

NON-TAKE-UP VAN DE INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN: EEN KWALITATIEF ONDERZOEK NAAR DE VISIES EN ERVARINGEN VAN PERSONEEL BETROKKEN BIJ DE UITVOERING EN/OF HET BELEID VAN DE VOORZIENING¹

DOOR | **JOY SCHOLS*, HANS PEETERS** EN SILKE LAENEN*****

* Centrum voor Sociologisch Onderzoek, KU Leuven

** Federaal Planbureau

*** Voormalig medewerker Centrum voor Sociologisch Onderzoek, KU Leuven

INLEIDING

De uitbouw van een uitgebreid systeem van sociale zekerheid wordt terecht aangeduid als een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de 20ste eeuw. Via allerlei sociale verzekeringen weten burgers zich op dit moment verzekerd tegen verschillende sociale risico's. Werkenden betalen bijvoorbeeld werkloosheidsbijdragen zodat ze kunnen terugvallen op een afdoend inkomen als ze zonder werk vallen. Ze betalen pensioenbijdragen zodat hun levensstandaard gewaarborgd blijft na pensionering. Een deel van de bevolking blijkt evenwel niet in staat om zich voldoende te verzekeren. Vandaar dat er in de meeste landen als laatste redmiddel een systeem van sociale bijstand wordt ingericht. Sociale bijstand verschilt op twee essentiële punten van sociale zekerheid. Om recht te hebben op bijstand is het niet nodig vooraf te hebben bijgedragen. Daarnaast wordt sociale bijstand enkel gereserveerd voor diegenen die er het meest nood aan hebben. Daarom wordt sociale bijstand

(1) Dit artikel is een sterk ingekorte versie van de met de BTSZ Student Award 2017 bekroonde masterthesis van Joy Schols. Voor een uitgebreidere bespreking van het onderwerp, zie Schols (2016).

enkel toegekend indien een middelentoets uitwijst dat de betrokkene geen andere middelen heeft die hem of haar een minimaal inkomen garanderen.

De vraag is of iedereen die recht heeft op sociale bijstand deze ook daadwerkelijk ontvangt. Bestaande studies geven aan dat dit niet het geval is (Eurofound, 2015; Kayser en Frick, 2000; van Oorschot, 1995a, 1995b). Heel wat mensen ‘glijpen door de mazen van het net’ en ontvangen dus niet de uitkeringen waarop ze recht hebben. Dit fenomeen wordt in de literatuur aangeduid als non-take-up of niet-gebruik (van Oorschot en Kolkhuis Tanke, 1989). Non-take-up is bijzonder problematisch omdat het de mensen treft die zich in de samenleving in de kwetsbaarste positie bevinden.

Dit artikel onderzoekt non-take-up van een welbepaalde socialebijstandsuitkering, met name de Inkomensgarantie voor ouderen (IGO). De IGO is de belangrijkste socialebijstandsuitkering voor ouderen en dient als laatste vangnet voor ouderen die geen of onvoldoende pensioenrechten hebben kunnen opbouwen. Onderzoek naar non-take-up van de IGO-uitkering is bijna onbestaande. Non-take-up van de IGO wordt zijdelings behandeld in een aantal recente rapporten over pensioenen en/of armoede (Commissie pensioenhervorming 2020-2040, 2014; Federaal Planbureau, 2013), maar er bestaat bij ons weten slechts één bijdrage die volledig aan het thema is gewijd. In zijn masterproefonderzoek onderzocht Ooms (2008) non-take-up via kwalitatieve interviews met bewoners uit de gemeente Zonhoven en via een focusgroep met experts uit Limburgse openbare centra voor maatschappelijk welzijn (OCMW). De studie van Ooms vormt een goed startpunt in de analyse van non-take-up van de IGO omdat ze als eerste de oorzaken ervan tracht te achterhalen. De studie is echter verouderd, beperkt zich tot een heel specifieke geografische regio en haalt door de erg brede focus op non-take-up een aantal thema's slechts oppervlakkig aan. Ons onderzoek vult de studie van Ooms (2008) aan door uitvoerig in te gaan op de oorzaken van non-take-up in de aanvraag- en toekenningsprocedure van de IGO. We baseren ons hiervoor op de ervaringen van personeel betrokken bij de uitvoering en/of het beleid van de IGO. We gaan ervan uit dat dit personeel bijzonder goed geplaatst is om inzicht te bieden in de situaties van non-take-up. Kenmerkend voor deze respondenten is immers dat zij zowel zicht hebben op de wetgeving, de werking van de uitvoerende instanties waarin zij tewerkgesteld zijn alsook op de drempels die cliënten ervaren in de dienstverlening.

Dit artikel is als volgt gestructureerd. Sectie 1 schetst de IGO-regelgeving en gaat dieper in op de middelentoets. Sectie 2 behandelt de onderzoeksvragen

en de onderzoeksmethode. De derde sectie rapporteert de voornaamste onderzoeksresultaten. In deze sectie analyseren we het bestaan en de oorzaken van non-take-up van de IGO en formuleren we een aantal beleidsaanbevelingen. Tot slot worden de bevindingen uit ons onderzoek kort samengevat in een conclusie.

1. DE IGO

De IGO is een bijstandsuitkering die voorziet in een minimumbescherming voor 65-plussers. Het is een financiële uitkering voor ouderen die over onvoldoende middelen beschikken om een menswaardig bestaan te leiden (Belgium.be, 2012; Socialsecurity.be, s.d.). 65-plussers die onder een vooropgestelde inkomenddrempel (of IGO-drempel) vallen en hierdoor een verhoogd risico op armoede hebben, krijgen de IGO (meestal als surplus op het pensioen) toegekend door de Rijksdienst voor Pensioenen (RVP)² (Belgium.be, 2012; Rijksdienst voor Pensioenen, 2015b).

In de meeste situaties wordt het recht op de IGO ambtshalve onderzocht door de RVP (Rijksdienst voor Pensioenen, 2015a). Het ambtshalve onderzoek betekent dat de middelentoets, die aan de basis ligt van de al dan niet toekenning van de IGO, automatisch wordt uitgevoerd wanneer de betrokkene de wettelijke pensioenleeftijd (momenteel 65 jaar) bereikt en een pensioenbedrag ontvangt dat lager is dan de vooropgestelde inkomenddrempel (IGO-drempel). Zoals later in dit artikel zal blijken, vervult deze middelentoets een essentiële functie in ons onderzoek naar non-take-up. Deze middelentoets wordt hieronder dan ook uitgebreid besproken.³

De middelentoets van de IGO, het onderzoek naar de financiële toestand van de oudere (Pieters, 2006, 2008; Behrendt, 2000), gebeurt via een inlichtingenbrief. Deze inlichtingenbrief wordt door de RVP verstuurd naar de potentieel gerechtigde en diens echtgenoot of wettelijk samenwonende partner om hun

(2) De RVP was de pensioendienst voor werknemers en zelfstandigen. De RVP is tijdens het onderzoeksproces gefuseerd met de Pensioendienst voor de Overheidssector (PDOS) en omgevormd tot de Federale Pensioendienst (FPD). In dit artikel wordt de oude benaming, RVP, gebruikt omdat het onderzoek hoofdzakelijk werd uitgevoerd in de periode voor de fusie.

(3) Art. 5 §3, 5 §4 van de Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *BS* 29 maart 2001; RVP dienstnota 2015|15: De inkomensgarantie voor ouderen – Vervangt dienstnota 2014|5; Art. 10 §1 van het KB van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, *BS* 31 mei 2001.

bestaansmiddelen in kaart te brengen. Tot deze bestaansmiddelen behoren de onroerende (bijvoorbeeld een huis of een bouwgrond) en roerende bezittingen (bijvoorbeeld spaargeld en beleggingen) van de betrokkenen.⁴ De potentieel gerechtigde en de echtgenoot of wettelijk samenwonende partner dienen de inlichtingenbrief schriftelijk in te vullen en de nodige bewijselementen toe te voegen. Na het invullen van het inlichtingenformulier verwacht de RVP dat de bevrageden het formulier met de gevraagde bewijsstukken terugsturen naar de pensioendienst. De bewijsstukken omvatten “afschriften van de verkoopakte, de schenkingsakte of notariële akte, een afschrift met het recentste aanslagbiljet en een lijst met opgave van de roerende en onroerende goederen”.⁵

De bestaansmiddelen (inclusief de pensioenen) van de aanvrager worden in de middelentoets in eerste instantie geschat op basis van de eigen aangifte in de inlichtingenbrief. De inlichtingen van de betrokkenen kunnen, in tweede instantie, gecontroleerd en (indien nodig) verbeterd worden door de RVP.⁶ Om de gegevens te controleren heeft de pensioendienst toegang tot de databanken van de FOD Financiën. Deze controle met de gegevens van de FOD Financiën gebeurt niet altijd. Wanneer op basis van de eigen aangifte van bestaansmiddelen de IGO kan worden toegekend, worden de gegevens telkens gecontroleerd. Indien voldoende elementen aanwezig zijn (op basis van de eigen inlichtingen) die de voorwaarden voor het ontvangen van de uitkering schenden, mag de IGO daarentegen geweigerd worden zonder verdere inlichtingen op te vragen. Het controleren van de ingevulde gegevens is dus niet nodig wanneer uit de eigen aangifte van bestaansmiddelen blijkt dat de persoon geen recht heeft op de IGO.⁷

Indien uit de inlichtingenbrief en na controle met de gegevens van de FOD Financiën blijkt dat de bestaansmiddelen lager zijn dan de vooropgestelde IGO-drempel, wordt de IGO toegekend. Het recht op de IGO wordt echter

(4) Art. 7 van de Wet van de 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *BS* 29 maart 2001; RVP dienstnota 2015|15: De inkomensgarantie voor ouderen – Vervangt dienstnota 2014|5; Art. 15 van het KB van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen regelement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, *BS* 31 mei 2001

(5) RVP dienstnota 2015|15: De inkomensgarantie voor ouderen – Vervangt dienstnota 2014|5. p. 67.

(6) Art. 13 van de Wet van de 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *BS* 29 maart 2001; RVP dienstnota 2015|15: De inkomensgarantie voor ouderen – Vervangt dienstnota 2014|5.

(7) Art. 13 §2 en 13 §3 van de Wet van de 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *BS* 29 maart 2001.

geweigerd wanneer de aangegeven of gecontroleerde bestaansmiddelen te hoog zijn om in aanmerking te komen voor de IGO.⁸

Eind 2017 bedroeg de IGO-uitkering ongeveer 1.083,28 EUR bruto per maand, wat betekent dat het inkomen tot dit bedrag wordt opgetrokken voor een alleenstaande. Voor samenwonenden is dit bedrag 722,18 EUR (Federale Pensioendienst, 2017a). Uit de jaarstatistiek van de RVP wordt duidelijk dat iets meer dan 106.000 personen in januari 2017 gebruikmaakten van de IGO (Federale Pensioendienst, 2017b, p. 211). Volgens de Commissie pensioenhervorming 2020-2040 (2014) en het Federaal Planbureau (2013) wordt de IGO doorgaans als aanvulling gebruikt op het huidige inkomen van de 65-plusser. Dit blijkt ook uit de recentste cijfers van januari 2017 die aantonen dat zo'n 82 percent van de IGO-ontvangers de uitkering cumuleert met een pensioeninkomen (Federale Pensioendienst, 2017b, p. 216).

2. ONDERZOEKOPZET

Kwantitatief onderzoek naar non-take-up is moeilijk omdat uitvoeringsinstanties meestal niet over voldoende administratieve gegevens beschikken om niet-gebruikers te registreren (Matsaganis et al., 2010). Dit onvermogen om de omvang van niet-gebruik te berekenen wordt het identificatieprobleem genoemd (van Oorschot en Kolkhuis Tanke, 1989). Ook met betrekking tot de IGO komt dit probleem tot uiting. De uitvoeringsinstanties hebben geen zicht op de roerende goederen van individuen. Alle burgers betalen belastingen op de roerende inkomsten maar deze worden geïnd via de banken. De belastingen op de geïnde gelden worden door de banken anoniem betaald aan de belastingdienst, waardoor de overheid geen overzicht heeft van de hoeveelheid roerende goederen per individu.⁹ Het ontbreken van een Belgisch vermogenskadaster maakt bijgevolg dat het aantal niet-gebruikers van de IGO niet becijferd kan worden. De gevolgen van zo'n gebrek aan administratieve data komen bijvoorbeeld tot uiting in de berekening van de Commissie pensioenhervorming 2020-2040 (2014). Als alle ouderen met een inkomen lager dan de inkomstendrempel die geen IGO ontvangen, worden opgeteld, zou niet-gebruik van de IGO volgens de Commissie 79% bedragen. Deze

(8) Art. 13 §3 van de Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, *BS* 29 maart 2001.

(9) Informatie verkregen van een voormalig medewerker FOD Sociale Zekerheid, persoonlijke communicatie, 13 april 2016.

schatting is, zoals ze zelf aangeven, een overschatting en toont aan dat bij gebrek aan de nodige administratieve gegevens kwantitatief onderzoek geen duidelijk beeld kan vormen van de non-take-up.

Kwalitatief onderzoek is een alternatief voor kwantitatief onderzoek omdat het een diepgaand inzicht kan bieden in de situaties van niet-gebruik. Zo'n onderzoek kan niet exact bepalen hoe vaak niet-gebruik van de IGO voorkomt, maar kan wel gedetailleerde kennis opleveren over het fenomeen. Deze kwalitatieve studie naar niet-gebruik van de IGO tracht, op basis van de visies en ervaringen van ambtelijk personeel, een antwoord te formuleren op drie onderzoeksvragen namelijk: (1) *bestaat er non-take-up van de IGO volgens het ambtelijk personeel?* (2) *wat zijn de oorzaken van non-take-up van de IGO volgens het ambtelijk personeel?* en (3) *welke aanbevelingen formuleert het ambtelijk personeel om de non-take-up van de IGO te verminderen?*

De kwalitatieve onderzoeksdata werden verzameld op basis van diepte-interviews met ambtelijk personeel betrokken bij de uitvoering of het beleid van de IGO en dit om non-take-up te verkennen vanuit hun visie en expertise. De respondenten werden geselecteerd vanwege hun bijzondere (tussen) positie die een verbinding vormt tussen het beleid en de cliënten. Deze verbinding ontstaat doordat de functie van ambtenaren niet beperkt is tot het louter uitvoeren van beleid zoals oorspronkelijk werd gedacht (Howlett et al., 2009). Ambtenaren hebben ook zicht op de drempels en problemen zoals die worden ervaren door de cliënten (van Oorschot, 1991), wat een belangrijke bron van informatie kan zijn voor beleidshervorming. Omwille van deze reden werden tien maatschappelijk werkers uit Vlaamse OCMW's, twee ervaringsdeskundigen van de POD MI¹⁰, vier individuen werkend bij een regionaal kantoor of het hoofdkantoor van de RVP en vier personen van de Ombudsdienst Pensioenen geïnterviewd.¹¹ Alle onderzoeksresultaten uit dit artikel zijn geformuleerd op basis van informatie verkregen van de respondenten en worden ondersteund door letterlijke citaten uit de interviews. Het is belangrijk te vermelden dat de onderzoeksresultaten dateren van het jaar 2016 en ze hierdoor niet noodzakelijk van toepassing zijn op dit moment.

(10) De afkorting POD MI staat voor Programmatorische Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid.

(11) Voor meer informatie omtrent de respondentenselectie, zie Schols (2016).

3. ONDERZOEKSRESULTATEN

In deze sectie van het artikel worden de belangrijkste onderzoeksresultaten gerapporteerd. De onderzoeksresultaten bieden een antwoord op de drie onderzoeksvragen.

3.1. HET BESTAAN VAN NON-TAKE-UP VAN DE IGO

Ondanks het feit dat de omvang van non-take-up onmogelijk becijferd kan worden, geven de respondenten aan dat non-take-up van de IGO een bestaand probleem is. Alle maatschappelijk werkers geven aan in de periode 2015 en 2016 situaties van non-take-up te hebben ontdekt bij hun cliënten. De schattingen over het aantal niet-gebruikers variëren tussen de twee tot vijftien gevallen per jaar. Deze niet-gebruikers zijn individuen die al langer recht hadden op de IGO op het moment dat de aanvraag door de maatschappelijk werkers werd behandeld.

De respondenten geven aan dat non-take-up van de IGO een bestaand maar beperkt probleem is. Non-take-up wordt door de respondenten gezien als een beperkt probleem wegens twee factoren. Enerzijds is non-take-up van de IGO beperkt in vergelijking met de grote hoeveelheid aan niet-gebruik die vroeger aanwezig was in de regeling. Anderzijds is niet-gebruik beperkt ten opzichte van de grote hoeveelheid fraude die voorkomt in de regeling. Deze twee factoren worden in de volgende paragrafen verduidelijkt.

Niet-gebruik van de IGO is volgens de respondenten sterk verminderd ten gevolge van de invoering van het ambtshalve onderzoek. De maatschappelijk werkers geven aan dat het aantal IGO's dat wordt aangevraagd in OCMW's drastisch is verminderd sinds de invoering van dit onderzoek.

Als je hier 15 of 10 jaar geleden mee kwam dan was er veel meer dat niet in orde was. Nu loopt het allemaal beter.

De pensioengerechtigde als vrager wordt uitgeschakeld, het wordt zo voorgesteld en ze krijgen direct de vragenlijst. Dat is natuurlijk positief want ik ben van oordeel dat een IGO een recht is en geen gunst.

Het ambtshalve onderzoek wordt positief geëvalueerd door de respondenten omdat er geen aanvraaginitiatief van de cliënt wordt verwacht. De respondenten maken duidelijk dat in de periode voor het ambtshalve onderzoek de IGO telkens moest worden aangevraagd en niet-gebruik veelvoorkomend was. Toch

wordt door de respondenten, alsook door de Commissie pensioenhervorming 2020-2040 (2014), opgemerkt dat vandaag, zelfs bij het ambtshalve onderzoek, nog steeds initiatief van de betrokkene wordt verwacht om de inlichtingenbrief in te vullen. Dit laatste wordt door de respondenten benoemd als een belangrijke oorzaak voor het nog aanwezige niet-gebruik (cf. sectie 3.2.2).

Het ambtshalve onderzoek is ingevoerd in januari 2004 (Commissie pensioenhervorming 2020-2040, 2014) en had als doel het aantal niet-gebruikers te verminderen (Het Federaal Planbureau, 2013). De werking van het ambtshalve onderzoek werd doorheen de jaren op twee manieren aangepast door bemiddeling van de Ombudsdienst Pensioenen. Ten eerste bemiddelde de Ombudsdienst met de RVP om een inhaalbeweging op te starten voor die personen die in het verleden niet ambtshalve onderzocht werden (Ombudsman voor Pensioenen, 2011). Als resultaat werden alle personen die niet ambtshalve onderzocht waren omdat ze de pensioengerechtigde leeftijd hadden bereikt voor 2004, door de RVP opgespoord en onderworpen aan een automatisch onderzoek. Ten tweede worden sinds 2010 alle personen die met vervoegd pensioen gaan (voor 65 jaar) onderworpen aan het ambtshalve onderzoek op de wettelijke pensioenleeftijd. In 2009 merkte de Ombudsdienst immers op dat bij veel individuen die het pensioen vervoegd opnemen geen ambtshalve onderzoek werd uitgevoerd op de wettelijke pensioenleeftijd, wat ingaat tegen de wettelijke bepalingen. De wet stelt namelijk dat de RVP over moet gaan tot een ambtshalve onderzoek voor personen die de wettelijke pensioenleeftijd hebben bereikt, zelfs indien het pensioen vervoegd werd toegekend.¹² Naar aanleiding van deze opmerking heeft de RVP zijn werkwijze aangepast. Ook diegenen die voor deze aanpassing het vervoegd pensioen hadden opgenomen en dus niet ambtshalve waren onderzocht op de wettelijke pensioenleeftijd, werden alsnog onderworpen aan het ambtshalve onderzoek (Ombudsman voor Pensioenen, 2011).

Non-take-up wordt niet enkel als beperkt beschouwd omdat het minder voorkomt dan vroeger, maar ook in verhouding tot de grote omvang van fraude. De respondenten leggen uit dat de IGO gevoelig is voor fraude omdat de RVP niet beschikt over administratieve gegevens over de roerende goederen op het moment van toekenning en zich hierdoor moet baseren op de inlichtingen van betrokkenen. De respondenten geven aan dat het regelmatig

(12) Art. 10 van het KB van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen regelement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, *BS* 31 mei 2001.

voorkomt dat betrokkenen bewust bepaalde roerende bestaansmiddelen niet kenbaar maken aan de pensioendienst.

In reactie op deze fraudeproblematiek, zet de RVP de laatste jaren sterk in op fraudebestrijding binnen de regeling. Zo bestaan er op dit moment twee administratieve methodes om fraude op te sporen. Ten eerste beschikt de pensioendienst over de mogelijkheid een bankafschrift op te vragen van de lopende rekeningen en de spaarrekeningen. Wanneer ouderen op de inlichtingenbrief verklaren geen gelden te bezitten, maar het pensioen wel wordt gestort op een rekening, wordt hier alsnog een bankafschrift van opgevraagd.¹³ Ten tweede kan de pensioendienst sedert een aantal jaren na het overlijden postuum overgaan tot een nieuw IGO-onderzoek van het eerder vastgestelde recht op de IGO voor de betrokkene en de overlevende echtgenoot of wettelijk samenwonende. Immers, sinds 1 juli 2012 worden notarissen of personen die een akte van de erfenis opmaken verplicht de FOD Financiën hiervan op de hoogte te brengen. De FOD Financiën wordt geacht deze gegevens vervolgens aan de RVP over te maken via een elektronisch bericht. Op deze manier krijgt de pensioendienst na het overlijden zicht op alle bestaansmiddelen. Indien fraude postuum wordt vastgesteld, kan een terugvordering plaatsvinden.¹⁴

Volgens sommige respondenten leidt de focus op fraudebestrijding tot minder aandacht voor niet-gebruik. Ze geven aan onbewust de wetgever te volgen en meer aandacht te schenken aan fraudebestrijding dan aan niet-gebruik in hun dienstverlening. Deze beperkte aandacht voor niet-gebruik is opvallend omdat er voldoende argumenten bestaan die het belang van dit verschijnsel rechtvaardigen. Wanneer niet-gebruik optreedt bij een sociale uitkering, bereikt de regeling haar vooropgestelde doelen niet (Hernanz et al., 2004). Van Oorschot (1995a) benoemt dit fenomeen als de ineffectiviteit van het beleid, waarbij de oorspronkelijke intenties van de beleidsmakers niet worden bereikt. Niet-gebruik in socialezekerheidsregelingen duidt, met andere woorden, op een beleidsontwerp dat tekortschiet (Kayser en Frick, 2000). Daarnaast leidt niet-gebruik tot een ongelijkheid tussen gelijken (Steenkens, 2014). Volgens Matsaganis et al. (2010) is er sprake van een onrechtvaardige en ongelijke behandeling wanneer individuen een uitkering niet ontvangen, terwijl zij hier wel recht op hebben. Van Oorschot (1995a) bevestigt dit laatste en rekent

(13) RVP dienstnota 2015|15: De inkomensgarantie voor ouderen – Vervangt dienstnota 2014|5.

(14) RVP dienstnota 2015|15: De inkomensgarantie voor ouderen – Vervangt dienstnota 2014|5.

ook het risico op armoede tot een van de gevolgen van niet-gebruik, net omdat de betrokkenen een lager inkomen ontvangen door het ontbreken van de uitkering. Dit risico op armoede ontstaat ook wanneer non-take-up van de IGO optreedt. De Ombudsdienst Pensioenen (2016) wijst namelijk op het belang van de IGO voor het bestrijden van armoede bij ouderen. Dit wordt bevestigd door de Commissie pensioenhervorming 2020-2040 (2014), op basis van de surveydata van de European Union Statistics on Income and Living Conditions (EU-SILC), waaruit blijkt dat personen met een inkomen lager dan de IGO-drempel effectief nood hebben aan het ontvangen van deze financiële bijstand.

Sommige respondenten van de pensioendienst verklaren de (wettelijke) focus op fraudebestrijding vanuit het idee dat niet-gebruik klein is en onterecht gebruik een veel groter probleem vormt. Andere respondenten schrijven de beperkte aandacht voor niet-gebruik dan weer toe aan financiële argumenten. Hiermee worden de inzichten uit eerder onderzoek bevestigd. Niet-gebruik wordt immers niet actief opgespoord omdat dit kan leiden tot extra uitgaven voor de overheid. Fraude daarentegen leidt tot onnodige overheidsuitgaven waardoor het opsporen van deze gebruikers wordt gezien als een besparingsmaatregel (Steenkens, 2014; Matsaganis et al., 2010). De IGO wordt als bijstandsregeling volledig gefinancierd uit de belastinggelden. Het onterechte gebruik van de IGO is bijgevolg erg duur voor de overheid. Net daarom wordt volgens sommige respondenten sterk ingezet op fraudebestrijding.

Er is ook iets wat men niet kan voelen maar vermoeden. De IGO kost veel geld op staatsbudget.

Ondanks het feit dat de respondenten de omvang van niet-gebruik als beperkt bestempelen, geven ze toch aan dat non-take-up niet mag worden verwaarloosd. Niet-gebruik van de IGO houdt immers in dat mensen onterecht moeten rondkomen met een beperkt inkomen, wat de kans op armoede bij ouderen vergroot.

Het is geen levensgroot probleem. Nee maar ja die mensen die het niet hebben (...) Het komt niet zo super vaak voor, maar diegenen die het niet hebben zijn diegenen die het het meest nodig hebben.

Samengevat tonen de respondenten aan dat non-take-up van de IGO bestaand maar beperkt is. De vraag rijst of deze conclusie een goede weerspiegeling is van de realiteit. Zekerheid over de werkelijke omvang van non-take-up is er immers niet. Niet enkel de methodologische beperking in het bepalen van deze omvang speelt een rol maar de mogelijkheid bestaat ook dat de omvang

van niet-gebruik onderschat wordt door de respondenten. In een voorstudie van van Oorschot en Kolkhuis Tanke (1989) kwam namelijk tot uiting dat bevroegden soms onterecht denken dat er weinig niet-gebruikers zijn.

3.2. DE OORZAKEN VAN NON-TAKE-UP

Volgens van Oorschot (1989, 1995a, 1995b) kunnen de oorzaken van non-take-up zich manifesteren op drie niveaus, namelijk op het wetniveau, op het uitvoeringsniveau en op het cliëntniveau. In deze sectie worden de aangehaalde oorzaken die leiden tot non-take-up van de IGO gekoppeld aan een van de drie niveaus, respectievelijk de oorzaken die zich bevinden in de regelgeving, bij de uitvoerende instanties of bij de cliënten zelf. Merk echter op dat de oorzaken op de drie niveaus met elkaar kunnen interageren. Zo geeft van Oorschot (1995a) bijvoorbeeld aan dat wanneer een individu beslist om geen aanvraag in te dienen, dit niet louter kan worden herleid tot een oorzaak op het cliëntniveau. Het niet-indienen van een aanvraag kan immers eveneens een onbewuste actie zijn van de cliënt als gevolg van een gebrekkige informatieverstrekking door het uitvoeringsniveau.

3.2.1. Wetniveau

De respondenten halen verschillende oorzaken aan op het niveau van de regelgeving die kunnen leiden tot niet-gebruik van de IGO.

a) De wetgeving van het ambtshalve onderzoek

De wet schrijft een eenmalige uitvoering van het ambtshalve onderzoek voor op het moment dat de betrokkene de wettelijke pensioenleeftijd bereikt. Volgens de respondenten komt het vaak voor dat een individu op het moment van dit onderzoek geen recht heeft op een IGO, door bijvoorbeeld de gezinssamenstelling, een verkoop of een schenking, maar enkele jaren later wel. Indien het individu op een later moment denkt aanspraak te kunnen maken op de IGO, moet hij of zij op eigen initiatief een aanvraag indienen bij de pensioendienst.¹⁵ De respondenten geven meermaals aan dat ouderen om verschillende redenen (cf. sectie 3.2.3) niet in staat zijn om op latere leeftijd deze stap te nemen. Als niet-gebruik van de IGO wordt ontdekt, dan gaat het voornamelijk om individuen die rechthebbend worden nadat het ambtshalve onderzoek heeft plaatsgevonden.

(15) Art. 5 van de Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, BS 29 maart 2001.

b) Hiaten in de regelgeving

De respondenten bevestigen vorig onderzoek dat stelt dat niet-gebruik het gevolg kan zijn van de onduidelijke en onvolledige wetgeving (Dornan, 2006; van Oorschot, 1995a, 2002). De onduidelijke en onvolledige wetgeving zou kunnen leiden tot drie groepen niet-gebruikers.

Een eerste groep niet-gebruikers bestaat uit personen die nooit hebben gewerkt als zelfstandige en/of werknemer en die geen hulp inroepen van de dienstverlenende instanties. Een voorbeeld zijn vrouwen die nooit gewerkt hebben en waarbij de man het gezinspensioen ontvangt. Het IGO-onderzoek gebeurt in dit geval ambtshalve voor de man maar niet voor de vrouw, terwijl zij mogelijk ook recht heeft op een IGO. De respondenten van de pensioendienst geven aan dat de RVP in deze situaties telkens (op eigen initiatief) de man op de hoogte brengt over de mogelijkheid een aanvraag in te dienen voor de vrouw. Ambtshalve wordt er volgens de respondenten echter geen onderzoek gevoerd naar de IGO-rechten van de vrouw.

Andere niet-gebruikers zijn ambtenaren, al zou niet gebruik bij ambtenaren beperkt zijn omdat ambtenaren eerder uitzonderlijk recht hebben op de IGO. Niet-gebruik bij ambtenaren kan ontstaan doordat er bij ouderen met een ambtenarenpensioen geen ambtshalve onderzoek plaatsvindt. Deze vorm van niet-gebruik werd overigens ook al door de Ombudsdienst Pensioenen (2016) aangehaald, die aanbeveelt om de wetgeving aan te passen zodat ook ambtenaren op de leeftijd van 65 jaar ambtshalve worden onderzocht.¹⁶

Een laatste groep niet-gebruikers zijn personen zonder wettelijk verblijfsadres in België, zoals bijvoorbeeld daklozen. Uit de interviews blijkt dat een risico op niet-gebruik ontstaat wanneer een persoon wordt geschrapt uit het bevolkingsregister. Deze situatie ontstaat wanneer een persoon zijn woning en dus ook zijn wettelijke verblijfplaats verliest. In België zijn de sociale rechten immers verbonden met de verplichte inschrijving van burgers op het grondgebied. Het verliezen van het wettelijk adres impliceert dan ook het verliezen van verschillende sociale rechten. Om zulke problemen te voorkomen heeft de Belgische Staat het referentieadres ingevoerd voor mensen met onvoldoende bestaansmiddelen die geen verblijfplaats meer hebben. Een

(16) Voor de wetgeving die bepaalt welke individuen ambtshalve worden onderzocht is, zie art. 10 van het KB van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen regelement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, *BS* 31 mei 2001.

persoon kan zich inschrijven op een referentieadres bij een OCMW of bij een particulier. Een referentieadres stelt de persoon in staat zijn sociale rechten te ontvangen zonder een verblijfplaats te hebben (Lasselien en Vangoethem, 2014). Echter, de IGO wordt enkel uitbetaald aan individuen die een referentieadres hebben bij een OCMW en niet aan diegenen met een referentieadres bij een particulier.

Niet-gebruik is in deze situatie het resultaat van de wetgeving die stelt dat de IGO enkel wordt uitbetaald aan individuen met een referentieadres bij een OCMW.¹⁷ Deze oorzaak voor niet-gebruik op het wetsniveau wordt bovendien versterkt door een oorzaak op het uitvoeringsniveau. Immers, ons onderzoek bevestigt de eerdere bevinding van Lasselien en Vangoethem (2014) dat OCMW's vaak niet bereid zijn een referentieadres aan te bieden omdat dit inhoudt dat zij economische steun moeten bieden aan de betrokkenen. Volgens de respondenten bieden OCMW's soms geen referentieadres aan uit angst om 'een aanzuigefect' te creëren voor andere daklozen.

De reden voor het enkel toekennen van de IGO aan een individu met een referentieadres bij een OCMW heeft te maken met de controle van de verblijfsvoorwaarde. De IGO wordt enkel uitbetaald wanneer de vereiste 'het hebben van de hoofdverblijfplaats in België' wordt vervuld (Rijksdienst voor Pensioenen, 2016).¹⁸ Deze verblijfsvoorwaarde wordt gecontroleerd aan de hand van het toesturen van verblijfsbewijzen.¹⁹ In het geval van een referentieadres bij een particulier verblijft de persoon niet op het adres waardoor een verblijfplaats in België niet vastgesteld kan worden. Een OCMW daarentegen is als uitvoeringsorganisatie in staat een garantie te geven voor het verblijf op Belgisch grondgebied. De pensioendienst heeft hiertoe de beslissing genomen, zoals in volgend citaat wordt geduid, dat de IGO niet wordt uitgekeerd wanneer een individu een referentieadres heeft bij een particulier: *"In het geval van een inschrijving op een referentieadres bij een natuurlijk persoon kan de IGO niet worden toegekend omdat er geen hoofdverblijfplaats kan worden vastgesteld en er geen controle van het verblijf kan worden uitgevoerd."* (RVP dienstnota 2015|15, p. 18).

(17) RVP dienstnota 2015|15: De inkomensgarantie voor ouderen – Vervangt dienstnota 2014|5.

(18) Art. 4 van de Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, BS 29 maart 2001; RVP dienstnota 2015|15: De inkomensgarantie voor ouderen – Vervangt dienstnota 2014|5.

(19) RVP dienstnota 2015|15: De inkomensgarantie voor ouderen – Vervangt dienstnota 2014|5.

3.2.2. Uitvoeringsniveau

In volgende paragrafen beschrijven we de oorzaken voor non-take-up op het uitvoeringsniveau zoals ze worden ervaren door de respondenten.

b) De werking van de middelentoets

Ons onderzoek bevestigt eerdere inzichten uit studies die stellen dat non-take-up het gevolg kan zijn van de middelengetoetste aard van de uitkeringen (Bargain et al., 2012; van Oorschot, 1989). Een middelentoets kan immers leiden tot administratieve complexiteit door het gebruik van ingewikkelde formulieren (van Oorschot, 1989, 2002) en ingewikkeld taalgebruik waardoor betrokkenen er niet in slagen de uitkering aan te vragen (Eurofound, 2015).

Uit ons onderzoek blijkt dat de complexe middelentoets van de IGO een oorzaak is van non-take-up. De respondenten bevestigen de conclusie van de Commissie pensioenhervorming 2020-2040 (2014) dat de inlichtingenbrief te ingewikkeld is en hierdoor non-take-up in de hand werkt. Zij merken op dat de vraagstelling en het taalgebruik van de inlichtingenbrief te moeilijk zijn voor ouderen. Veel ouderen blijken niet te begrijpen wat er van hen gevraagd wordt, waardoor het mogelijk is dat ouderen de brief foutief of zelfs niet invullen.

Antwoord op de vraag of het inlichtingendocument te moeilijk is voor ouderen:

Ja da's niet te doen! Die mensen komen allemaal of wel naar hier [de pensioendienst] of wel naar het OCMW of wel naar mutualiteiten en dergelijke en vooral wanneer het begint te gaan over kadastraal inkomen en dergelijke, dat is gewoon niet duidelijk, vaak doen de kinderen het dan ja. Maar het is die groep die alleen is die overal een beetje tussenuit valt hè.

De respondenten bevestigen eveneens de bedenking van de Commissie pensioenhervorming 2020-2040 (2014) dat het moeilijk is voor ouderen om op erewoord te verklaren dat 'de verstrekte inlichtingen juist en volledig zijn'. De betrokkenen worden er immers heel nadrukkelijk op gewezen dat de gegevens correct moeten worden ingevuld, wat beangstigend is en wat kan leiden tot het bewust niet indienen van de inlichtingenbrief.

a) Discretionaire ruimte van de pensioenbeambten

Volgens van Oorschot (1991; 1995a) kunnen de beheerders van het uitvoeringsniveau een grote invloed hebben op wat de betrokkenen daadwerkelijk ontvangen. Lipsky (1980) noemt dit de discretionaire ruimte,

wat kan worden begrepen als het hebben van veel autonomie in het uitvoeren van het werk (Hjörne et al., 2010; Lipsky, 1980).

In tegenstelling tot de bevindingen uit het masterproefonderzoek van Ooms (2008), waarbij tot uiting kwam dat pensioenbeambten veel discretionaire ruimte genieten en de IGO-aanvraag kunnen beïnvloeden, geven de pensioenbeambten in ons onderzoek aan dat hun discretionaire ruimte erg beperkt is. Volgens de respondenten is er op dit moment weinig tot geen discretionaire ruimte mogelijk. Het computerprogramma van de RVP, 'theseos', werd de laatste jaren verbeterd waardoor het behandelen van dossiers nu gebeurt op basis van een vast formaat en er weinig ruimte overblijft voor interpretatie.

Hoewel de discretionaire ruimte beperkt is, blijkt werkdruk wel een invloed te hebben op de kwaliteit van de dienstverlening. Van Oorschot (1991, 1995a) wijst op de mogelijkheid dat uitvoerders fouten maken en van Lanen (2013) wijst dit toe aan de invloed van een zware caseload. De respondenten bevestigen dat fouten worden gemaakt door de pensioenbeambten en de 'caseload' hier een bepalende factor voor is. De pensioenbeambten worden geconfronteerd met grote personeelstekorten en een groot aantal dossiers. Het behandelen van dertig tot vijftig dossiers per dag per persoon is niet ongebruikelijk. Ook aan het onthaal van de pensioendienst moeten grote aantallen mensen worden geholpen door slechts één of twee collega's.

Ja ik denk bij mij wel. Ik geef dat eerlijk toe. Er zijn dingen bij, ik zet daar 'ja' en ik klik het niet aan in mijn berekening. Dat zijn fouten die je maakt door snel te zijn. Een vinkje 'ja' of een vinkje 'nee' dat kan een heel verschil zijn.

De pensioendienst werkt met verificateurs om het maken van fouten te beperken. Alle dossiers worden gecontroleerd door een verificateur. Wanneer een dossierbehandelaar een dossier heeft afgehandeld, moet het eerst worden geverifieerd door een andere collega alvorens het dossier wordt afgerond. Het maken van fouten wordt hierdoor sterk ingeperkt.

De respondenten geven wel aan dat het maken van fouten kan leiden tot vertragingen in de dossierbehandeling. Deze vertragingen kunnen leiden tot tijdelijk niet-gebruik. Tijdelijk niet-gebruik duidt op het feit dat er een bepaalde tijd zit tussen het recht hebben op de tegemoetkoming en het daadwerkelijk ontvangen van die tegemoetkoming (van Oorschot, 1989, 1995a). Telkens wanneer een ambtenaar fouten maakt in de behandeling van het dossier,

wordt dit afgekeurd door de verificateur en moet het dossier opnieuw worden bekeken. De pensioendienst verbindt zich ertoe in zulke gevallen de IGO terug te betalen. In het geval van een administratieve vergissing of fout stelt de wet dat de IGO herzien wordt en dat deze nieuwe beslissing ingaat vanaf het moment dat de verbeterde beslissing had moeten ingaan.²⁰ Toch maken de respondenten duidelijk dat de terugbetaling niet wegneemt dat behoeftigen soms maanden geen IGO-uitkering ontvangen.

c) Discretionaire ruimte van de maatschappelijk werkers

Eurofound (2015) rapporteert over de onderzoeksresultaten van een Belgisch onderzoek van Steenssens et al. (2007) over de discretionaire ruimte van maatschappelijk werkers en benoemt dit als een oorzaak voor non-take-up. Uit ons onderzoek blijkt dat deze discretionaire ruimte inderdaad een oorzaak kan zijn voor niet-gebruik. De respondenten bevestigen dat de dienstverlening van OCMW's lokaal wordt ingevuld, wat leidt tot een grote verscheidenheid aan dienstverlening tussen verschillende regio's. Sommige OCMW's behandelen de IGO-aanvraag, anderen niet (in sommige gemeentes gebeurt de IGO-aanvraag immers in het gemeente- of stadhuis). Sommige maatschappelijk werkers doen huisbezoeken en andere doen dit niet. Sommige maatschappelijk werkers vullen de inlichtingenbrief in met de betrokkenen, anderen niet.

Ik verwijs door naar het stadhuis (...) maar dan moeten zij wel zelf naar het stadhuis gaan, met inkomstenbewijzen (...) voilà dat is mijn taak daarin. Wij hebben de tijd niet om mee dat traject te overlopen maar meestal is dat duidelijk voor die mensen.

Dat is gemeentelijk bepaald. Er zijn gemeenten die het belangrijk vinden om dat mee op te pakken en er zijn ook gemeenten die zeggen van: "Wij hebben al heel veel te doen en vinden niet dat dat onze bevoegdheid is."

Wanneer de IGO-aanvraag niet gebeurt in het OCMW en de persoon hiervoor naar het gemeente- of stadhuis moet gaan, worden ze vaak geholpen door administratief bedienden. Twee respondenten geven aan dat wanneer betrokkenen niet in contact komen met maatschappelijk werkers, ze mogelijk hun rechten kunnen mislopen.

Hier gebeurt dat door een maatschappelijk werker, in veel gemeenten is dat een administratief bediende (...) dat gaat echt van gemeente tot

(20) Art. 13 van het KB van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen regelement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, BS 31 mei 2001.

gemeente afhangen. Hetgeen dat ze invullen [op de inlichtingenbrief] zal wel in orde zijn, het probleem is dat ze niet verder kijken dan dat stuk, de rechten die nog mogelijk zijn. [Dan krijg] je dikwijls de opmerking (...) van "Oh wat jij mij hier vertelt, heeft mij nog nooit iemand gezegd." De uitdaging is vooral dat niet enkel gekeken wordt of een bepaalde bijstandsuitkering in orde is maar ook of alle sociale voordelen die daaruit kunnen voortvloeien [bijvoorbeeld het recht op sociale tarieven voor gas en elektriciteit] opgenomen worden.

Werkbelasting en persoonlijke motivatie blijken een belangrijke invloed te hebben op de aangeboden diensten van maatschappelijk werkers. Ons onderzoek bevestigt hiermee de inzichten uit eerder onderzoek. Zo tonen Hermans en anderen (1999) aan dat het hebben van een zware caseload en een gebrek aan tijd een effect heeft op de manier waarop cliënten worden behandeld. Maatschappelijk werkers zoeken immers naar (alternatieve) strategieën die afwijken van de oorspronkelijke intenties van de wetgevende instanties om sneller te kunnen werken. Bovendien komt in de studie van Ooms (2008) ook naar voren dat hard werk en motivatie van de maatschappelijk werker een stimulerend effect hebben op de opname van de IGO.

Daar zitten dan misschien maar twee mensen op en dan hebben die de ruimte niet om alles mee op te volgen en mee op te pakken met de mensen zoals wij dat doen (...)

Het zou spijtig zijn (...) als je bij een maatschappelijk werker komt die minder gemotiveerd is en dan niet alle rechten uitput, ja dat is jammer.

Je hebt als maatschappelijk werker heel wat ruimte om er zelf veel van te maken (...) Het bestuur gaat u niet opleggen van u moet nu dit bij iedereen controleren, nee.

d) Interpretatie van de wet

Van Oorschot (1995a) legt uit dat een onjuiste interpretatie van de wet een oorzaak kan zijn voor niet-gebruik op het uitvoeringniveau. Ons onderzoek bevestigt deze bevinding.

De respondenten verklaren dat de pensioendienst geen (of zo weinig mogelijk) voorschotten uitbetaalt, terwijl dit niet conform de wettelijke bepaling is. De wetgeving stelt namelijk dat de pensioendienst voorschotten moet uitbetalen

aan betrokkenen wanneer uit het bestaansmiddelenonderzoek blijkt dat nog geen definitieve beslissing over de IGO kan worden genomen.²¹

Een voorbeeld van zo'n situatie doet zich voor wanneer er problemen zijn met de bekendmaking van de buitenlandse pensioenen. In de middelentoets van de IGO wordt rekening gehouden met alle bestaansmiddelen en pensioenen.²² Bijgevolg kan de IGO niet worden uitbetaald alvorens alle pensioenrechten worden opgenomen, ongeacht de aard of oorsprong van deze middelen.²³ Dit wil zeggen dat ook de gegevens van het buitenlandse pensioen gekend moeten zijn, omdat deze worden meegenomen in de middelentoets. De respondenten merken op dat de gegevensuitwisseling tussen verschillende landen niet accuraat werkt.

Ja dat [buitenlandse pensioenen] moet gekend zijn ja, dat is ook een stuk van de bestaansmiddelen. Maar eer je het vaak hebt! Vraag het maar eens aan Griekenland hè! En ja Griekenland daar zien we soms dossiers van een paar jaar hè.

Als die papieren niet in orde komen, dat zijn van die landen: Portugal, Italië, Bosnië, Kroatië. Ik heb mensen die 3 tot 4 jaar aan het wachten zijn. Wat er wel wordt gedaan, als het te lang duurt worden er voorschotten gevraagd.

Volgens sommige respondenten betaalt de pensioendienst geen of weinig voorschotten, ook niet als de betrokkene ernaar vraagt. De Ombudsdienst voor Pensioenen heeft al meermaals moeten bemiddelen tussen de pensioendienst en de betrokkene om een voorschot te krijgen.

Vaak hebben wij moeten bemiddelen om een voorschot te krijgen omdat het oorspronkelijk niks was. Normaal zouden ze het sowieso moeten toekennen maar we hebben al dossiers gezien dat er geen voorschotten zijn toegekend dat het pas door ons gebeurt, door onze bemiddeling werden de voorschotten toegekend.

De respondenten van de pensioendienst geven toe dat de RVP niet gewillig is om voorschotten te betalen omdat dit een risico met zich meebrengt. De

(21) Art. 11 van het KB van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen, BS 31 mei 2001.

(22) Art. 7 van de Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, BS 29 maart 2001.

(23) RVP dienstnota 2001/9: De inkomensgarantie voor ouderen (IGO).

mogelijkheid bestaat immers dat, na het ontvangen van de buitenlandse pensioengegevens, de betrokkene geen recht heeft op de IGO of recht heeft op een kleiner IGO-bedrag. In deze situaties werden de voorschotten ten onrechte of te veel uitbetaald, waardoor een terugvordering moet plaatsvinden. Een terugvordering is niet prettig voor de betrokkenen en hierdoor redeneert de pensioendienst dat het soms beter is om te wachten op de documenten van het desbetreffende land. Eén respondent geeft daarnaast ook aan dat een terugvordering onnodige administratieve lasten met zich meebrengt.

e) Onduidelijke informatieverstrekking

Ons onderzoek bevestigt de stelling van van Oorschot (1989, 1995a) dat een gebrekkige communicatie en het geven van onvoldoende voorlichting en informatie voor cliënten, een oorzaak zijn voor niet-gebruik op het uitvoeringsniveau. Meermaals halen de respondenten aan dat ouderen onvoldoende op de hoogte zijn over het bestaan en de regulering van de IGO.

Bekendmaking van het recht op de IGO zal voornamelijk vanuit de RVP, hulpverleners, OCMW's, ziekenfondsen, moeten komen. Spontaan zal een rechthebbende niet direct reageren, al was het maar omdat de term 'inkomensgarantie voor ouderen' nietszeggend is voor de huidige generatie gepensioneerden.

De Caluwé et al. (2012) merken op dat het probleem van de gebrekkige informatieoverdracht ook beïnvloed wordt door 'de digitale kloof'. De respondenten bevestigen inderdaad dat de digitale kloof een belangrijke factor is voor het probleem van informatieverstrekking. Het merendeel van de informatie kan online worden teruggevonden maar voor een grote groep ouderen is dit niet toegankelijk.

Ik krijg ook vaak te horen op de dienst pensioenen van "Het staat toch op de website van de IGO." Ik ben 42 jaar, ik ben opgegroeid zonder computer, we hebben dat niet meegemaakt op school. Laat staan de generatie van 65-75 jaar. Ik denk niet dat die mensen op de website gaan zien. Dus hoe worden die bereikt?

Een belangrijke bron voor informatieverstrekking voor ouderen is de pensioendienst. De RVP organiseert zitdagen in gemeentes om op deze manier een lokale dienstverlening aan te bieden. De respondenten oordelen positief over de diensten van de pensioendienst, zoals het onthaal en de zitdagen. In de regionale kantoren van de RVP kan de betrokkene ook met zijn vragen terecht. De betrokkene kan hiervoor een afspraak maken of gebruikmaken van de vrije onthaalfunctie. Voornamelijk de zitdagen, georganiseerd in grote gemeentes,

worden als erg succesvol geëvalueerd op vlak van informatieverstrekking voor ouderen.

Het bestaan van de zitdagen en het onthaal van de pensioendienst worden dus positief beoordeeld, maar deze diensten blijken onvoldoende bereikbaar te zijn. De respondenten duiden op lange wachttijden voor ouderen. De respondenten van de pensioendienst geven zelf ook aan sterk onder druk te staan en te weinig personeel te hebben om tegemoet te komen aan de noden van ouderen. Daarnaast wordt aangegeven dat de zitdagen in bepaalde gemeentes werden afgeschaft en dat dit de dienstverlening niet ten goede komt.

Volgens het ambtelijk personeel is ook de bereikbaarheid van de telefoonlijn ondermaats, zowel voor betrokkenen als voor professionals. Maatschappelijk werkers contacteren immers regelmatig de '1765'-telefoonlijn van de pensioendienst wanneer ze vragen hebben in verband met de regelgeving.

De telefoonlijn 1765 is een goed initiatief, de lijn is echter vaak bezet. Als ik de telefoonlijn gebruik is dat 's morgens tussen 9 uur en 9u10, dan weet ik dat ik kans maak om vlot binnen te geraken, daarna niet meer. Ik moet wel zeggen de inlichtingen die je krijgt zijn wel verbeterd ten opzichte van vroeger. Duidelijker en to the point.

Ook al geven maatschappelijk werkers aan dat de kwaliteit van de informatie is verbeterd ten opzichte van vroeger, is deze informatie voor ouderen toch nog steeds moeilijk te begrijpen. Een eerste mogelijke verklaring hiervoor is dat het callcenter van de pensioendienst slechts twee tot drie minuten de tijd heeft om de persoon verder te helpen. Een tweede verklaring is dat de telefoonlijn werkt met keuzemenu's, wat vaak moeilijk is voor ouderen.

Ben je werknemer, druk 1, ben je zelfstandige, druk 2 (...) Mensen die zwakker zijn (...) die haken af, letterlijk dan!

Uit ons onderzoek blijkt dat ouderen een kwetsbare groep zijn, net omdat ze weinig kennis hebben van de sociale wetgeving. Informatieverstrekking is juist om deze reden erg belangrijk voor ouderen. Vroeger werd bij het versturen van de inlichtingenbrief een document toegevoegd met de adressen en de tijdstippen van de zitdagen. Deze bijlage had als doel ouderen te informeren zodat zij weten waar en wanneer ze hulp kunnen vragen. Deze bijlage wordt nu niet meer toegestuurd, wat volgens de respondenten de informatieverstrekking niet ten goede komt.

Hoewel de maatschappelijk werkers proberen een laagdrempelige dienstverlening te organiseren, is ook deze vorm van hulpverlening soms moeilijk bereikbaar voor ouderen. Respondenten wijzen op de fysieke, mentale en sociale barrières die vaak voorkomen bij de oudere leeftijdscategorie en de vraag voor hulp bemoeilijken (cf. sectie 3.2.3). De respondenten maken duidelijk dat, zelfs indien de huidige informatiekanaalen worden verbeterd, de grote uitdaging bestaat uit het zoeken naar manieren om de groep ‘niet-gebruikers’ te kunnen bereiken.

Ja het zijn altijd dezelfde mensen die eruit vallen he, die weinig contacten hebben, die niet lezen, het niet meer kunnen, het niet meer begrijpen, die bereik je niet. Die lezen de streekkrant niet, die gaan niet op internet, die gaan niet naar de gepensioneerdenvond waar ze dat dan toch zouden kunnen horen.

De mensen die aanspraak kunnen maken op een IGO zijn de moeilijkste categorie om te bereiken, want ja als wij publiciteit voeren in de pers, dan bereik je niet specifiek die doelgroep want de meeste mensen die met een pensioentje moeten rondkomen van 600-700 EUR per maand die kopen geen krant.

3.2.3. Cliëntniveau

Voorgaand onderzoek toont aan dat de oorzaken van niet-gebruik zich meestal niet bevinden op het cliëntniveau, maar wel op het niveau van de uitvoering of de regelgeving (Steenkens, 2014). Daarentegen beweren de respondenten in ons onderzoek dat niet-gebruik van de IGO hoofdzakelijk te wijten is aan oorzaken op het cliëntniveau. Deze oorzaken worden hieronder toegelicht. Merk echter op dat, zoals eerder aangehaald in sectie 3.2, de oorzaken op het cliëntniveau worden beïnvloed door oorzaken op het niveau van de regelgeving en de uitvoering. In de volgende paragrafen worden de oorzaken op cliëntniveau besproken alsook de interactie met factoren op andere niveaus. Als eerste oorzaak wordt het hebben van onvoldoende kennis en foute percepties aangehaald. De tweede oorzaak heeft betrekking op het feit dat ouderen een kwetsbare categorie zijn.

a) Onvoldoende kennis en foute percepties

De respondenten geven aan dat ouderen weinig kennis hebben over sociale regelgeving, en dus ook over de IGO. De onbekendheid van de uitkering is groot bij de doelgroep. Vaak is het zelfs zo dat IGO-ontvangers niet beseffen dat ze de uitkering ontvangen. Volgens de respondenten kennen veel ouderen de term ‘Inkomensgarantie voor ouderen’ niet. Dit wordt bevestigd door het masterproefonderzoek van Ooms (2008), waarbij twaalf ouderen werden

bevraagd en niemand kennis had van de term. Een belangrijk aspect dat bijdraagt aan de onbekendheid is het feit dat er volgens de respondenten nog steeds veel ouderen zijn die niet kunnen lezen en schrijven. Daarnaast is er ook een grote groep anderstaligen die de regels van de IGO niet begrijpen omdat ze de taal niet, of onvoldoende, beheersen. Tot slot brengen respondenten de beperkte kennis over de regeling in verband met de geringe informatieverstrekking vanuit de RVP en het bestaan van een digitale kloof (cf. sectie 3.2.2).

De Commissie pensioenhervorming 2020-2040 (2014) verwacht dat sommige ouderen onbewust de vragenlijst foutief invullen omdat ze onvoldoende kennis hebben over de sociale wetgeving. Volgens sommige respondenten is het mogelijk dat het foutief invullen van de inlichtingenbrief, het neerschrijven van een extra nul bijvoorbeeld, kan leiden tot niet-gebruik. De wet schrijft namelijk voor dat de IGO mag worden geweigerd zonder inlichtingen op te vragen bij de FOD Financiën, wanneer blijkt dat er elementen aanwezig zijn waardoor de voorwaarden voor het ontvangen van de uitkering niet vervuld zijn.²⁴ Volgens de respondenten van de pensioendienst wordt bij een weigering van de IGO altijd een berekening toegestuurd waardoor de betrokkene de fout kan ontdekken. Maatschappelijk werkers geven echter aan dat de documenten van de RVP, met name de berekeningen, niet leesbaar zijn voor ouderen.

Behalve onvoldoende kennis blijken ouderen ook te kampen met foute percepties over het IGO-gerechtigd zijn. Van Oorschot (1995a) stelt dat het hebben van foute of onvoldoende informatie over de uitkering kan leiden tot foutieve conclusies over het wel of niet rechthebbend zijn voor de uitkering. Hij trekt echter het belang van deze oorzaak in twijfel aangezien er onvoldoende onderzoek is naar de percepties van gebruikers. Met betrekking tot de IGO blijkt deze oorzaak wel een invloed te hebben. De respondenten maken duidelijk dat ouderen vaak geen kennis hebben over het bestaan van de regeling en daardoor ook niet beseffen dat ze recht hebben op de uitkering.

De weg naar het OCMW is moeilijk voor ouderen omdat ze ook niet altijd het besef hebben dat ze tekort zijn gedaan.

Maatschappelijk werkers geven aan dat 65-plussers de IGO vaak niet willen aanvragen of weigeren mee te werken aan het onderzoek, omdat ze kampen

(24) Art. 13 §1, 2, 3 van de Wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, BS 29 maart 2001.

met foute ideeën over de werking van deze bijstandsuitkering. Ouderen vrezen vaak dat de kinderen het verschuldigde bedrag moeten terugbetalen na hun overlijden of dat de RVP het pensioenbedrag zal verminderen wanneer ze de IGO ontvangen.

Ze zijn ook heel bang voor die bemoeienissen: “Ze moeten in mijn leven niet komen [die] van [de FOD] Financiën.” Ze kennen dat niet, ze vertrouwen dat niet. [Ze denken:] “Het ministerie komt alleen maar halen in de plaats van te geven.”
Ze hebben vaak schrik. [Ze zeggen:] “Als ze mij hier iets gaan bijgeven, gaan ze dat ergens anders afpakken?”

Uit ons onderzoek blijkt dat betrokkenen in sommige gevallen ‘bewust’ de uitkering niet aanvragen naar aanleiding van ‘onbewust’ foute ideeën of percepties. Ook Dornan (2006) legt uit dat de keuze om de uitkering niet op te nemen geen bewust en rationeel proces is, maar dat de beslissing vaak onbewust gemotiveerd is.

b) Kwetsbare target-categorie

De respondenten benoemen ‘65-plussers’ als een kwetsbare categorie in de samenleving wegens verschillende oorzaken.

Ten eerste zijn ouderen een kwetsbare categorie door angstgevoelens. Ouderen hebben, zoals eerder vermeld, weinig kennis over de sociale wetgeving en kampen met foute percepties, wat leidt tot angst. Maatschappelijk werkers tonen aan dat ouderen wegens deze angstgevoelens de uitkering soms afwijzen.

Ik heb daar al drie keer de IGO voor aangevraagd. Ja die man wil niet. Uit angst hè, er zijn mensen die uit angst niet willen. Ze willen niet dat er meer geweten is van hun en dan is de vraag van in hoeverre kan je die angst wegekrijgen?

Vervolgens vermelden maatschappelijk werkers dat ouderen moeilijk de weg vinden naar de dienstverlenende instanties en dat mentale en fysieke beperkingen hier een grote rol in spelen.

Ik heb mijn best gedaan om te horen of het stadhuis er niet aan huis kan komen voor de IGO-aanvraag [omdat het individu door fysieke beperkingen zich niet kan verplaatsen] maar ja dat wordt niet gedaan dus die heeft geen IGO.

Behalve angstgevoelens en fysieke en mentale barrières, geven de maatschappelijk werkers aan dat ouderen vaak schroom en schaamte ervaren

in het vragen om financiële hulp. Steenssens et al. (2007) beschrijven deze gevoelens van schaamte als een sociaal-psychologische drempel die de opname van de uitkering belemmert. Deze gevoelens van schaamte ontstaan, volgens de auteurs, doordat de maatschappij gebruikers van uitkeringen negatief stigmatiseert.

Tot slot blijkt dat personen die geen familie hebben, die alleen zijn, die niet deelnemen aan het sociale leven, die met andere woorden geïsoleerd leven, een erg kwetsbare categorie vormen. Deze ouderen kunnen niet rekenen op hulp en advies van hun omgeving en stappen niet snel naar dienstverlenende instanties. De respondenten maken duidelijk dat het hierdoor erg moeilijk is om deze groep te bereiken en dat non-take-up bij deze categorie waarschijnlijk veelvoorkomend is.

3.3. AANBEVELINGEN OM NON-TAKE-UP TE BEPERKEN

De respondenten hebben in het vorige hoofdstuk enkele oorzaken benoemd die kunnen leiden tot niet-gebruik van de IGO. Volgens Steenssens (2014) is kennis van deze oorzaken noodzakelijk om niet-gebruik te bestrijden. Conform dit idee worden in de volgende paragrafen vier aanbevelingen geformuleerd die volgens de respondenten non-take-up van de IGO kunnen verminderen.

3.3.1. Aparte betalingen IGO en pensioen

Als eerste aanbeveling stellen de respondenten een aparte betaling van de IGO en het pensioen voor. De respondenten bevestigen eerder onderzoek van Currie (2004) dat stelt dat niet-gebruik beperkt kan worden wanneer groepsleden belangrijke informatie met elkaar delen. Met betrekking tot de IGO blijkt dit niet te gebeuren. Doorgaans kennen ouderen de IGO immers niet (cf. sectie 3.2.3), ook al ontvangen ze deze uitkering. Dat zelfs ouderen die de IGO ontvangen niet op de hoogte zijn van het bestaan ervan is te wijten aan het feit dat de IGO gelijktijdig met het pensioen in één som wordt uitbetaald. De respondenten geven bijgevolg aan dat het betalingssysteem van de IGO een negatief effect heeft op de bekendheid van de regeling. Zij dringen erop aan dat de IGO afzonderlijk wordt uitbetaald, ook al gebeurt deze betaling op dezelfde dag en op dezelfde bankrekening als de betaling van het pensioen.

Mensen weten niet dat dit een bijstandsuitkering is, mensen begrijpen dat niet goed want ze krijgen het met hun pensioen uitbetaald. Dat is hun pensioen, dat is geen bijstandsuitkering.

3.3.2. Inlichtingenbrief aanpassen

De tweede aanbeveling heeft betrekking op het vereenvoudigen van de inlichtingenbrief, namelijk het vereenvoudigen van de vraagstelling en de termen zodat deze beter aansluiten bij de doelgroep. Inspiratie voor het vereenvoudigen van de inlichtingenbrief kan volgens de respondenten worden gehaald bij de inlichtingenbrieven voor de Tegemoetkoming Hulp aan Bejaarden (THAB) en bij de Inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) en de Integratietegemoetkoming (IT) van de FOD Sociale Zekerheid.

Behalve vereenvoudiging, bevelen de respondenten aan om 'de verklaring op erewoord' op het einde van de inlichtingenbrief aan te passen. De Commissie pensioenhervorming 2020-2040 (2014) gaf reeds aan dat het voor ouderen erg beangstigend kan zijn om dit te ondertekenen. Ook de respondenten maken duidelijk dat deze verklaring erg bedreigend overkomt voor ouderen en dit aanleiding geeft tot bewust niet-gebruik. Inspiratie voor de aanpassing naar een minder bedreigende boodschap, kan opnieuw worden gevonden bij de inlichtingenbrieven van de FOD Sociale Zekerheid.

Als laatste aanbeveling stellen maatschappelijk werkers voor om de inlichtingenbrief volledig 'om te keren'. Hiermee wordt bedoeld dat de pensioendienst alle elektronische gegevens van de FOD Financiën gebruikt en enkel bijkomende inlichtingen vraagt over die gegevens die niet gekend zijn. Praktisch krijgt dit vorm aan de hand van een ingevulde bestaansmiddelenbrief. De betrokkene ontvangt een brief waarop alle gekende gegevens ingevuld zijn. De betrokkene dient enkel die aspecten in te vullen die niet gekend zijn door de overheid. De oudere wordt met andere woorden enkel geacht de reeds ingevulde gegevens te controleren en de roerende vermogens bekend te maken. Aan de hand van dit systeem kan niet-gebruik worden verminderd bij die personen die de brief niet invullen uit bijvoorbeeld angst en onwetendheid. Deze aanbeveling is niet utopisch. De respondenten van de pensioendienst geven immers aan dat de (volledig of onvolledig) ingevulde vragenlijst toch wordt gecontroleerd met gegevens van de FOD Financiën.

3.3.3. Betere informatieverstrekking en betere samenwerking tussen het OCMW en de RVP

De respondenten pleiten voor een betere informatieverstrekking aan ouderen. Volgens de maatschappelijk werkers is het zoeken naar manieren om deze kwetsbare categorie te bereiken de grootste uitdaging. Ze geven drie aanbevelingen om de informatieverstrekking van de pensioendienst te verbeteren.

Allereerst kan de bereikbaarheid van de pensioendienst worden verbeterd door de personeelscapaciteit te verhogen, met name voor de telefoonlijn en de zitdagen. De pensioendienst kampt met personeelstekorten, wat de bereikbaarheid niet ten goede komt.

Ten tweede wordt aan de pensioendienst aanbevolen om bij het versturen van de inlichtingenbrief de plaats en tijdstippen van de zitdagen opnieuw op te nemen in een bijlage (zoals dit in het verleden reeds gebeurde). Op deze manier worden ouderen beter geïnformeerd.

Tot slot wijzen de respondenten op de belangrijke rol van maatschappelijk werkers in het bestrijden van niet-gebruik van de IGO. Informatieverstrekking is volgens hen niet enkel een verantwoordelijkheid van de pensioendienst, maar ook van de OCMW's. Het creëren van een betere samenwerking tussen beide instanties is hiervoor aangewezen. De samenwerking kan worden verbeterd op twee domeinen. Ten eerste ervaren maatschappelijk werkers een nood aan informatie over de wetsveranderingen. Zij worden hierover niet geïnformeerd door de overheid, maar worden wel geacht kennis te hebben van de sociale wetgeving om de rechten van betrokkenen te verkennen. Ten tweede zijn maatschappelijk werkers van mening dat het gunstig kan zijn om op de inlichtingenbrief te vermelden dat betrokkenen terecht kunnen bij het sociaal huis of het OCMW wanneer het document onduidelijk is. Maatschappelijk werkers zijn immers belangrijke partners in de toekenning van de IGO en kunnen betrokkenen bijstaan in de aanvraagprocedure.

De respondenten geven aan dat maatschappelijk werkers, in tegenstelling tot het personeel van de pensioendienst, beter in staat zijn niet-gebruikers op te sporen. Maatschappelijk werkers voorzien in een lokale dienstverlening die dichter aansluit bij de bevolking en vaak laagdrempeliger is. Ambtenaren van de pensioendienst daarentegen behandelen voornamelijk dossiers en hebben niet de mogelijkheid om aandacht te schenken aan de sociale context van betrokkenen.

3.3.4. Periodieke ambtshalve controle

In sectie 3.2.1 van ons onderzoek werd duidelijk dat non-take-up het gevolg kan zijn van het ambtshalve onderzoek dat eenmalig wordt uitgevoerd. Als laatste aanbeveling stellen de respondenten dan ook voor om het ambtshalve IGO-onderzoek periodiek te herhalen. De Ombudsdienst Pensioenen (2016, p. 10) onderbouwt deze stelling op basis van volgende waarneming: *“Wanneer de IGO geweigerd werd op 65 jaar, kan door een wijziging van de financiële*

situatie de gepensioneerde 65-plusser later misschien wel aanspraak maken op de IGO. In deze gevallen kan de IGO enkel op aanvraag toegekend worden. Helaas stellen de Ombudsmannen vast dat bij verschillende gepensioneerden ten onrechte het idee leeft dat eens een beslissing over de IGO genomen is, deze definitief is.” (de Ombudsdienst Pensioenen, 2016, p. 10).

Over de mogelijkheid een periodieke ambtshalve controle uit te voeren:

Ja dat zou kunnen, voorlopig doen we het niet, maar dat zou kunnen. Dat gaat veel personeel kosten als je het niet kan automatiseren (...) Als het automatiseringsmogelijkheden heeft, je moet het recht krijgen waar je recht op hebt, op dat moment zeg ik doe dat maar en doe dat automatisch als het kan. Als je daar maar een heel klein aantal positieve gevallen uithaalt, dan begin ik te twijfelen kwestie kosten-batenanalyse.

Het uitvoeren van de periodieke controle zou in de praktijk vorm kunnen krijgen aan de hand van een nieuw ambtshalve onderzoek vijf of tien jaar na het eerste ambtshalve onderzoek. Zo stellen de respondenten voor om een nieuw ambtshalve onderzoek op te starten op de leeftijd van 70 of 75 jaar voor diegenen waarvoor het recht op de IGO werd geweigerd tijdens het eerste ambtshalve onderzoek.

CONCLUSIE

In ons onderzoek gingen we na of non-take-up van de IGO een bestaand fenomeen is, wat de oorzaken zijn op wet-, uitvoerings-, en cliëntniveau en welke aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om non-take-up te verminderen. Het onderzoek werd gevoerd aan de hand van kwalitatieve diepte-interviews met personeel betrokken bij de uitvoering en/of het beleid van de IGO. In wat volgt worden de resultaten uit dit onderzoek kort samengevat.

Wat betreft het bestaan van non-take-up van de IGO, geven de respondenten aan dat non-take-up van de IGO bestaand maar beperkt is. Non-take-up wordt als beperkt beschouwd in vergelijking met de grote hoeveelheid niet-gebruik die vroeger aanwezig was en in vergelijking met de grote hoeveelheid fraude die momenteel aanwezig is in de regeling. Opvallend is dat de respondenten minder aandacht hebben voor niet-gebruik als gevolg van deze focus op fraude.

Ten tweede tracht ons onderzoek de oorzaken van niet-gebruik in kaart te brengen op het niveau van de regelgeving, het niveau van de uitvoerende

instanties en op het niveau van de cliënten. De respondenten tonen aan dat de oorzaken voor non-take-up van de IGO zich bevinden op deze drie niveaus en ze sterk met elkaar interageren.

Op het niveau van de regelgeving worden twee oorzaken voor non-take-up aangeduid. De belangrijkste oorzaak vindt zijn oorsprong in de wettelijke bepalingen van het ambtshalve onderzoek. De wetgeving stelt dat het ambtshalve onderzoek eenmalig wordt uitgevoerd op de wettelijke pensioenleeftijd. De respondenten merken op dat het ambtshalve onderzoek hierdoor een momentopname is, en het vaak voorkomt dat behoeftigen pas op latere leeftijd gerechtigd worden op de IGO. Als tweede oorzaak op dit niveau merken de respondenten in de regelgeving enkele hiaten op die kunnen leiden tot niet-gebruik.

Op het niveau van de uitvoering worden vier oorzaken aangehaald, namelijk het geven van onvoldoende voorlichting, het hanteren van ingewikkelde formulieren bij de middelentoets, de discretionaire ruimte van het ambtelijk personeel en het fout interpreteren van de wetgeving. Op dit niveau gaat veel aandacht naar de manier waarop de middelentoets wordt uitgevoerd. De inlichtingenbrief die de bestaansmiddelen onderzoekt, blijkt immers erg ingewikkeld te zijn voor ouderen en werkt hierdoor niet-gebruik in de hand.

De respondenten schrijven non-take-up van de IGO ten slotte ook toe aan cliëntfactoren. Zo zijn kennisgebrek, angstgevoelens, sociaal-psychologische en mentale barrières belangrijke oorzaken voor niet-gebruik van de IGO. Verder wijzen ze ook op het belang van de fysieke barrière, een oorzaak van niet-gebruik die in de literatuur niet tot uiting kwam. 65-plussers ervaren fysieke drempels om de IGO aan te vragen of om hulp in te roepen bij het invullen van de brief wanneer zij niet in staat zijn zich te verplaatsen naar het gemeentehuis, het stadhuis of het OCMW. Als laatste oorzaak halen de respondenten aan dat ouderen foute percepties hebben over het rechthebbend zijn. Uit ons onderzoek blijkt immers dat ouderen 'bewust' de uitkering niet aanvragen ten gevolge van 'onbewust' foute ideeën.

De aangehaalde oorzaken leiden op hun beurt tot een viertal aanbevelingen om non-take-up in de toekomst te verminderen. Twee aanbevelingen hebben betrekking op het verbeteren van de bekendheid van de IGO, wat kan worden gerealiseerd door het apart uitbetalen van de IGO en het pensioen en door te voorzien in een betere informatieverstrekking aan betrokkenen. Vervolgens raden de respondenten aan om de inlichtingenbrief te vereenvoudigen of

zelfs volledig ‘om te keren’. De laatste aanbeveling is het organiseren van een periodieke ambtshalve controle.

Samenvattend toont ons onderzoek aan dat er vandaag nog steeds mensen zijn die ‘door de mazen van het net vallen’ en hierdoor geen of onvoldoende sociale bescherming ontvangen. Meer nog, het wordt duidelijk dat de oorzaken van dit ‘niet gebruiken’ zich deels situeren in het beleid of aan de uitvoering van het beleid, en niet louter aan de personen zelf. Tot slot illustreert ons onderzoek dat de ervaringen van personen werkend bij de uitvoeringsinstanties een waardevolle bron van informatie zijn. Deze informatie kan eveneens een belangrijke bijdrage leveren in processen van beleidshervorming.

BIBLIOGRAFIE

Bargain, O., Immervoll, H. en Viitamaki, H., No Claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data, *The Journal of Economic Inequality*, vol. 10, pp. 375-395, 2012.

Behrendt, C., Do means-tested benefits alleviate poverty? Evidence on Germany, Sweden and the United Kingdom from the Luxembourg Income Study, *Journal of European Social Policy*, vol. 10, nr. 1, pp. 23-41, 2000.

Belgium.be, *Gewaarborgde inkomens*, http://www.belgium.be/nl/familie/sociale_steen/senioren/gewaarborgde_inkomens/, 2012.

Commissie pensioenhervorming 2020-2040, *Een sterk en betrouwbaar sociaal contract, Bijlage 3.1 Minimumregelingen voor ouderen* (rapport), Brussel, FOD Sociale Zekerheid, 2014.

Currie, J., *The take up of social benefits*, working paper 10488, <http://www.nber.org/papers/w10488>, National Bureau of Economic Research, 2004.

De Caluwé, C., Verdegem, P. en Van Dooren, W., De digitale kloof en/in elektronische dienstverlening: een catch-22?, *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, vol. 40, nr. 1, pp. 46-70, 2010.

Dornan, P., *Delivering Benefits in Old Age: The Take up of the Minimum Income Guarantee*, Burlington, Ashgate, 2006.

Eurofound, *Access to social benefits: Reducing non-take-up*, Luxemburg, Publications Office of the European Union, 2015.

Federaal Planbureau, *De evolutie van de armoede bij ouderen nader bekeken*, working paper 6-13, <http://www.plan.be/publications/publication-1240-nl-de+evolutie+van+de+armoede+bij+ouderen+nader+bekeken>, 2013.

Federale Pensioendienst, *De IGO*, <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/benefits/igo/paginas/default.aspx>, 2017a.

Federale Pensioendienst, *Jaarlijkse statistiek van de uitkeringsgerechtigden 2017*, http://www.onprvp.fgov.be/RVPONPPublications/NL/Statistics/Annual2017/NL_Statistiek_2017.pdf, 2017b.

Hermans K., Van Hamme, E. en Lammertyn, F., Sociale activering in Vlaamse OCMW's: een empirische toetsing, *Tijdschrift voor Sociologie*, vol. 20, nr. 2, pp. 149-173, 1999.

Hernanz, V., Malherbet, F. en Pellizzari, M., *Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17, <http://dx.doi.org/10.1787/525815265414>, 2004.

Hjörne, E., Juhila, K. en van Nijnantte, C., Negotiating dilemmas in the practices of street-level welfare work, *International Journal of Social Welfare*, vol. 19, nr. 3, pp. 303-309, 2010.

Howlett, M., Ramesh, M. en Perl, A., *Studying Social Policy: Policy Cycles & Policy Subsystems*, Canada, Oxford University Press, 2009.

Kayser, H. en Frick, R.J., *Take it or Leave it: (Non-) Take-Up Behavior of Social Assistance in Germany*, Discussion Paper No. 210, http://www.diw.de/en/diw_01.c.100406.en/publications_and_events/publications/discussion_papers/discussion_papers.html, 2000.

Lasselín, F. en Vanhoetegem, O., *HOMERe*, projectverslag, POD Maatschappelijke Integratie, 2014.

Lipsky M., *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

Matsaganis, M., Levy, H. en Flevotomou, M., Non-take up of Social Benefits in Greece and Spain, *Social Policy & Administration*, vol. 44, nr. 7, pp. 827-844, 2010.

Ombudsdienst Pensioenen, *Jaarverslag 2015*, <http://www.mediateurpensions.be/nl/publications/2015.htm>, 2016.

Ombudsman voor Pensioenen, *Slides en documenten van de Ombudsman voor Pensioenen*, http://zilverblauw.openvld.be/library/335/files/2852_igospontaanonderzoek.pdf, 2011.

Ooms, S., *Evaluatie van de residuaire voorzieningen voor ouderen: een casestudy van Zonhoven*, masterproef, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 2008.

Pieters, D., *Social Security: An introduction to the Basic Principles*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2006.

Pieters, D., *Sociale Zekerheid begrijpen*, Leuven, Uitgeverij Acco, 2008.

Radford, L., Taylor, L. en Wilkie, C., *Pension Credit eligible non-recipients: Barriers to claiming*, Department for Work and Welfare Research report No. 819, <https://www.gov.uk/government/publications>, 2012.

Rijksdienst voor Pensioenen, *De inkomensgarantie voor ouderen aanvragen*, <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/benefits/igo/request/paginas/default.aspx>, 2015a.

Rijksdienst voor Pensioenen, *Inkomensgarantie voor ouderen*, <http://www.onprvp.fgov.be/NL/futur/IGO/paginas/default.aspx>, 2015b.

Rijksdienst voor Pensioenen, *Verblijfsbewijzen*, <http://www.onprvp.fgov.be/NL/profes/benefits/igo/Abode/paginas/default.aspx>, 2016.

Roosma, F., van Oorschot, W. en Gelissen, J., The weakest link in welfare state legitimacy: European perceptions of moral and administrative failure in the targeting of social benefits, *International Journal of Comparative Sociology*, vol. 5, nr. 6, pp. 489-508, 2014.

Schols, J., *Non-take-up van de Inkomensgarantie voor ouderen: visies en ervaringen van ambtelijk personeel betrokken bij de uitvoering en/of het beleid van de voorziening*, Leuven, Katholieke Universiteit Leuven, 2016.

Socialsecurity.be, *De Sociale Zekerheid in België*, <https://www.socialsecurity.be/citizen/nl/over-de-sociale-zekerheid/de-sociale-zekerheid-belgie>, s.d.

Steenssens, K., Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming: een verkenning van de concepten en de huidige beleidscontext, *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol. 2014, nr. 1, pp. 21-64, 2014.

Steenssens, K., Degraeve, F., Sannen, L., Demeyer, B., Van Regenmortel, T., De Blander, R. en Nicaise, I., *Leven (z)onder leefloon: Deel 1. Onderbescherming onderzocht*, rapport, http://www.vvsg.be/sociaal_beleid_en_werk/Lokaal_

Sociaal_Beleid/proactief_handelen/Documents/Leven%20(z)onder%20leefloon_theorie.pdf, 2007.

van Lanen, M.T.A., *Wat doen sociaal werkers wanneer ze sociaal werk doen? Een etnografie van professionaliteit*, academisch proefschrift, https://pure.uvt.nl/portal/files/1518586/Lanen_Wat_doen_07-06-2013.pdf, Tilburg, Tilburg University, 2013.

van Oorschot, W., *Niet-gebruik van de sociale zekerheid: overzicht van een probleemveld: Samenvatting*, C.O.S.Z.-reeks / Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, Nr. 16a, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1989.

van Oorschot, W. en Kolkhuis Tanke, P., *Niet-gebruik van sociale zekerheid: Feiten, theorieën, onderzoeksmethoden: Een overzicht van de stand van zaken in binnen- en buitenland*, C.O.S.Z.-reeks / Commissie Onderzoek Sociale Zekerheid, Nr. 16, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1989.

van Oorschot, W., Non-take-up of social security benefits in Europe, *Journal of European Social Policy*, vol. 1, nr. 1, pp. 15-30, 1991.

van Oorschot, W., *Realizing rights: A multi-level approach to non-take-up of means-tested benefits*, Aldershot, Avebury, 1995a.

van Oorschot, W., *Take it or leave it: A study of non-take-up of social security benefits*, academisch proefschrift, Tilburg, Tilburg university press, 1995b.

van Oorschot, W., Targeting welfare: on the functions and dysfunctions of means-testing in social policy, in P. Townsend en D. Gordon (eds.), *World poverty: new policies to defeat an old enemy*, pp. 171-193, Bristol, The Policy Press, 2002.

INHOUDSTAFEL

NON-TAKE-UP VAN DE INKOMENSGARANTIE VOOR OUDEREN: EEN KWALITATIEF ONDERZOEK NAAR DE VISIES EN ERVARINGEN VAN PERSONEEL BETROKKEN BIJ DE UITVOERING EN/OF HET BELEID VAN DE VOORZIENING

| | |
|---|-----|
| INLEIDING | 547 |
| 1. DE IGO | 549 |
| 2. ONDERZOEKSOPZET | 551 |
| 3. ONDERZOEKSRISULTATEN | 553 |
| 3.1. HET BESTAAN VAN NON-TAKE-UP VAN DE IGO | 553 |
| 3.2. DE OORZAKEN VAN NON-TAKE-UP | 557 |
| 3.3. AANBEVELINGEN OM NON-TAKE-UP TE BEPERKEN | 570 |
| CONCLUSIE | 573 |
| BIBLIOGRAFIE | 576 |