

Steunpunt beleidsrelevant onderzoek  
3de generatie



**Armoede**

Automatische rechtentoekenning en proactief handelen  
*Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht  
voor mensen met een laag inkomen*

Lieve Eeman  
Tine Van Regenmortel

April 2013

VLAS-Studies 4

Het Vlaams Armoedesteunpunt is een samenwerkingsverband van UA, KU Leuven, KdG-Hogeschool en UGent.

**Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:**

Eeman, L. & Van Regenmortel, T. (2013), Automatische rechtentoekenning en proactief handelen. Een verkenning op lokaal niveau met bijzondere aandacht voor mensen met een laag inkomen, VLAS-Studies 4, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.

**Voor meer informatie over deze publicatie:** [Lieve.Eeman@kuleuven.be](mailto:Lieve.Eeman@kuleuven.be) of [Martine.VanRegenmortel@kuleuven.be](mailto:Martine.VanRegenmortel@kuleuven.be)

Deze studie werd uitgevoerd in het kader van het Vlaamse armoedesteunpunt en werd gefinancierd door de Vlaams Minister bevoegd voor Armoedebestrijding, Ingrid Lieten. De conclusies van deze publicatie vertolken niet noodzakelijk de visie van de opdrachtgever.



© 2013 Vlaams Armoedesteunpunt

p.a. Vlaams Armoedesteunpunt  
Centrum OASes  
Sint Jacobstraat 2 (M232)  
2000 Antwerpen

Deze publicatie is ook beschikbaar via [www.vlaamsarmoedesteunpunt.be](http://www.vlaamsarmoedesteunpunt.be)

# Inhoud

<b>1. SITUERING VAN DE OPDRACHT</b> .....	<b>4</b>
<b>2. TOELICHTING VAN KERNBEGRIPPEN</b> .....	<b>6</b>
2.1. ONDERBESCHERMING: OMSCHRIJVING, OMVANG EN VISIE .....	6
2.2. WAT IS PROACTIEF HANDELEN? .....	8
2.3. OORZAKEN VAN NIET-GEbruik/ONDERBESCHERMING EN DREPELS T.A.V. PROACTIEF HANDELEN .....	10
<b>3. STAND VAN ZAKEN OP BOVENLOKAAL NIVEAU</b> .....	<b>13</b>
3.1. VLAAMS NIVEAU .....	13
3.2. FEDERAAL NIVEAU .....	15
<b>4. INVENTARISATIE</b> .....	<b>17</b>
4.1. INSTRUMENTEN .....	17
4.1.1. <i>Rechtenverkenner</i> .....	17
4.1.2. <i>Productencatalogus</i> .....	18
4.2. INVENTARIS VAN LOKALE RECHTEN .....	19
<b>5. GOOD PRACTICES VAN AUTOMATISCHE RECHTENTOEKENNING EN PROACTIEF HANDELEN OP LOKAAL NIVEAU</b> .....	<b>25</b>
5.1. PROACTIEF INFORMATIE VERSTREKKEN.....	26
5.2. PROACTIEF OPSPOREN VAN ONDERBESCHERMDEN.....	29
5.3. AUTOMATISCHE TOEKENNING VAN RECHTEN .....	31
5.3.1. <i>Concrete voorbeelden van automatische toekenning van lokale rechten</i> .....	32
5.3.2. <i>Administratieve vereenvoudiging</i> .....	35
5.3.3. <i>Koppeling met al verworven rechten</i> .....	37
5.3.4. <i>Lokale besturen als intermediair in het realiseren van bovenlokale rechten</i> .....	38
<b>6. ALGEMENE AANDACHTSPUNTEN EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>39</b>
6.1. AUTOMATISCHE RECHTENTOEKENNING ALS ONDERDEEL VAN PROACTIEF HANDELEN.....	39
6.2. NOOD AAN BEGELEIDING EN EEN PERSOONLIJKE AANPAK OP MAAT .....	40
6.3. AANDACHT VOOR BIJZONDERE, KWETSBAAR DOELGROEPEN.....	40
6.4. ARMOEDEBESTRIJDING EN FRAUDEBESTRIJDING EN ALERTHEID VOOR 'FOUTEN' .....	41
6.5. PERSPECTIEF VAN DE BURGER CENTRAAL .....	41
6.6. HARMONISEREN EN VEREENVOUDIGEN VAN DE WETGEVING.....	42
6.7. AANBEVELINGEN VOOR AUTOMATISCHE RECHTENTOEKENNING OP LOKAAL NIVEAU.....	42

# 1. Situering van de opdracht

Het aanbod aan sociale voordelen en tegemoetkomingen is in Vlaanderen zeer uitgebreid en versnipperd over verschillende overheidsniveaus: federaal, Vlaams, provinciaal en lokaal. Burgers weten vaak niet waar ze recht op hebben of waar ze terecht kunnen voor informatie waardoor ze niet alle sociale rechten realiseren. Ze komen zo in een situatie van onderbescherming terecht waarin de persoon niet het voordeel geniet van een publiek aanbod van rechten en diensten waarop hij aanspraak zou kunnen maken. Voornamelijk de meest kwetsbare burgers maken niet ten volle gebruik van diverse overheidsmaatregelen en dreigen in onderbescherming terecht te komen. De overheid dient dan ook sterk in te zetten om rechten maximaal te realiseren. Het principe van automatische rechtentoekenning biedt de beste garantie dat burgers hun sociale grondrechten benutten, maar dit blijkt geen evidentie te zijn in de praktijk. Bovendien, zo zal uit deze studie blijken, is ook voorzichtigheid geboden bij het automatisch toekennen van rechten.

Het HIVA heeft een lange traditie in het onderzoek naar onderbescherming en proactief handelen. In het kader van een Europees vergelijkend onderzoek naar kansen en valkuilen in systemen van minimuminkomens, werd in het begin van het nieuwe millennium voor België vastgesteld dat heel wat potentiële gerechtigden op een minimuminkomen daar om één of andere reden geen aanspraak op maken (Groenez & Nicaise, 2002). Als belangrijkste beleidsimplicatie werd een meer proactieve bescherming voorgesteld.

Het daaropvolgende onderzoek '*Leven (z)onder leefloon*' leverde aan deze aanbeveling een dubbele bijdrage: enerzijds door het verder onderzoeken en gerichter omschrijven van 'onderbescherming' en 'proactief handelen' (Steenssens e.a., 2007), anderzijds door het ontwikkelen van een methodiekboek voor een meer proactieve aanpak door de OCMW's (Sannen e.a., 2007).

In navolging van dit onderzoek werd middels een partnerschap tussen Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen, Cera en HIVA-K.U.Leuven het actieonderzoek '*Onderbescherming in Zuid-Oost-Vlaanderen*' opgezet. In dit actieonderzoek stond HIVA in voor de wetenschappelijke begeleiding van de gezamenlijke en lokale acties die de 5 betrokken OCMW's (Geraardsbergen, Oudenaarde, Herzele, Zottegem en Zwalm) ondernamen om onderbescherming tegen te gaan (Blomme, 2012 en Steenssens, 2013).

Dit pilootproject in Zuid-Oost-Vlaanderen werd in 2012 opgeschaald naar het Vlaamse niveau. Dit project '*Lokaal Proactief Kader*' wordt gecoördineerd door Samenlevingsopbouw Vlaanderen in samenwerking met verschillende partners in de stuurgroep. Liefst 20 pilootgemeentes<sup>1</sup> in Vlaanderen zijn in dit project mee ingestapt om proactieve verbeteracties te formuleren in hun gemeente. In elk van deze gemeentes wordt een lokale stuurgroep opgericht die het project zal leiden. Vanuit een bevraging van de doelgroep en van de praktijkmedewerkers (bv. OCMW) worden verbeteracties geformuleerd om de dienstverlening in de gemeentes te verbeteren. Dit project loopt tot einde 2014. Het HIVA neemt de wetenschappelijke ondersteuning van het project op zich en werkt hierbij een methodisch en een beleidskader uit.

Het voorliggend onderzoek is uitgevoerd in het kader van een ad hoc opdracht van het Vlaams Armoedesteunpunt (VLAS). Het betreft een studie naar automatische rechtentoekenning op het lokale niveau met een bijzondere focus op lokale rechten die van belang zijn voor mensen in

---

<sup>1</sup> De 20 pilootgemeentes zijn: Antwerpen, Beerse/Turnhout, Boom, Heist-op-den-Berg, Herentals, Lier, Halle, Leuven, Avelgem, Kortrijk, Roeselare, Bilzen, Overpelt, Lokeren, Ronse, Zelzate, Aalter, Eeklo en Gent.

financieel precaire situaties. In dit onderzoek bekijken we welke rechten door lokale besturen worden toegekend en waar er mogelijkheden zijn om deze rechten automatisch toe te kennen. De opdracht is hierbij driedelig:

1. het opmaken van een inventaris van rechten die lokaal worden toegekend;
2. het opzoeken en beschrijven van goede praktijken van automatische rechtentoekenning en proactief handelen op lokaal niveau;
3. het schetsen van de knelpunten in het proces van automatische rechtentoekenning (ook bovenlokaal) met tevens aanbevelingen ter verbetering.

Om deze driedelige opdracht te vervullen hebben we een exploratief, beschrijvend onderzoek uitgevoerd en daarbij een eerste verkenning gemaakt van het lokale veld van automatische rechtentoekenning. Verschillende onderzoeksmethodes werden daarbij ingezet:

- *Literatuuranalyse*  
De wetenschappelijke literatuur omtrent onderbescherming en proactief handelen vormt een belangrijke basis voor dit onderzoek. We gebruiken deze literatuur om het concept automatische rechtentoekenning in een ruimer theoretisch kader te plaatsen. Hiervoor bouwen we verder op de lange traditie van het HIVA rond deze onderzoekslijn.
- *Documentenanalyse*  
Om een inventaris te kunnen maken van de lokale rechten hebben we ons gebaseerd op de Rechtenverkenner en de Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus (IPDC) (zie 4.1.). Op basis van de uittreksels van deze databanken hebben we een oplistings gemaakt van lokale rechten met daarbij een indicatie van rechten specifiek voor personen met een laag inkomen. Ook de inventaris van inkomensgerelateerde processen op Vlaams niveau werd gebruikt om zicht te krijgen op de toekenning van rechten en mogelijkheden van automatisering daartoe.
- *Verkenkende gesprekken met bevoorrechte getuigen*  
Om de stand van zaken met betrekking tot automatische rechtentoekenning op lokaal niveau in kaart te brengen, hebben we gesprekken gevoerd met een aantal bevoorrechte getuigen zowel op lokaal, Vlaams als federaal niveau. Hierdoor hebben we het onderzoek zoveel mogelijk gekaderd binnen de bestaande kennis en acties rond dit thema. Centrale insteek van deze gesprekken was het zicht krijgen op goede praktijken op lokaal niveau en knelpunten en aandachtspunten met betrekking tot dit thema.
- *Casestudies*  
Gelijklopend aan dit onderzoek zorgt het HIVA voor de wetenschappelijke ondersteuning van het project Lokaal Proactief Kader. Daartoe werden zes gemeentes bezocht die in hun gemeente proactieve verbeteracties willen opstarten. Het werkbezoek aan deze gemeentes werd telkens ook benut om te peilen naar de stand van zaken rond automatische rechtentoekenning in de gemeente. Daarnaast werden op basis van de gemaakte inventaris en de verkennende gesprekken ook een aantal cases geselecteerd als goede praktijken rond automatische rechtentoekenning op lokaal niveau. In deze gemeentes hebben we een interview gevoerd met de sleutelfiguur rond proactief handelen en automatische rechtentoekenning.

We wensen op te merken dat gezien de beperkte tijd en middelen, deze studie dient opgevat als een eerste exploratie over de stand van zaken omtrent de automatische rechtentoekenning op het lokale niveau. Verdere uitdieping en opvolging zijn nodig. Studies naar de automatische rechtentoekenning op het Vlaamse en het federale niveau gebeuren parallel met deze studie. Verdere afstemming met deze onderzoeksbevindingen is zeker aangewezen.

## 2. Toelichting van kernbegrippen

Vooraleer we de onderzoeksresultaten schetsen, lichten we een aantal relevante kernbegrippen en inzichten toe m.b.t. onderbescherming. Na de omschrijving van de concepten onderbescherming en proactief handelen, staan we stil bij de drempels of oorzaken van niet-gebruik of partieel gebruik.

### 2.1. Onderbescherming: omschrijving, omvang en visie

We onderscheiden drie types van onderbescherming (Pauwels, Sannen, Van Regenmortel & Steenssens, 2012). Bij een eerste type kan onderbescherming gedefinieerd worden als een situatie waarbij iemand die recht heeft op een minimuminkomen daar geen gebruik van maakt. Hierdoor komt de persoon beneden de drempel van het leefloon. Het gaat in strikte zin dus om een situatie van *financiële onderbescherming*, waarbij het niveau van het leefloon de kritische drempel vormt. Deze definitie heeft voor- en nadelen. Het voordeel is dat het een meetbare, objectieve definitie betreft. Het nadeel is dat deze omschrijving niet alle financiële problemen vat. Mensen met een inkomen net boven het leefloon komen niet in aanmerking voor de bijkomende voordelen waarop leefloongerechtigden recht hebben. Bovendien dient een onderscheid gemaakt te worden tussen inkomen en beschikbaar (of besteedbaar) inkomen (o.a. door inhoudingen omwille van schulden, alimentatie, woonlasten).

Een tweede ruimere definitie van onderbescherming focust niet alleen op het financiële inkomensaspect, maar ook op het ruimere aanbod van *financiële en sociale hulp- en dienstverlening*. Onderbeschermden zijn hier diegenen die hun rechten op financiële en sociale hulp- en dienstverlening niet (volledig) benutten.

Ten slotte neemt een derde maximale definitie het *realiseren van sociale grondrechten* als uitgangspunt. Onderbeschermd in deze definitie is iedereen die niet zijn sociale grondrechten weet te realiseren, zoals het recht op arbeid, sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid, onderwijs, sociale, geneeskundige en juridische bijstand, behoorlijke huisvesting, bescherming van een gezond leefmilieu en culturele en maatschappelijke ontplooiing.

Steenssens (2013) stelt dat de problematiek van onderbescherming vaak beperkt wordt tot het zogenaamde 'niet-gebruik van financiële sociale tegemoetkomingen', zoals de werkloosheidsvergoeding, de kinderbijslag, de pensioenen en de minimumuitkeringen. Recent stuurt onder meer het Franse 'Observatorium van niet-gebruik van rechten en diensten' (Odenore) aan op een verruiming van deze benadering tot het 'niet-realiseren van een publiek aanbod van rechten en diensten waarop aanspraak kan worden gemaakt' (Warin, 2010). Steenssens (2013) merkt een groeiende aandacht voor onderbescherming in wetenschappelijk onderzoek die gepaard gaat met toenemend empirisch bewijs dat niet-gebruik een omvangrijk sociaal fenomeen betreft. Over verschillende landen en programma's heen worden niet zelden niet-gebruik-ratio's van meer dan 40% vastgesteld (bijvoorbeeld Hernanz e.a., 2004). Wat België betreft, zijn de cijfergegevens beperkt tot onderbescherming t.a.v. het leefloon. De meest recente analyse, gebaseerd op de EU-SILC inkomensgegevens uit 2005, besluit tot een erg hoge ratio van niet-gebruik: het aandeel van rechthebbenden dat het wettelijk vastgelegde minimuminkomen niet realiseert, wordt geschat op 57% tot 76% met een referentiewaarde van 65% (Bouckaert & Schokkaert, 2011). Deze globale niet-gebruik-ratio vertelt niets over de ernst (mate en/of duur) van de problematiek. Wat het aandeel onderbeschermden in de globale Belgische bevolking betreft (dus niet enkel de rechthebbenden), hebben 4,2% van de hele Belgische bevolking zich minstens 1 maand onder de toenmalige drempel van het bestaansminimum bevonden in de periode 1993-1997 (Steenssens e.a., 2007). Deze studie wees ook op extra risico's op

onderbescherming voor éénpersoonshuishoudens, hoger opgeleiden, zelfstandigen en inwoners van het platteland.

Bij onderbescherming gaat het aldus Steenssens (2013) om een breder maatschappelijk probleem. Niet-gebruik drukt immers de ondoeltreffendheid van het socialezekerheidsstelsel uit. De doelstellingen, zoals het terugdringen van de armoede, worden niet (volledig) bereikt. Er wordt gefaald in het voorzien van een vangnet voor wie daar nood aan heeft. Bovendien treden er ongerechtvaardigde ongelijkheden op tussen de personen die aanspraak kunnen maken op de rechten en diensten, zoals wanneer enkel beter geïnformeerden hun rechten laten gelden en niet zozeer diegenen die dit het meest nodig hebben. We weten dat vooral mensen in armoede en mensen in bestaansonzekerheid de meeste hindernissen ondervinden om hun rechten te doen naleven (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2009).

We hanteren de volgende definitie van onderbescherming:

*“Onderbescherming is de situatie waarin personen zich bevinden die – ongeacht de oorzaak – de rechten en diensten waarop zij aanspraak zouden kunnen maken, niet realiseren.”*

Deze omschrijving focust dus niet enkel op het financiële aspect, maar ook op het ruimere aanbod van sociale hulp- en dienstverlening. Het OCMW is hierin een belangrijke actor, maar zeker niet de enige. Zo hebben ook bijvoorbeeld gemeenten, mutualiteiten, vakbonden, sociale huisvestingmaatschappijen, energieleveranciers, een rol te spelen in de bestrijding van onderbescherming. Het gaat om een gedeelde verantwoordelijkheid en om een positieve aanpak om rechten te realiseren.

Dit valt te kaderen binnen het bredere *empowermentparadigma*, dat een geschikt kader vormt voor de strijd tegen onderbescherming (Van Regenmortel, 2002). Dit denk- en handelingskader zet aan om meer krachtgericht te kijken naar sociale problemen en maatschappelijk kwetsbare groepen met duidelijke gevolgen voor praktijk, beleid en onderzoek. Ethisch gegrond in waarden als sociale rechtvaardigheid en democratie, beoogt empowerment volwaardig burgerschap voor iedereen en in het bijzonder voor kwetsbare groepen. Versterkend én verbindend werken vormen hierbij de centrale werkingsprincipes. Empowerment is in essentie een relationeel gegeven en omvat kernconcepten als relationeel burgerschap, relationele autonomie en samenredzaamheid (Van Regenmortel, 2011).

De aandacht in beleidsvoering gaat in toenemende mate naar de bestrijding van (sociale) fraude met beknottingen in uitkeringen en aanscherpen van de voorwaardelijkheid (met risico van ‘blaming the victim’). Binnen het armoedebeleid worden zowel op het Vlaams als op het federaal niveau wel stappen in de richting van een positief, proactief beleid gezet. Zo is er het empowerend en preventief beleid dat Minister Lieten, coördinerend Vlaams minister armoedebestrijding voorop stelt in haar Beleidsnota 2009-2014 *‘Armoede uitsluiten, armen insluiten’*. De Vlaamse regering verbond zich in haar regeerakkoord ertoe om de automatische toekenning van sociale rechten te realiseren. Op 25 januari 2013 werd in een persbericht hierover de stand van zaken toegelicht (cfr. infra). De politieke aandacht voor automatische toekenning van rechten blijkt ook uit het sleutelproject dat hierover werd opgenomen in het *‘Meerjarenprogramma Slagkrachtige overheid’* en uit het decreet Vlaamse sociale bescherming waarbij automatische toekenning van rechten een belangrijk uitgangspunt is. Ook vanuit de federale regering is er aandacht voor dit thema in het Federaal Plan Armoedebestrijding. Zo is er in het kader van de strategische doelstelling 5 *‘Het recht op gezondheid waarborgen’* aandacht voor de automatische toekenning van het OMNIO-statuut en wordt er in het kader van de strategische doelstelling 6 *‘Overheidsdiensten die voor iedereen toegankelijk zijn’* gepleit voor een meer proactieve rol van de OCMW’s om verborgen armoede op te sporen.

## 2.2. Wat is proactief handelen?

Reeds in het besluit van het Europees vergelijkend onderzoek naar kansen en valkuilen in systemen van minimuminkomens, werd een meer proactieve bescherming als belangrijkste beleidsimplicatie voor de strijd tegen onderbescherming voorgesteld (Groenez & Nicaise, 2002).

Proactief handelen is één van verschillende mogelijke manieren waarop aan dienstverlening kan worden gedaan. Om uit te leggen wat proactief handelen betekent, maken we een vergelijking met twee andere manieren waarop aan dienstverlening kan worden gedaan, met name responsief handelen en actief handelen (Hak, Piepers & Van Putten, 2001 in: Sannen e.a., 2007: 7-9). Bij *responsief handelen* geeft een dienst, bijvoorbeeld een OCMW, uitsluitend antwoord op een concrete vraag van de burger, bijvoorbeeld de vraag of men recht heeft op een verwarmingstoelage. De burger neemt hierbij het initiatief. Bij *actief handelen* gaat de dienstverlener een stap verder. De burger krijgt op zijn vraag meerdere alternatieven aangeboden en wordt integraal benaderd. Bovendien wordt hij actief geïnformeerd over zijn mogelijke rechten en over de handelingen die hij moet verrichten om aanspraak te kunnen maken op één of meerdere voordelen of tegemoetkomingen. Wanneer bijvoorbeeld iemand aan het OCMW financiële steun vraagt, gaat de OCMW-medewerker meteen ook na welke andere mogelijke rechten deze persoon kan doen gelden, zoals bijvoorbeeld verlaagde medische tarieven en energietoelagen. Het initiatief komt evenwel nog steeds van de burger. *Proactief handelen* gaat nog een stap verder. De initiatiefnemer is hier niet de burger, maar wel de overheid. Het is de dienstverlener die stappen zet om ervoor te zorgen dat iedereen die recht heeft op zijn diensten deze rechten ook realiseert.

We hanteren de volgende omschrijving van een proactieve dienstverlening:

*“Proactieve dienstverlening is die vorm van dienstverlening waarbij de overheid op eigen initiatief een dienstverleningsproces richting de burger start op basis van reeds bekende informatie bij de overheid zelf.”*

Binnen het proactief handelen worden veelal de volgende drie strategieën onderscheiden:

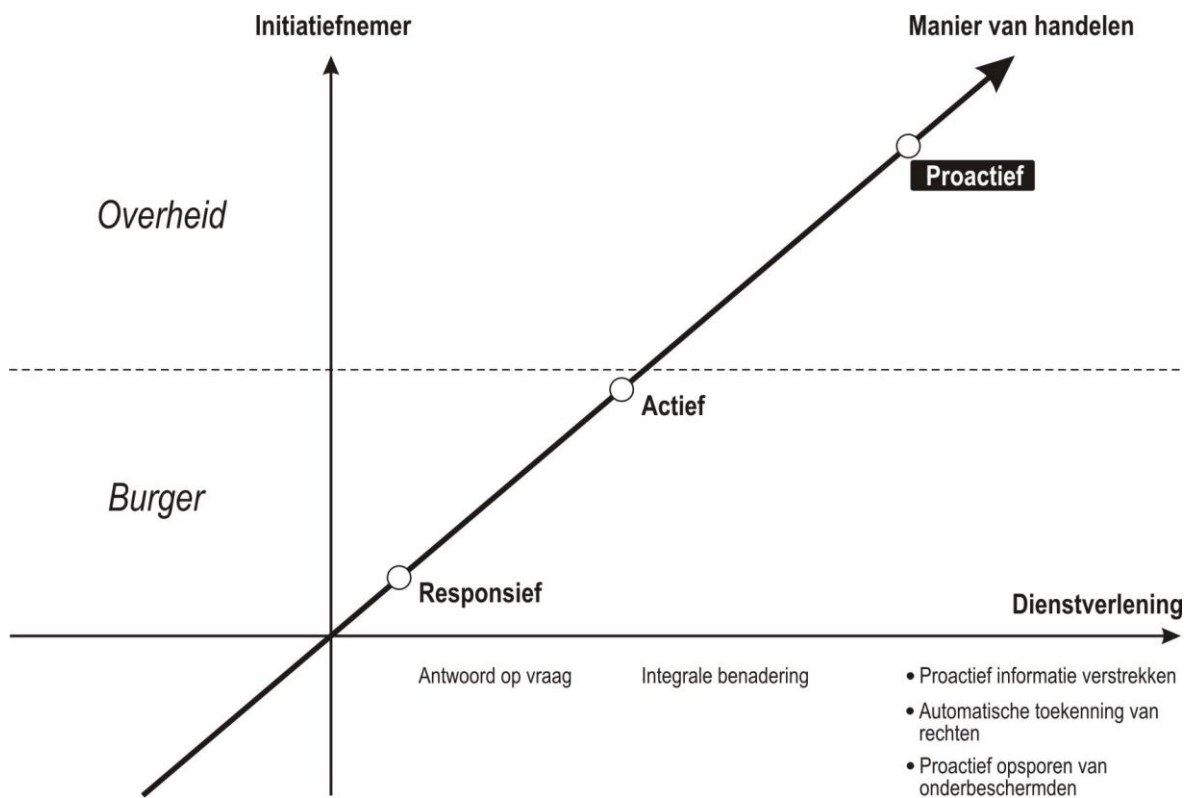
- (Proactief of automatisch) informeren van potentiële gerechtigden;
- Actief opsporen en benaderen van gerechtigden;
- Automatische rechtentoeakening.

In de meest verstrekkende vorm worden rechten automatisch toegekend op basis van gegevens waarover de overheid beschikt. Minder ver gaat het (proactief of automatisch) informeren van potentiële gerechtigden over voordelen en tegemoetkomingen waar men recht op heeft. De nadruk ligt op het gericht informeren van specifieke doelgroepen. Ook het actief opsporen van mensen die hun rechten niet volledig uitputten kan deel uitmaken van proactief werken. Het gaat dan om wat ook wel ‘outreaching werken’ wordt genoemd en waarbij de dienstverlener als het ware zelf letterlijk de straat op gaat om onderbeschermde rechthebbenden op te sporen.

De term ‘automatisering’ refereert dus naar de wijze waarop een recht wordt geopend: onderzoekt de bevoegde administratie ambtshalve of de voorwaarden om een recht te openen vervuld zijn of dient de potentiële rechthebbende een aanvraag te doen?

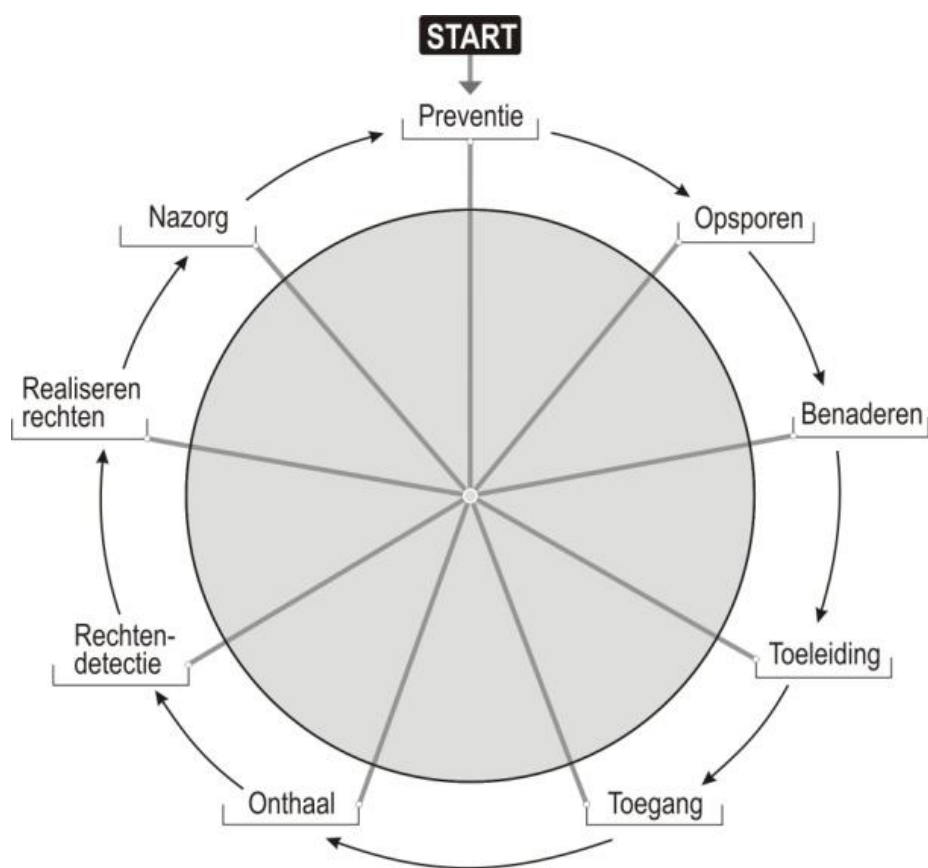
Schematisch kunnen we deze verschillende manieren van handelen als volgt weergeven.





**Figuur 1.** Van responsief naar actief en proactief handelen (Hak, Piepers & van Putten, 2001 in Sannen e.a., 2007)

In het proactief handelen kunnen verder verschillende fasen worden onderscheiden. In elk van deze fasen kan het OCMW (of een andere instantie) interveniëren en een meer of minder proactieve rol opnemen met het oog op het vermijden of verminderen van onderbescherming. Het HIVA heeft hiertoe het instrument *de Rechtencirkel* ontworpen om in de aangehaalde actieonderzoeken te hanteren. Het betreft een visuele voorstelling die de verschillende fasen in het proactief handelen belicht, bekeken vanuit het perspectief van de hulpverlenende organisatie. Dit instrument ondersteunt de praktijk en geeft een beeld in welke fasen ze sterk en minder sterk scoren inzake proactief handelen.



**Figuur 2.** De Rechtencirkel met de verschillende fases in proactief handelen (Sannen e.a., 2007)

Een ander belangrijk relevant instrument in de strijd tegen onderbescherming is de *Rechtenverkenner*. De bespreking van dit instrument komt verder in het rapport aan bod (zie 4.1.1.).

### 2.3. Oorzaken van niet-gebruik/onderbescherming en drempels t.a.v. proactief handelen

Om een effectief beleid te voeren om onderbescherming of niet-gebruik te bestrijden is kennis nodig over de oorzaken van deze fenomenen. Ook inzichten over de oorzaken van terughoudendheid ten aanzien van proactief handelen als belangrijke remedie voor onderbescherming zijn relevant. Zowel wetenschappelijke kennis als aanwezige kennis bij professionals en ervaringskennis bij de doelgroep (Pauwels e.a., 2011, Sannen e.a., 2007, Steenssens e.a., 2007) werden hiertoe al in eerdere onderzoeken geëxploreerd. Deze kennisvormen leren dat er verschillende drempels zijn, op verschillende niveaus. Zo wijzen Groenez en Nicaise (2002) in hun studie op het niveau van de sociale wetgeving, het niveau van de uitvoering en het cliëntniveau bij aanduiding van oorzaken van niet-gebruik. Op niveau van de wetgeving spelen bijvoorbeeld de complexiteit, het hanteren van inkomens- of vermogenstoetsen en de vaagheid van wetten en regelgeving een rol. In de uitvoering kunnen bijvoorbeeld vernederende behandelingen of ingewikkelde formulieren vraagverschrikkers zijn en kunnen ook gebrekkige communicatie en administratie en de vermenging van hulp- en controlefunctie hindernissen vormen. Ten slotte spelen verschillende aspecten op cliëntniveau een rol. Hier gaan we verder meer gedetailleerd op in.

## Onderzoek naar niet-gebruik in het Verenigd Koninkrijk en Nederland

De oorsprong van wetenschappelijk onderzoek naar niet-gebruik van inkomensregelingen situeert zich in het Verenigd Koninkrijk. Centraal in het discours staat de middelentoets. Komen regelingen zo terecht bij de 'deserving poor' (selectivisten) of is er een verhoging van de kans op niet-gebruik (universalisten)? Over het algemeen hielden studies zich bezig met de omvang van het niet-gebruik. Later kwam de aandacht voor de oorzaken van niet-gebruik. Eén van de eerste en meest toegepaste modellen was dit van de Britse onderzoeker Kerr, bekend om zijn 'drempelmodel'. Zes drempels of hindernissen moeten overwonnen worden alvorens men tot het indienen van een aanvraag komt:

- de opvatting dat men niet behoeftig is;
- de afwezigheid van kennis over het bestaan van een voorziening;
- de opvatting dat men niet gerechtigd is;
- de opvatting dat het uitgekeerde bedrag te gering is om aan de behoefte te voldoen;
- de opvatting dat de aanvraagprocedure ongunstige consequenties of eisen met zich meebrengt;
- de gepercipieerde instabiliteit van de behoeftige situatie.

Een belangrijke kritiek op dit model van Kerr is dat alle zes drempels in een bepaalde volgorde moeten overwonnen zijn, voordat rechthebbenden hun aanvraag indienen. Dit 'rationele' model zou niet kloppen, aldus Wim Van Oorschot, een gerenommeerde Nederlandse autoriteit op dit domein.

Studies in Nederland hebben zich in de jaren '70 en '80 vooral toegespitst op het niet-gebruik van individuele huursubsidies. In de eerste helft van de jaren '90 breidde de aandacht zich uit naar andere regelingen als de individuele bijzondere bijstand en de kwijtscheldingsregeling voor bepaalde gemeentelijke heffingen. Het terugdringen van het niet-gebruik van inkomensvoorzieningen werd één van de prioriteiten ter bestrijding van armoede in Nederland medio jaren '90. De achterliggende gedachte is dat mensen onnodig in financiële problemen raken doordat ze de voor hen bestemde voorzieningen niet benutten. Deze onderbenutting wordt als een hardnekkig probleem gezien. Getuige is de beleidsaandacht voor de vereenvoudiging van aanvraagprocedures en de vergroting van de bekendheid van regelingen. Het vaststellen van onderbenutting is evenwel niet eenvoudig. Niet-gebruik wordt als tegenhanger beschouwd van misbruik en oneigenlijk gebruik.

De Nederlandse studie van Wildeboer Schut en Hoff (2007) geeft een beeld van het niet-gebruik in 2003 van 5 inkomensafhankelijke regelingen: de huursubsidie (vervangen door de huurtoeslag), de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (Wtos), de regeling kwijtschelding lokale heffingen, de algemene bijstand als aanvulling op loon, pensioen of uitkering, en de langdurigheidstoeslag. Voor elk van deze regelingen is in kaart gebracht hoe groot het aandeel niet-gebruikers is, welke de achterliggende redenen zijn van het niet-gebruik, en bij welke maatschappelijke groepen relatief veel niet-gebruik voorkomt. De omvang van het niet-gebruik is vastgesteld via een innovatieve methode: een 'rechtensimulatie' aan de hand van landelijke administratieve bestanden. Bovendien werd een aanvullende enquête afgenomen van 1400 potentiële rechthebbenden. Bij alle 5 regelingen is er een substantieel niet-gebruik: 27% bij de huursubsidie en 37% bij de Wtos-tegemoetkoming, regelingen die ook openstaan voor huishoudens met in verhouding hoger inkomen. Bij de 3 regelingen die gericht zijn op huishoudens met een inkomen op minimumniveau ligt het aandeel niet-gebruikers hoger: 45% kwijtschelding, 68% aanvullende bijstand en 54% langdurigheidstoeslag. Er werd slechts een beperkte cumulatie van niet-gebruik aangetroffen.

In de enquête werd ingezoomd op de redenen van niet-gebruik. De kennis is in vele gevallen gebrekkig, en dit zowel bij de niet- als bij de welaanvragers. Redenen bij niet-gebruik is dat men denkt er toch geen recht op te hebben. Een andere betekenisvolle factor is de subjectieve behoefte: men denkt de regeling niet of slecht kortstondig nodig te hebben of men vindt het te ontvangen bedrag niet de moeite waard. Ook de te verwachten transactiekosten zoals de tijd en energie die men erin moet steken zijn van belang. De angst voor stigmatisering of sociale afkeuring speelt eerder een beperkte rol bij de aanvraag. Zolang het recht op bepaalde subsidies en tegemoetkomingen afhankelijk zijn van inkomen en vermogen, en het initiatief bij de cliënt blijft liggen, lijkt het niet-gebruik aldus de onderzoekers tot op zekere hoogte onvermijdelijk.

### *Onderzoek naar onderbescherming in Vlaanderen en België*

Zoals vermeld in de situering van dit onderzoek bouwde het HIVA een onderzoekslijn uit met betrekking tot onderbescherming en niet-gebruik. We gaan hier specifiek in op (nieuwe) kennis omtrent de scharnierpunten en -processen die mogelijks leiden tot een situatie van onderbescherming, op oorzaken van niet-gebruik/onderbescherming en op drempels ten aanzien van proactief handelen.

In het HIVA-onderzoek *Leven (z)onder leefloon* (Steenessens e.a., 2007 en Sannen e.a., 2007) stelden we op basis van 35 diepte-interviews met de doelgroep en focusgroepen met medewerkers uit 16 OCMW's (uit Vlaanderen, Brussel en Wallonië) vier clusters van drempels van niet-opname vast vanuit het perspectief van onderbeschermden (Steenessens e.a., 2007: 157-161). Deze clusters vormen zich rond:

- het niet ervaren van nood aan hulp (*subjectieve nood aan financiële hulp*);
- het niet kennen van de (eigen) rechten (*kennis*);
- het niet willen vragen en opnemen van hulp (*verzet* bijvoorbeeld algemeen tegen het maatschappelijk systeem, of specifiek t.o.v. het OCMW);
- het niet kunnen of durven vragen en opnemen van hulp (*sociaal-psychologische drempels* als bijvoorbeeld gevoelens van trots en schaamte).

Elk van deze drempels vormt mogelijke aanknopingspunten voor het versterken van de proactieve dimensie in de beleids- en hulpverleningsfases.

Eens de vraag voor hulp aan het OCMW toch wordt gesteld, al dan niet na lange tijd, blijken er ook drempels te zijn. We spreken dan over *drempels van niet-toekenning* (bijvoorbeeld het niet-beschikken over een domicilie en over een paspoort of schorsing omwille van onvoldoende bewijs van werkwiligheid). Er zijn verder ook (be)handelingswijzen die de mensen doen afzien van een hulpvraag. We spreken dan over '*vraagverschrikkers*', zoals een lange toekenningsprocedure of een negatieve persoonlijke handelingswijze van de hulpverlener. Deze drempels van niet-toekenning en vraagverschrikkers kunnen op hun beurt verworpen tot nieuwe, op ervaring gebaseerde drempels van niet-opname.

Naast deze drempels hebben we op basis van deze studie ook verschillende scharnierpunten en -processen die leiden tot onderbescherming kunnen aanduiden. Deze zijn als het ware '*knipperlichten*'. Verschillende gebeurtenissen kunnen maken dat het inkomen beneden het niveau van het leefloon daalt of anders een proces in gang zetten waardoor het inkomen uiteindelijk beneden dit niveau zakt. Concrete voorbeelden zijn: een faillissement, werkloos worden, vertraging of schorsing van sociale zekerheidsuitkering, een echtscheiding, relatiebreuk of overlijden van een belangrijk familielid, ambtelijke schrapping. Deze gebeurtenissen zijn tevens risicofactoren voor dak- en thuisloosheid. De dreigende dakloosheid is ook een reden om soms toch de stap naar hulpverlening te zetten.

In het recentere *actieonderzoek in Zuid-Oost-Vlaanderen* kwamen onder meer de volgende drempels ten aanzien van proactief handelen aan bod (Pauwels e.a., 2011). Aan de kant van de OCMW's is er de bedenking of de fasen van preventie, opsporen, benaderen en nazorg, waar de meeste ruimte voor verbetering is ten aanzien van proactief handelen, wel tot hun kerntaak behoort. Een vaak gehoord argument tegen proactief handelen in deze fasen, is het gebrek aan middelen, tijd en personeel. Zowat iedereen is het er over eens dat nazorg een belangrijk preventief karakter kan hebben, maar dat het tijdsinzet vraagt die met de relatieve onderbezetting van de OCMW's moeilijk te vinden is.

Aan de kant van de burger is het duidelijk dat een eerste stap zetten naar een OCMW voor de meeste burgers (nog steeds) een grote drempel is. Men vreest de stigmatisering en het gevoel van schaamte die volgens hen verbonden zijn met het OCMW. Ook de maatschappelijk werkers van OCMW's beklemtonen dat het negatieve imago hen nog steeds parten speelt. Meer en meer OCMW's proberen dit negatieve imago te verbeteren door met verschillende sociale organisaties onder één dak te gaan met één gezamenlijke loketfunctie (zie bijvoorbeeld het concept van het Sociaal Huis). De doelgroep spreekt vaak over een gebrek aan informatie. Zij zijn vragende partij naar meer doelgerichte informatie. Ook al doen vele OCMW's hiertoe heel wat inspanningen (bijvoorbeeld brochures, publiciteit in het lokale krantje), toch is deze niet steeds beschikbaar op het moment dat de burger er nood aan heeft. Dit vraagt om een meer duurzame informatiedoorstroming, om (outreaching) informatienetwerken die heel laagdrempelig en toegankelijk zijn (bijvoorbeeld via informele toeleiders). Tot slot vormt de fysieke afstand tot de dienstverlening (en ook de beperktheid van het openbaar vervoer bijvoorbeeld op het platteland) een bijkomende drempel, in het bijzonder voor oudere hulpbehoevenden.

Deze diversiteit aan hindernissen op diverse niveaus wijst op de nood aan een meervoudige aanpak en op een alertheid bij verschillende instanties en personen, kortom: op een gedeelde verantwoordelijkheid.

### 3. Stand van zaken op bovenlokaal niveau

Zowel op Vlaams als op federaal niveau wordt er werk gemaakt van een automatische toekenning van rechten. Op beide niveaus worden er initiatieven genomen om administratieve processen te vereenvoudigen, rechten in kaart te brengen en mogelijkheden tot automatisering te onderzoeken. Om automatisering ook effectief te realiseren zal samenwerking en afstemming tussen de verschillende niveaus dan ook noodzakelijk zijn. We lichten hieronder de huidige stand van zaken toe op zowel Vlaams als federaal niveau.

#### 3.1. Vlaams niveau

Op 25 januari 2013 werd door Minister Lieten, coördinerend Vlaams minister armoedebestrijding een persbericht gelanceerd waarin werd toegelicht hoe de Vlaamse Regering voluit gaat voor een automatische toekenning van sociale rechten en proactieve dienstverlening als belangrijke instrumenten in de strijd tegen armoede. Zowel in het regeerakkoord 2009-2014 als in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014 is de realisatie van de automatische toekenning van rechten dan ook opgenomen als één van de beleidsprioriteiten. Om de nodige draagkracht te voorzien werd het streven naar automatische rechtentoekenning door de Vlaamse regering ook als sleutelproject opgenomen in het Meerjarenplan Slagkrachtige Overheid. In dit sleutelproject worden vier mijlpalen geformuleerd als rode draad doorheen het Vlaamse beleid rond automatische rechtentoekenning (Lieten, 2013):

1. het inventariseren van het aanbod aan sociale rechten en de mogelijkheden en knelpunten op het vlak van automatische toekenning ervan;
2. het effectief realiseren van automatische toekenning in concrete dossiers;
3. het systematisch toetsen van nieuwe regelgeving rond sociale rechten aan de mogelijkheid tot automatische toekenning ervan;
4. het uitwerken van een ondersteunend instrumentarium (richtlijnen, modelbepalingen en standaarden in functie van automatische toekenning).

In 2011 werd aan de verschillende entiteiten binnen de Vlaamse overheid gevraagd om informatie aan te leveren rond de sociale rechten die worden toegekend en welke de mogelijkheden en beperkingen zijn op het vlak van automatische rechtentoekenning. Hieruit blijkt dat ongeveer één derde van de rechten reeds automatisch wordt toegekend, dat één derde van de rechten niet geautomatiseerd kan worden en dat in één derde van de gevallen dit verder onderzocht moet worden. Momenteel is de automatisering van onder meer de volgende rechten gerealiseerd (Lieten, 2013):

- Hoeveelheid gratis elektriciteit voor alle gezinnen;
- Vermindering onroerende voorheffingen omwille van bescheiden woning, twee of meer kinderbijzlaggerechtigde kinderen of met een handicap;
- Huurpremie voor personen die vijf jaar of langer op de wachtlijst staan voor een sociale woning;
- Bijdragevermindering in de zorgverzekering van 25 naar 10 euro voor mensen met verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering;
- Gratis Omnipas 65+ De Lijn;
- Verplaatsingsvergoeding niet-werkende werkzoekenden bij opleiding;
- Vrijstelling of compensatie van de heffing op de waterverontreiniging voor bepaalde categorieën.

Voor 15 andere sociale rechten engageert de Vlaamse Regering zich om te onderzoeken of een verdere vereenvoudiging, verhoogde toegankelijkheid of automatisering mogelijk is binnen het beschikbaar budgettair kader:

- Terugbetaling van de gemaakte kinderopvangkosten tijdens opleiding;
- Terugbetalen van inschrijvingsgeld en studiekosten bij een opleiding;
- Korting treinticket voor werkzoekenden die solliciteren;
- Stimulanspremie tijdens opleiding;
- Verblijfvergoeding tijdens opleiding;
- Kortingstarief BLOSO-sportkampen;
- Vakantieparticipatie;
- Huursubsidie;
- Verzekering gewaarborgd wonen;
- Studiefinanciering;
- Volwassenenonderwijs – vrijstelling inschrijvingsgeld;
- MOBIB-kaart;
- Ouderbijdrage gesubsidieerde voorzieningen Kind en Gezin;
- Zorgverzekering – ten laste neming mantel- en thuiszorg van 130 euro per maand;
- Thuiszorg – automatische berekening gebruikersbijdrage en maximumfactuur.

Op 27 november 2012 organiseerde de Vlaamse Regering een studiedag rond automatische rechtentoekenning waarop een aantal van de lopende dossiers werden toegelicht. Eén van de concrete rechten die vandaag op Vlaams niveau geautomatiseerd wordt, is de schooltoelage (Scheys & Jansegers, 2012). Diegenen die het meest in aanmerking komen voor studiefinanciering dienen op dit moment hiervoor vaak geen aanvraag in. Aan dit niet-gebruik wil men

tegemoetkomen met een automatische toekenning van deze premie. In afwachting hiervan zijn er drie kanalen om de studiefinanciering aan te vragen: een aanvraag op papier, een digitale aanvraag en een digitale aanvraag via intermediairs. Voor deze laatste mogelijkheid wordt er samengewerkt met OCMW's, steden, gemeenten en andere intermediaire partners om de drempel van het digitale aanvraagstelsel te verlagen. Momenteel worden de nodige gegevens en databanken gekoppeld wat zou moeten resulteren in een operationele automatische toekenning van de schooltoelage in het schooljaar 2014-2015.

De automatische toekenning van rechten gaat vaak gepaard met een complex proces van datakoppeling en uitwisseling van gegevens. De Vlaamse overheid maakt dan ook werk van een e-government systeem om dit proces zoveel mogelijk te vereenvoudigen. Een belangrijke stap hiertoe was de decretale verankering van de Vlaamse dienstenintegrator via het decreet Vlaamse dienstenintegrator van 13 juli 2012. Deze functie wordt opgenomen door de Dienst met Afzonderlijk Beheer (DAB) Informatie Vlaanderen. Deze dienst integreert de Vlaamse overheidsdiensten die zich bezig houden met ICT, e-government en informatiebeheer en zal in de toekomst de rol van de kruispuntenbank opnemen. Het centrale principe daarbij is dat gegevens slechts éénmaal bij de burger worden opgevraagd en dat deze meervoudig worden (her)gebruikt door verschillende overheidsdiensten. Dit principe werd reeds vastgelegd in het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer. Deze gegevensuitwisseling verloopt via het MAGDA-platform<sup>2</sup>, een centraal platform dat zorgt voor de ontsluiting van authentieke gegevensbronnen (federale en Vlaamse). Door een ontsluiting van fiscale gegevens van de Federale Overheidsdienst Financiën via het MAGDA-platform zullen diensten van de Vlaamse overheid vanaf begin 2013 inkomensgegevens digitaal kunnen consulteren voor alle administratieve processen waarin een inkomensvoets is opgenomen (voor zover zij hiervoor door de Privacycommissie gemachtigd werden) (Lieten, 2013).

Om deze uitwisseling van gegevens en de automatisering van rechten te vergemakkelijken is het belangrijk om begrippen en concepten die in de rechten gehanteerd worden zoveel mogelijk te harmoniseren. De dienst Wetsmatiging van de Vlaamse overheid richt zich op het screenen van de huidige regelgeving om waar nodig en mogelijk te komen tot afstemming, vereenvoudiging en eventueel standaardisering van gehanteerde begrippen. In eerste instantie werd hier werk gemaakt van het inkomensbegrip dat de basis vormt om verschillende rechten toe te kennen. In opdracht van Minister Bourgeois, Vlaams minister van bestuurszaken, werd nagegaan welke standaardcomponenten in het inkomensbegrip kunnen gehanteerd worden, met het oog op een maximale automatisering van een inkomensvoets bij verschillende beleidsmaatregelen (zie supra). In de toekomst zal dit harmoniseringsproces ook voor andere concepten als 'gezin' en 'referentieperiode' gebeuren om meer eenduidigheid te creëren.

Om automatische rechtentoeckenning in de toekomst ook structureel te verankeren in elk nieuw beleid voorziet de Vlaamse Overheid een armoedetoets waarbij de effecten van een nieuwe regelgeving voor mensen in armoede in kaart worden gebracht. In deze toets wordt ook de haalbaarheid van een automatische toekenning van elk nieuw recht nagegaan.

### 3.2. Federaal niveau

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting maakt op federaal niveau een stand van zaken op rond de automatische toekenning van federale rechten. Daarbij worden de rechten opgesteld die reeds geautomatiseerd zijn en de rechten waar een automatisering wenselijk en mogelijk is. In het kader van dit onderzoek werd een werkseminarie

---

<sup>2</sup> MAGDA = Maximale GegevensDeling tussen Administraties en Agentschappen

georganiseerd op 12/07/2012 waarbij de rechten in kaart werden gebracht en mogelijke obstakels werden geïdentificeerd. De resultaten van het onderzoek worden in het voorjaar van 2013 verwacht.

Op de studiedag rond automatische rechtentoekenning, georganiseerd door de Vlaamse regering op 27 november 2012, werd toegelicht hoe de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ) een belangrijke rol speelt in de automatische toekenning van sociale rechten (Robben, 2012). De KSZ is de federale overheidsinstelling die via de elektronische gegevensuitwisseling van persoonsgegevens de verbinding maakt tussen alle lokale, Vlaamse en federale back office diensten die rechten toekennen in het kader van sociale zekerheid en gezondheid. De informatie die beschikbaar is in de KSZ kan proactief gebruikt worden voor de automatische toekenning van rechten, het vooraf invullen van gegevens bij informatie-inzameling en het proactief verstrekken van informatie aan de betrokkenen. In die zin vervult de KSZ een belangrijke ondersteunende rol als partner in armoedebestrijding. Enkele concrete voorbeelden van automatische rechtentoekenning op basis van de KSZ zijn (Robben, 2012):

- Sociale tarieven openbaar vervoer:  
Toekenning van tariefverminderingen voor het openbaar vervoer (NMBS, De Lijn, MIVB) via de KSZ aan personen (of hun gezinsleden) met een handicap, die rechthebbende zijn op de verhoogde tegemoetkoming of het OMNIO-statuut in de ziekteverzekering en mensen die het leefloon ontvangen.
- Sociaal telefoontarief:  
Uitbreiding van de bestaande dienst sociaal telefoontarief tot de gezinnen met een beperkt inkomen door gebruik te maken van de gegevens inzake de personenbelasting bij de FOD Financiën beschikbaar via de KSZ.
- Sociaal tarief gas en elektriciteit:  
Toekenning van het sociaal tarief dankzij de trimestriële doorgave via de KSZ van de klanten (of hun gezinsleden) met het statuut leefloon/IGO en met het statuut van handicap aan de FOD Economie en aan de betrokken energieleverancier.
- Milieuheffing:  
Vrijstelling in de heffing op de waterverontreiniging (gewestelijke fiscaliteit) voor personen met een handicap of met een leefloon statuut.
- Toekenning verminderde ledenbijdrage Vlaamse zorgverzekering:  
Jaarlijkse elektronische doorgave via de KSZ van de rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering en op het OMNIO-statuut aan het Vlaams Zorgfonds en de Vlaamse zorgkassen in het kader van de bijdrageberekening van de Vlaamse zorgverzekering.

Één van de belangrijke rechten waar men nu op federaal niveau werk maakt van een automatische toekenning is het OMNIO-statuut (Pulinx, 2012). Het OMNIO-statuut is een mogelijkheid voor personen met een laag inkomen om te kunnen genieten van een betere terugbetaling van hun medische zorgen (raadplegingen, geneesmiddelen, hospitalisatiekosten) (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2009a). Op deze manier wordt de gezondheidszorg toegankelijker gemaakt. Voor de invoering van het OMNIO-statuut konden bepaalde doelgroepen ook aanspraak maken op een verhoogde tegemoetkoming in de gezondheidszorg. Dit was echter steeds gekoppeld aan een bepaald statuut (leefloon, inkomensgarantie voor ouderen,...) of aan een bepaalde hoedanigheid (gepensioneerde, invalide,...). Hierdoor konden twee mensen met een gelijk inkomen toch een verschillende behandeling krijgen naargelang hun statuut. Daarom werd gepleit voor een derde mogelijkheid om het recht op de verhoogde tegemoetkoming te verkrijgen, namelijk op basis van het inkomen. Deze mogelijkheid werd in 2007 ingevoerd onder de vorm van het OMNIO-statuut. Er is echter nog steeds een groot verschil tussen het aantal potentiële rechthebbenden en het



aantal personen dat effectief van het OMNIO-statuut geniet (Pulinx, 2012). Mogelijke oorzaken hiervoor zijn de complexe reglementering van het statuut en de administratieve stappen die moeten gezet worden om het statuut te verkrijgen. Om het OMNIO-statuut te verkrijgen, moet een gezinslid een aanvraag indienen bij zijn of haar ziekenfonds. De procedure start effectief zodra alle gezinsleden een verklaring op erewoord over hun inkomen hebben ingediend, samen met de nodige bewijsdocumenten (laatste aanslagbiljet, loonfiche, ...). Voor mensen in een kwetsbare positie is het vaak moeilijk om deze gevraagde bewijsstukken te verzamelen en de volledige aanvraag af te ronden. Mogelijks zien mensen met een laag inkomen, maar met een goede gezondheid ook het voordeel niet van het statuut.

Momenteel wordt er gewerkt aan een hervorming van het OMNIO-statuut welke in werking zal treden in januari 2014. Hierin zal het OMNIO-statuut geïntegreerd worden met de klassieke verhoogde tegemoetkoming zodat enkel de inkomensvoorwaarde behouden blijft en er geen hoedanigheidsvoorwaarde meer wordt gesteld. Daarnaast worden er ook een aantal hervormingen ingevoerd om het administratieve proces te vereenvoudigen (o.a. een unieke gezinsnotie en een vereenvoudiging van de verklaring op erewoord).

## 4. Inventarisatie

Sociale rechten zitten verspreid over verschillende overheden en verschillende beleidsdomeinen. Het gaat zowel om rechten op federaal (bijvoorbeeld kinderbijslag), Vlaams (bijvoorbeeld schooltoelage), provinciaal (bijvoorbeeld thuiszorgpremie voor kinderen met een handicap) als lokaal niveau (bijvoorbeeld huisvuiltoelage). Voor burgers en hulpverleners is het een moeilijke opdracht om op de hoogte te blijven van alle maatregelen. Wie niet weet waar hij of zij recht op heeft, loopt meer risico om tussen de mazen van het sociale vangnet te vallen. Momenteel zijn er daarom verschillende initiatieven die proberen om een oplisting te maken van alle rechten en producten die de overheid aanbiedt. We lichten de twee voornaamste initiatieven hieronder kort toe. Hierop zullen we ons ook baseren om in het vervolg van deze paragraaf een overzicht te geven van de rechten die op lokaal niveau worden toegekend.

### 4.1. Instrumenten

#### 4.1.1. Rechtenverkenner

De Rechtenverkenner is een website die door het HIVA werd ontwikkeld in samenwerking met een informaticabureau. De Rechtenverkenner werd gelanceerd op 13 juni 2006 en bundelt de sociale voordelen en tegemoetkomingen van de verschillende overheden in één portaal-site. De Rechtenverkenner geeft een online overzicht (D'Olieslager, 2009):

- van *sociale rechten*: premies en andere voordelen op het vlak van onderwijs, arbeid, wonen, welzijn, energie, vervoer, justitie ...
- voor *kwetsbare groepen*: ouderen, chronisch zieken, personen met een handicap, werkzoekenden, personen met een laag inkomen ...
- door *verschillende overheden*: federale, Vlaamse, provinciale en lokale overheid.

De basisinformatie over elk recht is opgenomen in een gedetailleerde fiche met daarin een omschrijving van het recht, de voorwaarden waaraan moeten voldaan zijn, de aanvraagprocedure, de documenten die bij de aanvraag moeten meegebracht worden en alle contactgegevens van de dienst waar het recht moet aangevraagd worden. Elke opzoeking in de Rechtenverkenner start met het ingeven van de postcode. Deze bepaalt de gemeentelijke en

provinciale rechten die van toepassing zijn. Na het invoeren van de postcode kan de Rechtenverkenner op verschillende manieren doorzocht worden:

- *Op thema of doelgroep:*  
In de Rechtenverkenner zijn veertien thema's en acht doelgroepen opgenomen. Door te zoeken op thema of doelgroep krijgt men een overzicht van de rechten relevant voor het geselecteerde thema of de specifieke doelgroep.
- *Via een persoonlijk profiel:*  
Men kan in de Rechtenverkenner een persoonlijk profiel aanmaken door het invullen van gedetailleerde informatie over onder meer de woning, het gezin, de opleiding en het werk. Hierdoor biedt de Rechtenverkenner een overzicht op maat van de rechten die van toepassing zijn.
- *In een alfabetisch totaaloverzicht of op trefwoord:*  
Er kan ook een alfabetisch overzicht gevraagd worden van alle rechten die in een bepaalde gemeente van toepassing zijn.

De resultaten van de opzoeking kunnen bewaard worden in een pdf-document. Men kan ook aangeven om hierin de gedetailleerde fiches van bepaalde rechten op te nemen.

De uitbouw van de Rechtenverkenner is de verantwoordelijkheid van de afdeling Welzijn en Samenleving van de Vlaamse overheid. Zij zorgen ervoor dat de informatie over de Vlaamse en federale rechten up-to-date blijft. Aan de individuele projectfiches kan een opvolgdatum worden toegekend waarop de rechten herbekeken en indien nodig aangepast worden. Bijvoorbeeld ook rechten waarin de bedragen dienen geïndexeerd te worden, kunnen worden gebundeld zodat deze jaarlijks aangepast worden.

Momenteel hebben ook 241 van de 308 Vlaamse en 19 Brusselse gemeentes hun lokale rechten ingevoegd in de Rechtenverkenner. Dit kunnen zij op drie manieren doen:

- Door een omschrijving van hun lokale rechten schriftelijk door te geven aan de administratie die ze vervolgens ingeeft;
- Door de lokale rechten zelf in te voegen in de Rechtenverkenner aan de hand van de gemeentekit en handleiding;
- Door een automatische synchronisatie van de Rechtenverkenner met de server van de gemeente waarop de lokale rechten staan.

Gemeentes worden normaliter jaarlijks door de administratie per brief herinnerd aan de invoering van hun rechten in de Rechtenverkenner met de vraag om hun gegevens te wijzigen of aan te vullen indien nodig. Op basis van de database van de Rechtenverkenner hebben we een inventaris gemaakt van de rechten die op lokaal niveau worden toegekend (zie 4.2).

### 4.1.2. Productencatalogus

De Vlaamse overheid werkt momenteel ook aan het project Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus (IPDC) binnen het meerjarenplan Slagkrachtige overheid<sup>3</sup>. Hiermee wil men een catalogus samenstellen met alle producten en diensten die worden aangeboden door de verschillende overheden.

Aan dit project werken verschillende partners: binnen de Vlaamse overheid zijn de partners Corve (Coördinatieceel Vlaams e-government) en de Vlaamse Infolijn (DAR), voor de lokale en provinciale

---

<sup>3</sup> Zie <http://www.vlaamsefolijn.be/productencatalogus/toelichting>

besturen worden VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), V-ict-OR (Vlaamse ICT-organisatie) en VVP (Vereniging Vlaamse Provincies) actief betrokken.

Alle producten en diensten die een overheid aan burgers, ondernemingen en organisaties aanbiedt, worden in de catalogus geïnventariseerd en beschreven. Deze IPDC wordt een uniek loket met eerstelijns- en wegwijsinformatie waarlangs die producten en diensten ontsloten worden naar gemeenten en provincies. Via het centrale beheerloket kunnen deze lokale besturen de beschrijvingen van producten en diensten van hogere overheden afnemen en op hun lokale website integreren. Dit bespaart de gemeenten een grote hoeveelheid werk en garandeert burgers, ondernemers en organisaties tevens correctere en meer up-to-date informatie.

De productencatalogus gaat ruimer dan de informatie die in de Rechtenverkenner is opgenomen. Hierin zijn alle producten en diensten opgenomen die worden uitgewisseld tussen een klant (burgers, ondernemingen) en de overheid terwijl de Rechtenverkenner enkel sociale rechten opneemt. Een elektronische identiteitskaart is bijvoorbeeld een product dat de overheid aanbiedt, maar dat niet als een recht wordt beschouwd. Een geboortepremie die de gemeente uitreikt aan gezinnen met een pasgeborene is een voorbeeld van zowel een recht als een product.

Momenteel zijn er een 600-tal Vlaamse producten in de catalogus opgenomen. De Vlaamse Infolijn zal ook instaan voor het up-to-date houden van de productbeschrijvingen en de catalogus. De andere wetgevende overheden zijn verantwoordelijk voor de invulling van de informatie over hun producten. De lancering van de productencatalogus is voorzien voor het voorjaar van 2013 waarna lokale besturen de informatie hiervan kunnen integreren op hun eigen website.

## 4.2. Inventaris van lokale rechten

Om een inventaris te kunnen maken van lokale rechten hebben we contact opgenomen met de afdeling Welzijn en Samenleving van de Vlaamse overheid die de coördinatie van de Rechtenverkenner op zich neemt. In de Rechtenverkenner kunnen burgers immers enkel rechten opzoeken na het ingeven van een postcode omdat het instrument specifiek gericht is op burgers en sociaal werkers die enkel de rechten zouden bekomen die in hun gemeente van toepassing zijn. Via de administratie van de afdeling Welzijn en Samenleving hebben we een uittreksel bekomen van alle lokale rechten die in de Rechtenverkenner zijn opgenomen.

Aanvullend hebben we een overzicht gevraagd van de lokale producten die zijn opgenomen in de Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus (IPDC). Deze werd nog niet gefinaliseerd waardoor we enkel inzage hadden in een voorlopige versie.

In eerste instantie zijn we vertrokken van het overzicht van de Rechtenverkenner om een inventaris op te stellen. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat dit geen exhaustief overzicht is van alle lokale rechten in Vlaanderen en Brussel: 241 van de 308 Vlaamse en 19 Brusselse gemeentes hebben hun rechten ingevoerd. De inventaris die we verder in tabel 2 hebben gemaakt, is dan ook gebaseerd op de gegevens van deze 241 gemeentes, zijnde 78%. We kunnen ervan uitgaan dat zij een redelijk representatief beeld geven van de lokale rechten die ook in andere gemeentes worden toegekend, maar over deze andere gemeentes hebben we geen informatie. Daarnaast is het belangrijk om op te merken dat we voor de correctheid van de gegevens in de Rechtenverkenner afhankelijk zijn van de informatie die door de besturen zelf werd ingevoerd en up-to-date gehouden.

Om een overzichtelijke inventaris te kunnen bieden van de lokale rechten zijn er verschillende invalshoeken mogelijk om de sociale rechten te ordenen.

De Rechtenverkenner deelt rechten in als volgt:

- in 14 thema's;
- 8 doelgroepen en
- 4 niveaus waarop het recht wordt toegekend.

Deze indeling wordt opgelijst in onderstaande Tabel 1.

**Tabel 1: Indeling sociale rechten volgens drie invalshoeken**

Thema	Doelgroep	Niveau
Algemene basisrechten	Chronisch zieken	Lokaal
Arbeid	Dak- en thuislozen	Provinciaal
Belastingen en fiscale voordelen	Gezinnen, kinderen en jongeren	Vlaams
Cultuur, sport en vrije tijd	Ouderen	Federaal
Elektriciteit, gas, water en energie	Personen met een beroepsinkomen	
Gezin	Personen met een handicap	
Inkomen en uitkeringen	Personen met een laag inkomen	
Justitie en juridische bijstand	Werkzoekenden	
Leefmilieu		
Onderwijs en vorming		
Telefoon en (tele)communicatie		
Vervoer en mobiliteit		
Welzijn en gezondheid		
Wonen		

Deze drie invalshoeken zijn ook opgenomen in de onderstaande inventaris in Tabel 2. Deze inventaris schetst specifiek de rechten die op het *lokale niveau* worden toegekend. De rechten worden daarbij gestructureerd volgens de *14 thema's* die in de Rechtenverkenner zijn opgenomen. Om een overzichtelijke inventaris te kunnen bieden hebben we de rechten binnen de thema's zoveel mogelijk gegroepeerd over de verschillende gemeentes heen. Dezelfde rechten worden immers vaak in verschillende gemeentes aangeboden, al dan niet onder dezelfde benaming. Om deze clustering te maken hebben we ons gebaseerd op de titel van de rechten omdat het te tijdrovend zou zijn om de individuele fiche van elk recht te raadplegen. Unieke rechten die in een bepaalde gemeente worden toegekend en die niet konden gegroepeerd worden, werden ook behouden in onderstaand overzicht. Voor deze clustering zijn we ook te rade gegaan bij het IPDC-overzicht aangezien de producten daar al geclusterd zijn over de gemeentes heen. Toch kunnen er in dit clusteringsproces mogelijks fouten geslopen zijn, waardoor de nuance van specifieke rechten in een bepaalde gemeente verloren is gegaan. Onderstaande inventaris pretendeert dan ook geen allesomvattend overzicht te bieden van lokale rechten maar dient eerder als informatie-instrument om een beeld te schetsen van welke rechten er op lokaal niveau bestaan.

Binnen elk thema zijn de rechten die specifiek gericht zijn op de *doelgroep* van **personen met een laag inkomen in het vet** aangeduid. Generieke rechten die op iedereen van toepassing zijn (en dus ook op personen met een laag inkomen) werden niet in het vet aangeduid. Het is echter moeilijk om dit te generaliseren omdat de doelgroep waarop een recht gericht is, verschilt naargelang de gemeente. De clustering maakt het dan ook niet mogelijk om dit voor elk recht over de gemeentes heen adequaat weer te geven. De aanduiding in het vet geeft dan ook enkel een inschatting van de lokale rechten voor personen met een laag inkomen. Per thema werden de

rechten voor personen met een laag inkomen bovenaan geplaatst, maar voor de rest is de ordening binnen de thema's in willekeurige volgorde.

**Tabel 2: Inventaris lokale rechten**

<b>Algemene basisrechten</b>
<b>Budgetbegeleiding</b>
<b>Schuldbemiddeling</b>
<b>Financiële hulpverlening</b>
<b>Sociale toelage gemeente</b>
<b>Begrafenispremie</b>
Overlijden – toelage begrafenis kosten oud-strijders
Recht op maatschappelijke hulp
Administratieve ondersteuning
Algemene gemeentelijke toelage
<b>Arbeid</b>
<b>Sociale tewerkstelling OCMW-cliënten</b>
Arbeidstrajectbegeleiding
Tewerkstellingspremie voor personen met een handicap in een beschutte werkplaats
Toegankelijkheidspremie handelspanden en publieke ruimten voor rolstoelgebruikers
Diversiteitsplannen werken met en naar kansengroepen
Starterspremie voor beginnende zelfstandigen
Loopbaanonderbreking – aanmoedigingspremie voor bijstand familielid
Tussenkost in vervoerskosten naar een beschutte werkplaats
<b>Belastingen en fiscale voordelen</b>
<b>Vermindering of vrijstelling gemeentebelasting</b>
<b>Vermindering of terugbetaling milieubelasting</b>
<b>Huisvuil – tussenkomst in de huisvuilbelasting</b>
<b>Water- en huisvuilpremie</b>
Onroerende voorheffing – terugbetaling gemeentelijke opcentiemen
<b>Cultuur, sport en vrije tijd</b>
<b>Vermindering of vrijstelling inschrijvingsgeld muziekacademie, sportclubs, bibliotheek, speelpleinwerking, grabbelpas...</b>
<b>Bonnen/cheques/premies voor participatie aan culturele en vrije tijdsactiviteiten</b>
<b>Kansenpas</b>
<b>Kabeldistributie – toelage of terugbetaling abonnementsgeld</b>
<b>Plechtige Communie of Feest van de Vrijzinnige Jeugd - toelage</b>
Subsidie voor kadervorming jeugdwerk
Subsidie organisatie buurtactiviteiten
Subsidie organisatie jeugdactiviteiten
Korting voor de huur van instrumenten
Vakantietoelage
Computerlokaal
<b>Elektriciteit, gas, water en energie</b>
<b>Energiekosten en nutsvoorzieningen – toelage</b>
<b>Verwarmingstoelage</b>
<b>Water-, gas- en elektriciteitsverbruik – toelage</b>

<b>Energiescan</b>
Energie – premie voor alternatieve energie
Energiebesparende investeringen / investeringen in groene energie – premie (regenwaterput, waterzuiveringsinstallatie, zonnepanelen en zonneboilers, dak – en/of muurisolatie, hoogrendementsglas)
Energielening aan 0% of 2%
<b>Gezin</b>
<b>Tussenkost eerste zuigelingenmelk</b>
<b>(buitenschoolse) Kinderopvang – sociaal tarief</b>
<b>Kinder- of Gezinstoelage</b>
Geboorte- en adoptiepremie
Honderdjarigen – geschenk
Huwelijks- en samenwoningspremie of cadeaubon
Toelage jubilea en bijzondere gebeurtenissen
Subsidie onthaalouders
Mantelzorgpremie
Opvang zieke kinderen
Sociaal-pedagogische toelage
Gemeentelijke premie voor voorhuwelijkssparen en jongerensparen
Herbruikbare luiers – kennismakingspakket of premie
Dag- en kortverblijf toelage
Gezins- en bejaardenzorg
Gratis huisvuilzakken
<b>Inkomen en uitkeringen</b>
<b>Eindejaarstoelage OCMW</b>
<b>Gemeentelijke toelage (leefloongerechtigden, grote gezinnen, mensen met een laag inkomen, gepensioneerden, weduwen en wezen)</b>
<b>Materiële hulp</b>
<b>Voorschot op loon en uitkeringen</b>
<b>Vervangende en/of aanvullende steun</b>
<b>Justitie en juridische bijstand</b>
<b>Juridisch advies</b>
Inbraakpreventiepremie
<b>Leefmilieu</b>
Gemeentelijke subsidie voor in stand houden van zwaluwnesten
Kleine landschapselementen – subsidie voor aanplanting en onderhoud
Afvalwaterzuiveringsinstallatie – premie
Compostbak
Duurzaam bouwen en verbouwen
Gescheiden afvoersysteem voor hemel- en afvalwater – premie
Groendak – gemeentelijke toelage
Hemelwaterput en infiltratievoorziening – toelage
Stookolietank – tussenkost buitengebruikstelling
<b>Onderwijs en vorming</b>
<b>Schoolkosten – toelage voor kansarme leerlingen middelbare school</b>
<b>Onderwijscheques – onderwijspremie</b>
<b>Schoolkosten – toelage, schooltoelage</b>
Bos, zee en sneeuwklassen – toelage

Nederlands voor anderstaligen – gratis taallessen, toelage aankoopkosten handboek
Onderwijs voor sociale promotie – toelage
Toelage schoolvervoer bijzonder onderwijs
<b>Telefoon en telecommunicatie</b>
<b>Sociaal telefoontarief – toelage</b>
<b>Vervoer en mobiliteit</b>
Belbus
Bewonerskaart
De Lijn – derdebetalersysteem
Minder Mobielen Centrale
Taxicheques
Fietsgraveren
Parkeerkaart voor personen met een handicap
Rijbewijs – toelage
Tussenkost in verplaatsingskosten van ouders naar een instelling
Vervoerdienst
Vervoerstoelage andersvaliden
Vrijstelling betaling parkeermeters en -automaten
Wandelstok
<b>Welzijn en gezondheid</b>
<b>Maaltijdbedeling</b>
<b>Tussenkost onkosten bril</b>
<b>Sociaal restaurant</b>
<b>Poets-, gezins- en bejaardenhulp – tussenkost in de kosten</b>
<b>Klusjesdienst</b>
<b>Tussenkost medische en farmaceutische kosten</b>
<b>Woonzorgcentrum, serviceflat – toelage OCMW</b>
<b>Sociale superette</b>
<b>Rookmelder – CO melder</b>
<b>Ziekenfondsbijdrage en zorgverzekering – tussenkost OCMW</b>
Personenalarmsysteem
Bezoekersteam/gezelschapsdienst
Dienstencentra
Pedicure
Boodschappendienst
Consultatiebureau Kind en Gezin
Dieetdienst
Kinesitherapie, ergotherapie
Griepvaccin
Incontinentie, stoma en dialysepatiënten – toelage
Mantelzorgpremie en thuiszorgpremie
Oppashulp
Opvang van personen met een handicap in een instelling – toelage;
Palliatieve thuiszorg – toelage
Overlijden – nazorg
Sociaal pedagogische toelage
Toiletpasje - openbaar toilet voor gehandicapten
Tegemoetkoming vaccinatie kinderen, baarmoederhalskanker

<b>Wonen</b>
<b>Zelfstandig wonen toelage kansengroepen</b>
<b>Sociaal verhuurkantoor</b>
<b>Aankoop (sociale) woning – premie</b>
<b>Aankoopbon voor de kringwinkel</b>
<b>Gemeentelijke verhuispremie</b>
<b>Huisvestings- en woonkosten – toelage OCMW</b>
<b>Huishuurtoelage</b>
<b>Huurwaarborg</b>
<b>Renovatiepremie voor verhuurders</b>
Serviceflats voor bejaarden
Aanpassings- en verbeteringspremie woning (bv. bejaarden, personen met een handicap)
Gemeentelijke bouwpremie
Crisisopvang dak- en thuislozen
Gevelverfraaiing premie
Huishoudelijke hulp
Doorgangswoning
Gebruik noodwoning (dak- en thuislozen)
Gemeentelijke saneringspremie
Sanitaire premie

Het bleek geen evidentie om deze inventarisatieoefening op een eenduidige manier te maken. Gelijkaardige rechten worden in de Rechtenverkenner door verschillende gemeenten vaak met andere benamingen aangeduid waardoor het vergelijken en clusteren van rechten een tijdrovend en ambigu proces is. Hierdoor wordt ook de kennisdeling tussen lokale besturen onderling bemoeilijkt. De Rechtenverkenner bevat op dit moment in principe alle informatie om een leer- en uitwisselingsplatform te zijn tussen steden en gemeenten, maar op dit moment wordt deze kennis niet efficiënt ontsloten. Rechten kunnen enkel worden opgezocht indien eerst de postcode van de gemeente wordt ingegeven. Hierdoor wil men aan burgers specifiek de gegevens ontsluiten die op hen van toepassing zijn op basis van de gemeente waarin ze wonen. Om kennisdeling tussen lokale besturen mogelijk te maken zou er echter per recht (of cluster van rechten) moeten kunnen opgezocht worden in welke andere steden of gemeenten dit recht wordt toegekend. Het uitzuiveren van concepten en terminologie in rechten is hiertoe een cruciale voorwaarde.

Zeker in termen van automatische rechtentoekenning kan deze kennisuitwisseling een meerwaarde vormen om op lokaal niveau sterker in te zetten op dit thema. In de contacten met lokale actoren die we in het kader van dit onderzoek hebben gehad, bleek dat gemeentes het belang inzien van het werken aan automatische rechtentoekenning maar dat de concrete uitwerking hiervan minder evident verloopt. Het uitwisselen van good practices rond de automatische toekenning van rechten door lokale besturen kan de realisatie hiervan in verschillende gemeenten en steden stimuleren. Hiertoe zou in de Rechtenverkenner ook duidelijker moeten worden aangegeven welke rechten op dit moment op lokaal niveau automatisch worden toegekend. Momenteel kan dit enkel worden geraadpleegd in de individuele fiche van een recht en kan hiervan geen overzicht worden bekomen. In paragraaf 5.3. geven we aan hoe we toch geprobeerd hebben om zicht te krijgen op welke rechten er automatisch worden toegekend op lokaal niveau.



## 5. Good practices van automatische rechtentoekenning en proactief handelen op lokaal niveau

Dit rapport wil een bijdrage leveren aan de kennisdeling en het uitwisselen van goede praktijken rond automatische rechtentoekenning en proactief handelen op het lokale terrein. We hebben verschillende invalspoorthen gebruikt om deze goede praktijken op het spoor te komen.

Een eerste insteek die we hiervoor gebruikt hebben, is het onderzoek rond het *Lokaal Proactief Kader* dat momenteel loopt. Hierin worden 19 pilootgemeentes ondersteund om werk te maken van proactieve verbeteracties in hun gemeente (zie 1.). Verschillende kanalen in het kader van dit onderzoek werden gebruikt om ook het thema van automatische rechtentoekenning te exploreren:

- Een praktijkgroep brengt deze 19 pilootgemeentes samen om ervaringen uit te wisselen. Deze praktijkgroep werd gebruikt als focusgroep om input te verzamelen rond automatische rechtentoekenning en proactief handelen in deze gemeentes.
- Daarnaast is er een werkbezoek afgelegd bij 6 van deze pilootgemeentes om te peilen naar de stand van zaken van het project in hun gemeente. Dit gesprek werd ook telkens benut om te peilen naar automatische rechtentoekenning en de proactieve acties in de betreffende gemeente. Volgende gemeentes werden hiertoe bezocht:
  - o Beerse + Turnhout: OCMW
  - o Gent: Samenlevingsopbouw
  - o Eeklo: Wijkcentrum De Kring vzw
  - o Aalter: Vzw De Toevlucht
  - o Halle: OCMW
  - o Overpelt: OCMW en RIMO Limburg
- Ten slotte is het HIVA ook betrokken bij de opvolging van het vorige pilootproject in Zuid-Oost-Vlaanderen rond proactieve verbeteracties. De opvolgingsvergadering met deze 5 gemeentes (Oudenaarde, Geraardsbergen, Zottegem, Zwalm en Herzele) werd eveneens benut om te polsen naar het thema automatische rechtentoekenning in hun gemeente.

Verder werden ook een aantal andere kanalen en bevoorrechte getuigen aangesproken om zicht te krijgen op hun visie rond het thema automatische rechtentoekenning en mogelijke knelpunten, suggesties en good practices hierrond. Volgende organisaties/personen werden in dit kader gecontacteerd:

- *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) – Roel Verlinden:*  
Het onderzoek werd voorgesteld op de vergadering van de dienst 'Maatschappelijke Integratie en Werk' van VVSG. De teamleden gaven input rond het thema automatische rechtentoekenning en deden voorstellen met betrekking tot mogelijke good practices.
- *Oproep in VVSG-week:*  
Om steden en gemeentes de kans te geven om zich kandidaat te stellen als good practice rond automatische rechtentoekenning in hun gemeente werd een oproep gelanceerd in de wekelijkse nieuwsbrief van VVSG die verspreid wordt onder alle lokale besturen. Lokale besturen die hun ervaringen rond dit thema wensten te delen werden gevraagd om contact op te nemen. Op deze oproep werd niet gereageerd.
- *Vlaams Netwerk tegen Armoede - Frederic Van Hauwaert:*  
Het Vlaams Netwerk tegen Armoede werd gecontacteerd om rond dit thema voldoende te kunnen afstemmen met het Vlaamse niveau en om de stem van de doelgroep, mensen in armoede, hierin ook expliciet te horen. Ook het bevragen van mogelijke goede praktijken kwam aan bod.

- *Federaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting - Henk Van Hootegem:*  
Henk Van Hootegem heeft toelichting gegeven bij de werkzaamheden rond automatische rechtentoekenning op federaal niveau en rond mogelijke knelpunten en aanbevelingen die zij hierin op het spoor kwamen.
- *Projectenmarkt lokale kinderarmoedeaanpak 25 september 2012 – georganiseerd door Vlaams minister Lieten van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding:*  
Op deze markt werden verschillende lokale initiatieven rond het bestrijden van kinderarmoede voorgesteld. Verschillende lokale besturen en OCMW's hebben hun project hier toegelicht.
- *Studiedag automatische rechtentoekenning 27 november 2012 – georganiseerd door Vlaams minister Lieten van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding:*  
De stand van zaken rond de automatische toekenning van een aantal rechten werd hier toegelicht.

Op basis van deze gesprekken en de opgemaakte inventaris van lokale rechten die automatisch worden toegekend (zie 4.2) werden aanvullend een aantal werkbezoeken afgelegd bij gemeentes om zicht te krijgen op hun stand van zaken en acties rond proactief handelen en automatische rechtentoekenning:

- OCMW Genk – Cindy Serrani & Karine Lycops
- OCMW Oudenaarde – Guido Spanhove
- Stad Oudenaarde – Jessy Wandels

Op basis van de inventaris in tabel 2 (zie 4.2.) hadden we ook graag contact opgenomen met OCMW Mechelen over hun werking rond de automatisering van rechtentoekenning. Zij schatten hun werking hierrond eerder beperkt in en wensten liever niet als good practice geprofileerd te worden.

Op basis van deze contacten zullen we in het vervolg van dit deel een overzicht geven van een aantal inspirerende praktijken op lokaal niveau. We hebben ons daarbij niet beperkt tot automatische rechtentoekenning, maar ook naar het ruimere kader van proactief handelen gekeken. In paragraaf 2.2. werd immers toegelicht hoe automatische rechtentoekenning slechts één onderdeel is van het ruimere kader van proactief handelen. Automatische rechtentoekenning zal dan ook nooit voor alle rechten een optie kunnen zijn. Voor bepaalde rechten zal bijvoorbeeld een individueel onderzoek vereist blijven waardoor automatisering niet mogelijk is. Het blijft daarom cruciaal om automatische rechtentoekenning te zien als mogelijke strategie binnen proactief handelen, maar om tegelijkertijd ook op de andere kanalen daarvan in te zetten. We behouden hieronder dan ook de driedeling van proactief handelen (1) proactief informatie verstrekken, (2) proactief opsporen van onderbeschermden en (3) automatische toekenning van rechten als leidraad om verschillende goede voorbeelden naar voor te schuiven.

## **5.1. Proactief informatie verstrekken**

Het gebrek aan informatie is een eerste obstakel dat mensen kunnen ervaren in de uitoefening van hun rechten. Het proactief informeren van potentiële gerechtigden over voordelen en tegemoetkomingen waar zij recht op hebben is dan ook een belangrijk instrument in de strijd tegen onderbescherming. Brochures en folders zijn hiertoe vaak een eerste manier om potentiële gerechtigden te informeren. Belangrijk daarbij is dat deze brochures en folders niet alleen worden opgesteld, maar dat deze ook proactief worden verspreid, specifiek aan mensen die aanspraak

kunnen maken op het recht. Vaak zal het herhaaldelijk aanbieden noodzakelijk zijn en dit op een manier die is afgestemd op de doelgroep.

### Stad Oudenaarde

Stad Oudenaarde zet sterk in op het bekend maken van hun werking via brochures en folders die ze proactief opsturen en promoten naar de mensen van wie ze denken dat die er nood aan hebben. Daarbij gaat het enerzijds om een algemene, brede bekendmaking van hun producten en diensten aan de bevolking en anderzijds om een gerichte informatiestroom naar bepaalde doelgroepen of naar aanleiding van een bepaalde gebeurtenis:

- *Bij een geboorte:* De sociale dienst van de stad Oudenaarde maakt elke week een lijst op van alle geboortes in de stad. Deze ouders ontvangen een brief met daarbij in bijlage een aantal folders over de initiatieven rond kinderopvang die vanuit de stad worden georganiseerd (dienst onthaalouders, kinderopvang, babysitten, ...).
- *Bij een verhuis:* De sociale dienst van de stad Oudenaarde maakt elke week een lijst op van personen die verhuisd zijn en daardoor mogelijks recht hebben op een tegemoetkoming in de huurprijs en een installatiepremie. Zij ontvangen een brief met daarin de voorwaarden voor het ontvangen van de premie en informatie over het aanvragen ervan.
- *Bij pensioen:* Personen die de pensioengerechtigde leeftijd bereiken worden automatisch per brief aangeschreven met meer uitleg over het pensioen en een uitnodiging om langs te komen op de sociale dienst om de aanvraag in te vullen.

**Contact:** Jessy Wandels, sociale dienst stad Oudenaarde; [Jessy.wandels@oudenaarde.be](mailto:Jessy.wandels@oudenaarde.be)

Niet alleen maatschappelijk kwetsbare doelgroepen zelf, maar ook hulp- en dienstverleners zouden goed op de hoogte moeten zijn van het aanbod aan sociale rechten. Deze laatste groep vormt immers een belangrijke schakel om hun cliënten in onderbescherming te stimuleren om hun rechten op te nemen. Cruciale voorwaarde hiertoe is uiteraard dat zij zelf voldoende op de hoogte zijn. De Rechtenverkenner bundelt alle sociale grondrechten van verschillende overheden (zie 4.1.1.) en is in die zin een handig informatie-instrument zowel voor maatschappelijk kwetsbare doelgroepen als voor hulp- en dienstverleners. In de praktijk blijkt de Rechtenverkenner echter nog onvoldoende te worden gebruikt zowel door de doelgroep zelf als door organisaties die zich richten tot maatschappelijk kwetsbare groepen. Samenlevingsopbouw Gent werkte hiertoe het project *Tuppercare* uit.

### Samenlevingsopbouw Gent

Samenlevingsopbouw Gent en de cel Armoedebestrijding van de stad Gent gingen aan de slag met het project *Tuppercare* om de sociale grondrechten beter bekend te maken bij kwetsbare groepen en eerstelijns werkers. Centraal in het project staat het begeleiden van mensen in het raadplegen en gebruiken van de Rechtenverkenner.

Hiertoe werden demonstratiesessies georganiseerd zowel onder de vorm van groepsessies die in organisaties doorgingen als in sessies bij mensen uit de doelgroep thuis. Voor de thuisessies worden afspraken gemaakt met diverse maatschappelijk kwetsbare personen (Turkse vrouwen, langdurig werklozen, laaggeschoolden enz.) die willen optreden als gastheer of -vrouw om een aantal mensen (buren, familie, vrienden) uit te nodigen voor een zogenaamde *TupperCare*-sessie. Op die manier kunnen ook mensen voor wie de drempel naar een organisatie te groot is, bereikt worden.

Voor elke deelnemer aan zowel de groepssessies als de thuisessies werd er een persoonlijk profiel gemaakt en op basis daarvan een gepersonaliseerde rechtenbundel samengesteld. Dit persoonlijk rechtenpakket wordt samengesteld door het secretariaat van Samenlevingsopbouw Gent en binnen de 2 weken persoonlijk aan de deelnemers bezorgd. De belangrijkste rechten worden dan nog eens overlopen en de deelnemer krijgt de kans om vragen te stellen.

Daarnaast werd er twee maal per werkjaar een beurs georganiseerd waar de organisaties aanwezig waren die instaan voor de realisatie van de rechten. Alle deelnemers aan de demonstratiesessies werden persoonlijk uitgenodigd om deel te nemen aan deze ontmoetingsmomenten om zo de drempel naar deze organisaties te verkleinen.

Ten slotte werden ook professionelen uit organisaties in Gent uitgenodigd om deel te nemen aan een Train-de-Trainer-sessie over de Rechtenverkenner en hoe deze te gebruiken in hun contact met de doelgroep.

In totaal werden meer dan 180 maatschappelijk kwetsbaren geïnformeerd over hun rechten, en uitgenodigd voor de beurs, en namen 34 professionelen deel aan een vorming over de Rechtenverkenner.

**Contact:** Ann-Sophie Hofman, Samenlevingsopbouw Gent; [ann-sophie.hofman@samenlevingsopbouw.be](mailto:ann-sophie.hofman@samenlevingsopbouw.be)

De ervaringen met het project Tuppercare leren dat de toegankelijkheid van de Rechtenverkenner voor mensen in een kwetsbare positie onvoldoende is. Het bleek voor de doelgroep niet evident om zonder begeleiding aan de slag te gaan met een persoonlijk profiel op de website. De begrijpbaarheid en duidelijkheid van het taalgebruik op de website vormen daarbij een extra drempel. De signalen en aanbevelingen ter bevordering van de toegankelijkheid van de Rechtenverkenner werden door Samenlevingsopbouw Gent gebundeld en bezorgd aan de afdeling Welzijn en Samenleving van de Vlaamse overheid (Samenlevingsopbouw Gent, 2012). Niet alleen de doelgroep, maar ook maatschappelijk werkers geven aan dat de Rechtenverkenner niet altijd gekend is of dat het als te tijdsintensief wordt ervaren om er mee te werken. Daarom zou er naast een concrete optimalisering van de Rechtenverkenner ook verder ingezet moeten worden op een bredere bekendheid van het instrument op het terrein.

Aansluitend bij dit pleidooi voor informatieverstrekking willen we ook waarschuwen dat een overdosis informatie ook contraproductief kan werken. Mensen in een kwetsbare situatie kunnen door de bomen het bos niet meer zien waardoor de eigenlijke informatie niet meer gebruikt wordt. In het Tuppercare-project ontvingen de deelnemers van de sessies een rechtenbundel met daarin de fiches van alle rechten die op hem/haar van toepassing waren op basis van hun persoonlijk profiel. De betrokkenen gaven echter aan dat deze bundel te groot en te onoverzichtelijk is en dat deze hen ontmoedigd om erin te beginnen lezen (Samenlevingsopbouw Gent, 2012). Naar aanleiding van deze bevindingen heeft Samenlevingsopbouw Gent een *Rechtenpocket* samengesteld. Daarin is een selectie van een 25-tal rechten opgenomen op basis van de meest terugkomende rechten en de meest voorkomende vragen van de doelgroep. Individuele rechtenfiches vertellen in klare taal wat het recht inhoudt, wat de voorwaarden zijn, waar mensen terecht kunnen en welke documenten ze dienen mee te nemen. Er werd tussen de fiches ook een onderscheid gemaakt aan de hand van kleuren om het verschil aan te tonen tussen rechten die onmiddellijk relevant kunnen zijn voor de doelgroep (bijvoorbeeld OMNIO-statuu) en rechten die bruikbaar zijn in een specifieke situatie (bijvoorbeeld Pro Deo advocaat). Deze Rechtenpocket werd positief onthaald door de doelgroep en informeerde hen over enkele relevante en bruikbare rechten. Een selectieve informatieverstrekking naar kwetsbare

doelgroepen roept daarbij de vraag op wie bepaalt welke gegevens (en dus rechten) belangrijk zijn voor de doelgroep en verspreid worden, en welke niet. In dit afwegingsproces dienen mensen uit de doelgroep zoveel mogelijk betrokken te worden en te participeren zodat hun stem hierin centraal kan staan.

Tot slot heeft het Tuppercare-project ook aangetoond dat het louter informeren van mensen vaak niet voldoende is om hen ook effectief uit de situatie van onderbescherming te halen. Deelnemers aan de demonstratiesessies werden geïnformeerd over een aantal essentiële rechten via de Rechtenpocket. Toch bleken bij de evaluatie slechts heel weinig mensen hun rechten ook effectief gerealiseerd te hebben. Ook met voldoende informatie in de hand ervaren mensen in armoede nog drempels om hun rechten te verzilveren. In de toekomst zou het volgens OCMW Gent en Samenlevingsopbouw Gent dan ook een meerwaarde zijn om de Tuppercare-sessies te continueren en aan te vullen met een *Buddysysteem*. Een vrijwilliger ondersteunt hierbij een rechthebbende in het effectief realiseren van zijn rechten. OCMW Gent heeft al een proefproject rond het buddysysteem opgezet en beide partners bekijken nu de mogelijkheden van dit systeem als vervolg van het Tuppercare-project. De rol die de buddy zal opnemen kan daarbij verschillende gradaties aannemen, van bijvoorbeeld een vrijwilliger die eens belt of op bezoek gaat tot een buddy die het hele traject van rechtenrealisatie opvolgt. Deze persoonlijke aanpak en ondersteuning op maat zal voor veel mensen cruciaal blijven om hun rechten effectief te benutten.

## 5.2. Proactief opsporen van onderbeschermden

Het proactief opsporen van mensen die hun rechten niet volledig uitputten kan ook deel uitmaken van proactief werken (Steenssens, 2013). De stap naar een OCMW of andere hulpverleningsorganisatie kan voor mensen in armoede soms zeer groot zijn. Als bestuur of dienst zelf de stap zetten naar deze mensen wordt ook wel 'outreaching werken' genoemd, waarbij de dienstverlener als het ware zelf letterlijk de straat op gaat om onderbeschermden rechthebbenden op te sporen. In Genk werd hiertoe een project uitgewerkt dat specifiek gericht was op het opsporen van onderbeschermden gezinnen met jonge kinderen.

### OCMW Genk

In het kader van een project ter bestrijding van lokale kinderarmoede heeft het OCMW Genk een lokaal aanspreekpunt kinderrechten opgericht. In dit project werd specifiek gefocust op gezinnen met jonge kinderen die hun rechten niet ten volle benutten.

In een eerste fase werd op basis van de Rechtenverkenner een inventaris gemaakt van alle rechten waarop gezinnen met jonge kinderen in Genk aanspraak kunnen maken. Dit overzicht werd aan de hand van de sociale kaart aangevuld met de diensten die voor deze gezinnen in Genk beschikbaar zijn. Met deze folder werd het project voorgesteld aan verschillende diensten in Genk (OCMW, Instapje, K&G, CKG, Opvoedingswinkel,...) met de bedoeling dat zij gezinnen doorverwezen die mogelijk onderbeschermd waren.

Bij deze gezinnen werd een mini-rechtenonderzoek uitgevoerd met het belang van de kinderen als insteek. In een eerste huisbezoek werd gepeild naar de situatie van het gezin met betrekking tot verschillende levensdomeinen (huisvesting, gezondheid, onderwijs,...). Op basis van de informatie die het gezin verschaftte werd het rapport van het mini-rechtenonderzoek opgesteld door de maatschappelijk werkster. Hierin staan de verschillende rechten en diensten opgelijst en kon worden aangeduid welke rechten het gezin nog niet realiseert en waar zij prioriteit aan wilden geven. In het tweede huisbezoek werd het rapport met het gezin besproken. Daarbij werd

informatie gegeven over de verschillende rechten en welke stappen dienen gezet te worden om deze te realiseren. Het rapport werd ook overgemaakt aan de maatschappelijke assistent van het OCMW die het gezin begeleidt en die het realiseren van de rechten verder kan opvolgen.

In totaal namen er 32 gezinnen deel aan het project. Het was expliciet de bedoeling om voornamelijk onderbeschermde en ongekende gezinnen te bereiken maar uit de evaluatie bleek dat slechts één van de gezinnen nog niet bekend was bij het OCMW.

**Contact:** Cindy Serrani, OCMW Genk; [Cindy.serrani@ocmwgenk.be](mailto:Cindy.serrani@ocmwgenk.be)

Om een dergelijk project te doen slagen en om mensen in onderbescherming op het spoor te komen, is het belangrijk om met verschillende diensten de handen in elkaar te slaan. Ook stads- of gemeentediensten kunnen hierin bijdragen aangezien de drempel naar deze diensten vaak veel lager is dan naar het OCMW. In Genk heeft het Sociaal Huis bijvoorbeeld drie sociale loketten, twee in de wijkcentra en één bij de stadsdiensten, waar mensen onder andere een tussenkomst voor stookolie kunnen aanvragen. Bijna de helft van de aanvragen wordt opgenomen aan het loket in het stadhuis waarna de verdere afhandeling door het OCMW gebeurt. Door een dergelijke brede samenwerking is er een basisnetwerk van voorzieningen beschikbaar om mensen in onderbescherming in het oog te krijgen, te bereiken en door te verwijzen naar de betrokken instantie in het netwerk. Zo kunnen mensen die momenteel moeilijk toegang vinden tot hulpverleningsinstanties, via sleutelfiguren en basisvoorzieningen (bijvoorbeeld basisscholen, migrantenorganisaties, vakbonden, mutualiteiten,...) toch opgespoord en bereikt worden. Zeker voor OCMW's is het belangrijk om een dergelijk netwerk uit te bouwen waarlangs ze signalen kunnen opvangen van mensen in onderbescherming. Het samenstellen van een lokale stuurgroep en netwerk is één van de basiscondities in het project Lokaal Proactief Kader om in de lokale context proactieve verbeteracties te formuleren en te realiseren.

### Lokaal Proactief Kader

In Vlaanderen zijn er 19 pilootgemeentes die deelnemen aan het Lokaal Proactief Kader om proactieve verbeteracties te formuleren in hun gemeente. Eerste stap in het project is om in elke gemeente een lokale stuurgroep op te richten die het project zal vertalen naar de lokale situatie. In de stuurgroep zijn minimaal het OCMW en een doelgroeporganisatie vertegenwoordigd. Deze stuurgroep wordt uitgebreid met strategische partners, zowel aan de kant van de hulp- en dienstverleners (denk aan CAW's, vakbonden, mutualiteiten, ...) als aan de kant van de doelgroep (buurtwerking, armenvereniging, straathoekwerk, inloopcentrum, opbouwwerk,...) die een belangrijke rol te spelen hebben in het bestrijden van onderbescherming. De nadruk wordt in dit project immers sterk gelegd op cliëntenparticipatie en het binnenbrengen van de stem van mensen uit de doelgroep.

De concrete samenstelling van de stuurgroep is afhankelijk van de focus die in het project wordt gelegd. In Halle wil men zich bijvoorbeeld specifiek richten op het bekendmaken van het OMNIO-statuut en het opsporen van potentiële rechthebbenden die dit recht nog niet benutten. Hiertoe werden volgende partners samengebracht om het project lokaal te dragen: OCMW Halle, Artsenkring, RISO Vlaams-Brabant, het buurthuis, stad Halle, de Vereniging Waar Armen Het Woord Nemen, Mutualiteiten en CAW.

Daarbij is het belangrijk om bij de uitbouw van het netwerk niet te eng te kijken en ook niet-evidente partners te betrekken die kunnen ingeschakeld worden in het vinden van mensen in



onderbescherming. In het pilootproject lokaal proactief handelen in Zuid-Oost-Vlaanderen (zie 1.) heeft Oudenaarde zich specifiek gericht op landbouwers, een groep die een hoger risico heeft om in onderbescherming te leven. Hiertoe werd een 'Erfbetredersnetwerk' opgestart waarin erfbetreders, vertrouwenspersonen van landbouwers zoals leveranciers van veevoeder en dierenartsen, werden aangesproken om landbouwers in onderbescherming te signaleren aan het OCMW. Daarnaast zijn er heel wat andere instanties die zicht hebben op mensen met financiële moeilijkheden en die daardoor kunnen helpen bij het identificeren van mensen in onderbescherming. Ter bestrijding van energiearmoede werd meer dan tien jaar geleden in elke Vlaamse gemeente de Lokale Advies Commissie (LAC) in het leven geroepen (Samenlevingsopbouw Antwerpen, 2008). Deze moet voorkomen dat huishoudens afgesloten worden van elektriciteit, gas of water. De LAC vergadert dan om advies te geven en een oplossing te zoeken wanneer een netbeheerder een verzoek tot afsluiting van elektriciteit of aardgas indient of wanneer een klant een verzoek tot heraansluiting indient. Op de LAC zijn drie actoren betrokken: de distributienetbeheerder, het OCMW en de klant. In het kader van deze LAC geven de distributienetbeheerders aan het LAC/OCMW door welke klanten problemen hebben met het betalen van hun energiefactuur. Op die manier is dit een goed kanaal om mensen op het spoor te komen die financiële problemen hebben en mogelijks in onderbescherming leven. Mensen die via de LAC terecht komen bij het OCMW zouden proactief geholpen zijn indien ook wordt nagegaan of zij geen aanspraak maken op bepaalde rechten die ze nu nog niet benutten. Naast distributienetbeheerders zouden ook andere kanalen, bijvoorbeeld sociale verhuurkantoren, op een dergelijke proactieve manier kunnen handelen. Mogelijks stellen zich hier problemen met de privacywetgeving. De vraag is dan of hiervoor oplossingen kunnen gevonden worden indien een dergelijke uitwisseling van informatie op een positieve manier wordt aangewend om mensen in onderbescherming op te sporen. Naast dit proactief opsporen van mensen zou hier ook een stap verder kunnen gegaan worden en geprobeerd worden om aan mensen die zich in deze situatie bevinden, automatisch bepaalde aanvullende rechten toe te kennen.

### 5.3. Automatische toekenning van rechten

De meest verstrekkende vorm van proactief handelen is de automatische toekenning van rechten. Hierdoor moeten de potentieel begunstigten zelf geen stappen meer ondernemen om hun recht te bekomen. Dit biedt potentieel rechthebbenden de beste waarborg dat ze hun rechten daadwerkelijk opnemen en dit op een manier die niet stigmatiserend is. De automatisering van dit proces is echter geen evidentie. Vaak beschikt de lokale overheid niet over gegevens van andere overheden en spelen er privacybeslommeringen die een automatische rechtentoekenning verhinderen. De automatisering van lokale rechten staat dan ook nog in zijn kinderschoenen.

Verschillende actoren op lokaal niveau formuleren ook een terughoudendheid ten opzichte van een automatische toekenning van rechten. Lokale besturen willen graag zelf de controle behouden over welke rechten ze toekennen, zonder dat deze afdwingbaar worden of automatisch worden toegekend. Zij zien rechten op lokaal niveau eerder als 'gunsten' die aan inwoners van een bepaalde gemeente worden toegekend dan als 'rechten' die afdwingbaar zijn. Vandaar ook hun terughoudendheid om veel publiciteit te maken rond de rechten die ze lokaal toekennen en, in sommige gevallen, de bewuste keuze om deze rechten niet te afficheren op de Rechtenverkenner. Ze vrezen dat door teveel bekendheid en een automatische toekenning van lokale rechten het huidige budget ontoereikend zal zijn. Momenteel verkiezen ze om het beperkte budget op basis van objectieve criteria toe te kennen aan diegenen die het meeste nood hebben aan ondersteuning. Een andere terughoudendheid die op het terrein wordt geformuleerd is dat met de automatische toekenning van verschillende voordelen, het leefloon wordt aangevuld met premies waardoor het wordt verhoogd en steeds dichter in de buurt komt van het minimumloon.

Hierdoor kan de automatische toekenning van rechten en premies een maatregel worden die activering tegengaat en mensen ontmoedigd om aan het werk te gaan.

Op lokaal niveau is er dan ook nog een hele weg te bewandelen om automatische rechtentoekenning verder uit te bouwen. Er is ook geen duidelijk overzicht van wat er hierrond momenteel op lokaal niveau gebeurt. In de Rechtenverkenner is enkel in de individuele fiche van rechten opgenomen hoe het recht wordt toegekend en of dit automatisch verloopt. Hierdoor is het niet mogelijk om op basis van de Rechtenverkenner een overzicht te krijgen van alle lokale rechten die automatisch worden toegekend.

### **5.3.1. Concrete voorbeelden van automatische toekenning van lokale rechten**

Om toch een zicht te krijgen op de rechten die automatisch worden toegekend op lokaal niveau hebben we voor 29 gemeentes alle lokale rechten in kaart gebracht op basis van de Rechtenverkenner en daarbij in elke rechtenfiche nagegaan of het recht automatisch wordt toegekend. De keuze voor de 29 gemeentes werd onder andere gebaseerd op vorig en lopend onderzoek rond het thema onderbescherming en proactief handelen binnen het HIVA, namelijk de 20 pilootgemeentes die momenteel deelnemen aan het Lokaal Proactief Kader en de 5 Zuid-Oost-Vlaamse gemeentes die deelnamen aan het pilootproject rond onderbescherming en proactief handelen (zie 1.). Deze keuze werd aangevuld met 4 gemeentes waarbij er op basis van vorig onderzoek of gesprekken met bevoorrechte getuigen een vermoeden was van good practice rond automatische rechtentoeekenning en proactief handelen. Dit leidde tot een overzichtsmatrix van lokale rechten voor de volgende 29 gemeentes:

- *20 pilootgemeentes Lokaal Proactief Kader:* Antwerpen, Beerse, Turnhout, Boom, Heist-op-den-Berg, Herentals, Lier, Halle, Leuven, Avelgem, Kortrijk, Roeselare, Bilzen, Overpelt, Lokeren, Ronse, Zelzate, Aalter, Eeklo en Gent.
- *5 Zuid-Oost-Vlaamse gemeentes:* Oudenaarde, Geraardsbergen, Herzele, Zwalm en Zottegem.
- *4 aanvullende gemeentes:* Brasschaat, Genk, Mechelen, Ledegem.

Een overzicht van de lokale rechten die automatisch worden toegekend in deze 29 gemeentes wordt weergegeven in tabel 3. Aangezien er geen eenduidige omschrijving is van wat onder automatische rechtentoeekenning wordt verstaan, zijn we voor dit overzicht aangewezen op de eigen interpretatie hierrond van de lokale besturen. Dit overzicht is gebaseerd op de gegevens die de gemeentes hebben ingegeven in de Rechtenverkenner.



**Tabel 3: Overzicht lokale rechten die automatisch worden toegekend op basis van 29 gemeentes**

Steden	Domein	Rechten op lokaal niveau	voor personen met een laag inkomen
Beerse	vervoer en mobiliteit	De Lijn - derdebetalerssysteem	
Genk	vervoer en mobiliteit	De Lijn - gratis Omnipas 60+	
Eeklo	welzijn en gezondheid	Mantelzorgpremie - stad Eeklo	
Mechelen	welzijn en gezondheid	Medische kosten - toelage	ja
Mechelen	energie	Energietoelage - OCMW Mechelen	ja
Beerse	gezin	Geboortepremie	
Overpelt	gezin	Geboortepremie Overpelt	
Ledegem	gezin	Geboorte- en adoptiepremie	
Genk	gezin	Geboorte- en adoptiepremie	
Brasschaat	gezin	Huwelijksjubileum en 100-jarigen - Premie	
Beerse	gezin	Huwelijksjubileum	
Eeklo	gezin	Kindertoelage - OCMW Eeklo	ja
Overpelt	cultuur, sport en vrije tijd	Knipoogcheques	
Zelzate	cultuur, sport en vrije tijd	Gratis zwemmen	
Eeklo	wonen/huisvesting	Huurtoelage - OCMW Eeklo	ja
Herentals	wonen/huisvesting	Huisvuil - korting op Diftar-systeem	ja
Lokeren	wonen/huisvesting	Huisvuil - tussenkomst in de huisvuilbelasting	ja
Gent	wonen/huisvesting	Huisvuil - tussenkomst in de afvalkosten	ja
Oudenaarde	onderwijs en vorming	Schooltoelage	ja
Mechelen	onderwijs en vorming	Nederlands voor anderstaligen - toelage aankoopkosten handboek	ja
Mechelen	onderwijs en vorming	Schoolactiviteiten - toelage voor leerlingen van het buitengewoon- en basisonderwijs	ja
Mechelen	belastingen en fiscale voordelen	Gemeentebelasting - vermindering	ja
Aalter	arbeid	Tewerkstellingspremie voor personen met een handicap in een beschermde werkplaats	

Bij automatische rechtentoekenning krijgt de burger het recht toegekend zonder zelf enig initiatief te moeten ondernemen. De gegevens die nodig zijn om het recht toe te kennen worden uit andere bronnen verzameld zodat de burger zelf geen aanvraag meer moet doen. In de praktijk blijken lokale besturen daarbij in eerste instantie te rade te gaan bij de gegevens die bij het eigen bestuur beschikbaar zijn. Op lokaal niveau gaat het dan voornamelijk over het bevolkingsregister van de stad/gemeente waarin gegevens zoals de gezinssituatie en de leeftijd van de inwoners is opgenomen. Deze informatie vormt voor de lokale besturen dan ook een relatief gemakkelijke invalspoort om rechten toe te kennen.

### Derdebetalerssysteem De Lijn

Een derdebetalerssysteem houdt in dat een lokaal bestuur, een werkgever of een andere derde partij (een deel van) de openbaarvervoerkosten van de reizigers op zich neemt. De reiziger reist daardoor gratis of goedkoper met de bussen en trams van De Lijn. Er zijn verschillende systemen waaruit de derdebetalen kan kiezen. De specifieke regeling verschilt dan ook naargelang stad of gemeente.

De **gemeente Beerse** biedt bijvoorbeeld een derdebetalersstelsel in samenwerking met De Lijn. Bij deze samenwerking betalen de gemeenten Beerse, Vosselaar, Turnhout en Oud-Turnhout een deel van de kosten voor het openbaar vervoer binnen de grenzen van het stedelijk gebied Turnhout. Deze tussenkomst wordt automatisch verrekend bij de aankoop van een biljet of 10-rittenkaart bij de voorverkooppunten of op de bus. Wanneer een biljet op de bus wordt gekocht, wordt de tussenkomst verrekend op basis van de opstapplaats. Doordat de premie wordt toegekend aan alle reizigers op het grondgebied wordt vermeden dat er extra gegevens moeten worden opgevraagd.

In Vlaanderen kunnen 65-plussers gratis gebruik maken van de diensten van De Lijn. Zij ontvangen hiertoe de gratis Omnipas 65+ van de Vlaamse overheid. De **stad Genk** breidt dit aanbod uit naar alle inwoners tussen 60 en 64 jaar en biedt hen ook een gratis busabonnement van De Lijn aan. Personen die recht hebben op de seniorenkaart krijgen deze automatisch thuis gestuurd.

Zie: [http://www.delijn.be/u\\_bent/overheid/derdebetalersstelsel\\_per\\_stad\\_gemeente.htm](http://www.delijn.be/u_bent/overheid/derdebetalersstelsel_per_stad_gemeente.htm)

Voor de automatische toekenning van rechten aan specifieke kwetsbare doelgroepen, bijvoorbeeld mensen met een laag inkomen, zijn lokale besturen afhankelijk van gegevens die ze bekomen via andere instanties, onder andere de KSZ. Zelf beschikken ze niet over de nodige informatie om te bepalen of mensen aan deze voorwaarden (bijvoorbeeld OMNIO-statuut, IGO, leefloon, ...) voldoen. Onderstaande voorbeelden tonen aan hoe bepaalde gemeentes werk hebben gemaakt van een dergelijke koppeling met de KSZ.

#### Korting op DIFTAR-systeem

DIFTAR is de afkorting van geDIFferentieerd TARief. DIFTAR maakt het mogelijk om de kosten voor de afvalverwerking rechtvaardig te verdelen. Naarmate je minder afval meegeeft, zal je minder betalen. Hiermee tracht het DIFTAR-systeem de hoeveelheid afval te verminderen.

De **stad Herentals** vindt het belangrijk dat wie veel vervuult ook meer betaalt, maar ook dat de laagste inkomens niet in de problemen komen. Daarom is er in Herentals een systeem van sociale toelagen in DIFTAR voor mensen die tijdelijk veel (medisch) afval hebben en voor mensen met de laagste inkomens. Inwoners van de stad Herentals storten via overschrijving een beginkrediet van 50 euro op de DIFTAR-rekening van de stad. Maandelijks wordt een bedrag van dit beginkrediet afgenomen naargelang het gewicht aan afval dat de inwoner gedeponneerd heeft. Wanneer het krediet lager is dan 5 euro kan het krediet opnieuw worden aangevuld met een nieuwe overschrijving. De stad kent aan bepaalde doelgroepen kortingen toe op dit DIFTAR-systeem:

- Voor gezinnen met jonge kinderen onder de 3 jaar (25 euro per jaar);
- Voor incontinentiepatiënten (75 euro);
- Voor dialyse- en stomapatiënten (20 euro);
- Voor al wie het WIGW- of OMNIO-statuut bij het ziekenfonds heeft (10 euro).

Deze toelage moet niet zelf aangevraagd worden maar wordt door de stad automatisch gestort op de DIFTAR-rekening van de inwoner. De stad maakt hiervoor gebruik van een koppeling van de identiteit van de belastingsplichtige met de gegevens van de kruispuntbank. De betrokkenen kunnen deze subsidie terugvinden op hun jaarlijkse overzichtsfactuur van DIFTAR. Alleen aan incontinentie- en stomapatiënten wordt wel gevraagd om zelf een aanvraag te doen en een medisch attest van de dokter of het ziekenfonds voor te leggen.

Zie: <http://www.herentals.be/diftar>

### Vermindering algemene gemeentebelasting

De **stad Mechelen** verleent aan bepaalde belastingplichtigen een toelage in de algemene gemeentebelasting. De toelage geldt voor inwoners van Mechelen die:

- Recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming van hun ziekenfonds;
- Recht hebben op het gewaarborgd inkomen voor bejaarden of de inkomensgarantie voor ouderen (IGO);
- Een tegemoetkoming als gehandicapte krijgen;
- Kinderen hebben die recht hebben op verhoogde kinderbijslag;
- Het leefloon ontvangen of financiële hulp krijgen van het OCMW.

Via de gegevens van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, wordt er op het aanslagbiljet al rekening gehouden met de vermindering. Indien de vermindering toch niet werd verrekend kan men ten laatste twee maanden na de verzending van het aanslagbiljet de vermindering aanvragen bij de Dienst Financiën van de Stad Mechelen.

Zie: <http://www.mechelen.be/1505/downloads/409/sociaal-kwetsbare-personen.html>

Het voorbeeld van Mechelen toont aan hoe een automatische vermindering van de algemene gemeentebelasting voor inwoners uit bepaalde kwetsbare doelgroepen geautomatiseerd kan worden. In andere gemeentes moet hier echter nog steeds een aanvraagformulier voor worden ingediend. Dit toont opnieuw het belang aan van een goede kennisdeling en het uitwisselen van good practices tussen lokale besturen (zie 4.2.).

### 5.3.2. Administratieve vereenvoudiging

Wanneer het niet mogelijk is om een recht automatisch toe te kennen zou er steeds naar moeten worden gestreefd om de administratieve stappen die de persoon in kwestie moet zetten, zoveel mogelijk te vereenvoudigen en te elimineren waar mogelijk. Zoveel mogelijk gegevens zouden tussen betrokken instellingen moeten uitgewisseld worden zodat het dossier van de potentieel rechthebbende sneller kan worden samengesteld met een minimaal initiatief van de betrokkene zelf. Zeker voor maatschappelijk kwetsbare groepen is het telkens opnieuw moeten geven van dezelfde informatie een onnodige drempel voor het verwerven van hun rechten. Lokale besturen kunnen hierin zelf proactief optreden door formulieren of brieven op te sturen naar mensen die aanspraak maken op een bepaald recht en waarmee ze het recht kunnen bekomen. Het gaat dan niet om automatische rechtentoekenning in de strikte zin van de term, maar wel om proactief handelen: het initiatief ligt bij het bestuur en onnodige tussenstappen of aanvraagformulieren worden vermeden.

### Cultuur, sport en vrijetijdsparticipatie

Ieder kind in **Overpelt** krijgt tussen zijn 4 en 15 jaar jaarlijks een chequeboekje ter waarde van 12,5 euro. Hiermee kunnen zij hun deelname aan gemeentelijke en schoolactiviteiten betalen. Ook het lid- en kampgeld van jeugdverenigingen kunnen zij met deze cheques financieren. Via het OCMW/Sociaal Huis krijgen bepaalde gezinnen extra boekjes. Zo kunnen deze kinderen op een onopvallende (niet stigmatiserende) manier van dit extra voordeel genieten. De toekenning van dit recht gebeurt automatisch op basis van de gegevens van het bevolkingsregister. De gezinnen krijgen een brief en kunnen daarmee de chequeboekjes afhalen in het gemeentehuis.

De gemeente **Zelzate** laat 6-, 15-, 40- en 55-jarigen gedurende een jaar gratis zwemmen. Personen die hiervoor in aanmerking komen ontvangen een persoonlijke brief van het College van Burgemeester en Schepenen. Zij kunnen met deze brief en een pasfoto hun gratis zwempas ontvangen op de Sportdienst van de gemeente.

### Gratis huisvuilzakken

Stad **Gent** geeft gratis huisvuilzakken (stedelijk gebied) of een verhoging van hun ophaalkrediet (landelijk gebied) aan inwoners die aan bepaalde voorwaarden voldoen. Volgende gezinnen in Gent komen hiervoor in aanmerking:

- Recht hebben op een verhoogde tegemoetkoming van de verzekering voor geneeskundige verzorging;
- Recht hebben op het OMNIO statuut.

De toelage wordt automatisch toegekend. De betrokkenen ontvangen begin september per post een bon (of extra ophaalkrediet) waarmee ze de gratis huisvuilzakken kunnen afhalen in een aantal verdeelpunten.

Zie: [www.gent.be](http://www.gent.be)

### Geboorte- en adoptiepremie

Versillende gemeentes, maar ook vakbonden en mutualiteiten, kennen een geboorte- en adoptiepremie toe aan gezinnen die een kind hebben gekregen. Deze gebeurtenis is een eenduidige gelegenheid om een gunst toe te kennen en ouders moeten alleszins hun kind aangeven bij de dienst bevolking van de gemeente. De manier waarop gemeentes een geboortepremie toekennen, kan verschillende vormen aannemen.

Gemeentes kiezen doorgaans voor het uitreiken van een premie of voor het geven van cadeaubonnen aan de gezinnen. Indien men kiest voor optie één (de premie) heeft men het rekeningnummer van het gezin nodig om de premie te kunnen uitreiken. Aangezien ouders zelf naar de dienst bevolking moeten komen om hun kind te laten registeren, zou dit moment kunnen gebruikt worden om ook naar het rekeningnummer van het gezin te vragen. Op die manier kan de geboortepremie achteraf automatisch worden toegekend en moet er voor de rest geen aanvraagformulier meer worden ingevuld.

Andere gemeentes schenken cadeaubonnen aan gezinnen met een pasgeborene. Hierdoor wordt het ontbreken van het rekeningnummer van het gezin vermeden. In principe zouden de cadeaubonnen dan ook kunnen bezorgd worden op het moment van de aangifte bij de Burgerlijke Stand of zouden deze achteraf per post kunnen worden toegestuurd. Gezinnen met een pasgeboren of een geadopteerd kind in **Ledegem** krijgen bijvoorbeeld automatisch een waardebon voor het verschuldigde bedrag thuisgestuurd. In andere gemeentes moet soms nog een aanvraagformulier door het gezin worden ingediend bij de Burgerlijke Stand. Deze onnodige administratieve tussenstap zou kunnen vermeden worden.

### 5.3.3. Koppeling met al verworven rechten

Een andere manier om rechten automatisch toe te kennen is door deze te koppelen aan een ander recht dat de persoon al verworven heeft. Door de voorwaarden voor het realiseren van verschillende rechten op elkaar af te stemmen, kunnen gegevens die over personen beschikbaar zijn efficiënt gebruikt worden om hen ook andere rechten toe te kennen. De vraag is echter of het hier ook over een zuiver automatische toekenning gaat aangezien de persoon in kwestie oorspronkelijk zelf de stap heeft gezet naar het OCMW of een andere instantie om gegevens door te geven of een aanvraag in te dienen. Nadien worden er op basis van deze gegevens aanvullende rechten toegekend. Mensen die nergens gekend zijn of die het eerste recht niet opnemen blijven hiermee echter nog altijd buiten beeld en komen in een extra kwetsbare positie van onderbescherming terecht. Er zijn bijvoorbeeld heel wat potentieel rechthebbenden die het OMNIO-statuuut niet realiseren hoewel er aan dit statuut ook tal van andere voordelen gekoppeld zijn. Deze strategie van proactief handelen is dan ook enkel een goed middel om mensen in onderbescherming die al gekend zijn te ondersteunen om andere rechten op te nemen.

#### OCMW Oudenaarde

De kansentas van **OCMW Oudenaarde** biedt mensen met een laag inkomen de mogelijkheid om tegen sterk verminderde tarieven te genieten van tal van culturele en vrijetijdsinitiatieven. De kansentas wordt gratis aangeboden aan inwoners van Oudenaarde die behoren tot één van de volgende groepen:

- Mensen die het leefloon ontvangen;
- Mensen die de inkomensgarantie voor ouderen (IGO) ontvangen;
- Mensen in budgetbeheer of collectieve schuldenregeling;
- Mensen met een inkomen dat lager is dan de Europese armoedegrens (EU-SILC norm).

De kansentas kan aangevraagd worden bij het OCMW van Oudenaarde en wordt toegekend na een sociaal onderzoek. De kansentas wordt telkens voor één jaar toegekend. Voor alle inwoners die zich bij het OCMW aanmelden wordt ook nagegaan of zij recht hebben op de kansentas. Personen die in Oudenaarde recht hebben op deze kansentas kunnen daaraan gekoppeld ook aanspraak maken op andere rechten.

OCMW Oudenaarde heeft een convenant afgesloten met alle scholen in Oudenaarde om aan kinderen met een kansentas automatisch een vermindering op hun schoolfactuur toe te kennen. Het OCMW geeft hiertoe de namen van de kinderen met een kansentas door aan de betrokken scholen. Ouders hebben hiertoe hun toestemming gegeven bij het ontvangen van de kansentas. De vermindering is van toepassing op ééndaagse of meerdaagse schoolactiviteiten (bijvoorbeeld sportdagen, bos- en zeeklassen, uitstappen,...), maar niet op andere schoolkosten (bijvoorbeeld maaltijden, studieboeken,...). De kosten voor deze activiteiten worden verdeeld over de drie partijen: 25% wordt gedragen door het OCMW, 25% door de school en 50% door het gezin. Deze vermindering is automatisch in rekening gebracht op de factuur die het gezin ontvangt.

**Contact:** Guido Spanhove, OCMW Oudenaarde, [gs@ocmwoudenaarde.be](mailto:gs@ocmwoudenaarde.be)

#### Stad Eeklo

De provincie Oost-Vlaanderen reikt een mantelzorgpremie uit aan personen of gezinnen die bij hen thuis een inwonend zorgbehoevende persoon verzorgen. Om aanspraak te maken op deze premie moet een aanvraagformulier worden binnengebracht bij de provincie.

**Stad Eeklo** kent een aanvullende, stedelijke mantelzorgpremie toe aan de gezinnen die ook de provinciale premie krijgen. Doordat de voorwaarden voor de stedelijke premie dezelfde zijn als voor de provinciale premie moeten er geen extra gegevens opgevraagd worden en kan de premie automatisch worden uitgereikt.

### 5.3.4. Lokale besturen als intermediair in het realiseren van bovenlokale rechten

Naast het toekennen van eigen lokale rechten kunnen lokale besturen ook een belangrijke rol spelen in het toegankelijker maken van rechten die op bovenlokaal niveau worden aangeboden. Lokale besturen treden dan op als tussenpersoon tussen de burgers en de voordelen die door hogere overheden worden uitgereikt.

#### NMBS – Kortingskaart grote gezinnen

Gezinnen met minstens 3 kinderen jonger dan 25 jaar ten laste kunnen een kortingskaart voor grote gezinnen krijgen om aan verminderd tarief met de trein te reizen. Ouders moeten hiertoe een aanvraagformulier invullen. Dit formulier kan gedownload worden op de website van de NMBS of kan afgehaald worden aan het loket in een station. Dit ingevulde formulier moet gelegaliseerd worden door het gemeentebestuur. Nadien kan met dit ingevulde aanvraagformulier de kortingskaart aangemaakt worden aan het loket van elk Belgisch station.

In deze aanvraagprocedure zijn er heel wat tussenstappen die door de burger zelf moeten gezet worden. Deze kunnen voor mensen in armoede een extra drempel vormen om het recht aan te vragen. Nochtans zijn er slechts weinig voorwaarden die moeten vervuld zijn om dit recht toe te kennen. De gezinssituatie en dus het aantal kinderen is informatie die beschikbaar is in het bevolkingsregister. Lokale besturen zouden hier het initiatief kunnen nemen om het aanvraagformulier voor het gezin in te vullen en aan het gezin of rechtstreeks aan de NMBS te bezorgen. Op die manier worden onnodige tussenstappen vermeden waarbij de burger opnieuw gegevens moet verschaffen die in principe beschikbaar zijn.

#### OMNIO-statuut

**Halle** is één van de 20 gemeenten die deelneemt aan het Lokaal Proactief Kader om proactieve verbeteracties in de gemeente te installeren. Zij hebben als specifieke focus gekozen om het OMNIO-statuut beter bekend te maken bij potentiële rechthebbenden. In de eerste fase van het project heeft een maatschappelijk werker van het OCMW alle inwoners van een achtergestelde straat in Halle bezocht om uitleg te geven over het OMNIO-statuut en mensen toe te leiden naar de mutualiteiten om dit recht aan te vragen.

Ook **mutualiteiten** zetten hier sterk op in. Zo heeft de Socialistische Mutualiteit in West-Vlaanderen vrijwilligers opgeleid rond het OMNIO-statuut om bij potentieel rechthebbenden aan huis te gaan en hen te informeren over het statuut. Ook de CM doet inspanningen om het OMNIO-statuut te realiseren voor mensen die hier recht op hebben door een actieve inspanning om mensen in een moeilijke financiële situatie te detecteren. In afwachting van een automatische toekenning van het OMNIO-statuut doet CM een oproep aan al wie een bruto-gezinsinkomen heeft dat lager ligt dan 15.606 euro (plus 2.889 euro per gezinslid) om zich te melden bij het ziekenfonds.

### School -en studietoelage

Momenteel werkt de Vlaamse overheid aan de automatische toekenning van de school- en studietoelage (zie 3.1.). In afwachting van deze automatisering wordt er sterk ingezet op het proactief informeren van potentieel rechthebbenden en hiervoor wordt onder andere samengewerkt met intermediairs om het niet-gebruik zoveel mogelijk terug te dringen.

Op dit moment kan de studiefinanciering via drie kanalen aangevraagd worden: een aanvraag op papier, een digitale aanvraag en een digitale aanvraag via intermediairs. Voor deze laatste mogelijkheid is er een samenwerking met OCMW's, steden en gemeenten en andere intermediaire partners om de drempel van het digitale aanvraagstelsel te verlagen. Zij spelen een belangrijke rol in het ondersteunen van potentiële rechthebbenden bij hun aanvraag.

## 6. Algemene aandachtspunten en aanbevelingen

Automatische rechtentoekenning en proactieve dienstverlening zijn belangrijke instrumenten in de strijd tegen onderbescherming en het niet-gebruik van sociale rechten. Automatische rechtentoekenning wordt daarbij vaak als de gouden standaard en de beste garantie voor realisatie van rechten naar voor geschoven. Desondanks is toch enige voorzichtigheid geboden bij de implementatie van automatische rechtentoekenning in de praktijk. We bespreken hieronder enkele aandachtspunten en aanbevelingen.

### 6.1. Automatische rechtentoekenning als onderdeel van proactief handelen

Automatische rechtentoekenning is slechts één onderdeel van proactief handelen. Het zal echter niet mogelijk zijn om dit voor alle rechten te realiseren. Vandaar blijft het cruciaal om ook op de andere sporen van proactief handelen in te zetten. Mensen in armoede hebben vaak weinig zicht op welke rechten ze aanspraak kunnen maken. Het louter automatisch toekennen van rechten werkt deze onwetendheid nog verder in de hand. Het proactief informeren van mensen over hun sociale rechten blijft dan ook een belangrijke piste. Op die manier wordt ook vermeden dat mensen in een puur afhankelijke positie worden geplaatst waarin hun rechtenrealisatie volledig wordt overgenomen. Een combinatie van het verstrekken van informatie en een automatische rechtentoekenning geeft mensen ook de mogelijkheid om rechten te weigeren ('opt-out') (Scheys & Jansegers, 2012). Bijvoorbeeld automatische toekenning van rechten die gekoppeld zijn aan het statuut van 'handicap' kan mensen een stempel van 'gehandicapt' geven terwijl ze dit zelf niet zo ervaren. Zij zouden de mogelijkheid moeten hebben om al dan niet akkoord te gaan met de toekenning van het recht. Automatische rechtentoekenning is dus een belangrijk instrument in de armoedebestrijding, maar dient gecombineerd te worden met andere initiatieven van proactief handelen. Ten slotte houdt automatisering van het toekennen van rechten ook de mogelijkheid in van automatische afschaffing van rechten waardoor mensen (en in het bijzonder de meest kwetsbare ) in de problemen kunnen raken (zie ook 6.5.).



## 6.2. Nood aan begeleiding en een persoonlijke aanpak op maat

De automatische toekenning van rechten mag niet ten koste gaan van een persoonlijke aanpak op maat voor mensen in armoede. Voor mensen in een kwetsbare positie blijven persoonlijk contact en begeleiding een belangrijke factor. De ervaringen van het Tuppercare-project in Gent leren dat het voor mensen heel moeilijk bleek om zonder ondersteuning zelf aan de slag te gaan met de Rechtenverkenner om een persoonlijk profiel aan te maken (Samenlevingsopbouw Gent, 2012). Ook voor het zetten van effectieve stappen naar het realiseren van rechten hebben mensen vaak nood aan vertrouwensfiguren om hen hierin te ondersteunen. Deze ondersteuning kan verschillende gradaties aannemen en door verschillende actoren aangeboden worden naargelang de noden van de persoon. Sommigen zijn gebaat met een telefonische opvolging, anderen hebben nood aan iemand die het hele traject met hen meevolgt. In de eerste plaats blijft het informele netwerk van mensen belangrijk als eerste ondersteuningsbron waarop zij kunnen terugvallen. Dit informele netwerk kan versterkt worden door vrijwilligers aan te stellen als buddy om mensen te ondersteunen in het realiseren van hun rechten, als aanvulling op het klassieke hulp- en ondersteuningsaanbod. Basisidee van het empowermentkader is dat mensen net des te sterker kunnen groeien in hun kracht door positieve verbindingen en krachtgerichte ondersteuning vanuit de omgeving.

## 6.3. Aandacht voor bijzondere, kwetsbare doelgroepen

Een bekommernis die we hoorden tijdens het onderzoek is dat een automatische toekenning van sociale rechten eerder voordelig zal zijn voor mensen die binnen 'standaardcategorieën' vallen. Voor deze personen biedt een automatische toekenning een betere garantie op de realisatie van hun rechten. Belangrijk is echter om niet te vergeten dat wellicht net de meest kwetsbare mensen, mensen met een multicomplexe problematiek, net buiten deze 'standaardcategorieën' vallen en dus met een automatisering van rechten mogelijk niet zullen bereikt worden. Naast initiatieven om automatisering te bevorderen dient dan ook blijvende aandacht uit te gaan naar bijzondere risicogroepen op onderbescherming, bijvoorbeeld dak- en thuislozen, mensen zonder papieren en vluchtelingen die wellicht heel kwetsbare groepen in onderbescherming vormen. Bij gebrek aan vaste verblijfplaats ontlopen deze laatste groepen vaak verschillende rechten waarop ze aanspraak kunnen maken en ook bij een automatische toekenning van rechten zullen zij doorgaans uit de boot vallen. Ook (kleine) zelfstandigen en landbouwers worden genoemd als doelgroepen die extra aandacht verdienen.

Het toekennen van rechten op basis van reeds verworven rechten of statuten dient dan ook steeds met de nodige voorzichtigheid gebeuren. Enerzijds biedt een bepaald statuut een gemakkelijke ingangspoort om andere, aanvullende rechten toe te kennen aan mensen die onder dit statuut vallen. Anderzijds lopen potentieel rechthebbenden die dit statuut nog niet gerealiseerd hebben hierdoor ook verschillende andere rechten mis waardoor hun situatie van onderbescherming vergroot. Automatische rechtentoekenning is dan ook een waardevol, maar geen allesomvattend instrument in de strijd tegen onderbescherming. Door op lokaal niveau sterk in te zetten op het vormen van een netwerk van partners met diverse, soms niet-evidente partners kunnen mensen die dreigen uit de boot te vallen, actief en proactief opgespoord worden.



## 6.4. Armoedebestrijding en fraudebestrijding en alertheid voor 'fouten'

Het nastreven van een automatische rechtentoekenning is een belangrijk middel in de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Een samenleving die inzet op automatische rechtentoekenning wil garanderen dat mensen hun rechten realiseren en daardoor mensen versterken en hun kwaliteit van leven verbeteren. Automatische rechtentoekenning is hiertoe een effectief middel, zeker voor personen in een kwetsbare positie en met een laag inkomen. Op voorhand moet dan wel gegarandeerd zijn dat alle rechthebbenden het recht ook daadwerkelijk toegekend krijgen en dat niet-rechthebbenden het recht niet onterecht ontvangen. Men dient met andere woorden waakzaam te zijn voor het Mattheüseffect waarbij het recht eerder voordelig wordt voor personen die eigenlijk niet tot de beoogde (kwetsbare) doelgroep behoren. Op die manier zou de maatregel het doel van armoedebestrijding voorbij streven. In die zin dienen armoedebestrijding en fraudebestrijding dan ook een én-én verhaal te vormen in het kader van automatische rechtentoekenning.

Men dient ook steeds bijzonder waakzaam te zijn voor mogelijke fouten die sluipen in het complexe proces van gegevensuitwisseling en bestandskoppeling. Zowel om te garanderen dat mensen in onderbescherming niet onterecht uit de boot vallen als dat de toekenning van het recht ten onrechte aan personen zou gegund worden. Een klassieke aanvraagprocedure op papier parallel aan het automatische proces kan dergelijke fouten op het spoor komen.

## 6.5. Perspectief van de burger centraal

Het inzetten op automatisering dreigt soms verengd te worden tot het koppelen van gegevens en databanken. Deze administratieve logica gaat echter voorbij aan het perspectief van de persoon in kwestie die zich in een situatie van onderbescherming bevindt en voor wie het realiseren van bepaalde rechten een groot verschil kan maken. Rechten worden bijvoorbeeld vaak toegekend op basis van het feitelijke inkomen. Een verborgen groep van onderbeschermden wordt echter zichtbaar wanneer rekening wordt gehouden met het verschil tussen het inkomen en het beschikbaar inkomen (Steenkens, 2012). Dit verschil is te wijten aan inhoudingen omwille van onder andere schulden, alimentatie en/of woonlasten. Een toekenning van rechten op basis van inkomen kan een groep van mensen uitsluiten die een laag beschikbaar inkomen hebben maar van wie het feitelijk inkomen hoger ligt. Het perspectief van de persoon in onderbescherming dient dan ook steeds centraal te blijven staan en te primeren boven de administratieve logica.

Om bij de uitwerking van nieuwe maatregelen en beleidsbeslissingen het perspectief van personen met een laag inkomen binnen te brengen heeft de Vlaamse Regering de *armoedetoets* gelanceerd. Nieuwe beleidsmaatregelen zullen systematisch getoetst worden op hun gevolgen voor mensen in armoede. Deze toets is ook cruciaal bij de automatisering van rechten. Zoals hoger vermeld is er bij het automatisch toekennen van rechten ook het risico van automatische schrapping. Dit kan voor mensen in een kwetsbare positie grote gevolgen hebben wanneer ze plots niet meer kunnen rekenen op bepaalde premies die ze voordien toegekend kregen. Men kan zich dan ook afvragen of rechten steeds met een beperkte duurtijd moeten worden toegekend en wat hiervan de gevolgen zijn voor de personen in kwestie. Het perspectief van de persoon dient hier dan ook steeds in rekening te worden genomen.

## 6.6. Harmoniseren en vereenvoudigen van de wetgeving

De toenemende complexiteit van de wetgeving maakt dat mensen in armoede nog moeilijk de weg vinden om te weten waar ze recht op hebben. Dit is een sterke belemmering om uit hun positie van onderbescherming te geraken. De ingewikkelde sociale regelgeving is ook het belangrijkste knelpunt dat een verdere realisatie van automatische rechtentoekenning in de weg staat. Sociale wetten worden gereguleerd vanuit verschillende overheidsinstanties en de concepten en begrippen die daarin gehanteerd worden, zijn veelal niet op elkaar afgestemd. Onder andere de begrippen inkomen en gezinssamenstelling worden door diverse wetgevende instanties anders ingevuld waardoor een eenvoudige koppeling of overname van gegevens niet mogelijk is. De dienst Wetsmatiging van de Vlaamse overheid zet hier sterk op in om deze begrippen te uniformiseren en de regelgeving te vereenvoudigen. Voor het begrip inkomen werden hier al stappen vooruit gezet (zie 3.1.).

Bij nieuwe regelgeving of het opmaken van nieuwe wetten zou dan ook steeds de toets moeten gemaakt worden om de noties hierin zoveel mogelijk te synchroniseren met bestaande begrippen en wetten. Deze administratieve vereenvoudiging en harmonisering maakt dat afstemming en uitwisseling tussen verschillende gegevensbronnen makkelijker wordt in de toekomst. Daarom zou elke nieuwe beleidsbeslissing de e-government toets moeten doorstaan om systematisch en transversaal sociale concepten en begrippen in het besluitvormingsproces op elkaar af te stemmen.

## 6.7. Aanbevelingen voor automatische rechtentoekenning op lokaal niveau

### *Stimuleren van kennisdeling en optimalisering en betere benutting van de Rechtenverkenner*

Automatische rechtentoekenning op lokaal niveau staat momenteel eerder nog in de kinderschoenen. Kennis- en ervaringsuitwisseling tussen gemeentes kan dit proces een duw in de rug geven aangezien sommige gemeentes hier al verder in staan dan andere gemeentes.

De Rechtenverkenner bevat op dit moment in principe alle informatie om een leer- en uitwisselingsplatform te zijn tussen steden en gemeenten, maar op dit moment wordt deze kennis niet efficiënt ontsloten. Om kennisdeling tussen lokale besturen mogelijk te maken zou er per recht (of cluster van rechten) moeten kunnen opgezocht worden in welke andere steden of gemeenten dit recht wordt toegekend. Het uitzuiveren van concepten en terminologie in rechten is hiertoe een cruciale voorwaarde. Gelijkaardige rechten worden in de Rechtenverkenner immers door verschillende gemeenten vaak met andere benamingen aangeduid waardoor kennisdeling wordt bemoeilijkt. Zeker in termen van automatische rechtentoekenning kan deze kennisuitwisseling een meerwaarde vormen om op lokaal niveau sterker in te zetten op dit thema. Hiertoe zou in de Rechtenverkenner ook duidelijker moeten worden aangegeven welke rechten op dit moment op lokaal niveau automatisch worden toegekend. Het automatisch toekennen zou bijvoorbeeld een zoekfilter kunnen worden op de website waardoor alle rechten die automatisch worden toegekend kunnen worden opgezocht.

### *Oplijsten van goede praktijken en uitvoeren van intensieve casestudie(s)*

Dit rapport is een eerste aanzet om door de oplijsting van een aantal goede praktijken inspiratie te bieden voor lokale besturen om werk te maken van automatische rechtentoekenning. Deze exploratie zou echter verder moeten aangevuld worden. Om dit thema verder uit te spitten zou

het goed zijn om één of meerdere gemeente(s) als casestudie(s) verder intensief uit te diepen en daarbij verschillende lokale stakeholders rond de tafel te brengen om mogelijkheden en knelpunten van automatische rechtentoekenning in de lokale context te analyseren.

#### *Onnodige tussenstappen vermijden*

Wanneer het niet mogelijk is om een recht automatisch toe te kennen, zou er steeds naar moeten worden gestreefd om de administratieve stappen die de persoon in kwestie moet zetten, zoveel mogelijk te vereenvoudigen en te elimineren waar mogelijk. Men dient zich steeds af te vragen of het nodig is om burgers een aanvraag te laten doen. Lokale besturen kunnen hierin zelf proactief optreden door formulieren of brieven op te sturen naar mensen die aanspraak maken op een bepaald recht en waarmee ze het recht kunnen realiseren. Het gaat dan niet om een volledig automatische rechtentoekenning, maar het initiatief ligt op die manier wel bij het bestuur en onnodige tussenstappen of aanvraagformulieren worden op die manier vermeden.

#### *Belang van netwerken, outreaching, empowerende contacten en laagdrempelige ontmoeting*

Daarnaast blijft het erg belangrijk om in de lokale context een netwerk uit te bouwen van organisaties en sleutelfiguren om mensen in onderbescherming op het spoor te komen. Door een dergelijke brede samenwerking is er een basisnetwerk van voorzieningen beschikbaar om mensen in onderbescherming op te sporen, te bereiken en door te verwijzen naar de betrokken instantie in het netwerk. Outreachend werken is hierbij aan de orde. Ten slotte dient het belang van persoonlijke empowerende contacten en kansen op laagdrempelige ontmoeting blijvend onderstreept te worden in de strijd tegen armoede én onderbescherming.

We hopen van harte dat deze publicatie (lokale) overheden stimuleert bij de verdere uitbouw van een positief, proactief beleid ter bestrijding van onderbescherming.

## Referenties

Blomme, M. (eindred.) (2012), *Onderbescherming en proactief handelen. Zuid-Oost-Vlaanderen 2010-2012*. Gent: Samenlevingsopbouw Oost-Vlaanderen.

Bouckaert, N. & Schokkaert, E. (2011), *A first computation of non-take-up behavior in the 'leefloon'*. FLEMOSI discussion paper 6. Leuven: KULeuven, Centrum voor Economische Studieën.

D'Olieslager, T. (2009), *Voorstellingstekst Rechtenverkenner*, Vlaamse Overheid – Afdeling Welzijn en Samenleving, [www.rechtenverkenner.be](http://www.rechtenverkenner.be).

Groenez, S. & Nicaise, I. (2002), 'Sociale bijstand – zeef of vangnet'? Naar een pro-actief armoedebeleid, *De Gemeente*, 10 (oktober), p.47-51.

Hak, A.W., Piepers, H. & van Putten, B. (2001), *Naar een proactief werkende overheid. Een handreiking voor gemeenten die hun burgers proactief van dienst willen zijn*, Programmabureau Overheidsloket 200, Den Haag.

Hernanz, V., Malherbet, F. & Pellizzari, M. (2004), *Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence*. OECD social, employment and migration working papers No. 17. Paris: OECD, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs.

Lieten, I. (2013), *Conceptnota aan de Vlaamse Regering, automatische toekenning sociale rechten – proactieve dienstverlening*, Interne conceptnota Vlaamse minister van Innovatie, Overheidsinvesteringen, Media en Armoedebestrijding.

Pauwels, F., Sannen, L., Van Regenmortel, T. & Steenssens, K. (2011), Onderbescherming en proactief handelen. Samen op zoek naar oorzaken en remedies in Zuid-Oost Vlaanderen, *OCMW Visies*, 2, p.19-23.

Pulinx, E., (2012), *Het OMNIO-statuut*, Powerpointpresentatie ter gelegenheid van de studiedag automatische rechtentoekenning op 27 november 2012.

Robben, F., (2012), *Automatische toekenning van rechten in de sociale sector*, Powerpointpresentatie ter gelegenheid van de studiedag automatische rechtentoekenning op 27 november 2012.

Samenlevingsopbouw Antwerpen (2008), *Leidraad voor een goede praktijk van de Lokale Adviescommissie (LAC)*, Samenlevingsopbouw Antwerpen provincie vzw.

Samenlevingsopbouw Gent (2012), *Signalenbundel Rechtenverkenner. Op basis van ervaringen opgedaan tijdens de werking met de Rechtenverkenner op het Tuppercare-project van Samenlevingsopbouw Gent vzw en het proeftraject Rechtenverkenner van OCMW Gent*, Intern werkdocument Samenlevingsopbouw Gent.

Sannen, L. & Steenssens, K. (2009), Handvatten voor een proactieve maatschappelijke dienstverlening, *TerZake Cahier*, april 2009, pp. 39-42.

Sannen, L. & Steenssens, K. (2008), Leven (z)onder leefloon. Handvatten voor een proactieve aanpak van onderbescherming. *OCMW-visies*, 23, nr.4, oktober-november-december 2008, pp. 37-41.

Sannen, L., Degavre, F., Steenssens, K., Demeyer, B. & Van Regenmortel, T. o.l.v. Demeyer, B. & Van Regenmortel, T. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 2: Methodiekboek bij onderbescherming: hefboomen voor proactief handelen vanuit het OCMW*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven,134 p.

Scheys, M., & Jansegers, L. (2012), *Naar een automatische toekenning van de school- en studietoelagen*, Powerpointpresentatie ter gelegenheid van de studiedag automatische rechtentoekenning op 27 november 2012.

Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B. & Van Regenmortel T. o.l.v. Demeyer, B. & Van Regenmortel, T. (2007), *Leven (z)onder leefloon. Deel 1: Onderbescherming onderzocht*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven,184 p.

Steenssens, K. (2013), *Onderbescherming en proactief handelen door OCMW's*, in: Lahaye, W., Pannecoucke, I., Vranken, J. & Van Rossem, R., *Armoede in België. Jaarboek 2013*, Acco Leuven/Den Haag, p.331-352.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009a), *Verslag armoedebestrijding 2008-2009, Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting: Brussel ([www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)).

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2009b), *Verslag armoedebestrijding 2008-2009, Deel 2. Naar een coherente aanpak in de strijd tegen dakloosheid en armoede*, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting: Brussel ([www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be)).

Van Regenmortel, T. (2011), *Lexicon van empowerment*, Marie Kamphuis-lezing 2011, Marie Kamphuis Stichting, Utrecht.

Van Regenmortel, T. (2002), *Empowerment en Maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*, Acco, Leuven/Leusden.

Warin, P. (2010), *Le non-recours: définition et typologies*. Grenoble: Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore).

Wildeboer Schut, J.M. & Hoff, S. (2007), *Geld op de plank. Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen*, Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Den Haag