

Goedemé, T., Janssens, J., Bolland, M., Corselis, A., Derboven, J., Linchet, S., Nisen, L., Vandervelden, M., Van den Bosch, K., Van Mechelen, N. and Vergauwen, J. (2022), 'De omvang en kenmerken van de niet-opname van het leefloon, de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage onder 18 tot 64 jarigen in België', in J. Coene, T. Ghys, B. Hubeau, S. Marchal, P. Raeymaeckers, R. Remmen, W. Vandenhole, G. Van Hecken and L. Van Praag (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2022* (pp. 139-159), Leuven: Acco.

Hoofdstuk 4.

De omvang en kenmerken van de niet-opname van het leefloon, de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage onder 18- tot 64-jarigen in België

Tim Goedemé, Julie Janssens, Manon Bolland, Arne Corselis, Johannes Derboven, Stéphanie Linchet, Laurent Nisen, Martine Vandervelden, Karel Van den Bosch, Natascha Van Mechelen & Jorik Vergauwen

1. Inleiding¹

In deze bijdrage gaan we in op de omvang en kenmerken van de niet-opname van drie sociale maatregelen voor mensen met een laag inkomen: het leefloon en equivalent leefloon, de verhoogde tegemoetkoming van gezondheidszorgen en de verwarmingstoelage. Wanneer sociale uitkeringen niet terechtkomen bij wie er recht op heeft, spreken we van 'non-take-up', niet-opname of niet-gebruik, ongeacht de oorzaak. De oorzaken van niet-opname liggen immers niet noodzakelijk bij de rechthebbende en zijn vaak meervoudig (Janssens & Van Mechelen, 2022; Noël, 2016): ze bevinden zich eveneens op het niveau van het design van uitkeringen en middelentoetsen en de manier waarop ze administratief worden georganiseerd.

De drie sociale maatregelen die we in dit hoofdstuk bekijken, kunnen we tot de sociale bijstand rekenen omdat de toegang volledig of gedeeltelijk afhangt van een inkomens-toets of middelentoets. Het niet-gebruik van socialebijstandsmaatregelen vormt een belangrijke uitdaging voor sociaal beleid aangezien het de doeltreffendheid, doelgerichtheid en billijkheid ervan kan ondermijnen (Eurofound, 2015; Steenssens, Degavre, Sannen, Demeyer e.a., 2007; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2017). Zo betekent een hoge mate van niet-gebruik van bijstandsuitkeringen een gemiste kans om armoede en ongelijkheid in de samenleving terug te dringen. Niet-gebruik kan ook een negatieve impact hebben op de doelgerichtheid van het beleid, waardoor een groter en gevarieerder pakket aan maatregelen nodig kan zijn om alle mensen in een behoeftige situatie te bereiken. Bovendien zorgt een

hoge mate van niet-gebruik op korte termijn misschien wel voor een besparing op de overheidsuitgaven, maar niet noodzakelijk op de lange termijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer niet-gebruik resulteert in meer kinderarmoede of ondergebruik van preventieve gezondheidszorg. Ten slotte kan niet-gebruik tot ongerechtvaardigde ongelijkheden leiden tussen personen in gelijkaardige (kwetsbare) situaties wanneer sommigen de uitkering wel ontvangen en anderen niet.

Gelukkig bestaat er de laatste jaren in België (in het bijzonder ook uit politieke hoek) meer aandacht voor het probleem van niet-gebruik. Jammer genoeg vaart het beleid grotendeels blind omdat de gegevens over de omvang van het probleem beperkt zijn. Het gebrek aan concrete cijfers is te verklaren doordat er in België maar weinig studies op dit gebied zijn verricht en de overheid weinig heeft geïnvesteerd in het monitoren van het probleem van niet-gebruik. Een andere reden is dat er hoge dataverenissen verbonden zijn aan het meten van de omvang van het niet-gebruik (zie verder). Een eerste schatting van de omvang van het niet-gebruik van sociale bijstand in België gebeurde door Groenez en Nicaise (2002) aan de hand van het toenmalige Europese Panel van Huishoudens (ECHP). Zij berekenden dat tussen 1993 en 1995, 7,5% van de personen op actieve leeftijd in die periode ooit minstens een maand in onderbescherming (d.w.z. met een inkomen onder het bestaansminimum) had geleefd, terwijl toen slechts 2,6% van alle individuen op actieve leeftijd in België het toenmalige bestaansminimum ontving. Dit komt neer op een onderbeschermingsgraad van 65%. Hoewel het begrip van onderbescherming ruimer is dan het begrip van niet-gebruik (aangezien het ook personen omvat die geen recht hebben op de uitkering), maakte deze studie voor het eerst duidelijk dat het niet-gebruik van sociale rechten in België geen marginaal probleem was. Enkele jaren later raamden Bouckaert en Schokkaert (2011) als eersten niet-gebruikcijfers voor het leefloon aan de hand van een microsimulatiemodel en enquêtegegevens afkomstig uit de EU-SILC-survey. Ze kwamen tot de vaststelling dat 57 à 76% van de personen die in 2005 recht zouden hebben op een leefloon, dit niet hadden ontvangen. Niettegenstaande dat deze cijfers een eerste belangrijke schatting vormden van het niet-gebruik van het leefloon (en vaak nog als enige referentiepunt voor niet-gebruikcijfers in België worden gehanteerd), werd hun analyse bemoeilijkt door substantiële databeperkingen. Zo was de steekproef waarop ze hun berekeningen deden klein en missen algemene populatiebevragingen zoals de EU-SILC doorgaans belangrijke informatie om alle toekenningsvoorwaarden van een bepaalde uitkering te simuleren. De combinatie van specifiek georganiseerde bevragingen en administratieve gegevens over de ontvangst van de uitkering lijkt op dit moment betere mogelijkheden te bieden. Toch brengt ook deze manier van werken heel wat uitdagingen met zich mee (Goedemé & Janssens, 2020).

Het TAKE-project, gefinancierd door Belspo en uitgevoerd door een samenwerkingsverband tussen de Universiteit Antwerpen (coördinator), de Université de Liège, het Federaal Planbureau en de FOD Sociale Zekerheid, werd in 2016 opgestart vanuit de intentie om nieuwe en meer nauwkeurige empirische gegevens aan te leveren over de omvang, kenmerken, oorzaken en gevolgen van het niet-gebruik van sociale rechten in België. Een belangrijk onderdeel van dit project was de organisatie van een bevraging bij

een representatieve steekproef van lage-inkomensgezinnen in België (de TAKE-survey) om meer inzicht te krijgen in elk van bovenstaande aspecten.² In totaal werden 1.900 lage-inkomenshuishoudens geïnterviewd in de periode 2019-2020. De enquêtegegevens van deze huishoudens werden gekoppeld aan administratieve gegevens afkomstig uit het belastingregister en de socialezekerheidsinstellingen. Op basis van deze gekoppelde dataset werd vervolgens in het TAKE-project een schatting gemaakt van het niet-gebruik van enkele belangrijke middenengetoetste uitkeringen in België. Een belangrijke kanttekening bij de TAKE-survey is dat de steekproef enkel representatief is voor een specifieke doelpopulatie met een erg laag belastbaar inkomen. Mogelijke rechthebbenden en niet-gebruik onder huishoudens met een hoger belastbaar inkomen blijven buiten ons gezichtsveld. Onze cijfers geven daarom een erg informatief, maar wel partieel beeld van het niet-gebruik in België.

In deze bijdrage ligt de focus op de omvang en kenmerken van niet-gebruik van het (equivalent) leefloon, de verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg en de verwarmingstoelage. Wegens plaatsgebrek beperken we ons tot het niet-gebruik onder de bevolking met een laag inkomen in de leeftijdscategorie van 18 tot 64 jaar en hun kinderen. De keuze voor deze drie maatregelen is te verdedigen op grond van ten minste drie redenen. Op basis van eerder onderzoek blijkt dat het niet-gebruik doorgaans hoger ligt voor maatregelen die onderworpen zijn aan een inkomenstoets (van Oorschot, 2002). Ook doen de cijfers die reeds voorhanden zijn voor België vermoeden dat elk van deze uitkeringen te kampen heeft met een hoog niveau van niet-gebruik. Bovendien is het interessant naar deze drie uitkeringen tegelijk te kijken aangezien dit toelaat het niet-gebruik van afgeleide rechten te analyseren. Het ontvangen van de ene uitkering (bijvoorbeeld het leefloon) leidt immers soms automatisch tot het recht op de andere (bijvoorbeeld de verhoogde tegemoetkoming).

In de eerstvolgende sectie beschrijven we de data en methode die werden gebruikt voor het meten van het niet-gebruik. We bespreken kort de data en het opzet van de TAKE-survey, alsook het microsimulatiemodel dat werd gebruikt om de groep van rechthebbenden te simuleren. Hierna worden voor elk van de drie uitkeringen de belangrijkste resultaten weergegeven met betrekking tot de omvang van het niet-gebruik. We bespreken ook kort de kenmerken van het niet-gebruik. We sluiten af met onze belangrijkste conclusies.

2. Data en methode

2.1 Data

Voor de studie van de niet-opname van uitkeringen maken we in deze bijdrage voor het eerst gebruik van de TAKE-survey. Deze survey is uniek voor België en werd opgezet met het specifieke doel om het niet-gebruik van uitkeringen te bestuderen. De survey brengt gedetailleerde informatie samen voor een toevalssteekproef van 10.000

huishoudens. Terwijl voor al deze huishoudens gegevens uit administratieve bronnen beschikbaar zijn, werd bij een subgroep van 1.900 huishoudens eveneens een succesvol face-to-face-interview afgenomen.

De steekproef heeft een bijzondere opzet. Ze tracht de inclusie van wie geen recht heeft op minstens één van de volgende vier uitkeringen te minimaliseren: het (equivalent) leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen, de verhoogde tegemoetkoming voor gezondheidszorgen en de verwarmingstoelage. Op deze manier werd niet getracht om de volledige populatie van rechthebbenden in kaart te brengen, maar probeerden de onderzoekers te vermijden dat een groot aandeel in de verkregen steekproef geen recht zou hebben op één van deze vier uitkeringen. Hierdoor werd de efficiëntie van de bevraging verhoogd, maar geeft de steekproef slechts de omvang weer van het niet-gebruik bij de groep met een erg laag belastbaar inkomen.

De steekproef werd in twee stappen getrokken: in de eerste fase werden 46 groepen van gemeenten getrokken, bestaande uit een totaal van 90 gemeenten, gestratificeerd naar provincie en regio. De grootste gemeenten werden opgenomen als apart stratum. Vervolgens werden per (groep) gemeentes een vast aantal huishoudens geselecteerd, uit vier verschillende strata: (1) huishoudens waarvan alle huishoudleden geboren zijn na 31/12/1953 en met minstens één persoon met een leefloon en zonder een traject voor maatschappelijke integratie op 31 december 2017³; (2) alle andere huishoudens waarvan alle huishoudleden geboren zijn na 31/12/1953 en waarvan het equivalent gezamenlijk netto belastbaar inkomen lager was dan € 7.000; (3) huishoudens met minstens één persoon geboren voor 1 januari 1954 en waarvan minstens één persoon een inkomensgarantie voor ouderen ontving op 31/12/2017; (4) alle andere huishoudens met minstens één persoon geboren voor 1 januari 1954 en waarvan het gezamenlijk netto belastbaar inkomen per capita van alle huishoudleden geboren voor 1/1/1954 lager was dan € 14.000.⁴ Ondanks de complexe steekproefopzet is het mogelijk om voor ieder huishouden de kans op opname in de steekproef te berekenen, zodat statistisch valide conclusies over de doelpopulatie van huishoudens met een erg laag belastbaar inkomen getrokken kunnen worden.

De survey bestond uit één uitgebreid interview met de referentiepersoon van het huishouden (of de persoon die het best op de hoogte was van de financiële toestand van het huishouden) en een kort interview met elk ander volwassen huishoudlid. De vragenlijsten werden in verschillende fasen ontwikkeld, onder meer aan de hand van overleg met experts, focusgroepen met ervaringsdeskundigen in armoede, een online testsurvey bij een quotasteekproef van 2.000 mensen met een laag inkomen en uitgebreide veldwerktests. Interviewers kregen een aangepaste training voor deze survey. De surveyteams bestonden uit de ervaren teams van de universiteiten van Antwerpen en Luik die tweejaarlijks de Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe (SHARE) uitvoeren. De vragenlijst kon in het Nederlands, Frans of Engels worden afgenomen. Proxy-interviews en interviews met behulp van een tolk (bv. een familielid) waren toegestaan. De vragenlijsten peilden naar inkomen en vermogen (complementair aan de informatie beschikbaar uit administratieve bron), materiële deprivatie, financiële schaarste, de

huisvestingssituatie, werkbereidheid, ervaring met het aanvragen van uitkeringen, het gebruik van uitkeringen en sociale diensten, (potentiële) redenen voor het niet-gebruik en een aantal andere relevante factoren die mogelijk een invloed kunnen hebben op het (niet-)gebruik van uitkeringen (bijvoorbeeld taalbarrières en ondersteuning van het sociale netwerk).

Deelnemers konden op basis van een gratis terugzendkaart laten weten geen interesse te hebben om deel te nemen aan de survey. Deze maatregel, opgelegd door de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid (KSZ) en de Gegevensbeschermingsautoriteit, heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de relatief lage responsgraad van 23%. Op basis van de rijke administratieve data die beschikbaar zijn voor alle huishoudens in de steekproef werd een gedetailleerde non-responscorrectie toegepast, die onder meer gebruik maakte van indicatoren van opname en niet-opname van uitkeringen. Door een aantal analyses te herhalen enkel op basis van administratieve data (een veel grotere steekproef zonder non-respons, maar met een minder nauwkeurige simulatie), werden de belangrijkste conclusies die we hieronder presenteren gevalideerd. Meer informatie over het steekproefdesign, de doelpopulatie en de berekening van de gewichten kan worden teruggevonden in Goedemé (2022). De ontwikkeling en inhoud van de vragenlijsten is in meer detail beschreven in Janssens, Linchet & Goedemé (2022). Het verloop van het veldwerk is uitgebreid beschreven in Linchet, Thiry & Vergauwen (2022).

2.2 Simulatiemodellen en schatting van het niet-gebruik

Onze schatting van het niet-gebruik van een bepaalde uitkering is gebaseerd op de vergelijking van de vraag of iemand recht heeft op een uitkering en de vraag of iemand de uitkering ontvangt. Wij gebruiken een combinatie van administratieve en enquêtegegevens om het recht op een uitkering te simuleren en vergelijken dit met administratieve gegevens over het ontvangen van een uitkering. Het gecombineerde gebruik van administratieve en enquêtegegevens laat ons toe om met meer nauwkeurigheid de omvang van het niet-gebruik te schatten dan wanneer alleen enquête- of administratieve gegevens zouden worden gebruikt. Alle schattingen van de omvang van het niet-gebruik werden berekend voor het jaar 2019.

2.2.1 Wie heeft er recht?

Om te berekenen wie in onze steekproef in principe recht heeft op het ontvangen van een bepaalde uitkering maken we gebruik van een microsimulatiemodel. In een dergelijk model worden de wettelijke toekenningsvoorwaarden voor bepaalde uitkeringen vertaald in formele uitdrukkingen en kan op basis van de beschikbare informatie voor ieder individu in de onderliggende dataset worden berekend of de persoon al dan niet recht heeft op een bepaalde uitkering.

Om de groep van personen die in aanmerking komen voor hetzij het (equivalent) leefloon, de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage te simuleren, hebben we gebruik gemaakt van het BELMOD-model. Dit werd verder aangepast en verfijnd zodat ook enquêtegegevens konden worden gebruikt bij onze berekeningen (voor details, zie Janssens & Derboven, 2022). Het recent ontwikkelde BELMOD-model maakt namelijk uitsluitend gebruik van administratieve gegevens om een breed scala aan sociale beleidsmaatregelen in België te simuleren (FOD Sociale Zekerheid, 2022). Administratieve gegevens bevatten echter niet alle informatie die nodig is om de groep van rechthebbenden te simuleren. Daarnaast weten we uit administratieve bron enkel welke personen officieel tot hetzelfde huishouden behoren, terwijl voor verschillende uitkeringen in de eerste plaats wordt gekeken naar de actuele huishoudsamenstelling. In het bijzonder bij kwetsbare huishoudens die vaak in snel veranderende omstandigheden leven, kan de feitelijke gezinssituatie sterk verschillen van de officiële. Daarom werd het BELMOD-model aangepast en verfijnd zodat het rekening houdt met de extra informatie die via de TAKE-survey werd verzameld.

De mate waarin gebruik wordt gemaakt van zowel administratieve als enquêtegegevens verschilt voor de drie uitkeringen. Om het recht op de verhoogde tegemoetkoming en de verwarmingstoelage te simuleren, maken we hoofdzakelijk gebruik van administratieve gegevens, aangezien de meeste informatie die nodig is administratief beschikbaar is en ook door administraties op deze manier wordt gebruikt. Een beperkt aantal gegevens halen we uit de TAKE-survey, zoals het type brandstof waarmee het huishouden de woning verwarmt en de actuele gezinssamenstelling.

Om te simuleren wie er recht heeft op een (equivalent) leefloon zijn administratieve gegevens minder volledig (bijvoorbeeld omtrent vermogen, huidige gezinssituatie en werkbereidheid). Sociaal werkers vragen tijdens hun sociaal onderzoek de aanvrager doorgaans dan ook om zelf bijkomende informatie aan te leveren. Voor de simulatie van het leefloon hebben we geprobeerd de realiteit zo goed mogelijk te benaderen door zoveel mogelijk gebruik te maken van informatie uit administratieve bronnen waarover ook de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) beschikken, en enquêtegegevens te gebruiken voor de zaken die administratief niet beschikbaar zijn of die het OCMW inwint bij de aanvrager. Om de validiteit van onze schattingen na te gaan, hebben we ook een model geprogrammeerd waarin we uitsluitend gebruik maken van enquêtegegevens, waarmee we tot erg vergelijkbare resultaten komen. Verder moeten voor de berekening van het leefloon naast het inkomen van de aanvrager ook de bestaansmiddelen van de eventuele partner in rekening worden genomen, en kan er eventueel rekening worden gehouden met de bestaansmiddelen van inwonende ouders en meerderjarige kinderen in de eerste graad. Het valt echter onder de discretionaire bevoegdheid van elk OCMW om de bestaansmiddelen van laatstgenoemde groep mee te nemen in de berekening of niet. Zodoende hebben we zowel een streng als een mild scenario gesimuleerd waarbij in het eerste scenario deze bestaansmiddelen wel worden meegenomen en in het milde scenario niet.

2.2.2 Gebruik en niet-gebruik van het recht

Om de omvang van het niet-gebruik te berekenen, vergelijken we voor ieder individu in onze steekproef het gesimuleerde recht met informatie over de daadwerkelijke ontvangst volgens administratieve bronnen. Een belangrijke kanttekening hierbij: terwijl we het in aanmerking komen voor een bepaalde uitkering simuleren aan de hand van informatie voor het hele jaar 2019, wordt een individu aangeduid als een gebruiker van een recht indien deze de uitkering in minstens één maand van 2019 heeft ontvangen. Ook wordt voor de berekening van de groep van rechthebbenden rekening gehouden met de samenstelling en inkomens van het volledige huishouden, terwijl we niet voor iedereen in het huishouden informatie hebben over het (niet-)gebruik van bepaalde rechten (bijvoorbeeld voor niet-officiële leden van het huishouden). Personen voor wie geen administratieve informatie beschikbaar is over de opname van hun rechten, worden bijgevolg niet meegenomen bij de berekening van het algemene niet-gebruikpercentage.

2.2.3 Meetfouten en databeperkingen

De grootste uitdaging bij het berekenen van niet-gebruikcijfers is het simuleren van de groep rechthebbenden op een bepaalde uitkering. De nauwkeurigheid en correctheid van onze berekeningen is dan ook sterk afhankelijk van de mate waarin alle toekenningsvoorwaarden op een correcte manier kunnen worden geprogrammeerd in ons model, en de beschikbaarheid en kwaliteit van de onderliggende gegevens. We zijn er sterk van overtuigd dat we met het TAKE-project belangrijke stappen vooruit hebben kunnen zetten in de schatting van niet-gebruik in België. Toch is het belangrijk op enkele beperkingen te wijzen die aanleiding geven tot voorzichtigheid bij de interpretatie van onze cijfers.

Ten eerste zijn ook onze data niet volledig. Zo ontbreken we administratieve gegevens voor niet-officiële huishoudleden, missen we soms interviews voor bijkomende huishoudleden en kampen een aantal variabelen met item non-respons. Daarnaast is de betrouwbaarheid van sommige variabelen moeilijk na te gaan, bijvoorbeeld voor vragen omtrent roerend en onroerend vermogen.

Ten tweede kunnen we geen rekening houden met snel veranderende omstandigheden en schommelingen in het beschikbaar inkomen van de personen in onze steekproef doordat we werken met geaggregeerde jaargegevens voor inkomen. Bijgevolg is het mogelijk dat personen die volkomen rechtmatig een leefloon hebben ontvangen tijdens een periode zonder inkomsten, door ons foutief als niet-rechthebbend worden beschouwd doordat hun gemiddeld maandelijks beschikbaar inkomen hoger ligt dan het leefloonbedrag. Dergelijke situatie is een voorbeeld van wat in de literatuur een type 2-fout of 'beta-error' wordt genoemd. Dit kan het gevolg zijn van een administratieve fout (in dit geval komt de persoon effectief niet in aanmerking) of een simulatiefout in het model (en komt de persoon in realiteit wel in aanmerking). Aangezien het met onze gegevens niet mogelijk is de omvang van administratieve fouten na te gaan en gezien de

complexiteit die gepaard gaat met het berekenen van niet-gebruik, is de tweede verklaring waarschijnlijk de meest aannemelijke. Met het simulatiemodel dat we gebruiken, variëren type 2-fouten tussen de 5% voor de verhoogde tegemoetkoming en 18% voor het leefloon (in het milde scenario, in het strikte scenario is de type 2-fout 30%). Dit betekent dat voor 18% van alle personen die effectief een leefloon ontvangen, ons model voorspelde dat deze personen eigenlijk niet in aanmerking komen voor een leefloon. Dergelijke hoge type 2-fouten liggen in lijn met andere schattingen van niet-gebruik van socialebijstandsregelingen in België (bv. Bouckaert & Schokkaert, 2011) en elders in Europa (bv. Bargain, Immervoll, & Viitamäki, 2012; Frick & Groh-Samberg, 2007). In onze studie is de mismatch van maandelijks versus jaarlijkse gegevens waarschijnlijk een belangrijke verklaring voor de hoge type 2-fout bij het leefloon. Voor de verhoogde tegemoetkoming en verwarmingstoelage kan een mogelijke verklaring zijn dat voor deze maatregelen het recht jaarlijks wordt toegekend, terwijl er zich in tussentijd veranderingen in het huishoudinkomen hebben voorgedaan. Anderzijds is het mogelijk dat een persoon op basis van het gemiddelde jaarinkomen geen recht op leefloon zou hebben, maar in feite in één of enkele maanden wel in aanmerking kwam. Dit betekent dat onze cijfers over niet-gebruik in zekere mate onderschattingen van de realiteit zijn.

3. Resultaten

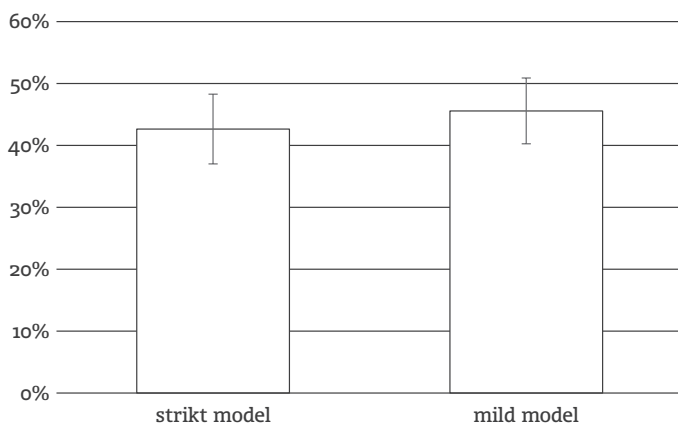
3.1 Het (equivalent) leefloon of gesubsidieerde tewerkstelling

Het laatste structurele vangnet voor wie weinig bestaansmiddelen heeft, bestaat in België uit het leefloon en het equivalent leefloon. Wie recht heeft op een (equivalent) leefloon, krijgt ofwel een uitkering, een gesubsidieerde tewerkstelling (met loon), of een combinatie van beide. Om een (equivalent) leefloon te ontvangen, moet men een aanvraag indienen bij het OCMW van de gemeente waar men woont. Het OCMW gaat na of de aanvrager recht heeft en bepaalt de hoogte van de uitkering en een tewerkstellingstraject. De voorwaarden betreffen onder meer de leeftijd (minstens 18 jaar), de nationaliteitsstatus (Belg, EU-burger, geregistreerde vreemdeling, staatloze of erkende vluchteling), het verblijf in België, de uitputting van alle andere sociale rechten, de werkberedheid (tenzij vrijgesteld) en de bestaansmiddelen.⁵ Om in aanmerking te komen, moeten de bestaansmiddelen lager zijn dan het bedrag van het leefloon.⁶ Om dit na te gaan, voert het OCMW een uitgebreid sociaal onderzoek om alle middelen waarover een individu beschikt in kaart te brengen. De middelen die in aanmerking genomen worden, zijn beroepsinkomsten, vervangingsinkomsten, inkomsten uit de afstand van goederen, en het onroerend en roerend kapitaal van de aanvrager en diens partner en van eventuele ascendenten en descendenten in de eerste lijn met wie de aanvrager samenwoont.

In december 2019 waren er ongeveer 129.000 huishoudens in België waar minstens één persoon het (equivalent) leefloon ontving. Dit komt overeen met ongeveer 2,6% van alle huishoudens in België.⁷ In onze doelpopulatie van 18-64-jarigen met een laag inkomen

schatten we dat in 2019 tussen de 45% en 58% in aanmerking kwam voor een (equivalent) leefloon, los van al dan niet effectieve opname. Dit interval is zo groot omdat we van twee verschillende varianten van het simulatiemodel gebruik maken: een model waarbij we de inkomsten van ascendenten en descendenten meenemen (het 'strikte model'), en een model waarbij we deze niet in rekening brengen voor de middelentoets (het 'milde' model). Bij het strikte model ligt het percentage zes procentpunt lager (+/- 49%) dan bij het milde model (+/- 55%). Beide versies zijn relevant, aangezien de resultaten van een bevraging bij een 200-tal OCMW's suggereren dat er veel variatie tussen OCMW's bestaat in hoe met inkomsten van bloedverwanten binnen hetzelfde huishouden wordt omgegaan. Bovendien bestaan er ook binnen OCMW's verschillen in de mate waarin deze inkomsten worden meegenomen, afhankelijk van de situatie waarin het huishouden zich bevindt.

Figuur 1. De omvang van het niet-gebruik van het (equivalent) leefloon, 18-64-jarigen, 2019.



Noot: de verticale lijn boven aan elke balk toont het 95% betrouwbaarheidsinterval.

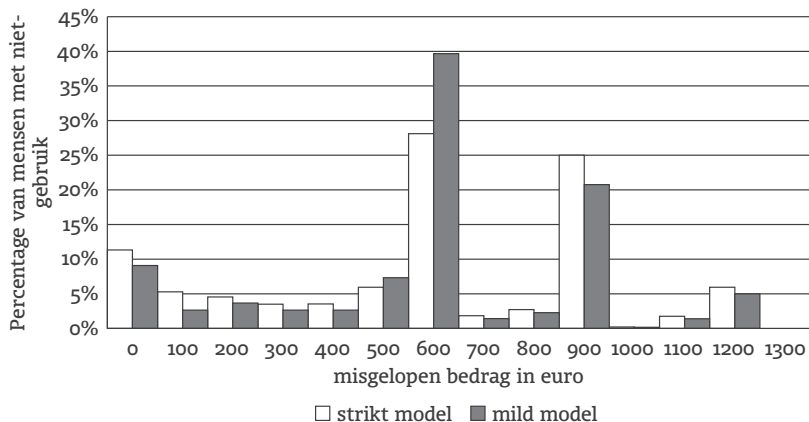
Bron: TAKE-survey, TAKEMOD mixed model, eigen berekeningen.

Tussen de 37% en de 51% van de 18-64-jarigen binnen onze doelpopulatie die in aanmerking kwamen voor een (equivalent) leefloon nam het niet op in 2019. Niet onverwacht ligt het geschatte niet-gebruik ietwat hoger bij het milde (ongeveer 46%) dan bij het strikte model (ongeveer 43%) (zie figuur 1). In verhouding tot de statistische onzekerheid rond onze schattingen is dat echter een relatief klein verschil. Met andere woorden: er blijft tot op vandaag een hoge mate van niet-gebruik van deze belangrijke bijstandsuitkering. In absolute aantallen schatten we dat het gaat om ruwweg 82.000 volwassenen in het milde model en 68.000 volwassenen in het strikte model (eveneens met een foutenmarge van enkele tienduizenden) en tussen de 16.000 à 38.000 kinderen (met opnieuw een hogere waarde bij hantering van het milde model). Ondanks de grote foutenmarge is het duidelijk dat het om een erg omvangrijke groep gaat. Bovendien herinneren we de lezer eraan dat gezien de doelpopulatie van de TAKE-survey een deel van de rechthebbenden buiten

beschouwing blijft, waardoor het totale niet-gebruik in België hoger ligt dan de vermelde schattingen suggereren. Aan de andere kant houden deze cijfers geen rekening met de werkbereidheidsvereiste. Die is moeilijk te meten in een enquête en de meting wijkt daar in ieder geval af van hoe in de praktijk werkbereidheid wordt vastgesteld. Een schatting op basis van enkele vragen in de survey suggereert dat het niet-gebruik 3,0 à 4,5 procentpunten lager zou liggen, indien de personen die niet voldoen aan de werkbereidheidsvereiste zouden worden uitgesloten.

De simulaties laten toe om meer inzicht te krijgen in het misgelopen bedrag door het niet-gebruik van het (equivalent) leefloon (zie figuur 2). In zo'n 9% tot 11% van de gevallen (afhankelijk van welk model wordt gebruikt) gaat het om minder dan 100 euro per maand. In deze gevallen lijkt het niet onlogisch dat een afweging werd gemaakt of het wel de moeite loonde een leefloon aan te vragen. Voor zo'n 66% (in het strikte scenario) à 78% (in het milde scenario) van de volwassenen tussen de 18 en 64 jaar die een leefloon mislopen ondanks dat ze er recht op hebben, gaat het echter over een bedrag van minstens 500 euro per maand. Er zijn duidelijke uitschieters rond 620 euro (de toenmalige hoogte van het bedrag voor een samenwonende), rond 930 euro (het toenmalige bedrag voor een alleenstaande), en in mindere mate rond 1.250 euro (het toenmalige bedrag voor een persoon met gezinslast). Hierbij gaat het om mensen die zo goed als geen andere inkomsten hebben en voor wie het verkrijgen van een leefloon een groot verschil zou kunnen maken. Merk ook op dat bij het milde model het relatief vaker samenwonenden zijn die een leefloon mislopen, waardoor de uitschieter rond 600 euro nog hoger ligt dan bij het strikte model.

Figuur 2. Volwassenen met niet-gebruik van het (equivalent) leefloon, opgesplitst naar misgelopen bedrag (%), 18-64-jarigen, 2019.



Bron: TAKE-survey, TAKEMOD mixed model, eigen berekeningen.

3.2 De verhoogde tegemoetkoming in gezondheidszorgen

De verhoogde tegemoetkoming is een belangrijke maatregel om gezondheidszorg in België financieel toegankelijk te maken. Personen met recht op een verhoogde tegemoetkoming betalen minder voor hun gezondheidszorgen, bijvoorbeeld voor een raadpleging bij de dokter, een ziekenhuisopname of voor geneesmiddelen. Ook ligt de grenswaarde voor de maximumfactuur lager, wat betekent dat in een jaar van hoge ziektekosten het remgeld sneller wegvalt. Daarnaast genieten mensen met de verhoogde tegemoetkoming ook een aantal voordelen buiten de ziekteverzekering.

Het recht op een verhoogde tegemoetkoming wordt op twee manieren bepaald: als afgeleid recht en door een inkomensstoets. In het eerste geval heeft men recht doordat men al een andere uitkering ontvangt, zoals een (equivalent) leefloon (voor minstens 3 maanden), een inkomensgarantie voor ouderen of een tegemoetkoming voor personen met een handicap. Rechthebbenden hoeven in dat geval geen aanvraag in te dienen, de procedure verloopt automatisch.⁸ In het tweede geval moet men een aanvraag indienen bij het ziekenfonds en volgt er een inkomensonderzoek. Tijdens dit onderzoek wordt er rekening gehouden met de inkomsten in het voorgaande jaar van de aanvrager, de samenwonende partner en hun personen ten laste. Indien het vastgestelde bruto belastbaar gezinsinkomen onder een bepaald grensbedrag ligt (20.292,59 euro voor een aanvraag in 2022 verhoogd met 3.756,71 euro per bijkomend gezinslid) heeft de persoon recht op een verhoogde tegemoetkoming.⁹ Het vermogen speelt bij de vaststelling van het recht op de verhoogde tegemoetkoming geen rol.

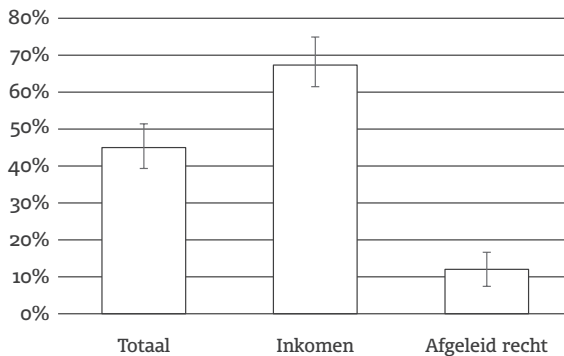
In 2019 waren er ongeveer 1.075.000 huishoudens in België met een verhoogde tegemoetkoming (inclusief huishoudens met personen van 65 jaar en ouder), wat overeenkomt met bijna 22% van alle huishoudens in België.¹⁰ 45% van deze huishoudens ontvingen de verhoogde tegemoetkoming als afgeleid recht doordat ze zich in een van bovenvermelde situaties bevonden.¹¹ Ook voor de verhoogde tegemoetkoming berekenen we niet-gebruik in onze doelpopulatie van 18-64-jarigen met een laag inkomen. We benadrukken daarbij nogmaals dat dit slechts een deel bevat van iedereen die recht heeft op de verhoogde tegemoetkoming.¹²

We vinden dat in deze doelpopulatie tussen de 73% en 81% van de 18-64-jarigen recht had op een verhoogde tegemoetkoming in 2019, wat in absolute aantallen neerkomt op 154.000 à 200.000 personen. In deze groep situeert het niet-gebruik van de verhoogde tegemoetkoming zich tussen de 39% en 51%, met een referentiewaarde van 45%. In absolute aantallen betekent dit dat ongeveer 80.000 personen op actieve leeftijd binnen de doelpopulatie het recht op de verhoogde tegemoetkoming mislopen. Daarnaast leven er ongeveer 32.000 kinderen in een gezin waar minstens één volwassene recht heeft op de verhoogde tegemoetkoming, zonder van dit recht gebruik te maken.

De voorbije vijftien jaar werden er heel wat inspanningen geleverd om de toekenning van de verhoogde tegemoetkoming te automatiseren (zie bv. Van Gestel, Goedemé, Janssens, Lefevere e.a., 2022, en Lefevere, Goedemé, de Wilde, & De Spiegeleer, 2019). Het is opvallend dat ondanks de geleverde inspanningen om de verhoogde tegemoet-

koming te automatiseren voor sommige categorieën van rechthebbenden, onze resultaten aantonen dat in de doelpopulatie bijna de helft van wie in aanmerking komt geen gebruik maakt van deze maatregel. Betekent dit dat automatisering niet werkt? Het tegendeel is waar. Niet geheel onverwacht is niet-gebruik veel hoger bij wie recht heeft op basis van een laag inkomen (ongeveer 68% niet-gebruik), tegenover wie recht heeft door ontvangst van een andere uitkering (ongeveer 12%) (zie figuur 3). Dit zorgt ervoor dat in de doelpopulatie het niet-gebruik van de verhoogde tegemoetkoming in de eerste plaats een kwestie is van wie geen andere uitkering ontvangt.

Figuur 3. De omvang van het niet-gebruik van de verhoogde tegemoetkoming, naar de manier waarop het recht wordt geopend, 18-64-jarigen, 2019.



Noot: de verticale lijn boven aan elke balk toont het 95% betrouwbaarheidsinterval.

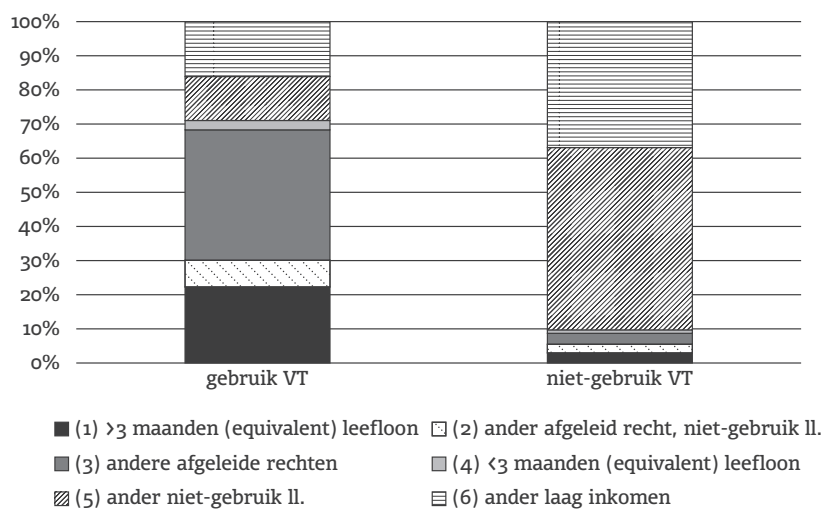
Bron: TAKE-survey, TAKEMOD mixed model, eigen berekeningen.

Deze vaststelling doet twee vragen rijzen. Ten eerste, hoeveel niet-gebruik van de verhoogde tegemoetkoming kan worden vermeden door het niet-gebruik van het (equivalent) leefloon terug te dringen? Ten tweede, in welke mate maken mensen die het leefloon niet opnemen toch nog gebruik van de verhoogde tegemoetkoming? Dit laatste is niet onwaarschijnlijk omdat (1) voor de verhoogde tegemoetkoming een proactieve controle wordt uitgevoerd om potentieel rechthebbenden te informeren en aan te moedigen om een aanvraag in te dienen; (2) de drempel om deze tegemoetkoming aan te vragen lager ligt door de verschillende aard van de tegemoetkoming, het veel wijdverspreider gebruik van de regeling, de minder invasieve inkomenstoets en het ontbreken van (de controle op) een werkbereidheidsvereiste.

Figuur 4 geeft meer inzicht in de eerste vraag. In deze figuur splitsen we de 18-64-jarigen in de doelpopulatie die recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming op in zes groepen, naargelang al dan niet gebruik van de tegemoetkoming. De eerste drie groepen hebben het recht op de tegemoetkoming als afgeleid recht (zwarte patronen, groepen (1), (2) en (3)), de andere drie wegens een laag inkomen (grijze patronen, groepen (4),

(5) en (6)). Hoewel niet getoond op de figuur, zijn deze cijfers omgeven door redelijk ruime betrouwbaarheidsmarges. Van wie de verhoogde tegemoetkoming opneemt, krijgt iets meer dan 20% dit als afgeleid recht van het (equivalent) leefloon (groep (1)) en zo'n 8% als afgeleid recht van een andere uitkering, terwijl ze het leefloon niet gebruiken ondanks dat ze er recht op hebben (groep (2)). Zo'n 13% van wie de verhoogde tegemoetkoming krijgt neemt dit op, hoewel zij hun recht op een (equivalent) leefloon niet gebruiken, en ook geen andere uitkering ontvangen die recht geeft op de verhoogde tegemoetkoming (groep (5)). De verhoudingen liggen heel anders voor wie de verhoogde tegemoetkoming niet gebruikt, ondanks dat ze er recht op hebben. Iets meer dan de helft van het niet-gebruik vindt plaats onder mensen die eveneens geen gebruik maken van het (equivalent) leefloon, ondanks dat ze er recht op hebben (groep (2) plus groep (5)). Dit suggereert dat in onze doelpopulatie het niet-gebruik van de verhoogde tegemoetkoming sterk zou kunnen dalen door het niet-gebruik van het (equivalent) leefloon terug te dringen.¹³ Omgekeerd geldt wellicht ook dat bij een betere coördinatie tussen ziekenfonds en OCMW het niet-gebruik van het leefloon potentieel kan worden teruggedrongen: in de doelpopulatie van deze studie heeft zo'n 40% van wie de verhoogde tegemoetkoming krijgt wegens een laag inkomen immers ook recht op een (equivalent) leefloon, zonder dit recht op te nemen (niet als zodanig getoond in figuur 4).

Figuur 4. Het aandeel van gebruik en niet-gebruik van het (equivalent) leefloon, in de groep die de verhoogde tegemoetkoming (VT) al dan niet opneemt, 18-64-jarigen, 2019.



Noot: ll. = leefloon.

Bron: TAKE-survey, TAKEMOD mixed model, eigen berekeningen.

Met betrekking tot de tweede vraag betekent dit ook dat niet-gebruik van het (equivalent) leefloon zich niet automatisch vertaalt in niet-gebruik van de verhoogde tegemoetkoming. Al gaat het toch veeleer om een bescheiden groep: zo'n 25% van wie het (equivalent) leefloon niet opneemt, neemt toch de verhoogde tegemoetkoming op (niet op figuur 4).

3.3 De verwarmingstoelage

De verwarmingstoelage is een toelage voor personen die zich in een financieel moeilijk situatie bevinden en hun woning verwarmen met bepaalde types brandstof, zoals huisbrandolie en propaangas (aardgas is uitgesloten). Indien men in aanmerking komt voor de verwarmingstoelage, zal het Sociaal Verwarmingsfonds voor een deel tegemoetkomen in de betaling van de verwarmingsfactuur. De maximale toelage per huishouden en per kalenderjaar bedraagt 300 euro (voor leveringen vóór 1 juli 2022, het maximumbedrag werd recent sterk opgetrokken). Om de verwarmingstoelage te ontvangen, moet men een aanvraag indienen bij het OCMW van de gemeente waar men woont. Het OCMW gaat dan na of de persoon voldoet aan alle voorwaarden. Naast het verwarmen van de woning met een bepaald type brandstof zal via een inkomenstoets worden nagegaan of de persoon zich in een financieel moeilijke situatie bevindt. Hiervoor wordt het jaarlijks bruto belastbaar inkomen van het huishouden vergeleken met een grenswaarde van 21.179,16 euro (verhoogd met 3.920,94 euro per persoon ten laste) in bedragen van 2022. Bovendien wordt er rekening gehouden met het niet-geïndexeerde kadastraal inkomen van eventuele onroerende goederen buiten de gezinswoning. Het OCMW maakt gebruik van administratieve inkomensgegevens aangeleverd door de FOD Financiën om de inkomensvoorwaarde na te gaan, maar kan de aanvrager vragen om aanvullende documenten aan te brengen. Wanneer alle leden van het huishouden een verhoogde tegemoetkoming genieten, vindt er geen inkomensonderzoek plaats. Bij personen die in een traject zitten van schuldbemiddeling of collectieve schuldenregeling zal op een alternatieve manier worden bekeken of zij al dan niet in staat zijn om hun verwarmingsfactuur te betalen.

In 2019 ontvingen ongeveer 84.000 huishoudens (inclusief huishoudens met personen van 65 jaar en ouder) een verwarmingstoelage van het Sociaal Verwarmingsfonds. In onze specifieke doelpopulatie van 18-64-jarigen met een laag inkomen stellen we vast dat in 2019 slechts tussen de 6% en 11% in aanmerking kwam voor een verwarmingstoelage, wat in absolute aantallen neerkomt op een 14.000 à 26.000 personen. Binnen deze groep ligt het niet-gebruik erg hoog. Tussen de 78% en 94% van de 18- tot 64-jarigen die in aanmerking komen voor een verwarmingstoelage, neemt deze niet op. In absolute aantallen gaat het om ruwweg 11.000 à 23.000 volwassenen en ongeveer 6.000 kinderen die wonen in een huishouden waar minstens één volwassene de verwarmingstoelage niet opneemt.

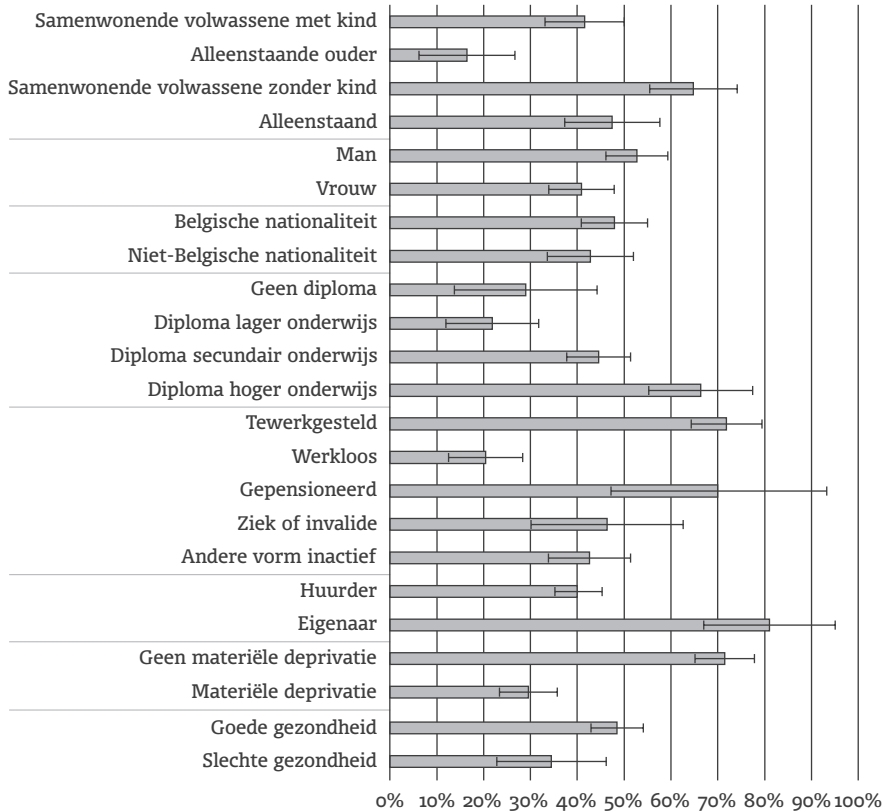
Het is interessant te bekijken hoe de opname van de verwarmingstoelage zich verhoudt tot het recht op de verhoogde tegemoetkoming. De (beperkte) steekproef die we hebben, suggereert dat het recht op de verwarmingstoelage (onafhankelijk van effectieve opname) in de doelpopulatie zich bijna volledig concentreert binnen de groep die reeds de verhoogde tegemoetkoming opneemt. Dit kan komen door de relatief kleine steekproef, maar ook door de specifieke verdeling van wie de woning met huisbrandolie e.a. verwarmt. (Daarnaast zijn uiteraard zowel de inkomenstoets als de inkomensdrempel erg gelijkaardig.) Hierdoor wordt zowel het gebruik als het niet-gebruik van de verwarmingstoelage volledig gedomineerd door mensen die de verhoogde tegemoetkoming opnemen. Enkel in de groep die de verwarmingstoelage niet opneemt, vinden we ook een beperkt percentage volwassenen die de verhoogde tegemoetkoming niet opnemen, meestal ondanks dat ze recht hebben op de verhoogde tegemoetkoming.

3.4 Kenmerken van het niet-gebruik

Figuren 5 en 6 tonen niet-gebruikpercentages naar verschillende achtergrondkenmerken, respectievelijk voor het leefloon en de verhoogde tegemoetkoming. Voor het leefloon is het niet-gebruik voornamelijk hoog bij samenwonende volwassenen zonder kinderen, personen met een hoger diploma, tewerkgestelden en gepensioneerden en huiseigenaars. De laagste niet-gebruikcijfers zien we bij alleenstaande ouders, personen met enkel een diploma lager onderwijs en werklozen. Verder kennen mannen een iets hoger niet-gebruik dan vrouwen en is er geen statistisch significant verschil vast te stellen in niet-gebruik tussen personen met de Belgische nationaliteit en buitenlandse nationaliteit. Sommige van deze bevindingen zijn wellicht onverwacht. Later onderzoek kan hier mogelijk meer licht op werpen.

Voor de verhoogde tegemoetkoming zien we gelijkaardige verschillen in niet-gebruik voor de verschillende groepen. Wel is er een duidelijk verschil zichtbaar in niet-gebruik tussen personen met de Belgische en een andere nationaliteit, met een hoger percentage in de laatste groep. Verder is het opvallend dat het niet-gebruik lager is voor personen die ziek of invalide zijn, hun eigen gezondheid als slecht beoordelen of leven in een huishouden waar minstens één iemand beperkingen in dagelijkse activiteiten ervaart door een fysiek en/of mentaal gezondheidsprobleem. Op zich is dit bemoedigend, met twee belangrijke bedenkingen. (1) De status van verhoogde tegemoetkoming wordt ook gebruikt om andere sociale voordelen toe te kennen, die niet met gezondheid verband houden; dit betekent dat ook bij wie geen hoge gezondheidskosten heeft, niet-gebruik problematisch kan zijn; (2) ook in de groepen met gezondheidsproblemen blijft er (binnen de doelpopulatie) een substantieel niveau van niet-gebruik.

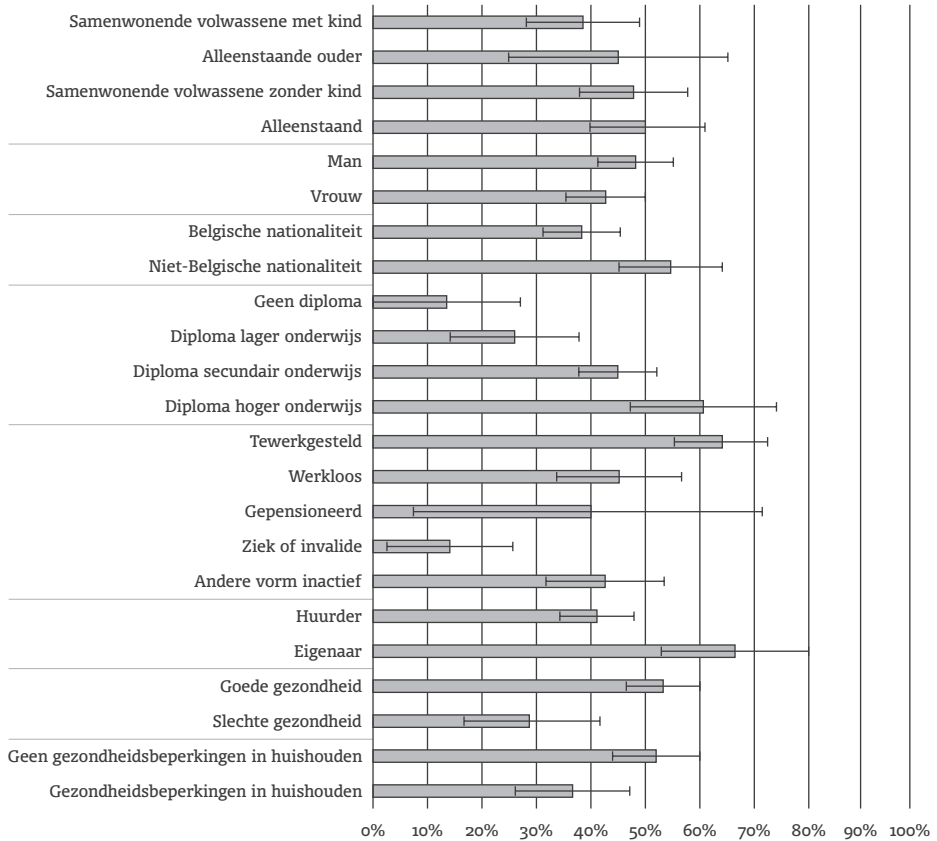
Figuur 5. Percentage niet-gebruik van het (equivalent) leefloon naar achtergrondkenmerken, 18-64-jarigen in de doelpopulatie, 2019.



Noot: de horizontale lijn aan het uiteinde van elke balk toont het 95% betrouwbaarheidsinterval.

Bron: TAKE-survey, TAKEMOD mixed model, eigen berekeningen.

Figuur 6. Percentage niet-gebruik van de verhoogde tegemoetkoming naar achtergrondkenmerken, 18-64-jarigen in de doelpopulatie, 2019.



Noot: de horizontale lijn aan het uiteinde van elke balk toont het 95% betrouwbaarheidsinterval.

Bron: TAKE-survey, TAKEMOD mixed model, eigen berekeningen.

4. Discussie en besluit

In dit hoofdstuk presenteren we nieuwe cijfers over het niet-gebruik van enkele belangrijke middengetoetste uitkeringen in 2019 onder de 18- tot 64-jarigen in België: het (equivalent) leefloon, de verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg en de verwarmingstoelage. Onze schattingen van de omvang van het niet-gebruik zijn gebaseerd op een combinatie van administratieve gegevens en enquêtegegevens afkomstig uit de TAKE-survey, een recente bevraging van lage inkomenshuishoudens opgezet met het doel om de omvang en kenmerken van het niet-gebruik in kaart te brengen. We benadrukken dat onze steekproef enkel representatief is voor mensen met een erg laag belastbaar inkomen in 2017, waardoor we niet de volledige populatie van rechthebbenden van deze uitkeringen vatten. Toch leiden de resultaten tot enkele belangrijke inzichten in het niet-gebruik van sociale rechten in België.

Een eerste belangrijke conclusie is dat het niet-gebruik van middengetoetste uitkeringen in België (nog steeds) een groot probleem is. Voor het (equivalent) leefloon en de verhoogde tegemoetkoming komen we tot de vaststelling dat ongeveer de helft van de personen die in onze doelpopulatie in aanmerking komen voor deze uitkeringen, die toch niet ontvangen. Voor de verwarmingstoelage loopt het niet-gebruik zelfs op tot

ongeveer 80%. Deze hoge cijfers voor België liggen in lijn met cijfers over het niet-gebruik van socialebijstandsuitkeringen in andere landen (Bargain e.a., 2012; Fuchs e.a., 2020).

Het niet-gebruik van de ene uitkering vertaalt zich in belangrijke mate ook in niet-gebruik van een andere uitkering.

Een tweede belangrijke vaststelling is dat sommige groepen met een hogere

mate van niet-gebruik worden geconfronteerd dan andere. Een meer diepgaande analyse is vereist om de geobserveerde patronen te verklaren. Wat de verhoogde tegemoetkoming betreft, is het in elk geval duidelijk dat wanneer die kan worden opgenomen als afgeleid recht van een andere uitkering, het niet-gebruik veel lager ligt dan wanneer het recht is gebaseerd op een laag inkomen.

Ten derde vertaalt in onze doelpopulatie niet-gebruik van de ene uitkering zich in belangrijke mate ook in niet-gebruik van een andere uitkering. Zo ontstaat er een cascade van niet-gebruik van het leefloon, naar de verhoogde tegemoetkoming en dan weer naar de verwarmingstoelage. Sterker inzetten op de opname van rechten die toegang geven tot andere maatregelen, lijkt daarom prioritair indien we de gaten in het vangnet willen proberen te sluiten.

De resultaten van deze studie maken duidelijk dat er zich in België een omvangrijk probleem stelt omtrent het niet-gebruik van socialebijstandsmaatregelen. Hierdoor loopt nog steeds een hoog aantal mensen in een erg kwetsbare situatie inkomsten en kortingen op verwarming en gezondheidskosten mis. Dit ondermijnt de doeltreffendheid

en billijkheid van het sociaal beleid. Onze resultaten suggereren dat de toekenningsprocedures moeten worden herdacht, in het bijzonder die van de verwarmingstoelage. België heeft al erg belangrijke stappen ondernomen om het niet-gebruik van een heel aantal uitkeringen terug te dringen, voornamelijk door in te zetten op verschillende vormen van automatisering van rechtentoekenning (zie bv. Buysse, Goedemé, Van der Heyden, Van Mechelen e.a., 2017; Lefevere e.a., 2019; Van Gestel e.a., 2022). De resultaten van dit hoofdstuk benadrukken het belang van verder op deze piste voort te gaan. Bijvoorbeeld lijkt het ons nuttig te onderzoeken of de ziekenfondsen een meer uitgesproken rol zouden kunnen spelen in het doen doorstromen van informatie naar hun leden en de OCMW's om zowel het niet-gebruik van het (equivalent) leefloon als van de verwarmingstoelage terug te dringen. Met betrekking tot het (equivalent) leefloon zou de informatie uit de inkomenstoets kunnen worden gebruikt om de doorverwijzing te versterken of om OCMW's in staat te stellen proactief mensen op te sporen die potentieel recht hebben op een (equivalent) leefloon. Met betrekking tot de verwarmingstoelage zouden, als eerste stap, de ziekenfondsen hun leden met een verhoogde tegemoetkoming kunnen informeren dat indien ze met stookolie (of een andere rechtgevend brandstof) verwarmen, ze ook recht hebben op een verwarmingstoelage.

Meer in het algemeen roept het bestaan van een omvangrijke mate van niet-gebruik de vraag op of de logica van het sociaal beleid met betrekking tot de bodembescherming van de welvaartsstaat niet moet worden omgekeerd. In de huidige logica ligt de nadruk op het vermijden dat een uitkering of voordeel zou worden toegekend aan iemand die er geen recht op heeft. Als alternatief zou de nadruk kunnen liggen op het vermijden dat aan iemand die er nood aan heeft, een bepaalde sociale maatregel niet wordt toegekend. Enkel wanneer beschermingssystemen worden uitgedacht en uitgevoerd vanuit het tweede principe, kan niet-gebruik systematisch worden teruggedrongen, zonder dat diegenen die de steun het meest nodig hebben, over het hoofd worden gezien.

Referenties

- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2012). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), 375-395. <https://doi.org/10.1007/s10888-010-9158-8>
- Bouckaert, N., & Schokkaert, E. (2011). *A first computation of non-take-up behaviour in the 'leefloon'*. Leuven: KU Leuven, Centrum voor Economische Studieën.
- Buysse, L., Goedemé, T., Van der Heyden, M., Van Mechelen, N., Janssens, J., De Spiegeleer, T., & Nisen, L. (2017). De automatische toekenning van rechten in de Belgische sociale bescherming. In: W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken & R. Van Rossem (Eds.), *Armoede in België. Jaarboek 2017* (pp. 73-99). Gent: Skribis.
- Eurofound. (2015). *Access to social benefits: reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Frick, J.A., & Groh-Samberg, O. (2007). *To Claim or Not to Claim: Estimating Non-Take-Up of Social Assistance in Germany and the Role of Measurement Error*. (Discussion Papers DIW Berlin, Berlin.

- Fuchs, M., Gasior, K., Premrov, T., Hollan, K., & Scoppetta, A. (2020). Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria. *Social Policy & Administration*(1), 1-17. <https://doi.org/10.1111/spol.12581>
- 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*. Leuven: HIVA - KU Leuven. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.24515.43048>
- Goedemé, T. (2022). *The TAKE Sample design and the TAKE sample: basic features of a new sample to study take-up and non-take-up of social benefits in Belgium*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- Janssens, J., & Derboven, J. (2022). *Measuring non-take-up with TAKEMOD*. Technical report, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- Janssens, J., Linchet, S. & Goedemé, T. (2022). *The TAKE Questionnaire: a tool to measure the size and drivers of non-take-up of social benefits in Belgium*, Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- Janssens, J., & Van Mechelen, N. (2022). To take or not to take? An overview of the factors contributing to the non-take-up of public provisions. *European Journal of Social Security*, 24(2), 95-116. <https://doi.org/10.1177/13882627221106800>
- Lefevère, E., Goedemé, T., de Wilde, M., & De Spiegeleer, T. (2019). Non-take-up van de verhoogde tegemoetkoming en automatische rechtentoekenning: overzicht en case study. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2019(2), 251-283.
- Linchet, S., Thiry, B., & Vergauwen, J. (2022), *The TAKE Survey. Fieldwork Report*. Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid – Herman Deleeck, Universiteit Antwerpen.
- Groenez, S., & Nicaise, I. (2002). *Traps and springboards in European minimum income systems – the Belgian case*. Leuven: HIVA-KU Leuven.
- Noël, L. (2016). *Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest*. Brussel: Observatorium voor gezondheid en welzijn in Brussel.
- Steenkens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B., & Van Regenmortel, T. (2007). *Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht*. Leuven: Hoger instituut voor de arbeid.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Ed.). (2017). *Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non-take-up van rechten*. Brugge: die Keure.
- Van Gestel, R., Goedemé, T., Janssens, J., Lefevère, E., & Lemkens, R. (2022). Improving Take-Up by Reaching Out to Potential Beneficiaries. Insights from a Large-Scale Field Experiment in Belgium, *Journal of Social Policy*, 1-21. <https://dx.doi.org/10.1017/S004727942100088X>
- 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: Policy Press.

Noten

1. We danken twee anonieme reviewers, Benjamin Thiry, Guy Van Camp en Jill Coene voor opmerkingen en suggesties. Enkel de auteurs zijn verantwoordelijk voor de inhoud van de tekst en eventuele fouten en tekortkomingen. Noch hun werkgevers, noch de projectfinancierders dragen enige verantwoordelijkheid of waren enigszins betrokken bij het opstellen van de tekst. Tim Goedemé schreef mee aan deze bijdrage vanuit zijn positie bij de Universiteit Antwerpen.
2. We zijn het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad erg dankbaar voor een bijkomende financiering om de steekproef voor de TAKE-survey in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest te vergroten.

3. Onze wens was dat deze doelpopulatie iedereen met een leefloon of equivalent leefloon zou bevatten. Helaas heeft de Kruispuntbank voor Sociale Zekerheid hier anders over beslist.
4. In groep (2) worden de gezamenlijk belastbare inkomsten van alle volwassenen meegerekend, gedeeld door het aantal volwassenen. Daarbij telt één iemand mee voor 1, en alle anderen voor 0,5. In groep (4) worden enkel de gezamenlijk belastbare inkomsten meegeteld van wie voor 1 januari 1954 is geboren, en wordt het totale bedrag gedeeld door het aantal huishoudleden geboren voor deze datum.
5. Personen die geen recht hebben op een leefloon omdat ze niet aan alle voorwaarden voldoen (in het bijzonder qua nationaliteit), maar die zich wel in een vergelijkbare noodsituatie bevinden, komen mogelijk wel in aanmerking voor het equivalent leefloon. In onze analyses maken we geen onderscheid tussen het leefloon en het equivalent leefloon.
6. Er worden drie categorieën leefloongerechtigden onderscheiden met specifieke grensbedragen. Ter informatie geven we de recentste beschikbare grensbedragen per maand mee (mei 2022). Categorie één: aanvrager die samenwoont met partner en geen gezin ten laste heeft, maximaal 744 euro (per partner). Categorie twee: alleenstaande (geen partner, geen personen ten laste), maximaal 1.116 euro. Categorie drie: persoon met ten laste komend gezin, maximaal 1.508 euro.
7. Eigen berekeningen op basis van populatiegegevens van de KSZ.
8. Ook kinderen die zich in een behartigenswaardige situatie bevinden, zijnde kinderen met een erkende beperking van minstens 66%, niet-begeleide minderjarige vreemdelingen en volle wesen hebben automatisch recht op de verhoogde tegemoetkoming.
9. Voor bepaalde groepen personen (o.a. gepensioneerden, mindervaliden, langdurig werklozen, ...) kan er in plaats van rekening te houden met het bruto belastbaar gezinsinkomen van het jaar voordien, rekening worden gehouden met het bruto belastbaar maandinkomen van het gezin in het huidige jaar van de aanvraag, indien dit voor de aanvrager een voordeliger uitkomst geeft.
10. Eigen berekeningen op basis van populatiegegevens van de KSZ.
11. Bron: Dienst voor Administratieve Controle, RIZIV.
12. De cijfers over niet-gebruik zijn niet rechtstreeks vergelijkbaar met die voor het (equivalent) leefloon. De doelpopulatie voor het leefloon wordt afgebakend op basis van het belastbaar inkomen, waartoe het leefloon niet behoort. Zo worden mensen die het leefloon opnemen niet meer uitgesloten van de doelpopulatie dan mensen die er recht op hebben, maar het niet opnemen. Voor de meting van het niet-gebruik van de verhoogde tegemoetkoming is het correcter om te werken met beschikbaar inkomen dan belastbaar inkomen om een doelpopulatie af te bakenen (de verhoogde tegemoetkoming zorgt immers niet voor een verhoging van het inkomen). Omdat beschikbaar inkomen niet bekend is op het moment van selectie van de steekproef (met name december 2017), benaderen we dit door aan het gezamenlijk netto belastbaar inkomen eveneens 90% van het bedrag van het ontvangen leefloon toe te voegen. Hierdoor worden er weliswaar meer mensen met een (equivalent) leefloon uitgesloten van de doelpopulatie en zijn de cijfers met betrekking tot de omvang van het niet-gebruik niet vergelijkbaar, maar dit laat wel toe om een beter beeld te schetsen van het profiel van niet-gebruik van de verhoogde tegemoetkoming.
13. Merk op dat we de analyse beperken tot de doelpopulatie van mensen met een erg laag inkomen (zie sectie 2). In de volledige groep die recht heeft op de verhoogde tegemoetkoming gaat het wellicht om minder dan 50%.