

Samenvatting van het eindrapport

December 2022

Non-take-up: een belangrijke uitdaging

België heeft een uitgebreid palet aan sociale en werkgelegenheidsmaatregelen om ongelijkheid en armoede te bestrijden. Veel van deze maatregelen worden geconfronteerd met niet-opname, niet-ontvangst, of niet-gebruik: niet iedereen die ervoor in aanmerking komt, ontvangt de uitkeringen waar hij of zij recht op heeft. Weinigen ontkennen dat non-take-up een belangrijke uitdaging is voor de welvaartsstaat. Een hoge mate van non-take-up betekent immers dat het sociaal beleid haar doel dreigt voorbij te schieten, bijvoorbeeld doordat het de capaciteit van de welvaartsstaat vermindert om armoede te bestrijden. Verder veroorzaakt non-take-up ongerechtvaardigde verschillen tussen mensen die voor dezelfde uitkering in aanmerking komen. Ook budgettair gezien is non-take-up potentieel problematisch: het kan dan wel kosten besparen op korte termijn, op langere termijn geldt dit wellicht niet wanneer het bijdraagt aan het uitstellen van gezondheidszorg, of ertoe leidt dat een hoger aantal kinderen opgroeit in armoede.

Non-take-up: een blinde vlek

In België, maar ook in andere landen, heeft het probleem van non-take-up de aandacht gekregen van onderzoekers, beleidsmakers en openbare instanties die zich bezighouden met armoede, sociale uitsluiting en welzijn. Op federaal niveau werd de verbetering van de opname van sociale uitkeringen aangemerkt als een van de belangrijkste pijlers in de strijd tegen armoede. Desondanks blijven er belangrijke hiaten in de kennis over non-take-up in België, met betrekking tot de kwantificering van non-take-up, haar oorzaken en haar gevolgen. Dit is a fortiori het geval wanneer het gaat over loonsubsidies die laaggeschoolde tewerkstelling zouden moeten stimuleren en zo de armoede zouden kunnen helpen bestrijden. Voorts zijn er betrekkelijk weinig kwantitatieve gegevens beschikbaar over het effect van bestaande en voorgestelde maatregelen ter bestrijding van non-take-up.

Het TAKE-project in een notendop

Het TAKE-project, dat liep van december 2015 tot september 2022 en gefinancierd werd door de POD Wetenschapsbeleid (Belspo), werd opgezet om deze leemte te helpen opvullen. TAKE werd gecoördineerd door de Universiteit Antwerpen en uitgevoerd in samenwerking met de Universiteit van Luik, het Federaal Planbureau en de FOD Sociale Zekerheid. De belangrijkste doelstelling van het TAKE-project was het bestuderen van de omvang, kenmerken en determinanten van de non-take-up van sociale maatregelen voor kwetsbare huishoudens in België. Daarnaast evalueerde het project het effect van verschillende beleidsinitiatieven die erop gericht zijn non-take-up te verminderen. Daartoe bouwde het project voort op de nieuwste theoretische inzichten, analyseerde het bestaande administratieve en enquêtegegevens, verzamelde het nieuwe gegevens via enquêtes, diepte-interviews en focusgroepen, en maakte het gebruik van zowel microsimulatietechnieken als een grootschalig veldexperiment.

Het TAKE-project richtte zich op federale overheidsuitkeringen voor mensen in gezinnen met een laag inkomen, met name het (Equivalent) Leefloon, de inkomensgarantie voor ouderen (IGO), de Verhoogde Vergoeding voor Gezondheidszorg (VT) en de Verwarmingstoelage. Deze laatste twee zijn interessant omdat het (althans gedeeltelijk) om zogenaamde "afgeleide rechten" gaat: mensen die een

leefloon of IGO ontvangen komen quasi automatisch in aanmerking voor de VT en de verwarmingstoelage. Hierdoor konden we bestuderen in welke mate niet-opname van de ene uitkering leidt tot het niet opnemen van andere uitkeringen. Daarnaast hebben we gekeken naar de niet-opname van tewerkstellingssubsidies door werkgevers, een onderwerp dat erg weinig aandacht krijgt.

De TAKE Survey en het TAKEMOD microsimulatiemodel

In het TAKE-project konden we nieuwe gegevens verzamelen over de omvang van het niet-gebruik van enkele belangrijke middelengetoetste uitkeringen, zowel onder de bevolking met een laag inkomen op actieve leeftijd (18-64 jaar) als op oudere leeftijd (+65 jaar) in België. Onze schattingen van de omvang van niet-opname zijn gebaseerd op een combinatie van administratieve gegevens en enquêtegegevens uit de TAKE-enquête, en hebben betrekking op de situatie in 2019. Deze nieuwe dataset stelde ons in staat een verfijnd microsimulatiemodel, TAKEMOD, te bouwen om na te gaan wie in aanmerking komt voor de onderzochte uitkeringen. Bij de interpretatie van onze bevindingen is het belangrijk in gedachten te houden dat de TAKE-steekproef representatief is voor huishoudens met een zeer laag belastbaar inkomen in 2017. Dit betekent dat we niet de totale populatie van begunstigden van de door ons bestudeerde uitkeringen vatten. Daardoor onderschatten we het absolute aantal mensen dat geen gebruik maakt van hun sociale rechten.

Non-take-up blijft een grote uitdaging

Een eerste belangrijke vaststelling is dat de niet-opname van uitkeringen die worden toegekend na een middelentoets (nog steeds) een grote uitdaging is in België. Deze aanzienlijke non-take-up ondermijnt het vermogen van het sociale vangnet om mensen tegen armoede te beschermen. Voor het (equivalent) leefloon en de VT stellen we vast dat bijna de helft van de personen die in aanmerking komen voor deze uitkeringen in de TAKE-populatie van 18-64 jaar, deze niet ontvangen. Voor de 65-plussers in de TAKE-populatie stellen we eveneens vast dat de helft van degenen die voor de IGO in aanmerking komen en een kwart van degenen die recht hebben op de VT, deze uitkeringen niet krijgen. De non-take-up van de verwarmingstoelage ligt zelfs rond de 80%. Deze non-take-up cijfers zijn relatief hoog, maar niet uitzonderlijk, in vergelijking met andere Europese landen. Een tweede vaststelling is dat een aanzienlijk deel van de niet-opname van bijstandsuitkeringen (leefloon en IGO) betrekking heeft op de niet-opname van relatief grote bedragen. In het geval van het (equivalent) leefloon loopt ten minste 66% van wie het leefloon niet opneemt een gemiddelde maandelijkse uitkering van 500 euro of meer mis. Hetzelfde geldt voor ongeveer 35% van degenen die geen gebruik maken van de IGO. Ten derde is het percentage non-take-up door werkgevers van de onderzochte tewerkstellingssubsidies relatief laag in vergelijking met de schattingen van non-take-up van sociale uitkeringen.

Non-take-up varieert in de bevolking, en beleid speelt hier een rol in

Sommige groepen worden met hogere non-take-up geconfronteerd dan andere. Hiermee moet worden rekening gehouden wanneer men acties onderneemt om non-take-up terug te dringen. Tegelijkertijd moet daarbij niet enkel worden gekeken naar wie een hoge kans op non-take-up heeft, maar ook naar welke groepen het grootste aandeel in de non-take-up populatie hebben. Sommige groepen met een hoge mate van non-take-up (bijvoorbeeld huiseigenaren) maken slechts een bescheiden deel uit van degenen die met non-take-up worden geconfronteerd.

Non-take-up patronen worden in belangrijke mate bepaald door het beleid. Zo maakt administratieve vereenvoudiging door de invoering van afgeleide rechten het mogelijk om non-take-up te verlagen, met name in combinatie met automatische rechtentoekenning. De niet-opname van de VT is

bijvoorbeeld laag bij degenen die een bijstandsuitkering ontvangen waardoor de VT status automatisch wordt toegekend. Daardoor is non-take-up van de VT bijna volledig geconcentreerd bij degenen die niet in aanmerking komen door een afgeleid recht. Tegelijkertijd versterken afgeleide rechten het belang van het minimaliseren van de niet-opname van uitkeringen die automatisch toegang geven tot andere uitkeringen. Indien het leefloon door iedereen die er recht op heeft zou worden opgenomen, zou de niet-opname van de VT ruwweg met de helft verminderen binnen de TAKE-populatie tussen 18 en 64 jaar. Bij een volledige opname van de IGO, zou de niet-opname van de VT in de TAKE-populatie van 65 jaar of ouder met ongeveer een kwart verminderen.

Informatiekosten en proceskosten moeten zoveel mogelijk worden beperkt

Op basis van een grondige analyse van de non-take-up van het (equivalent) leefloon, vinden we dat zogenaamde informatiekosten (bv. de inspanning die nodig is om te weten of je recht hebt) en proceskosten (de tijd en moeite die nodig is om de uitkering aan te vragen) een belangrijke rol spelen in het hoog houden van non-take-up. In tegenstelling tot andere studies, hebben wij deze 'kosten' op een meer directe manier gemeten door gebruik te maken van nieuwe schaal die we ontwikkeld hebben voor de TAKE survey. Sociale en psychologische kosten (waaronder stigmatisering), lijken minder belangrijk te zijn.

Het hoeft niet te verbazen dat ook voor de niet-opname van tewerkstellingssubsidies informatiekosten en proceskosten één van de belangrijkste factoren zijn. De maatregelen met de laagste non-take-up zijn de maatregelen waarvoor de sociale secretariaten en boekhouders over alle informatie beschikken die nodig is om deze subsidies aan te vragen en te verkrijgen. Met andere woorden, is een verlaging van de informatie- en proceskosten van essentieel belang om ook de non-take-up van tewerkstellingssubsidies tot een minimum te beperken.

Automatische rechtentoekenning werkt, en moet worden versterkt en uitgebreid

De procedures om uitkeringen aan te vragen moeten verder worden geëvalueerd en verbeterd om opname te vereenvoudigen. Een radicale herziening van de verwarmingstoelage dringt zich op. België heeft al enkele belangrijke stappen ondernomen om de toegang tot rechten te automatiseren. Uit onze analyses blijkt dat verschillende vormen van automatische rechtentoekenning die voor de VT de voorbije 20 jaar werden geïntroduceerd heel effectief zijn om non-take-up aan te pakken. Hier moet het beleid en de administratie absoluut verder op inzetten. Bijvoorbeeld kan er worden bekeken welke rol de ziekenfondsen kunnen spelen om de non-take-up van het leefloon, de IGO en de verwarmingstoelage te verminderen. Ook wijzen wij nogmaals op de belangrijke rol die een omvattend vermogensregister dat toegankelijk is voor de relevante administraties zou kunnen spelen om non-take-up terug te dringen. Tegelijkertijd moet er voldoende oog blijven voor de potentiële valkuilen van automatisering. Ook spreekt het voor zich dat meer gegevensverzameling en -uitwisseling op grote schaal een sterke gegevensbescherming vereisen.

Een betere monitoring van non-take-up is nodig

Non-take-up moet veel consistentier en consequenter worden gemonitord. Dit is essentieel om inzicht te krijgen in de rechtvaardigheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van sociaal beleid en om de inspanningen van beleidsmakers en overheden om het niet-gebruik terug te dringen, te sturen. Momenteel worden veel middelen geïnvesteerd in strategieën om niet-opname te verminderen, zonder dat echt duidelijk is welk effect deze strategieën hebben.