulpkas voor Ziekte- en Invaliditeitsverzekering) vereist. Ten tweede moet de kandidaat-gerechtigde recht hebben op de terugbetaling van geneeskundige verstrekkingen. Hiervoor moet deze voldoende bijdragen betaald hebben in het tweede jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor het recht op terugbetaling van geneeskundige verstrekkingen bepaald wordt. Is dit niet het geval, dan is deze 'niet in regel' of 'niet verzekerd' (Lefevere, 2007)⁴. Ten derde is de verhoogde tegemoetkoming enkel bedoeld voor mensen met een laag inkomen. Het systeem bestaat al sinds 1963⁵. Aanvankelijk was het enkel toegankelijk voor personen uit welbepaalde sociale categorieën. In de loop van de jaren nam het aantal mensen dat aanspraak kon maken op de verhoogde tegemoetkoming stelselmatig toe⁶. In het huidige systeem kunnen begunstigden op verhoogde tegemoetkoming grofweg in 2 groepen opgedeeld worden: (1) personen die recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming op basis van een inkomenstest en (2) personen die recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming op basis van een sociaal voordeel.

1.2.2. Verhoogde tegemoetkoming op basis van een inkomenstest

Personen met een laag inkomen kunnen de verhoogde tegemoetkoming aanvragen bij hun ziekenfonds. Dit ziekenfonds zal dan van hen een inkomenstest afnemen. Deze test houdt rekening met het inkomen van de aanvrager, dat van zijn/haar partner en dat van hun personen ten laste. Het grensbedrag waartegen de inkomens worden afgewogen, wordt jaarlijks vastgelegd. Ligt het berekende inkomen onder dit grensbedrag, dan heeft betrokkene recht op de verhoogde tegemoetkoming (voor meer informatie zie De Spiegeleer, Lemkens et al., 2013).

(4) 'Niet-verzekerd zijn' is dus niet hetzelfde als niet aangesloten zijn bij een verzekeringsinstelling. Niet-verzekerden zijn aangesloten, maar hebben geen recht op terugbetaling van geneeskundige verstrekking omdat de vereiste bijdragen niet zijn betaald.

(5) Wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering.

(6) Koninklijk besluit (KB) van 8 augustus 1997 ter bepaling van de inkomensvoorwaarden en de voorwaarden in verband met de ingang, het behoud en de intrekking van het recht op de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, welke bedoeld zijn in artikel 37, § 1 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, Belgisch Staatsblad (BS), 22 augustus 1997, en KB van 1 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, §§ 1 en 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en tot invoering van het OMNIO-statuut, BS 3 april 2007.

Vóór 1 juli 2007 konden enkel mensen uit bepaalde, welomschreven sociale categorieën een dergelijke inkomenstest laten afnemen. Oorspronkelijk ging het alleen om de zogenaamde WIGW's (weduwen, personen met een beperking, gepensioneerden en wezen). In de loop der jaren werd het systeem uitgebreid met andere categorieën personen, bijvoorbeeld langdurig werklozen en eenoudergezinnen. Vanaf 1 juli 2007 konden ook andere personen met een laag inkomen (los van een bepaalde sociale categorie) de verhoogde tegemoetkoming aanvragen, en dit onder het zogenaamde 'OMNIO-statuut'⁷.

De klassieke verhoogde tegemoetkoming (bedoeld voor mensen uit bepaalde sociale categorieën) en het OMNIO-statuut (bedoeld voor personen die niet tot een welomschreven categorie behoorden maar wel een laag inkomen hadden) bestonden gedurende enkele jaren naast elkaar. Vanaf 1 januari 2014 werd het systeem opnieuw hervormd⁸, en de twee regelingen werden geïntegreerd. De verhoogde tegemoetkoming was vanaf dan toegankelijk voor iedereen met een bescheiden inkomen na een inkomenstest. De term 'OMNIO-statuut' wordt niet langer gebruikt.

1.2.3. Verhoogde tegemoetkoming op basis van een sociaal voordeel

Voor personen die recht hebben op een sociaal voordeel (bv. een tegemoetkoming voor personen met een beperking of een inkomensgarantie voor ouderen) is een bijkomende inkomenstest door het ziekenfonds niet meer nodig. Het lage inkomen werd voor deze mensen immers al door een andere instantie vastgesteld. Zij hebben automatisch, zonder inkomenstoets, recht op de verhoogde tegemoetkoming. Ook kinderen die zich in een behartigenswaardige situatie bevinden, hebben automatisch recht op de verhoogde tegemoetkoming.

Het betreft volgende categorieën van personen:

- personen die een sociaal voordeel genieten:
 - personen die recht hebben op een inkomensgarantie voor ouderen, een gewaarborgd inkomen voor bejaarden of een rentebijslag;
 - personen die recht hebben op een tegemoetkoming voor personen met een beperking;

(7) KB van 1 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, §§ 1 en 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en tot invoering van het OMNIO-statuut, *BS* 3 april 2007.

(8) 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, *BS* 29 januari 2014. In de tekst wordt hier verder naar verwezen als 'KB van 15 januari 2014'.

- personen met recht op een leefloon die dit leefloon ontvingen gedurende drie ononderbroken maanden in het afgelopen jaar⁹;
- personen met recht op een equivalent leefloon die dit equivalent leefloon ontvingen gedurende drie ononderbroken maanden in het afgelopen jaar¹⁰.
- kinderen die zich in een behartigenswaardige situatie bevinden:
 - kinderen met een erkende beperking van minstens 66% of 4 punten op de eerste pijler van de medisch-sociale schaal¹¹;
 - niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV);
 - volle wezen.

Ook de partners en personen ten laste van deze personen hebben recht op verhoogde tegemoetkoming.

1.3. AUTOMATISCHE RECHTENTOEKENNING BIJ DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING

Om de verhoogde tegemoetkoming toe te kennen, wordt in de mate van het mogelijke gebruik gemaakt van automatische rechtentoekenning, in verschillende vormen. Hieronder lichten we kort toe hoe dit in zijn werk gaat. Voor de eenvoud gaan we voornamelijk in op de opening van het recht op verhoogde tegemoetkoming. Op de actualisering, die ook voor een groot deel automatisch verloopt, gaan we ook in, maar minder in detail. Voor een gedetailleerdere uitleg over de actualisering van het recht op verhoogde tegemoetkoming, zie De Spiegeleer, Lemkens et al. (2013).

1.3.1. Verhoogde tegemoetkoming op basis van een inkomenstest

Wanneer de verhoogde tegemoetkoming wordt toegekend op basis van een inkomenstest, is volledig automatische toekenning niet mogelijk. Er is immers

(9) Vóór de inwerkingtreding van het KB van 15 januari 2014 gold het automatische recht op verhoogde tegemoetkoming ook voor personen die een leefloon ontvingen 'gedurende zes niet opeenvolgende maanden in het afgelopen jaar'). Deze mogelijkheid bestaat nu niet meer, maar was wel van toepassing gedurende onze analyseperiode – zie verder.

(10) Vóór de inwerkingtreding van het KB van 15 januari 2014 gold het automatisch recht op verhoogde tegemoetkoming ook voor personen die een equivalent leefloon ontvingen 'gedurende zes niet-opeenvolgende maanden in het afgelopen jaar'). Deze mogelijkheid bestaat nu niet meer.

(11) Vóór 11 maart 2008 hadden deze kinderen pas recht op verhoogde tegemoetkoming na een inkomenstest. Er bestond toen een verschil tussen kinderen van werknemers ingeschreven in de Algemene Regeling en kinderen van zelfstandigen. Kinderen ingeschreven in de Algemene Regeling konden worden ingeschreven bij het ziekenfonds als gerechtigde. De inkomenstest had daardoor enkel betrekking op het inkomen van het kind zelf (tenzij deze een echtgenoot/levenspartner of personen ten laste had). Daardoor leidde het inkomensonderzoek in de meeste gevallen tot toekenning van de verhoogde tegemoetkoming. Kinderen ingeschreven in de Regeling voor Zelfstandigen werden ingeschreven als personen ten laste. De inkomenstest had daardoor betrekking op de inkomsten van het kind, maar ook die van de gerechtigden ten laste waarvan het kind was ingeschreven, diens echtgenoot of levenspartner en hun personen ten laste. Dit veranderde door het KB van 11 maart 2008 tot wijziging van het KB van 1 april 2007 tot vaststelling van de voorwaarden voor de toekenning van de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, bedoeld in artikel 37, §§ 1 en 19, van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, en tot invoering van het OMNIO-statuut, BS 22 april 2008. Door dit KB werd het ook mogelijk om kinderen van zelfstandigen in te schrijven als gerechtigde. Daardoor zou het inkomensonderzoek in de meeste gevallen leiden tot de toekenning van het recht. Bijgevolg werd, vanuit een bekommernis tot vereenvoudiging, de inkomenstoets voor kinderen met een beperking vanaf die datum afgeschaft.

steeds tussenkomst van de potentieel gerechtigde nodig. Toch werden grote stappen vooruit gezet in het zoveel mogelijk automatiseren van de toegang tot de verhoogde tegemoetkoming. Waar mogelijk worden potentieel gerechtigden proactief door de ziekenfondsen geïdentificeerd op basis van administratieve informatie. Ze ontvangen dan een uitnodiging voor een inkomenstest. Met andere woorden worden mensen die mogelijk recht hebben, actief aangespoord om dit recht ook daadwerkelijk op te nemen.

De meeste mensen die behoren tot een van de hieronder omschreven sociale categorieën kunnen door het ziekenfonds worden geïdentificeerd op basis van informatie van andere administraties of van het ziekenfonds zelf, en worden dus proactief uitgenodigd om een aanvraag in te dienen:

- weduwes/weduwenaars: geïdentificeerd aan de hand van elektronische informatie over wijzigingen in het Rijksregister, via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ);
- personen met een beperking: geïdentificeerd aan de hand van elektronische informatie uit de bestanden van de ziekenfondsen zelf;
- gepensioneerden: geïdentificeerd op basis van het elektronische pensioenattest van de pensioenuitbetalingsinstelling(en), via de KSZ (gegevensstroom A101);
- arbeidsongeschikten of werklozen gedurende minstens 12 maanden: geïdentificeerd aan de hand van gecombineerde informatie over arbeidsongeschiktheid van de ziekenfondsen zelf en over werkloosheid van de werkloosheidsuitbetalingsinstellingen, via de KSZ (gegevensstroom A003);
- personen met een beperking: geïdentificeerd aan de hand van het elektronische attest van erkenning als mindervalide van de FOD Sociale Zekerheid, via de KSZ;
- eenoudergezinnen: geïdentificeerd met behulp van gecombineerde elektronische informatie van het Rijksregister (via de KSZ) en van de ziekenfondsen zelf.

Voor 2 categorieën hebben de ziekenfondsen geen elektronische informatie tot hun beschikking: overheids personeel in disponibiliteit met een ziekteperiode van minstens 1 jaar enerzijds, en militairen die tijdelijk, maar minstens 1 jaar, ontheven zijn uit hun ambt wegens ziekte anderzijds. Personen die tot deze categorieën behoren en aanspraak willen maken op de verhoogde tegemoetkoming op basis van een laag inkomen, moeten hun ziekenfonds zelf een papieren attest bezorgen. Aangezien deze personen een groot deel van hun loon blijven behouden tijdens hun ziekteperiode, is de kans dat zij recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming echter klein.

In het jaar na de opening van het recht op verhoogde tegemoetkoming, controleren de ziekenfondsen aan de hand van de hierboven beschreven elektronische informatie of de gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming nog steeds behoren tot 1 van de omschreven sociale categorieën. Is dat het geval, dan wordt het recht op verhoogde tegemoetkoming automatisch verlengd. Is dat niet het geval, dan worden de betrokkenen gecontacteerd en kunnen ze eventueel een nieuwe aanvraag voor verhoogde tegemoetkoming indienen.

Personen die niet behoren tot een van de omschreven sociale categorieën, maar wel een laag inkomen hebben, werden tot voor kort niet proactief geïdentificeerd. Daar kwam verandering in toen in 2015 voor de eerste keer de 'proactieve flux' werd georganiseerd.

De ziekenfondsen ontvingen hiervoor, via het RIZIV, van de Administratie van de Personenbelasting een lijst met gezinnen waarvan het inkomen beneden de drempel voor toekenning van de verhoogde tegemoetkoming lag. Deze gezinnen werden vervolgens aangeschreven met informatie over de verhoogde tegemoetkoming en een uitnodiging voor een inkomenstest. Uit een experimentele studie bleek dat de proactieve contactname ervoor zorgde dat de opname van de verhoogde tegemoetkoming in deze groep substantieel toenam (Van Gestel et al., 2017; Goedemé et al., 2017).

Zowel voor personen die behoren tot een van de sociale categorieën, als voor diegenen voor wie dit niet het geval is, voeren de ziekenfondsen op regelmatige basis controles uit om na te gaan of het recht op verhoogde tegemoetkoming kan blijven voortbestaan of niet. Dat is ten eerste het geval bij een wijziging van gezinssamenstelling. Wijzigt de samenstelling van het gezin, dan blijft het recht op verhoogde tegemoetkoming behouden tot het einde van het tweede kwartaal volgend op het kwartaal waarin er een wijziging van gezinssamenstelling was¹². De betrokkenen worden hiervan op de hoogte gesteld en kunnen als ze dit willen opnieuw een aanvraag voor verhoogde tegemoetkoming indienen, waarin rekening gehouden wordt met de vernieuwde gezinssamenstelling. Wordt het gezin uitgebreid met een kind jonger dan 16 jaar dat voor het eerst in het Rijksregister wordt ingeschreven, dan wordt het recht op verhoogde tegemoetkoming niet stopgezet, maar juist uitgebreid tot dit kind. Ten tweede kijken ziekenfondsen jaarlijks, via elektronische informatie van de Administratie van de Personenbelasting, na of het inkomen van mensen die de verhoogde tegemoetkoming genieten boven de drempel voor verhoogde tegemoetkoming ligt. Is dat zo, of is er niet voldoende informatie, dan wordt het recht stopgezet. De betrokken leden worden wel gecontacteerd en kunnen als ze willen opnieuw een inkomenstest laten uitvoeren. Ligt het inkomen onder de drempel, dan blijft het recht op verhoogde tegemoetkoming bestaan (De Spiegeleer, Lemkens et al., 2013).

1.3.2. Verhoogde tegemoetkoming op basis van een sociaal voordeel

Voor mensen met recht op verhoogde tegemoetkoming op basis van een sociaal voordeel en voor kinderen die zich in een behartigenswaardige situatie bevinden, werd in de loop der jaren een systeem van volledig automatische rechtentoekenning uitgebouwd. Het recht op verhoogde tegemoetkoming kan hierbij toegekend worden zonder dat tussenkomst van de gerechtigde nodig is. Ook hierbij wordt gebruik gemaakt van administratieve informatie.

Informatie over het recht op een gewaarborgd inkomen voor bejaarden, een inkomensgarantie voor ouderen of een rentebijslag wordt sinds 1994 via de gegevensstroom A003 doorgegeven van de Federale Pensioendienst (vroeger Rijksdienst voor Pensioenen of RVP) via de KSZ naar het Nationaal Intermutualistisch College (NIC). Dit verspreidt op haar beurt de informatie onder de ziekenfondsen. Vóór de invoering van dit attest moest de persoon in kwestie zelf het papieren attest dat hij van de RVP ontving, naar het ziekenfonds brengen.

(12) Sinds oktober 2017 is dit gewijzigd naar 'het einde van het kwartaal volgend op het kwartaal waarin er een wijziging van gezinssamenstelling was' (KB van 15 januari 2014, art. 36).

Informatie over de tegemoetkomingen voor personen met een beperking wordt eveneens sinds 1994 via de gegevensstroom A003 van het DG Personen met een Handicap (FOD Sociale Zekerheid of FOD SZ) via de KSZ doorgegeven aan het NIC, en van daaruit aan de ziekenfondsen. Vóór 1994 moest de gerechtigde zelf het papieren attest van het toenmalige Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu aan het ziekenfonds bezorgen.

Indien een kind een beperking heeft van minstens 66% of 4 punten op de eerste pijler van de medisch-sociale schaal, dan wordt deze informatie van de FOD SZ doorgegeven via de KSZ aan het NIC via de elektronische gegevensstroom A652. Het NIC bezorgt deze informatie aan de ziekenfondsen. Deze gegevensstroom werd in productie gesteld in 2008.

Informatie over het recht op een leefloon of een equivalent leefloon wordt van de OCMW's aan de ziekenfondsen bezorgd door middel van de gegevensstroom A036. Deze stroom gaat van de OCMW's via de KSZ naar het NIC, en zo naar de ziekenfondsen. In de periode vóór de uitwisseling van informatie via de attesten A036 dienden OCMW's of leefloongerechtigden een papieren attest aan hun ziekenfonds te bezorgen dat vermeldde dat ze recht hadden op dit sociale voordeel. De aansluiting van de OCMW's bij de KSZ (en dus het tot stand komen van de gegevensstromen A036) verliep in de praktijk erg moeizaam. Dit had als gevolg dat niet alle OCMW's op hetzelfde moment bij de KSZ aansloten. Er zijn in totaal 589 OCMW's in België. De eerste OCMW's die het attest A036 gebruikten, deden dit al in december 1999, het laatste pas in maart 2012. Twee 'technische' factoren speelden een rol bij de moeizame aansluiting (Lefevere, 2003). Ten eerste beschikten de OCMW's vaak niet over de nodige infrastructuur op het gebied van informatica. Ten tweede was er lange tijd geen overkoepelend orgaan dat de gegevens van de afzonderlijke OCMW's kon beheren (een zogenaamde 'beheersinstelling'). Een dergelijke structuur is nodig omdat een rechtstreeks verwijzing in het Repertorium van de KSZ naar de OCMW's problemen stelt op het vlak van privacy. Een van de taken van een beheersinstelling is bijgevolg het verzekeren van de anonimiteit bij de uitwisseling van gegevens over het lidmaatschap van een bepaalde socialezekerheidsinstelling. Dit laatste probleem werd opgelost toen in februari 1998 het toenmalige Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu bereid gevonden werd om een secundair netwerk tussen de OCMW's uit te bouwen. OCMW's wezen verder op het gebrek aan middelen (tijd, geld en personeel) om de aansluiting vlot te doen verlopen.

Volle wezen of niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) worden onder deze hoedanigheden ingeschreven bij de ziekenfondsen. Informatie over deze hoedanigheden is dus beschikbaar bij de ziekenfondsen zelf, waardoor het recht op verhoogde tegemoetkoming automatisch kan worden toegekend. De automatische toekenning voor NBMV geldt sinds 2007. Voor volle wezen geldt ze pas sinds 2014: voordien kon de verhoogde tegemoetkoming enkel worden toegekend na een inkomenstest.

Het recht op de verhoogde tegemoetkoming voor mensen met een sociaal voordeel wordt jaarlijks automatisch verlengd indien (op basis van de voorgenoemde informatie en attesten) blijkt dat nog steeds aan de voorwaarden voldaan is.

2. CASESTUDY: OPNAME VERHOOGDE TEGEMOETKOMING DOOR MENSEN MET EEN SOCIAAL VOORDEEL

Uit de vorige paragraaf wordt duidelijk dat binnen het systeem van de verhoogde tegemoetkoming in de loop der jaren veel initiatieven van automatische rechtentoekenning genomen zijn. Algemeen (en allicht terecht) wordt aangenomen dat deze automatisering een belangrijke impact heeft op non-take-up (Currie, 2006; Steunpunt tot bestrijding van armoede, 2013; Buysse, Goedemé et al., 2017). Niettemin zijn metingen van deze impact schaars. Een uitzondering vormt een meting van het effect van het systeem van de proactieve flux (Goedemé, Van Gestel et al., 2017; Van Gestel, Goedemé et al., 2017). Met de hiernavolgende *casestudy* willen we opnieuw de impact meten van automatisering op de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming. We focussen deze keer op de opname van de verhoogde tegemoetkoming door mensen met recht op een van de volgende sociale voordelen: inkomensgarantie voor ouderen, tegemoetkoming voor personen met een beperking en leefloon¹³.

2.1. OPZET VAN DE STUDIE IN HET KORT

Voor personen met recht op een inkomensgarantie voor ouderen, een tegemoetkoming voor personen met een beperking of een leefloon bepalen we de omvang van de non-take-up van de verhoogde tegemoetkoming voor elk jaar tussen 2003 en 2011. We maken hiervoor gebruik van administratieve gegevens. We vergelijken voor elke groep het aantal potentieel gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming met het aantal effectieve gerechtigden. Deze vergelijking gebeurt per gemeente. Aangezien OCMW's op gemeentelijk niveau actief zijn, is een analyse op dat niveau het meest geschikt.

De opgevraagde gegevens hebben betrekking op de periode 2003 tot en met 2011. Voor personen met recht op een inkomensgarantie voor ouderen of op een tegemoetkoming voor personen met een beperking, was automatische rechtentoekenning al een feit sinds 1994, en dus gedurende heel onze analyseperiode. Voor personen met recht op een leefloon was dat, gezien de moeizame aansluiting van OCMW's bij de KSZ, niet het geval. Tijdens de analyseperiode nam het aantal OCMW's dat gebruik maakte van elektronische gegevensuitwisseling toe. Dit geeft ons de mogelijkheid om een inschatting te maken van het effect van volledig automatische rechtentoekenning op non-take-up. We analyseren hiervoor de evolutie van de non-take-up van de verhoogde

(13) Oorspronkelijk was het de bedoeling om ook de impact van de automatisering op de opname van de verhoogde tegemoetkoming te meten voor kinderen met een beperking en voor gerechtigden op een equivalent leefloon. Tijdens de analyses bleek echter dat onze data voor deze twee groepen niet toereikend waren. Voor kinderen met een beperking bleek dat de groep gerechtigden in de gegevensaanvraag niet juist was afgebakend. Voor mensen met een equivalent leefloon bleek tijdens de analyse dat bijkomende informatie noodzakelijk was. Er zijn met name categorieën van mensen met een equivalent leefloon die als gevolg van hun statuut niet kunnen worden aangesloten bij de Belgische Ziekte- en Invaliditeitsverzekering. Zoals gezegd is aansluiting bij een verzekeringsinstelling een voorwaarde om aanspraak te kunnen maken op de verhoogde tegemoetkoming. Om een juiste analyse van de non-take-up van de verhoogde tegemoetkoming door equivalent leefloongerechtigden mogelijk te maken, zouden deze mensen dus moeten worden uitgesloten van de analyse (ze dienen te worden verwijderd uit de groep potentieel gerechtigden). De informatie om dit te doen was echter niet beschikbaar.

tegemoetkoming tussen 2003 en 2011 en vergelijken deze tussen de 3 categorieën personen.

2.2. DATA EN METHODES

2.2.1. Studiepopulatie

De studiepopulatie bestaat uit drie categorieën van personen met een sociaal voordeel.

- Personen met een inkomensgarantie voor ouderen, een gewaarborgd inkomen voor bejaarden of een rentebijslag. De inkomensgarantie voor ouderen vervangt het gewaarborgd inkomen voor bejaarden sinds 2001. Vanaf 2001 krijgt elke nieuwe gerechtigde een inkomensgarantie voor ouderen in plaats van een gewaarborgd inkomen voor bejaarden. De groep gebruikers van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden sterft dus langzaam maar zeker uit.
- Personen met een tegemoetkoming voor personen met een beperking. Onder tegemoetkoming voor personen met een beperking worden drie verschillende types uitkeringen verstaan: de inkomensvervangende tegemoetkoming, de integratietegemoetkoming en de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden.
- Personen met recht op een leefloon die dit leefloon ontvingen gedurende drie ononderbroken maanden, ofwel zes niet-opeenvolgende maanden in de loop van de periode van 1 jaar.

2.2.2. Gegevensbronnen

Gegevens over het recht op de sociale voordelen, het recht op verhoogde tegemoetkoming en de aansluiting van de OCMW's bij de KSZ werden opgevraagd uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming van de KSZ¹⁴. Verder maken we gebruik van gegevens van het RIZIV (Dienst voor administratieve controle - Directie controle en beheer van toegankelijkheidsgegevens en archivering van gegevens). Merk op dat onze gegevens over de verhoogde tegemoetkoming uit 2 verschillende bronnen afkomstig zijn: Grafiek 1 is gebaseerd op gegevens van het RIZIV, alle andere grafieken op gegevens uit het Verwijzingsrepertorium.

2.2.3. Variabelen

a. Evolutie verhoogde tegemoetkoming

We gebruiken een variabele die het totaal aantal rechthebbenden op verhoogde tegemoetkoming tussen 2003 en 2012 (telkens op 1 januari) aangeeft. Onder rechthebbenden verstaan we zowel de gerechtigden (die het recht openen) als hun personen ten laste. Deze variabele is afkomstig van het RIZIV (Dienst voor administratieve controle – Directie controle en beheer van toegankelijkheidsgegevens en archivering van gegevens). Het RIZIV ontvangt van de verzekeringsinstellingen één keer per jaar een bestand met alle rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkoming op 1 januari van dat jaar. Dit bestand wordt door het RIZIV gebruikt voor de controle en verlenging van het recht op verhoogde tegemoetkoming. Vanaf 2005 kan in de gegevens een onderscheid gemaakt worden tussen rechthebbenden die verhoogde

(14) Advies nr. 13/64 van 2 juli 2013 inzake de mededeling van anonieme gegevens door de KSZ.

tegemoetkoming krijgen op basis van een inkomenstest en rechthebbenden die verhoogde tegemoetkoming krijgen op basis van een sociaal voordeel.

Het bestand wordt getrokken uit de bestanden van de verzekeringsinstellingen begin april. Eventuele retroactieve aanpassingen of correcties van het recht op verhoogde tegemoetkoming op 1 januari die gebeuren tussen januari en begin april, worden dus meegenomen in dit bestand. Wordt het recht op verhoogde tegemoetkoming op 1 januari na begin april nog retroactief aangepast, dan zien we dit in ons bestand niet terug.

b. Inkomensgarantie voor Ouderen

De groep potentieel gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming definiëren we als het totale aantal mensen per gemeente met recht op een inkomensgarantie voor ouderen, gewaarborgd inkomen voor bejaarden of rentebijslag voor ouderen op 31 december van de jaren 2003-2011. Deze variabele werd aangevraagd uit de KSZ-Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming.

De groep effectieve gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming bestaat uit het totale aantal personen per gemeente dat op 31 december van een bepaald jaar (2003-2011) recht had op een inkomensgarantie voor ouderen, een gewaarborgd inkomen voor bejaarden of rentebijslag voor ouderen en dat op 1 januari van het daaropvolgende jaar recht had op de verhoogde tegemoetkoming. Deze variabele werd samengesteld uit gegevens van het Datawarehouse en van het Verwijzingsrepertorium.

c. Tegemoetkoming voor personen met een beperking

De groep potentieel gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming bestaat uit het totale aantal mensen per gemeente met recht op een tegemoetkoming voor personen met een beperking (inkomensvervangende tegemoetkoming, integratietegemoetkoming of tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden) op 31 december van de jaren 2003-2011. Ook deze variabele werd aangevraagd uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming.

De groep effectief gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming bestaat uit het totale aantal mensen per gemeente dat op 31 december van een bepaald jaar (2003-2011) recht had op een tegemoetkoming voor personen met een beperking en dat op 1 januari van het daaropvolgende jaar recht had op de verhoogde tegemoetkoming. Deze variabele werd samengesteld uit gegevens van het Datawarehouse en van het Verwijzingsrepertorium.

d. Leefloon

Voor de groep leefloongerechtigden hebben we ten eerste informatie over het totale aantal mensen per OCMW¹⁵ met recht op leefloon op 31 december van de jaren 2003-2011. Hierbij werden enkel de personen die geen nulsaldo hadden in rekening gebracht (dit zijn personen die een terugvordering hebben gehad na een voorschot, een schorsing of een regularisatie). Ook werd enkel rekening gehouden met de mensen die op 31 december slechts bij 1 OCMW waren ingeschreven en die gedurende het afgelopen jaar niet bij een ander OCMW waren ingeschreven. Deze selectie was nodig omdat we voor dit onderzoek de leefloongerechtigden aan 1 OCMW moeten kunnen toewijzen. We willen immers de impact van de aansluiting van OCMW's bij de KSZ op de non-take-up van de verhoogde tegemoetkoming nagaan. Merk op dat we hierdoor mogelijk een groep missen die gevoelig is voor non-take-up, juist omwille van de verhuisbeweging en de bijhorende verhuis van administratie. De gegevens werden aangevraagd uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming.

De groep potentieel gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming bestaat uit het totale aantal mensen per OCMW met recht op leefloon op 31 december van de jaren 2003-2011 dat dit leefloon ontving (1) ononderbroken gedurende oktober, november en december van het desbetreffende jaar of (2) onderbroken gedurende in totaal 6 maanden in het desbetreffende jaar¹⁶. Ook deze variabele werd aangevraagd bij de KSZ op basis van gegevens uit het Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming.

De groep effectieve gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming bestaat uit het totale aantal mensen per OCMW met recht op leefloon op 31 december van de jaren 2003-2011, dat dit leefloon ononderbroken ontving gedurende 3 maanden (oktober, november en december) of onderbroken gedurende 6 maanden in het afgelopen jaar en dat op 1 januari van het daaropvolgende jaar de verhoogde tegemoetkoming kreeg. Deze variabele werd samengesteld uit gegevens van het Datawarehouse en van het Verwijzingsrepertorium.

e. Aansluiting van OCMW's bij de KSZ

Bij de KSZ werd per OCMW een variabele aangemaakt die de datum weergeeft van de eerste uitwisseling van berichten A036 tussen de Programmatorische Overheidsdienst

(15) Onze analyses focussen op het OCMW dat het leefloon toekent. In de meeste, maar niet alle gevallen, stemt dit overeen met de woonplaats van de betrokkene. Voorbeelden van situaties waarin dit niet het geval is, zijn: studenten (deze worden gedurende hun studie geholpen door het OCMW van hun woonplaats op het moment van hun eerste aanvraag) en mensen die in een bepaalde instelling, zoals een psychiatrisch ziekenhuis of een erkende instelling voor personen met een beperking, verblijven (het bevoegde OCMW is dan het OCMW van hun hoofdverblijfplaats op de eerste dag van hun opname).

(16) Merk op dat dit een inperking is van de groep leefloongerechtigden die recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming op 1 januari van het volgende jaar. Ook de mensen die bijvoorbeeld recht hadden op leefloon gedurende januari, februari en maart van een bepaald jaar, hebben immers op 1 januari van het daaropvolgende jaar recht op verhoogde tegemoetkoming. Omdat onze selectie voor de andere sociale voordelen in de studie (IGO en tegemoetkoming voor personen met een beperking) vertrekt van het aantal gerechtigden op 31 december, kozen we ervoor om in deze studie voor de leefloongerechtigden ook te vertrekken van de toestand op 31 december, en de voorwaarde '3 maanden ononderbroken leefloon' te operationaliseren als 'leefloon gehad hebben gedurende oktober, november en december' van het betrokken jaar.

Maatschappelijke Integratie (POD MI) en een OCMW (via de KSZ). Deze variabele is een goede indicatie van wanneer een OCMW aangesloten is bij de KSZ.

2.2.4. Berekening percentage non-take-up

Per sociale categorie (inkomensgarantie voor ouderen, tegemoetkoming voor personen met een beperking of leefloon) berekenen we het percentage non-take-up voor de jaren 2003 t.e.m. 2011. Hiervoor delen we per sociale categorie en per gemeente het aantal effectieve gerechtigden op verhoogde tegemoetkoming in jaar x door het aantal potentieel gerechtigden in jaar x en vermenigvuldigen het resultaat met 100. Daarna nemen we het ongewogen gemiddelde over alle gemeentes.

Hieronder vatten we per sociale categorie samen welke groep personen we in deze studie verstaan onder effectieve gerechtigden, en welke onder potentieel gerechtigden.

TABEL 1: EFFECTIEVE GERECHTIGDEN EN POTENTIEEL GERECHTIGDEN

Sociale categorie	Effectieve gerechtigden jaar x	Potentieel gerechtigden jaar x
Inkomensgarantie voor ouderen	Het aantal personen met recht op een inkomensgarantie voor ouderen/ gewaarborgd inkomen voor bejaarden/ rentebijslag op 31 december van het jaar x dat op 1 januari van het jaar x+1 de verhoogde tegemoetkoming kreeg	Het aantal personen met recht op inkomensgarantie voor ouderen/gewaarborgd inkomen voor bejaarden/ rentebijslag op 31 december van het jaar x
Tegemoetkoming personen met een beperking	Het aantal personen met recht op een tegemoetkoming voor personen met een beperking op 31 december van het jaar x dat op 1 januari van het jaar x+1 de verhoogde tegemoetkoming kreeg	Het aantal personen met recht op een tegemoetkoming voor personen met een beperking op 31 december van het jaar x
Leefloon	Het aantal personen met recht op leefloon op 31 december van het jaar x dat dit leefloon ontving ononderbroken gedurende 3 maanden (oktober, november en december van het jaar x) of onderbroken gedurende 6 maanden in het jaar x en dat op 1 januari van het jaar x+1 de verhoogde tegemoetkoming kreeg	Het aantal personen met recht op leefloon op 31 december van het jaar x dat dit leefloon ontving ononderbroken gedurende 3 maanden (oktober, november en december van het jaar x) of onderbroken gedurende 6 maanden in het jaar x

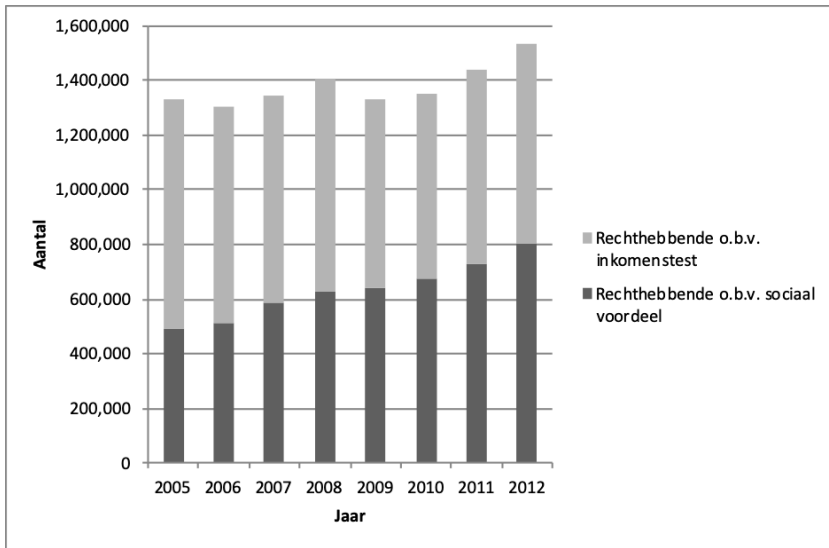
2.3. ANALYSE EN RESULTATEN

2.3.1. Evolutie van het aantal rechthebbenden op verhoogde tegemoetkoming

Grafiek 1 toont de evolutie van het aantal rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkoming op 1 januari van de jaren 2005 t.e.m. 2012. Onder rechthebbenden verstaan we zowel de gerechtigden (d.w.z. de personen die het recht op verhoogde tegemoetkoming openen) als hun personen ten laste. Het totale aantal rechthebbenden op verhoogde tegemoetkoming is voornamelijk in de laatste jaren van de analyseperiode

gestegen. Op 1 januari 2012 had ongeveer 14% van alle leden van de ziekenfondsen recht op verhoogde tegemoetkoming. In recentere jaren (niet in de grafiek) is het aandeel personen met recht op de verhoogde tegemoetkoming verder toegenomen: op 31 december 2017 ging het bijvoorbeeld al om 18,6% van alle leden van de ziekenfondsen (RIZIV, 2017).

GRAFIEK 1: AANTAL RECHTHEBBENDEN VERHOOGDE TEGEMOETKOMING OP BASIS VAN BRON VAN HET RECHT

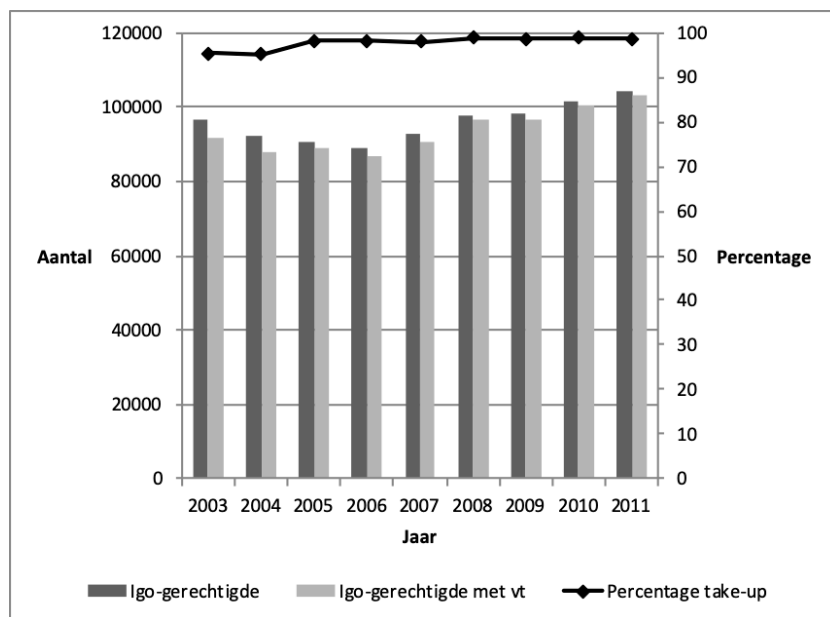


Bron: RIZIV – Dienst voor administratieve controle – Directie controle en beheer van toegankelijkheidsgegevens en archivering van gegevens. Situatie telkens op 1 januari.

In de grafiek wordt een onderscheid gemaakt tussen de rechthebbenden op basis van een inkomenstest, en de rechthebbenden op basis van een sociaal voordeel. De stijging van het totale aantal rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkoming over de tijd heen blijkt voornamelijk te wijten aan een stijging van het aantal rechthebbenden op grond van het recht op een sociaal voordeel. In 2005 waren dit er bijna 500.000, in 2012 ruim 800.000. Het aantal rechthebbenden op basis van een inkomenstest ging in het eerste deel van de analyseperiode in dalende lijn, om vervolgens weer licht te stijgen. In 2012 ging het om ruim 733.000 mensen.

2.3.2. Opname van de verhoogde tegemoetkoming door mensen met recht op een inkomensgarantie voor ouderen (IGO)

GRAFIEK 2: JAARLIJKS AANTAL IGO-GERECHTIGDEN EN IGO-GERECHTIGDEN MET VERHOOGDE TEGEMOETKOMING 2003-2011



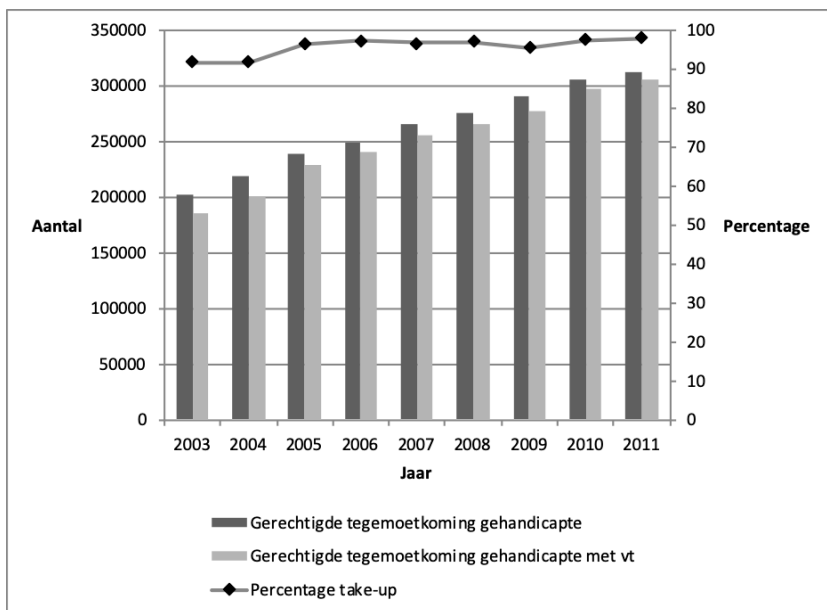
Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming en Verwijzingsrepertorium. Take-up-percentage: eigen berekeningen.

Grafiek 2 toont ons ten eerste de evolutie van het aantal gerechtigden op een inkomensgarantie voor ouderen of een gewaarborgd inkomen voor bejaarden tussen 2003 en 2011 (situatie op 31 december) (donkergrijze staven). Deze personen vormen de groep potentiële gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming. Merk op dat we hier, in tegenstelling tot in Grafiek 1, enkel kijken naar de gerechtigden (de personen die het recht openen). De personen ten laste worden niet in de grafiek opgenomen. Het aantal gerechtigden op een inkomensgarantie voor ouderen of een gewaarborgd inkomen voor bejaarden neemt af tussen 2003 en 2006, om daarna weer toe te nemen.

Wanneer we kijken naar het aantal gerechtigden dat de verhoogde tegemoetkoming effectief krijgt (lichtgrijze staven), dan zien we dat dit aantal de evolutie van het aantal gerechtigden op de inkomensgarantie of het gewaarborgd inkomen voor bejaarden (dus het aantal potentieel gerechtigden) mooi volgt. Dit vertaalt zich in een zeer hoge take-up. Over de jaren heen verbetert de take-up nog, van 95,3% in 2003 tot 98,5% in 2011. De voornaamste verbetering vond plaats tussen 2004 en 2005. De variatie tussen gemeentes is klein: in 2003 bedroeg de variatiecoëfficiënt van het percentage non-take-up 0,04, in 2011 was deze verder gedaald tot 0,02 (niet in grafiek).

2.3.3. Opname van de verhoogde tegemoetkoming door gerechtigden met een tegemoetkoming voor personen met een beperking

GRAFIEK 3: JAARLIJKS AANTAL GERECHTIGDEN OP TEGEMOETKOMING PERSONEN MET EEN BEPERKING EN GERECHTIGDEN TEGEMOETKOMING PERSONEN MET EEN BEPERKING MET VERHOOGDE TEGEMOETKOMING 2003-2011

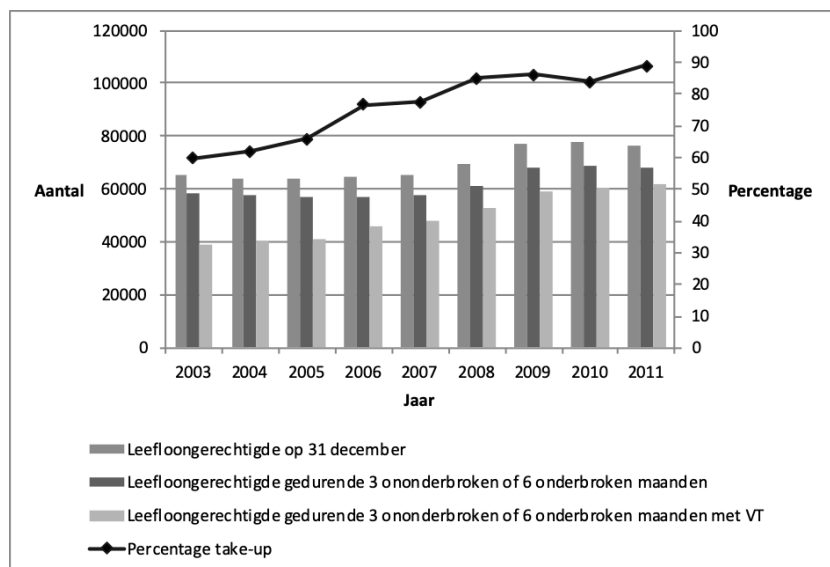


Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming en Verwijzingsrepertorium. Take-up-percentage: eigen berekeningen.

In Grafiek 3 herhalen we dezelfde analyse voor personen met een tegemoetkoming voor personen met een beperking. Tussen 2003 en 2011 (telkens situatie op 31 december) is het aantal personen met een tegemoetkoming voor personen met een beperking sterk toegenomen (donkergrijze staven). Dit zijn de potentiële gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming. Het aantal personen met een tegemoetkoming voor personen met een beperking dat de verhoogde tegemoetkoming effectief krijgt (de lichtgrijze staven), volgt de voorgaande evolutie. Dit resulteert ook hier in een zeer hoge take-up, zij het aanvankelijk iets minder hoog dan bij de inkomensgarantie voor ouderen. De take-up steeg tussen 2003 en 2011 van 91,5% tot 97,7%. De voornaamste stijging vond ook hier plaats tussen 2004 en 2005. De variatie tussen gemeentes is opnieuw zeer klein: in 2003 bedroeg de variatiecoëfficiënt van het percentage non-take-up 0,03 en in 2011 slechts 0,01 (niet in grafiek).

2.3.4. Opname van de verhoogde tegemoetkoming door leefloongerechtigden

GRAFIEK 4: JAARLIJKS AANTAL LEEFLOONGERECHTIGDEN (3 MAANDEN ONONDERBROKEN OF 6 MAANDEN ONDERBROKEN) MET VERHOOGDE TEGEMOETKOMING, 2003-2011



Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming en Verwijzingsrepertorium. Take-up-percentage: eigen berekeningen.

In Grafiek 4 voeren we dezelfde analyse uit voor de groep leefloongerechtigden. We kijken eerst naar de evolutie van het aantal leefloongerechtigden tussen 2003 en 2011 (telkens op 31 december). Net zoals het geval is bij de inkomensgarantie voor ouderen en de tegemoetkomingen voor personen met een beperking, vinden we ook hier een stijging over de tijd heen, en dan voornamelijk vanaf 2008.

Om als leefloongerechtigde recht te hebben op de verhoogde tegemoetkoming, moet je voldoen aan een bijkomende duur-voorwaarde: je moet dit leefloon ontvangen hebben gedurende 3 ononderbroken maanden of gedurende 6 onderbroken maanden in het afgelopen jaar. Zoals gezegd selecteerden wij in onze studie de leefloongerechtigden op 31 december van de jaren 2003-2011 die ofwel (1) gedurende oktober, november en december van het betreffende jaar ononderbroken het leefloon ontvingen, ofwel (2) gedurende 6 onderbroken maanden in het betreffende jaar het leefloon ontvingen. De grafiek geeft weer hoeveel van het aantal leefloongerechtigden aan deze voorwaarde van duur voldeden (donkerste staven). Deze personen vormen de groep potentieel gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming. Over de jaren heen ging het om ongeveer 83% (voor de laatste 4 jaren) tot 86% (voor de eerste 4 jaren) van de mensen die op 31 december recht hadden op een leefloon.

Het aandeel leefloongerechtigden dat aan de duurvoorwaarde voldoet en dat effectief de verhoogde tegemoetkoming krijgt, is kleiner dan in het geval van gerechtigden op een inkomensgarantie voor ouderen of een tegemoetkoming voor personen met een beperking. De take-up ligt daardoor gevoelig lager, al zien we een markante en sterk positieve evolutie over de tijd heen. In 2003 bedraagt de take-up slechts 60%. In 2011 is de take-up gestegen tot 89%.

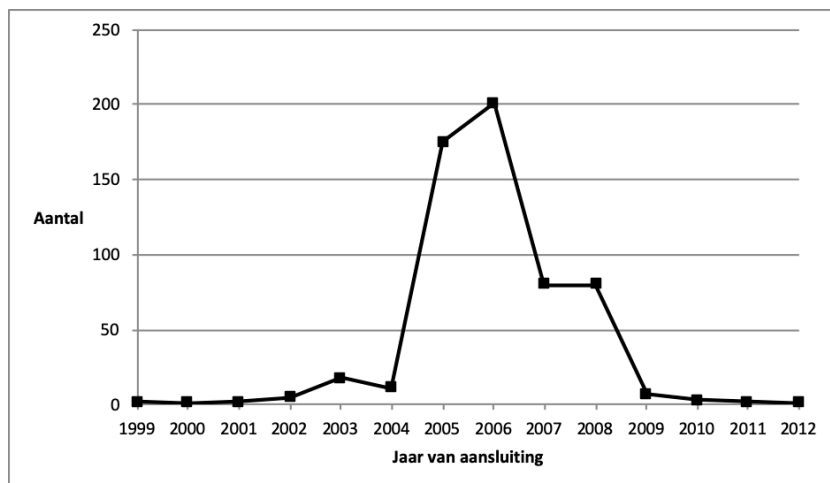
Ook de variatie tussen gemeentes neemt duidelijk af over de jaren heen, al blijft deze een stuk hoger liggen dan voor de andere uitkeringen het geval is. Dit blijkt duidelijk uit Tabel 2. De variatiecoëfficiënt daalt van 0,32 in 2003 tot 0,14 in 2011. In 2003 heeft 5% van de gemeenten een take-up-percentage van 29,7% of minder (percentiel 5 of p5). Een kwart van de gemeenten heeft op dat moment een take-up-percentage van 47,2% of minder (percentiel 25 of p25), en de helft van de gemeenten een take-up-percentage van 60% of minder (percentiel 50 of p50). In 2011 zijn deze cijfers drastisch verbeterd. 75% van de gemeenten heeft op dat moment een take-up-percentage van 85,7% of meer, 25% van de gemeenten heeft zelfs een take-up-percentage van 97,7% of meer.

TABEL 2: GEMIDDELDE, STANDAARDAFWIJKING, VARIATIECOEFFICIENT EN PERCENTIEVERDELING VAN HET PERCENTAGE TAKE-UP VAN DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING DOOR LEEFLOONGERECHTIGDEN PER GEMEENTE

JAAR	P5	P25	P50	P75	P95	gemiddelde	s.d.	v.c.
2003	29,7	47,2	60,0	75,0	87,5	60,0	19,0	0,3
2004	28,6	50,0	62,5	75,0	88,5	61,8	19,2	0,3
2005	30,8	50,0	66,7	81,7	100,0	65,8	20,4	0,3
2006	37,5	66,7	82,4	90,9	100,0	76,5	20,3	0,3
2007	40,0	70,0	83,3	90,1	100,0	77,5	19,8	0,3
2008	57,1	80,5	87,6	94,4	100,0	85,0	14,8	0,2
2009	57,0	82,0	88,9	95,5	100,0	86,2	14,5	0,2
2010	57,1	78,6	86,7	91,9	100,0	83,8	14,2	0,2
2011	66,7	85,7	91,3	97,7	100,0	89,0	12,5	0,1

Legende: p5: percentiel 5; p25: percentiel 25; p50: mediaan; p75: percentiel 75; p95: percentiel 95; s.d.: standaarddeviatie, v.c.: variatiecoëfficiënt; ongewogen resultaten (elk OCMW telt voor één observatie-eenheid).

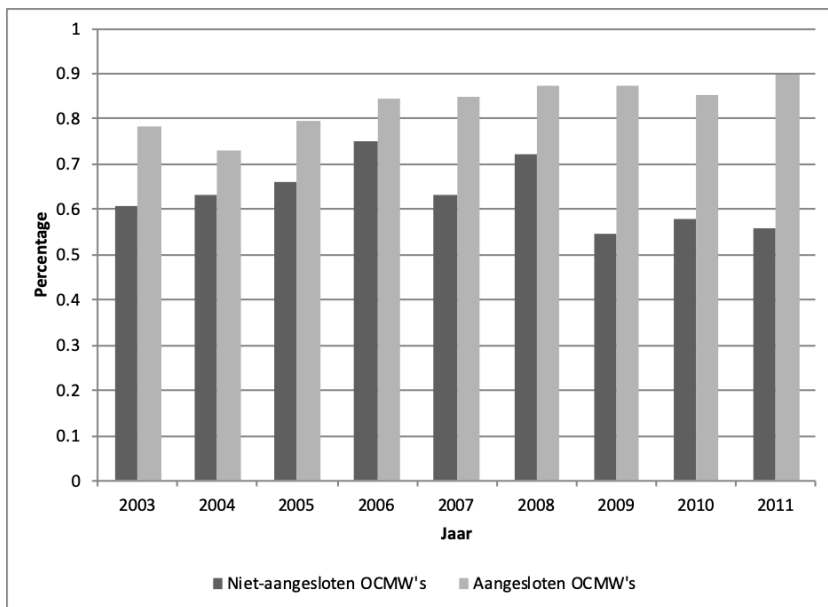
Omdat de aansluiting van OCMW's bij de KSZ moeizaam verliep, sloten niet alle OCMW's in hetzelfde jaar aan. De eerste OCMW's sloten al aan in 1999, terwijl de laatste pas in 2012 hun eerste berichten uitwisselden via de KSZ. Het overgrote merendeel van de aansluitingen (91,1%) vond plaats van 2005 t.e.m. 2008, met de grootste piek in 2005 en 2006. Het aantal OCMW's per jaar van aansluiting bij de Kruispuntbank wordt weergegeven in Grafiek 5.

GRAFIEK 5: AANTAL OCMW'S PER JAAR VAN AANSLUITING BIJ DE KRUISPUNTBANK VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

Bron: KSZ. De grafiek geeft het jaar weer waarin voor het eerst berichten werden uitgewisseld tussen het OCMW en de KSZ.

We berekenen vervolgens het jaarlijkse non-take-up-percentage apart voor de OCMW's die in dat jaar al wel en de OCMW's die in dat jaar nog niet aangesloten waren bij de Kruispuntbank. De resultaten worden weergegeven in Grafiek 6. We beperken onze analyse tot de OCMW's die in elk jaar van de analyse minstens 10 leefloongerechtigden telden die aan de duurvoorwaarde voldeden (dit zijn er 343). We zien dat in elk jaar de gemiddelde take-up hoger is in de groep OCMW's die in dat jaar al bij de KSZ waren aangesloten, dan in de groep OCMW's die dat nog niet waren. Dit is een eerste indicatie van een mogelijke impact van de aansluiting van de OCMW's bij de KSZ op de take-up van de verhoogde tegemoetkoming.

GRAFIEK 6: TAKE-UP VAN VERHOOGDE TEGEMOETKOMING DOOR LEEFLOONGERECHTIGDEN VOLGENS AL DAN NIET AANGESLOTEN ZIJN VAN OCMW BIJ KSZ



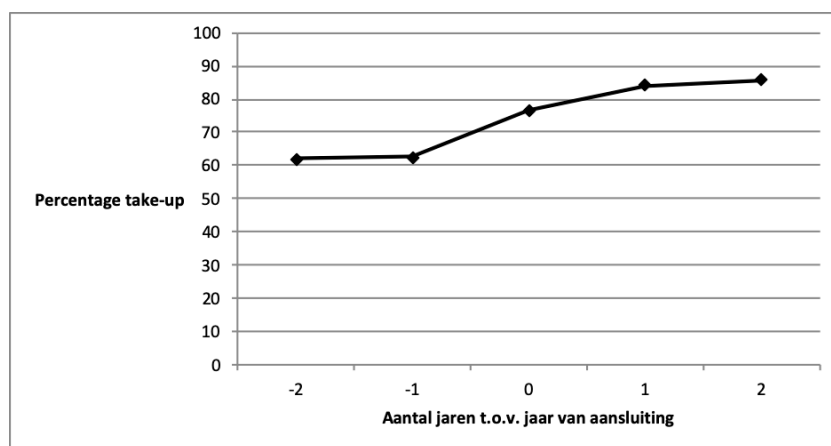
Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming en Verwijzingsrepertorium. Take-up-percentage: eigen berekeningen. Analyse beperkt tot OCMW's die in elk jaar van de analyse minstens 10 leefloongerechtigden telden die aan de duurvoorwaarde voldeden. Aantal OCMW's in de analyse: 343. Merk op dat er in 2009 en 2010 slechts 2 OCMW's nog niet aangesloten waren bij de KSZ, in 2011 was dit er nog maar 1.

Het jaar van aansluiting van een OCMW wordt waarschijnlijk mee bepaald door kenmerken van dat OCMW. Vinden we dan een verband tussen aansluiting van het OCMW bij de KSZ en de take-up van de verhoogde tegemoetkoming, dan is dit mogelijk een verband tussen deze kenmerken van het OCMW en de take-up. Idealiter zouden we daarom in onze analyse de OCMW-kenmerken controleren die verband houden met het jaar van aansluiting. We beschikken echter niet over dergelijke gegevens. Wel kunnen we nagaan of de grootte van een OCMW (geoperationaliseerd aan de hand van het aantal leefloongerechtigden) samenhangt met het jaar van aansluiting. We delen hiervoor de OCMW's op in een aantal categorieën, naargelang het aantal leefloongerechtigden op 31 december 2007, het middelste jaar van de analyse. De categorieën zijn 0-9 leefloongerechtigden, 10-19 leefloongerechtigden, 20-49 leefloongerechtigden, 50-99 leefloongerechtigden, 100-499 leefloongerechtigden en ≥ 500 gerechtigden. Vervolgens gebruiken we een chi kwadraat toets om te kijken of er een verband is tussen de grootte van het OCMW (in categorieën), en het jaar van aansluiting. Dit is inderdaad het geval ($\chi^2 = 30,6$, $DF = 15$, $p = 0,01$). Een nauwkeurigere blik op de gegevens toont ons dat tijdens de eerste jaren er relatief meer grotere OCMW's waren die aansloten bij de KSZ, en tijdens de laatste jaren relatief meer kleinere.

Om de impact van de aansluiting bij de KSZ op de non-take-up te meten, focussen we op de OCMW's die aansloten tussen 2005 en 2008, de jaren waarin de meeste OCMW's aansloten. Dit zijn 536 OCMW's. Daaruit selecteren we alleen de OCMW's die in elk jaar van de analyse minstens 10 leefloongerechtigden telden die aan de duurvoorwaarde voldeden – het gaat dan nog om 331 OCMW's. Voor deze jaren van aansluiting en deze OCMW's blijkt er geen significant verband meer te zijn tussen de grootte van het OCMW en het jaar van aansluiting ($\chi^2 = 17,2$, $DF = 12$, $p = 0,14$).

We analyseren de impact van de aansluiting bij de KSZ op de take-up van de verhoogde tegemoetkoming met een 'voor-en-na-analyse'. Voor de 331 geselecteerde OCMW's berekenen we nu een take-up-percentage tijdens het jaar van de aansluiting, 1 en 2 jaar voor de aansluiting, en 1 en 2 jaar na de aansluiting. De resultaten worden weergegeven in Grafiek 7. Deze grafiek toont de gemiddelde take-up voor deze 5 tijdstippen over alle OCMW's heen.

GRAFIEK 7: PERCENTAGE TAKE-UP VERHOOGDE TEGEMOETKOMING DOOR LEEFLOONGERECHTIGDEN (3 MAANDEN ONONDERBROKEN OF 6 MAANDEN ONDERBROKEN) VOOR, TIJDENS EN NA AANSLUITING BIJ DE KSZ



Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming en Verwijzingsrepertorium, eigen berekeningen. Analyse beperkt tot OCMW's die bij de KSZ aansloten tussen 2005 en 2008 en die in elk jaar van de analyse minstens 10 leefloongerechtigden telden die aan de duurvoorwaarde voldeden. Aantal OCMW's in de analyse: 331.

De grafiek vertoont een duidelijke knik, die samenvalt met het jaar waarin OCMW's aansloten bij de KSZ. De take-up van de verhoogde tegemoetkoming door leefloongerechtigden stijgt van 62,4% 2 jaar vóór de aansluiting bij de KSZ naar 85,3% 2 jaar na de aansluiting bij de KSZ (Grafiek 7).

Als gevolg van de aansluiting bij de KSZ neemt ook de variatie tussen gemeentes af. Informatie daarover wordt samengevat in Tabel 3. De variatiecoëfficiënt gaat van 0,24 tot 0,27 vóór de aansluiting naar 0,12 tot 0,10 na de aansluiting.

TABEL 3: GEMIDDELDE, STANDAARDAFWIJKING, VARIATIECOEFFICIENT EN PERCENTIELVERDELING VAN HET PERCENTAGE TAKE-UP VAN DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING DOOR LEEFLOONGERECHTIGDEN VAN 2 JAAR VOOR T.E.M. 2 JAAR NA DE AANSLUITING BIJ DE KSZ

Jaar t.o.v. aansluiting	P5	P25	P50	P75	P95	gemid- delde	s.d.	v.c.
-2	36,0	52,2	61,1	73,7	85,5	62,1	14,7	0,24
-1	61,4	50,0	64,3	75,0	87,5	62,7	16,7	0,27
0	45,3	68,2	80,5	87,5	96,0	76,7	15,3	0,20
1	66,0	78,8	86,0	91,2	97,0	84,1	10,3	0,12
2	70,5	81,8	86,7	91,7	100,0	85,8	8,8	0,10

Legende: p5: percentiel 5; p25: percentiel 25; p50: mediaan; p75: percentiel 75; p95: percentiel 95; s.d.: standaarddeviatie; v.c.: variatiecoëfficiënt.

Deze bevindingen zijn robuust voor de volgende variaties op onze analyses: (a) een uitbreiding van de analyse tot 3 jaar voor, en 3 jaar na de aansluiting bij de KSZ (Grafiek 7a in bijlage), (b) een uitbreiding naar meerdere aansluitingsjaren (Grafiek 7b in bijlage), (c) een uitbreiding tot alle OCMW's met minstens 5 leefloongerechtigden per jaar van analyse (Grafiek 7c in bijlage).

3. DISCUSSIE

Tussen 2003 en 2012 nam het aantal mensen met recht op verhoogde tegemoetkoming (gerechtigden die het recht openen en hun personen ten laste) toe, van ongeveer 1.300.000 in 2003 tot bijna 1.534.000 mensen in 2012.

Het aantal rechthebbenden op basis van een inkomenstest ging in het eerste deel van de analyseperiode naar omlaag, om vervolgens (vanaf 2011) weer licht te stijgen. Het invoeren van het OMNIO-statuut op 1 juli 2007, waarbij de inkomenstest werd opengesteld voor alle personen in de bevolking met een laag inkomen (los van een bepaalde sociale categorie), lijkt op zichzelf niet onmiddellijk te hebben geleid tot een grote toename van de personen in deze categorie.

Het aantal rechthebbenden op basis van een sociaal voordeel ging over de hele analyseperiode naar omhoog. Het is vooral de stijging van het aantal rechthebbenden op een sociaal voordeel die de algemene stijging van het aantal rechthebbenden op verhoogde tegemoetkoming verklaart. Alleen al het aantal personen met recht op een tegemoetkoming voor personen met een beperking nam bijvoorbeeld toe van 202.047 in 2003 tot 312.528 in 2011. Een veel kleiner, maar niet onbelangrijk, deel van de stijging van het aantal gerechtigden op verhoogde tegemoetkoming op grond van een sociaal voordeel, is het gevolg van een verbeterde take-up.

Binnen het systeem van de verhoogde tegemoetkoming werd automatische rechtentoekenning in de loop der jaren voor steeds meer gerechtigden een feit. Waar mogelijk wordt het recht op verhoogde tegemoetkoming volledig automatisch toegekend, zonder noodzakelijke tussenkomst van de gerechtigde. Dit is het geval voor gerechtigden die de verhoogde tegemoetkoming krijgen op basis van hun recht op een sociaal voordeel, zoals gerechtigden op een inkomensgarantie voor ouderen, een tegemoetkoming voor personen met een beperking of leefloongerechtigden die gedurende minstens 3 ononderbroken maanden een leefloon ontvingen. Voor gerechtigden op basis van een inkomenstest is volledig automatische toekenning niet mogelijk. Wel wordt zo veel mogelijk proactief gewerkt, waarbij mensen persoonlijk uitgenodigd worden voor een inkomenstest.

Over de grootte van de take-up van sociale rechten en over de impact van automatische toekenning op de take-up in ons land is zeer weinig geweten. Een eerdere studie toonde wel al aan dat de proactieve flux de take-up van de verhoogde tegemoetkoming op basis van een inkomenstest gevoelig verhoogde (Goedemé, Van Gestel et al., 2017; Van Gestel, Goedemé et al., 2017). Aan de hand van onze studie kunnen we voor een aantal andere categorieën van personen nieuw cijfermateriaal aanreiken.

De take-up van de verhoogde tegemoetkoming door gerechtigden op een tegemoetkoming voor personen met een beperking of op een inkomensgarantie voor ouderen/gewaarborgd inkomen voor bejaarden was in 2011 quasi volledig. Voor gerechtigden op een inkomensgarantie voor ouderen bedroeg de take-up in 2011 98,5%, voor gerechtigden op een tegemoetkoming voor personen met een beperking 97,7%. De take-up was voor beide categorieën al zeer hoog in 2003 (95,3% voor gerechtigden op een inkomensgarantie voor ouderen, 91,5% voor gerechtigden op een tegemoetkoming voor personen met een beperking) maar is over de jaren heen nog gestegen. De voornaamste stijging vond voor beide sociale categorieën plaats tussen 2004 en 2005. Ondanks navraag bij verschillende instanties (ziekenfondsen, RIZIV) konden we niet achterhalen wat de oorzaak geweest kan zijn van deze toename.

De take-up van de verhoogde tegemoetkoming door leefloongerechtigden lag een stuk lager. In 2003 bedroeg de take-up slechts 60%. In 2011 was deze gestegen tot 89%. De variatie tussen gemeentes was toen ook substantieel afgenomen. Onze analyses doen sterk vermoeden dat de aansluiting van de OCMW's bij de KSZ (en dus de vervanging van papieren attesten door elektronische gegevensstromen) het percentage take-up met ongeveer 23 procentpunten deed stijgen (van 62,4% 2 jaar voor de aansluiting tot 85,3% 2 jaar na de aansluiting). Het overige deel van de stijging in take-up over de tijd heen was het gevolg van andere tendensen, zoals mogelijk het verbeteren van de kwaliteit van de elektronische fluxen. Onze bevindingen zijn in lijn met eerder onderzoek dat aantoonde dat automatische rechtentoekenning zeer belangrijk is in de strijd tegen non-take-up van sociale voorzieningen (Currie, 2006).

Waarom ook in 2011 de take-up bij leefloongerechtigden nog lager was dan bij gerechtigden op een inkomensgarantie voor ouderen of een tegemoetkoming voor personen met een beperking kan verschillende oorzaken hebben.

Het is enerzijds mogelijk dat de waargenomen non-take-up een overschatting is van de reële non-take-up. Door vertraging in de administratieve procedure kan het zijn dat in een aantal gevallen het recht op verhoogde tegemoetkoming pas een hele tijd na het bereiken van de duurvoorwaarde wordt toegekend. Het recht wordt dan weliswaar retroactief toegekend vanaf de dag dat een leefloongerechtigde aan de duurvoorwaarde voldeed, maar wij zien deze actualisatie maar tot op zekere hoogte in onze bestanden.

Anderzijds is het waarschijnlijk dat in een substantieel deel van de gevallen van non-take-up er wel degelijk sprake is van reële non-take-up. Het is daarbij opvallend dat de variatie tussen gemeenten in percentage non-take-up veel groter is voor leefloongerechtigden dan voor gerechtigden op een inkomensgarantie voor ouderen of een tegemoetkoming voor personen met een beperking. Dit suggereert dat processen op gemeentelijk niveau een rol spelen bij de verklaring van de lagere take-up door leefloongerechtigden.

Om te komen tot opname van de verhoogde tegemoetkoming moeten verschillende stappen doorlopen worden. Non-take-up kan tijdens elk van deze stappen ontstaan.

Ten eerste is het mogelijk dat een aantal leefloongerechtigden niet aangesloten is bij een verzekeringsinstelling. Zoals gezegd is aansluiting bij een verzekeringsinstelling een noodzakelijke voorwaarde om het recht op verhoogde tegemoetkoming te kunnen doen gelden. OCMW's zijn in principe ook verplicht om leefloongerechtigden te helpen bij hun aansluiting. Het is echter niet uitgesloten dat er toch gevallen van niet-aansluiting voorkomen¹⁷. Of dat vaak gebeurt, kunnen we niet uit onze gegevens afleiden.

Ten tweede is een aantal leefloongerechtigden mogelijk 'niet in regel', d.w.z. dat ze niet in orde zijn met de bijdragebetaling om recht te hebben op terugbetaling van geneeskundige verzorging. Ook dit in regel zijn is een noodzakelijke voorwaarde om recht te kunnen krijgen op de verhoogde tegemoetkoming. Hoewel OCMW's in principe verplicht zijn om situaties van niet-in-regel-zijn te regulariseren, is het altijd mogelijk dat dit niet in alle gevallen gebeurt, of met vertraging. Ook hier laten onze data niet toe vast te stellen of het om veel gevallen gaat.

Ten derde ligt de verklaring voor de non-take-up in 2011 mogelijk in de kwaliteit van de gegevensstromen met betrekking tot de verhoogde tegemoetkoming. De kwaliteit was in 2011 immers nog niet overal optimaal. In dat jaar werden daarom kwaliteitscontroles opgestart door de POD MI. Bij deze controles worden de gegevens in de databank van de POD MI vergeleken met gegevens in de databank van de

(17) Sommige gerechtigden zijn niet aangesloten bij een verzekeringsinstelling omdat ze bij een buitenlandse ziekteverzekering zijn aangesloten. Dit geldt voor bijv. grensarbeiders en personen tewerkgesteld bij internationale instellingen. Binnen de groep leefloongerechtigden zijn er echter waarschijnlijk zo goed als geen mensen in deze situatie. Niet-aansluiting bij deze groep is dan eerder een vorm van non-take-up. Bij personen met een tegemoetkoming voor personen met een beperking zou dit fenomeen mogelijk wel kunnen spelen (het feit dat de groep potentiële gerechtigden mensen bevat die aangesloten zijn bij een buitenlandse ziekteverzekering, zou dan kunnen verklaren waarom we geen 100% take-up vinden).

A036 gegevensstromen. Daarbij kijkt men of er voor elke uitgevoerde betaling van leefloon een elektronisch attest wordt aangemaakt. In de beginjaren bleek dit niet altijd het geval. Sindsdien worden maandelijks controles uitgevoerd. OCMW's met minder goede resultaten worden op regelmatige basis door de Helpdesk OCMW's gecontacteerd om hen te begeleiden bij het rechtzetten van de situatie. De kwaliteit van de gegevensstroom is sindsdien aanzienlijk verbeterd¹⁸. Dat de kwaliteit van de gegevensstromen een aandachtspunt is, hoeft niet te verwonderen. Ondanks het feit dat de uitwisseling van gegevens tussen de OCMW's en de ziekenfondsen nu elektronisch verloopt, zijn toch zowel in de OCMW's als de ziekenfondsen nog een aantal handelingen nodig om de informatie correct door te sturen (door het OCMW) en te interpreteren (door het ziekenfonds). Hoewel van de gerechtigden geen inbreng meer nodig is, kan een noodzakelijke inbreng van het personeel van de administraties niet volledig worden uitgesloten. De volatiliteit van het recht op leefloon (Carpentier, 2016) draagt er bovendien mee toe bij dat oorspronkelijk doorgestuurde informatie vaak aangepast, geannuleerd of aangevuld wordt. Het feit dat bij leefloongerechtigden de duurvoorwaarde moet worden vastgesteld, gecombineerd met deze volatiliteit, werkt mogelijk ook vertragingen of fouten in de hand. Men zou zich de vraag kunnen stellen of de duurvoorwaarde moet worden afgeschaft, dan wel of de periode van de duurvoorwaarde moet worden gereduceerd. Dit zou de administratieve last en mogelijke fouten verminderen, die wellicht mee de relatief hoge non-take-up-cijfers voor een aantal OCMW's helpen verklaren.

Wat de oorzaak van de non-take-up ook is, in 2011 was er duidelijk nog marge voor verbetering. In dat jaar had 25% van de OCMW's een take-up-percentage van 97,7% of meer. Deze OCMW's evenaarden dus het take-up-percentage voor gerechtigden op de inkomensgarantie voor ouderen of een tegemoetkoming voor personen met een beperking. Het opvolgen van de take-up van de verhoogde tegemoetkoming door leefloongerechtigden in de toekomst is dus cruciaal. Daarbij dient ook aandacht te worden besteed aan de mate waarin leefloongerechtigden aangesloten zijn bij een verzekeringsinstelling, en de mate waarin hun recht op terugbetaling van gezondheidszorgen in orde is – beide zijn immers voorwaarden voor het kunnen bekomen van de verhoogde tegemoetkoming.

In onze studie namen we enkel leefloongerechtigden in rekening die het afgelopen jaar niet bij een ander OCMW waren ingeschreven. Deze selectie was nodig omdat we voor dit onderzoek de leefloongerechtigden aan één OCMW moesten kunnen toewijzen. Mogelijk misten we hierdoor een groep die extra gevoelig is voor non-take-up, juist omwille van de verhuisbeweging en de bijhorende verhuis van administratie.

We bepaalden de non-take-up van de verhoogde tegemoetkoming voor gerechtigden op het leefloon. Men dient in het achterhoofd te houden dat wanneer een gerechtigde op het leefloon de verhoogde tegemoetkoming niet opneemt, dit ook het geval is voor zijn of haar personen ten laste. Non-take-up treft hier dus een grotere groep mensen dan alleen de gerechtigden. Onze studie spitste zich bovendien toe op non-

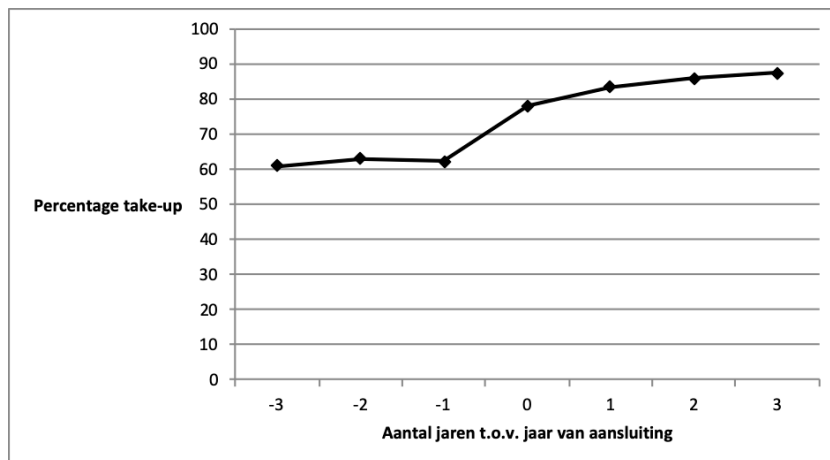
(18) S. De Wachter, Helpdesk OCMW's, persoonlijke communicatie, 30.11.2017.

take-up van een afgeleid recht, met name het recht op verhoogde tegemoetkoming als gevolg van het recht op een sociaal voordeel. Merk op dat de take-up van dergelijke afgeleide rechten mee beïnvloed wordt door de take-up van de rechten waarvan zij afgeleid zijn. Van het leefloon wordt met name geschat dat er een aanzienlijke non-take-up is, variërend tussen 57 en 76% (Bouckaert en Schokkaert, 2011). Ook in het geval van de IGO is non-take-up zeer waarschijnlijk een belangrijk fenomeen (Van den Bosch en De Vil, 2013). Potentieel gerechtigden die het leefloon of de IGO niet opnemen, genieten ook niet van hun afgeleide rechten. In het geval van de verhoogde tegemoetkoming kunnen zij weliswaar via een inkomenstest nog aanspraak maken op de verhoogde tegemoetkoming. Het is echter waarschijnlijk dat deze inkomenstest voor hen een grote drempel zal vormen. Om deze redenen, zou het kunnen dat de werkelijke non-take-up van de verhoogde tegemoetkoming groter is dan degene die wij waarnemen.

Met onze studie tonen we aan dat het automatiseren van gegevensstromen een enorm verschil kan maken in de effectieve opname van sociale rechten. Dit zorgt ervoor dat sociale voordelen beter terecht komen bij iedereen waarvoor ze bedoeld zijn en dat mensen in gelijkaardige inkomenssituaties op een gelijkaardige manier worden behandeld. De vraag stelt zich dan ook op welke andere gebieden een verdere automatisering van de rechtentoekenning mogelijk en nuttig zou zijn. In het geval dat we hier hebben bekeken, ging het immers om een afgeleid recht. Eens het sociaal voordeel is toegekend, is dit redelijk eenvoudig vast te stellen. De groep potentiële rechthebbenden kan dus eenvoudig worden bepaald. Een grotere uitdaging stelt zich bij de bijstandsuitkeringen zoals de IGO en het leefloon, waar de non-take-up vermoedelijk veel hoger ligt. Omdat beide uitkeringen bedoeld zijn voor mensen die zich in een erg moeilijke financiële situatie bevinden, zou verdere automatisatie daar een belangrijke doelstelling moeten zijn. Automatisatie onder de vorm van 'identificatie als mogelijke rechthebbende' is daarbij een eerste stap. Deze bestaat in zekere vorm al voor de IGO (onder de vorm van een proactieve flux), maar nog niet voor het leefloon. Uiteindelijk zou men echter moeten streven naar een volledige automatisatie. Niet alleen zou men daarvoor een goed zicht moeten hebben op de actuele inkomens van mensen. Ook zou er een vermogenskadaster moeten zijn. Daarover is echter het laatste woord nog niet gezegd.

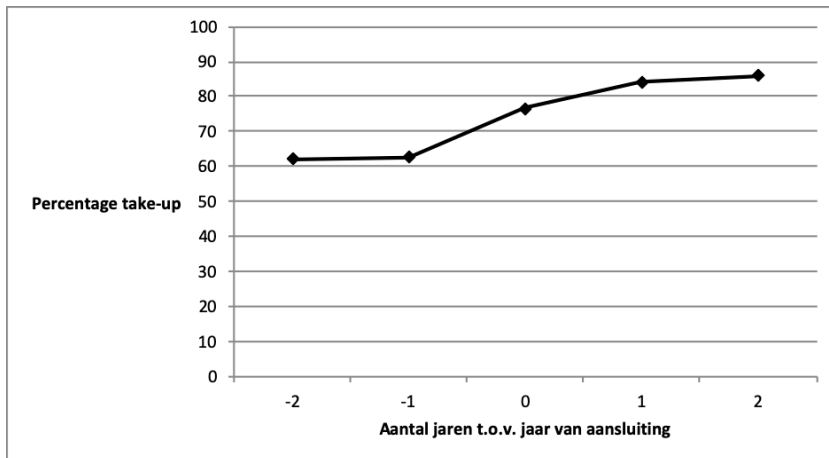
BIJLAGEN

GRAFIEK 7A: PERCENTAGE TAKE-UP VERHOOGDE TEGEMOETKOMING DOOR LEEFLOONGERECHTIGDEN (3 MAANDEN ONONDERBROKEN OF 6 MAANDEN ONDERBROKEN) VOOR, TIJDENS EN NA AANSLUITING BIJ DE KSZ: UITBREIDING NAAR 3 JAAR VOOR EN NA AANSLUITING



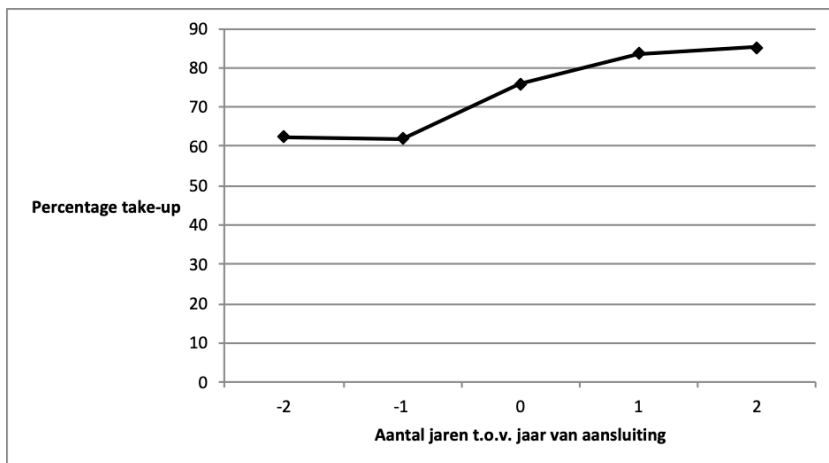
Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming en Verwijzingsrepertorium, eigen berekeningen. Analyse beperkt tot OCMW's die bij de KSZ aansloten tussen 2006 en 2008 (voor deze OCMW's kan een take-up-percentage berekend worden van 3 jaar voor t.e.m. 3 jaar na de aansluiting) en die in elk jaar van de analyse minstens 10 leefloongerechtigden telden die aan de duurvoorwaarde voldeden. Aantal OCMW's in de analyse: 228.

GRAFIEK 7B: PERCENTAGE TAKE-UP VERHOOGDE TEGEMOETKOMING DOOR LEEFLOONGERECHTIGDEN (3 MAANDEN ONONDERBROKEN OF 6 MAANDEN ONDERBROKEN) VOOR, TIJDENS EN NA AANSLUITING BIJ DE KSZ: UITBREIDING NAAR MEER ANALYSEJAREN



Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming en Verwijzingsrepertorium, eigen berekeningen. Analyse beperkt tot OCMW's die bij de KSZ aansloten tussen 2005 en 2009 en die in elk jaar van de analyse minstens 10 leefloongerechtigden telden die aan de duurvoorwaarde voldeden. Aantal OCMW's in de analyse: 331.

GRAFIEK 7C: PERCENTAGE TAKE-UP VERHOOGDE TEGEMOETKOMING DOOR LEEFLOONGERECHTIGDEN (3 MAANDEN ONONDERBROKEN OF 6 MAANDEN ONDERBROKEN) VOOR, TIJDENS EN NA AANSLUITING BIJ DE KSZ: UITBREIDING NAAR OCMW'S MET MINSTENS 5 LEEFLOONGERECHTIGDEN PER JAAR



Bron: Datawarehouse Arbeidsmarkt en Sociale Bescherming en Verwijzingsrepertorium, eigen berekeningen. Analyse beperkt tot OCMW's die bij de KSZ aansloten tussen 2005 en 2008 en die in elk jaar van de analyse minstens 5 leefloongerechtigden telden die aan de duurvoorwaarde voldeden. Aantal OCMW's in de analyse: 442.

BIBLIOGRAFIE

Bhargava, S. en Manoli, D., Psychological Frictions and the Incomplete Take-Up of Social Benefits: Evidence from an IRS Field Experiment, *American Economic Review*, 105(11), pp. 3489-3529, 2015.

Bouckaert, N. en Schokkaert, E., A first computation of non-take-up behaviour in the 'leefloon', *Flemosi Discussion Papers*, FLEMOSI, 2011.

Byssse, L. et al., De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming. Stand van zaken en kritische reflectie, in *Armoede in België. Jaarboek 2017*, W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken en R. Van Rossem, Gent, Skribis, pp. 73-99, 2017.

Carpentier, S., *Lost in Transition – Essays on the Socio-Economic Trajectories of the Social Assistance Beneficiaries*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, PhD, 2016.

Choi, J. J. et al., For better or for worse – Default effects and 401(k) savings behavior, in *Perspectives on the Economics of Aging*, D. A. Wise, Chicago, Univ Chicago Press, pp. 81-125, 2004.

Currie, J., The take-up of social benefits, in *Public policy and the income distribution*, A. J. Auerbach, D. Card en J. M. Quigley, New York, Russell Sage Foundation, pp. 80-148, 2006.

De Spiegeleer, T. et al., De verhoogde tegemoetkoming vanaf 2014, *CM informatie*, 254, 2013.

Goedemé, T. et al., De proactieve flux: Een succesvolle manier om de opname van de verhoogde tegemoetkoming te verbeteren, *CM informatie*, 270, pp. 19-25, 2017.

Johnson, E. J. en Goldstein, D. G., Do defaults save lives?, *Science*, 302, pp. 1338-1339, 2003.

Kerr, S. A., Deciding about supplementary pensions: a provisional model, *Journal of Social Policy*, 11(4), pp. 505-517, 1982.

Kerr, S. A., *Differential take-up of supplementary pensions, final report*, Edinburgh, Department of Psychology, University of Edinburgh, 1982.

Lefevere, E., *Niet-gebruik van sociale zekerheidsrechten in België. Stand van zaken met betrekking tot de financiële toegankelijkheid van de gezondheidszorg*, Leuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Politieke Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven, 2003.

Lefevere, E., De niet-verzekerden tegen ziekte en invaliditeit 1993-2005, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 49(3), pp. 515-536, 2007.

Ritchie, J., *Income related benefits: the causes of non take-up. A review of recent research evidence*, Londen, Social and Community Planning Research, 1988.

RIZIV, *Statistieken over personen aangesloten bij een ziekenfonds*, webtoepassing, Brussel, RIZIV, 2017.

Steenssens, K. et al., *Leven (z)onder leefloon: onderbescherming onderzocht*, HIVA, Leuven, HIVA, 2007.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Automatisering van rechten met betrekking tot de bevoegdheden van de federale staat. Nota op vraag van de begeleidingscommissie*, from <http://www.armoedebestrijding.be/publications/automatiseringrechten.pdf>, 2013.

Thaler, R. H. en Sunstein, C. R., *Nudge: improving decisions about health, wealth and happiness*, New Haven, CT, Yale University Press, 2008.

Van den Bosch, K. en De Vil, G., *De evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken*, Working papers, Federaal Planbureau, Brussel, 2013.

Van Gestel, R. et al., *A reminder to pay less for healthcare: take-up of the increased reimbursement in a large-scale randomized field experiment*, Working papers Herman Deleeck Centre for Social Policy, Antwerpen, Herman Deleeck Centre for Social Policy, 2017.

Van Hootegem, H. en De Boe, F., *Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren*, *Samenleving en politiek*, 10, pp. 55-62, 2017.

van Oorschot, W., *Take it or leave it. A study of non-take-up of social security benefits*, Tilburg, University Press, 1995.

INHOUDSTAFEL

NON-TAKE-UP VAN DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING EN AUTOMATISCHE RECHTENTOEKENNING: OVERZICHT EN CASE STUDY

INLEIDING	251
1. ACHTERGROND EN SITUERING VAN HET ONDERZOEK	253
1.1. NON-TAKE-UP EN AUTOMATISCHE RECHTENTOEKENNING	253
1.2. DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING	254
1.3. AUTOMATISCHE RECHTENTOEKENNING BIJ DE VERHOOGDE TEGEMOETKOMING	257
2. CASESTUDY: OPNAME VERHOOGDE TEGEMOETKOMING DOOR MENSEN MET EEN SOCIAAL VOORDEEL	261
2.1. OPZET VAN DE STUDIE IN HET KORT	261
2.2. DATA EN METHODES	262
2.3. ANALYSE EN RESULTATEN	265
3. DISCUSSIE	274
BIJLAGEN	279
BIBLIOGRAFIE	281