



VLAAMSE OUDERENRAAD

**Advies 2016/4 over onderbescherming en niet-gebruik van sociale rechten bij
ouderen**

**Advies 2016/4 over onderbescherming en niet-gebruik van sociale rechten bij
ouderen**

Inhoud

Krachtlijnen	3
I. Inleiding	4
1.1. Onderbescherming: omschrijving en afbakening.....	4
1.2. Het fenomeen van de 'non-take-up'	4
II. Waar loopt het mis? Oorzaken van niet-opname en niet-gebruik van rechten door ouderen	5
2.1. Onduidelijke of ontoereikende informatie	5
2.2. Complexiteit en/of een gebrek aan adequate begeleiding.....	6
2.3. Drempels op vlak van mobiliteit en toegankelijkheid	7
2.4. Het niet stellen van een hulp- of ondersteuningsvraag.....	7
III. Algemene beleidsuitdagingen	8
3.1. Werk maken van automatische rechtentoekenning	8
3.2. Proactief opsporen en informeren: opzetten van een cascadesysteem op basis van knipperlichtsituaties	9
3.3. Kwalitatieve begeleiding en ondersteuning	10
3.4. Monitoring en onderzoek	11
3.5. Dialoog met de doelgroep	12
IV. Concrete prioriteiten	12
4.1. Federaal beleid	12
4.2. Vlaams beleid	14
4.3. Lokaal beleid.....	17
V. Referenties	19

Krachtlijnen

Heel wat ouderen in Vlaanderen bevinden zich in een situatie van onderbescherming: onder meer omdat ze de sociale rechten waarvoor ze in aanmerking komen niet kennen, niet aanvragen of niet toegekend krijgen, missen ze de ondersteuning die erop gericht is hun welzijn te verbeteren, hun draagkracht te versterken en het risico op kwetsbaarheid te verkleinen. Met als gevolg dat hun sociale grondrechten niet of onvoldoende gerealiseerd dreigen te worden.

De oorzaken waarom ouderen niet ten volle van hun sociale rechten gebruik (kunnen) maken, zijn divers: van ontoereikende informatie, een gebrek aan adequate dienstverlening en drempels op vlak van toegankelijkheid tot subjectieve oorzaken bij de rechthebbende zelf (negatieve ervaringen, stigma, verkeerde inschattingen, ...). Hoe dan ook gaat het om een belangrijke maatschappelijke uitdaging, zowel met het oog op het gezondheids- en welzijnsbeleid, als in het kader van armoedebestrijding en sociale inclusie. Het fenomeen duidt ook op het falen van het sociaal vangnet in onze samenleving, en op de tekortkomingen in het beleid dat wordt gevoerd ter ondersteuning van mensen in een kwetsbare situatie.

In dit advies vestigt de Vlaamse Ouderenraad daarom de aandacht op de diverse processen die onderbescherming bij ouderen in de hand werken, en op het beleid dat nodig is om hierop een antwoord te bieden: het automatisch toekennen van rechten, het proactief informeren van rechthebbenden, een kwalitatieve ondersteuning en begeleiding, het onderzoeken en monitoren van 'non-take-up', en het betrekken van ouderen en hun organisaties bij het beleid.

Tegelijk schuift de Vlaamse Ouderenraad concrete prioriteiten naar voor in de strijd tegen onderbescherming en het niet-gebruik van rechten bij ouderen. Deze betreffen onder meer:

- het **automatisch toekennen** van de Vlaamse huurpremie, het sociaal telefoontarief, de Kaart Verhoogde Tegemoetkoming van de NMBS en de rechten binnen de Vlaamse sociale bescherming;
- de **uitbreiding van het automatisch onderzoek** naar het recht op de IGO en het echtscheidingspensioen;
- een **betere bekendmaking** van en toeleiding naar rechten zoals de tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden, de zorgverzekering, de Vlaamse huursubsidie en de gemeentelijke mantelzorgpremies;
- de **retroactieve toekenning** van de zorgverzekering en de uitbreiding van de doelgroep voor het sociaal tarief voor gas en elektriciteit;
- de **betere begeleiding** van ouderen met zorgnoden en met nood aan woningaanpassingen.

I. Inleiding

1.1. *Onderbescherming: omschrijving en afbakening*

1. Onderbescherming wordt door Eeman, Steenssens & Van Regenmortel (2013) omschreven als "iedere situatie waarin personen zich bevinden die niet al hun sociale grondrechten realiseren". Deze sociale grondrechten slaan onder meer op het recht op sociale zekerheid, op bescherming van de gezondheid, op sociale, geneeskundige en juridische bijstand, op een behoorlijke huisvesting en op culturele en maatschappelijke ontplooiing.
2. Vanuit dit perspectief is onderbescherming dus breder dan louter het niet-gebruik van tegemoetkomingen en uitkeringen (financiële onderbescherming), of van sociale hulp- en dienstverlening in het algemeen. Door 'het realiseren van sociale grondrechten' als uitgangspunt te nemen, draait de strijd tegen onderbescherming zowel om de *inhoud* (m.n. de vlakken waarop een sociaal ondersteuningsaanbod is voorzien), om de *beschikbaarheid* (het bestrijden van wachttijden) en om de *toegankelijkheid* (het bestrijden van niet-gebruik) van het publieke aanbod van rechten en diensten.
3. In het kader van dit advies concentreert de Vlaamse Ouderenraad zich vooral op die laatste dimensies van onderbescherming: het verbeteren van de toegankelijkheid en de toekenning van sociale rechten en diensten voor ouderen.

1.2. *Het fenomeen van de 'non-take-up'*

4. In de strijd tegen onderbescherming staat onder meer het aanpakken van de 'non-take-up' centraal: het fenomeen waarbij mensen de tegemoetkomingen of diensten waar ze recht op hebben om diverse redenen niet aanvragen of toegekend krijgen.
5. Algemeen genomen kennen universele en onvoorwaardelijke rechten (zoals de kinderbijslag) een lage non-take-up, omdat ze breed bekend zijn en relatief eenvoudig toegekend worden. Omgekeerd is vooral bij rechten die gekoppeld zijn aan gedetailleerde voorwaarden de non-take-up hoog. Voornamelijk omdat deze rechten complex zijn, minder gekend zijn, en omdat de bijhorende aanvraagprocedures meer inspanningen vragen op fysiek, sociaal en psychologisch vlak (vb.: zelf de eerste stap moeten zetten, onderworpen worden aan allerhande toelatingsonderzoeken, de vereiste verplaatsingen, complexe procedures, stigmatisering, ...).
6. Onderbescherming en non-take-up komen daardoor vooral bij inkomens- en zorggerelateerde rechten voor. Net de rechten die het meest gericht zijn op de ondersteuning van kwetsbare bevolkingsgroepen, worden dus het vaakst niet opgenomen. Zo bekeken komt onderbescherming neer op het falen van het sociaal vangnet dat we als

samenleving hebben uitgebouwd, en op het tekortschieten van het beleid ter ondersteuning van deze mensen in een kwetsbare situatie. Het fenomeen is zowel een oorzaak als gevolg van sociale ongelijkheid, en heeft een grote impact op processen die diverse vormen van kwetsbaarheid veroorzaken en versterken.

II. Waar loopt het mis? Oorzaken van niet-opname en niet-gebruik van rechten door ouderen

2.1. Onduidelijke of ontoereikende informatie

7. Al te vaak zijn ouderen **slecht geïnformeerd** over de rechten waarvoor ze in aanmerking komen. Ze kennen het bestaan er niet van, zijn niet op de hoogte dat ze ervoor in aanmerking komen, weten niet waar en hoe ze deze kunnen aanvragen, of interpreteren de toekenningsvoorwaarden verkeerd waardoor ze denken er geen recht op te hebben. Vaak loopt het daarbij mis omdat de juiste informatie hen niet bereikt, omdat het taalgebruik te ingewikkeld of onaangepast is, of omdat de voorwaarden zelf te complex zijn.
8. Dit is bij uitstek een aspect waar de **digitale kloof** zich sterk laat voelen. Veel gedetailleerde informatie over sociale rechten is alsmear meer enkel online terug te vinden, en heel wat aanvraagprocedures lopen het vlotst langs digitale weg. Onderzoek van de FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2015) toont evenwel aan dat 40 procent van de ouderen tussen 65 en 74 jaar nog nooit een computer gebruikte, en 43 procent van hen nog nooit surfte op het internet. Zij vallen dus systematisch buiten het online informatie- en dienstverleningsaanbod. Het belang van traditionele informatiekanaalen en persoonlijke begeleiding kan voor deze groep onmogelijk overschat worden.
9. Ook op vlak van de **doorverwijzing** naar andere rechten loopt het in de praktijk soms mis. De Vlaamse Ouderenraad stelt vast dat het nog steeds voorvalt dat ouderen die bepaalde rechten aanvragen, niet geïnformeerd worden over rechten waarvoor ze logischerwijze ook in aanmerking kunnen komen. Bij de toekenning van een recht zouden mensen uitgebreider geïnformeerd moeten worden over aanverwante of complementaire rechten, ook wanneer die niet door dezelfde overheidsdienst of dienstverlener toegekend kunnen worden.
10. Voor veel rechten ontbreekt bovendien **actieve bekendmaking** door de overheid. Dat deze rond belangrijke rechten zoals bijvoorbeeld de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) en de Tegemoetkoming voor Hulp aan Bejaarden (THAB) geen gerichte informatiecampagnes opzet, valt sterk te betreuren. Dit zijn immers twee rechten waarbij de non-take-up allicht aanzienlijk is, en waar veel afgeleide rechten aan gekoppeld zijn.
11. Verder beschikken ouderen soms over onvoldoende kennis en informatie over de mogelijkheden om **in beroep** te gaan tegen een weigering van een recht, of over de mogelijkheid om een **herziening** aan te vragen wanneer de persoonlijke situatie wijzigt.

12. Omgekeerd kan ook een **overdosis aan informatie** contraproductief werken. Wanneer mensen gelijktijdig een grote hoeveelheid informatie te verwerken krijgen, bestaat het risico dat ze het overzicht verliezen of ontmoedigd geraken.

2.2. Complexiteit en/of een gebrek aan adequate begeleiding

13. Algemeen genomen kent het aanbod aan sociale bescherming en ondersteuning een sterk **gefragmenteerd karakter**. Veel rechten en diensten zijn versnipperd op basis van het bevoegde bestuursniveau en beleidsdomein, die elk hun eigen diensten en procedures kennen. Eerder dan zich te kunnen wenden tot één aanspreekpunt dat een volwaardig antwoord kan bieden op hun concrete situatie, moeten ouderen zich vaak naargelang het deelaspect telkens tot een andere dienst of organisatie richten. De kans op non-take-up wordt daardoor natuurlijk alleen maar groter.

14. Zoals gezegd doet niet-opname van rechten zich vaak voor bij sterk voorwaardelijke rechten met **complexe toekenningsprocedures**. Deze vereisen in veel gevallen bijkomende informatie van de rechthebbende, doorverwijzingen naar andere diensten, enz. Deze complexiteit kan het voor ouderen moeilijk maken om hun weg te vinden doorheen het systeem en vlot alle vereiste stappen te volbrengen, zeker bij gebrek aan een goede persoonlijke begeleiding.

15. Ingewikkelde documenten en **onaangepast taalgebruik** kunnen het gevoel van een onoverzichtelijke doolhof nog groter maken. Los van complexe terminologie kan ook de taal op zich een barrière vormen, bijvoorbeeld bij anderstalige ouderen. Zij zijn vaak moeilijker te bereiken door dienstverleners en beschikken in veel gevallen niet over de specifieke talenkennis die nodig is wanneer ze geneeskunde of zorg nodig hebben, wat het bieden van de gepaste hulp en ondersteuning bemoeilijkt (cfr. advies [2016/2](#)).

16. Bovendien kunnen niet alle ouderen terugvallen op een sterk en nabij netwerk van vrienden, familie en mantelzorgers die hen op elk moment kunnen bijstaan in hun contact met de overheid. Inzetten op automatiseringsprocessen, aangepaste communicatie en een kwalitatieve **persoonlijke begeleiding** van rechthebbenden is dan ook cruciaal in het kader van goede dienstverlening.

17. Tot slot is de **praktijk** soms ook gewoon **complexer** dan de situaties waar rechten op voorzien zijn. Niet elke hulpvraag past pasklaar binnen het bestaande aanbod, meervoudige problemen kunnen het aanbieden van de gepaste hulpverlening bemoeilijken, en niet elke hulp- of dienstverlener doorziet de situatie van de persoon die om sociale steun vraagt altijd even goed.

2.3. Drempels op vlak van mobiliteit en toegankelijkheid

18. De **praktische drempels** waarvoor ouderen zich gesteld zien bij het stellen van een hulpvraag, mogen evenmin onderschat worden. Het is niet voor alle ouderen evident om zich te verplaatsen naar de instelling waar de aanvraag en eventuele verdere procedurestappen moeten plaatsvinden. De nood aan 'face-to-face' afspraken, die vaak enkel op specifieke momenten en op enige afstand van de rechthebbende kunnen plaatsvinden, creëert op die manier een extra barrière.
19. Deze barrière wordt natuurlijk groter wanneer in combinatie daarmee een **adequaat vervoersaanbod** ontbreekt, of de publieke ruimte onvoldoende toegankelijk is. De afbouw van de dienstverlening van De Lijn tijdens de daluren en in buitenstedelijke gebieden vormt daarbij voor alsmaar meer ouderen een belangrijk knelpunt.
20. Vanuit het oogpunt van toegankelijkheid kunnen ook hier **digitale barrières** aangehaald worden. Veel websites zijn immers niet optimaal toegankelijk, zeker niet voor ouderen met een beperking. Ook het gebruik van websites en elektronische dossiers loopt al te makkelijk vast door het niet aanvaarden van log-ins, moeizame e-ID installaties en andere knelpunten, waardoor het de facto voor heel wat ouderen moeilijk wordt om op bepaalde diensten een beroep te doen.
21. De evolutie waarbij **lokale zitdagen** van diverse diensten gaandeweg minder vaak of op een beperkter aantal plaatsen georganiseerd worden, is eveneens een belangrijke factor. De afbouw van deze dienstverlening heeft een grote impact op mensen die niet langs digitale weg bereikt kunnen worden. Zeker wat ouderen betreft is deze niet te onderschatten.

2.4. Het niet stellen van een hulp- of ondersteuningsvraag

22. Tot slot ligt de oorzaak voor het niet aanvragen van rechten soms ook bij een foute inschatting of een zekere terughoudendheid bij de rechthebbenden zelf. Allereerst kan het zijn dat mensen de ernst van hun **situatie onderschatten** of voor zichzelf ontkennen. Zeker bij processen die zich langzaam en gradueel voltrekken, zoals een geleidelijke achteruitgang van de gezondheid op fysiek of mentaal vlak, kan de (h)erkenning van de eigen ondersteuningsnood pas na enige tijd gebeuren. Hierdoor doen zij pas later dan mogelijk beroep op het ondersteuningsaanbod dat erop gericht is hun welzijn te versterken en draagkracht te vergroten.
23. In andere gevallen worden kwetsbare situaties dan weer **als 'tijdelijk' ingeschat**. Een verminderde zelfredzaamheid tijdens een revalidatieperiode, dure gezondheidszorgen door ziekte, een financieel moeilijke periode door een echtscheiding, ... In heel wat situaties kunnen bepaalde zorgnoden of kosten als tijdelijk gepercipieerd worden, en hebben mensen

ook gewoon veel om het hoofd. Daardoor nemen ze niet altijd stappen om langdurige aanvraagprocedures voor sociale rechten in gang te zetten. Wanneer er dan complicaties optreden, dreigt hun situatie echter uit te lopen in een langdurige staat van onderbescherming.

24. Ook de overtuiging van **(voorlopig) nog zonder te kunnen**, kan ouderen ervan weerhouden om een hulp- of ondersteuningsvraag te stellen. Zeker wanneer ze in het kader van een aanvraag opkijken tegen veel rompslomp, complexe formaliteiten, moeilijke verplaatsingen of situaties waarin ze het gevoel krijgen zich kwetsbaar te moeten opstellen. Op dergelijke momenten kunnen de verschillende drempels waarmee ouderen geconfronteerd worden tot uitstelgedrag leiden.
25. Verder kunnen sociale en psychologische factoren meespelen. Sommige ouderen hebben doorheen hun leven **negatieve ervaringen** opgelopen in hun contact met bepaalde dienstverleners, worden afgeschrikt door mogelijke vernederende of onpersoonlijke handelwijzen, zijn gevoelig voor het maatschappelijk stigma rond sociale bijstand, ervaren een zekere 'schaamte' of staan eenvoudigweg weigerachtig tegenover het vragen om hulp.
26. Tot slot speelt bij sommige ouderen in een financieel kwetsbare positie de angst voor de **mogelijke nadelen of risico's van het aanvragen** van een recht. Zo is het mogelijk dat mensen geen steun voor woningaanpassingen durven vragen uit vrees dat de woning gecontroleerd en onbewoonbaar verklaard wordt en zij hun huisvesting verliezen. Of durven ze geen procedures op te starten om een recht op te eisen of een beslissing in hun nadeel te laten herroepen, uit vrees voor de kosten die gepaard gaan met dergelijke (juridische) betwistingen, het risico een rechtsplegingsvergoeding te zullen moeten betalen, enz.

III. Algemene beleidsuitdagingen

27. Onderbescherming tegengaan en mensen in een kwetsbare situatie versterken vraagt zowel op vlak van beleid als van dienstverlening aangehouden inspanningen op diverse vlakken. De Vlaamse Ouderenraad ziet daarbij vijf algemene actieterreinen, die hieronder uiteengezet worden.

3.1. *Werk maken van automatische rechtentoekenning*

28. De meest effectieve manier om te zorgen dat mensen gebruik kunnen maken van de rechten waarvoor ze in aanmerking komen, is deze automatisch toekennen. Dit vereist wel dat de 'bouwstenen' en procedures in de wetgeving daar effectief op voorzien zijn. In dit verband pleit de Vlaamse Ouderenraad voor:

- het hanteren van simpele, eenduidige en onmiddellijk beschikbare **toekenningscriteria** bij de creatie van nieuwe sociale rechten;
- het **harmoniseren** van de begrippen en drempelwaarden die gebruikt worden bij de toekenning van rechten;
- het screenen van nieuwe rechten en tegemoetkomingen op hun **mogelijkheid om automatisch toegekend te worden** (bijvoorbeeld in het kader van de armoedetoets);
- het onderzoeken van de **risico's op vlak van niet-opname** bij de impactanalyse van geplande regelgeving en bij de evaluatie van bestaand beleid.

29. Indien een volledige automatische toekenning niet mogelijk is, moet onderzocht worden of het mogelijk is om:

- **bepaalde stappen** van de toekenningsprocedure automatisch te laten verlopen;
- een **automatische aanpassing** van het recht in te bouwen, zodat dit mee evolueert bij veranderingen in de situatie van de rechthebbende (vb. qua bestaansmiddelen, burgerlijke staat, zorgnood, ...);
- de doorstroming van **relevante informatie** tussen diverse instellingen te automatiseren (i.f.v. een betere rechtentoeckenning of toeleiding naar andere rechten).

30. Wanneer bestaande rechten gewijzigd worden in functie van een betere rechtentoeckenning, mag dit uiteraard niet leiden tot een vermindering van het beschermingsniveau dat geboden wordt. Wie voor het recht in aanmerking komt en welke mate van ondersteuning het recht garandeert, moet gevrijwaard blijven.

31. In het kader van automatische rechtentoeckenning wijst de Vlaamse Ouderenraad ook op het belang van coördinatie tussen de diverse beleidsniveaus, en van het afstemmen van het lokale beleid op het Vlaamse en federale beleid. Dit impliceert dat de criteria voor lokale rechten - waar mogelijk - systematisch toegekend worden op basis van gegevens uit het bevolkingsregister en op basis van Vlaamse en federale rechten waarover informatie uitgewisseld kan worden langs de Kruispuntpank Sociale Zekerheid (THAB, IGO, verhoogde tegemoetkoming, ...). Dit vergemakkelijkt de automatische toekenning van deze rechten, en staat toe de bijkomende stappen die van de burger verwacht worden tot het absolute minimum te beperken.

3.2. Proactief opsporen en informeren: opzetten van een cascadesysteem op basis van knipperlichtsituaties

32. De automatische toekenning van rechten is niet altijd mogelijk. In dat geval is het belangrijk dat de verantwoordelijkheid voor de eerste stap niet bij de burger zelf gelegd wordt. De overheid en dienstverleners dienen zelf het initiatief te nemen: potentiële gerechtigden

opsporen en informeren over de rechten waarvoor ze in aanmerking komen, moet voor hen een automatische handeling zijn.

33. De Vlaamse Ouderenraad is van oordeel dat verschillende **knipperlichtsituaties** of 'life events' als concreet aanknopingspunt kunnen dienen om mensen proactief te informeren en automatisch het onderzoek naar bepaalde rechten te starten. Deze betreffen onder meer de vaststelling van:

- een **zorgnood**: deze kan worden vastgesteld wanneer de rechthebbende beroep doet op de THAB of zorgverzekering, op gezinszorg en aanvullende thuiszorg, bij een (tijdelijk) verblijf in een residentiële zorgvoorziening, of bij een ziekenhuisopname op hogere leeftijd;
- een **laag inkomen**: o.a. bij toekenning van de IGO of verhoogde tegemoetkoming;
- het **overlijden van de partner**: bij de aangifte op het gemeentebestuur;
- een **echtscheiding**: bij de overschrijving van de echtscheiding in de registers van de burgerlijke stand;
- de **pensionering**: bij de opname van het pensioen, eventueel bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar.

34. Deze knipperlichtsituaties moeten automatisch een proces in gang zetten waarbij:

- 1) mensen proactief geïnformeerd worden over de belangrijkste rechten waarvoor ze in aanmerking kunnen komen;
- 2) de diverse overheidsdiensten op federaal, Vlaams en lokaal niveau automatisch een onderzoek openen voor de toekenning rechten die momenteel al van toepassing kunnen zijn, en waar mogelijk relevante informatie aan elkaar doorspelen.

3.3. Kwalitatieve begeleiding en ondersteuning

35. Mensen in een kwetsbare positie moeten laagdrempelig en vlot terecht kunnen met hun vragen en problemen, kwalitatief begeleid en ondersteund worden, en de toeleiding krijgen die ze nodig hebben. In functie daarvan moet ingezet worden op het optimaliseren van het hele dienstverleningsproces: van de preventie en opsporing tot de nazorg. Het spreekt voor zich dat het perspectief van de gebruiker/onderbeschermd daarbij centraal hoort te staan.

36. Een eerste uitdaging daarbij is het logisch herleiden van het aantal mogelijke **aanspreekpunten** in het complexe welzijnslandschap, waarin het voor veel mensen nog steeds moeilijk is om de weg te vinden. Dit door het creëren van een herkenbaar, toegankelijk en geïntegreerd onthaal waar mensen terecht kunnen met al hun vragen, problemen en bezorgdheden op vlak van ondersteuning en hulpverlening. Dit onthaal moet

bovendien verder gaan dan het louter vervullen van een doorverwijsfunctie. Iedereen moet er de nodige persoonlijke begeleiding kunnen krijgen, geholpen worden met het uitklaren van hun vragen en ondersteuningsnoden, en indien nodig doorverwezen worden naar meer gespecialiseerde hulp (cfr. conceptnota [een geïntegreerd breed onthaal](#)). Ook de toekenning van rechten moet van hieruit opgestart kunnen worden.

37. In omgekeerde richting is ook het '**outreaching handelen**' van belang: het actief op zoek gaan naar kwetsbare groepen die (nog) niet of onvoldoende bereikt worden. Hulp- en dienstverleners moeten zelf het initiatief nemen en de stap zetten naar de leefwereld van mensen in armoede, met een zorgnood, in sociaal isolement, met een (beginnende) dementie ... en daar versterkend werken ten aanzien van de betrokkene, zijn omgeving en de bredere samenleving. Om die brug te slaan zijn netwerken en samenwerkingsverbanden met diverse actoren en sleutelorganisaties nodig, waarbij de strijd tegen onderbescherming gezien wordt als een gedeelde verantwoordelijkheid. Het spreekt voor zich dat onder meer het OCMW, het CAW, de ziekenfondsen, huisartsen en de sociale diensten van ziekenhuizen en zorginstellingen hierin een prioritaire rol te spelen hebben. Maar ook voor actoren buiten het 'traditionele' welzijnsveld (vervoersaanbieders, energieleveranciers, sociaal-culturele verenigingen, ...) is hierin een rol weggelegd. Outreaching handelen vergt met andere woorden een breed gedragen visie, engagement en samenwerking onder diverse partners.
38. Doorheen het verdere proces blijft de **kwaliteit van de dienstverlening** een belangrijk aandachtspunt. Dit vraagt allereerst om oog voor de bereikbaarheid en toegankelijkheid van de diverse welzijnsdiensten (zowel fysiek als in tijd en afstand). Ook heldere communicatie, met een aangepast taalgebruik en zo weinig mogelijk vakjargon, is een must. Verder is bij de behandeling van hulpvragen de garantie van discretie van cruciaal belang (cfr. stigma, schaamte ...). Zowel in de aanpak van de hulpverleners als in de locatie/lokaal waar hulp aangevraagd kan worden, moet deze te allen tijde kunnen gewaarborgd worden. Tot slot is een goed persoonlijk contact, met oog voor de waardigheid van de kwetsbare persoon, een cruciaal aandachtspunt. Negatieve ervaringen daarin kunnen immers een drempel creëren die hen ervan weerhoudt om in de toekomst nog een nieuwe of aanvullende hulp- en ondersteuningsvraag te stellen.

3.4. Monitoring en onderzoek

39. Tot op heden is het onderzoek naar de niet-opname van de diverse sociale rechten in België en Vlaanderen eerder beperkt. De Vlaamse Ouderenraad pleit daarom voor het uitbouwen van een wetenschappelijk instrumentarium om non-take-up beter in kaart te brengen. Er is dringend nood aan een scherper zicht op de concrete rechten waarbij non-take-up speelt, welke mensen hierdoor het sterkst getroffen worden, welke factoren de grootste pijnpunten vormen, welke maatregelen de grootste impact kunnen hebben, enz.

40. Zeker wat de automatische toekenning van lokale rechten betreft, stelt de Vlaamse Ouderenraad vast dat er relatief weinig onderzoek beschikbaar is en dat een gestructureerd overzicht van de mate waarin lokale rechten automatisch toegekend worden ontbreekt (cfr. Eeman & Van Regenmortel, 2013). De Vlaamse Ouderenraad dringt dan ook aan op meer onderzoek, kennisdeling en ervaringsuitwisseling in dit domein.

3.5. Dialoog met de doelgroep

41. Op vlak van onderbescherming en gebrekkige rechtentoekening aan ouderen, zijn ouderen zelf de grootste ervaringsdeskundigen. Om pijnpunten in kaart te brengen en tot gedragen en doeltreffende antwoorden te komen, is de betrokkenheid en inspraak van ouderen en hun organisaties bij het betreffende beleid cruciaal.

IV. Concrete prioriteiten

42. In de strijd tegen onderbescherming bij ouderen ziet de Vlaamse Ouderenraad de volgende concrete prioriteiten, opgedeeld per beleidsniveau:

4.1. Federaal beleid

4.1.1. Uitbreiden van het ambtshalve onderzoek voor de IGO

43. De Vlaamse Ouderenraad vraagt een uitbreiding van het ambtshalve onderzoek naar het recht op de IGO. Nu wordt dit slechts eenmalig onderzocht, op het moment van pensionering (of bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar na vervroegde pensionering). Wanneer er daarna nog iets verandert aan de financiële situatie of gezinssamenstelling van de oudere, vindt er niet automatisch een nieuw onderzoek plaats. Bovendien zijn onvoldoende ouderen op de hoogte van de mogelijkheid om een nieuwe aanvraag in te dienen. Ten slotte is er een verdere inhaaloperatie nodig om de rechten te onderzoeken van de gepensioneerden van wie het pensioen ingegaan is voor de IGO werd ingevoerd.

44. Verder vraagt de Vlaamse Ouderenraad in navolging van de Ombudsdienst Pensioenen (2016) om het recht op de IGO voortaan ook voor gepensioneerde ambtenaren automatisch te onderzoeken. Hoewel de publieke perceptie vaak anders is, bevinden zich ook onder gepensioneerde ambtenaren mensen met een laag pensioeninkomen, bijvoorbeeld als gevolg van een korte loopbaan.

4.1.2. Uitbreiden van de automatische toekenning van het echtscheidingspensioen

45. Momenteel wordt het echtscheidingspensioen enkel automatisch toegekend aan gepensioneerden indien zij op het ogenblik van de echtscheiding al een pensioen als feitelijk

gescheiden echtgenoot ontvangen. De Vlaamse Ouderenraad vraagt deze automatische toekenning uit te breiden naar alle gepensioneerden die met een echtscheiding geconfronteerd worden.

4.1.3. Automatisch toekennen van het sociaal telefoontarief

46. Het sociaal telefoontarief wordt aan 65-plussers toegekend op basis van dezelfde inkomensvoorwaarden als de verhoogde tegemoetkoming. Hoewel informatie-uitwisseling over rechthebbenden op de verhoogde tegemoetkoming perfect mogelijk is via de Kruispuntbank Sociale Zekerheid, wordt het sociaal telefoontarief niet automatisch toegekend. De rechthebbende moet zelf de stap naar zijn provider zetten, die de aanvraag laat controleren door het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie (BIPT). Ter vergelijking: het sociaal tarief voor gas en elektriciteit wordt wel automatisch toegekend. Daar deelt de FOD Economie op basis van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid de leveranciers om de drie maanden mee aan welke klanten ze het sociaal tarief moeten toekennen.

Het sociaal telefoontarief drukt zowel de kosten voor telefonie als voor internet, en speelt dus ook een belangrijke rol in het bestrijden van de digitale kloof bij ouderen. De Vlaamse Ouderenraad dringt daarom aan op de automatische toekenning van het sociaal telefoontarief.

4.1.4. Uitbreiden van het sociaal tarief voor gas en elektriciteit

47. De voornaamste toekenningscriteria voor het sociaal tarief voor gas en elektriciteit ten aanzien van ouderen zijn momenteel het recht op de IGO en de THAB. Gerechtigden op de verhoogde tegemoetkoming hebben, ondanks hun zwakke inkomenspositie, geen recht op dit sociaal tarief. Met het oog op de hoge energiearmoede onder ouderen pleit de Vlaamse Ouderenraad voor de uitbreiding van de doelgroep voor het sociaal tarief voor gas en elektriciteit naar mensen met de verhoogde tegemoetkoming. Deze maatregel werd tevens al aanbevolen door het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015) en de Ombudsdienst voor Energie (2014).

4.1.5. Automatisch toekennen van de Kaart Verhoogde Tegemoetkoming (NMBS)

48. De Kaart Verhoogde Tegemoetkoming staat mensen met recht op de verhoogde tegemoetkoming toe om aan halve prijs te reizen met de NMBS doorheen heel België. Voor 65-plussers is de validering van dit recht telkens voor 5 jaar geldig. Hoewel de NMBS voor de toekenning ervan rechtstreeks toegang heeft tot de Kruispuntbank Sociale Zekerheid, wordt er van de rechthebbende verwacht zelf de eerste stap te zetten en de kaart fysiek aan het loket aan te vragen. De Vlaamse Ouderenraad pleit ervoor om deze stigmatiserende procedure te wijzigen. Indien een volledig automatische toekenning niet mogelijk is, moeten

rechthebbenden minimaal automatisch uitgenodigd worden tot een aanvraag van de kaart, waarbij de procedure verder per post en online moet kunnen verlopen.

4.2. Vlaams beleid

4.2.1. Beter begeleiden van zorgbehoevende ouderen

49. Ouderen moeten vlot beroep kunnen doen op ondersteuning en begeleiding in de uitstippeling van hun persoonlijke zorgtraject. Zeker met het oog op de transitie naar een meer vraaggestuurde zorg en persoonsvolgende financiering is bijzondere aandacht nodig voor kwetsbare ouderen die de regie over hun leven, zorg en ondersteuning niet volledig zelf in handen kunnen nemen.
50. Ook hier komt de nood aan outreachend werken terug. Vanuit de eerstelijns zijn meer inspanningen nodig om alle ouderen en hun mantelzorgers te bereiken en te begeleiden, zeker ten aanzien van anderstalige en sociaal geïsoleerde ouderen. Dit kan hun onderbescherming aanzienlijk verminderen, en tegelijk de kwaliteit van zorg- en hulpverlening verbeteren.

4.2.2. Aanknopingspunten binnen de Vlaamse Sociale Bescherming (VSB)

51. De uitbouw van de Vlaamse Sociale Bescherming biedt heel wat potentieel om de rechtentoekening en dienstverlening ten aanzien van zorgbehoevende ouderen te verbeteren, onder meer dankzij het uniforme inschalingsinstrument, de creatie van het uniek loket en de betere gegevensdeling die voorzien worden. Voor zijn algemene visie op de VSB verwijst de Vlaamse Ouderenraad naar het [advies 2015/3](#).
52. Vanuit het oogpunt van de strijd tegen onderbescherming bij ouderen wijst de Vlaamse Ouderenraad aanvullend op de volgende concrete mogelijkheden die op korte termijn doorgevoerd kunnen worden in het kader van de VSB:

a) Automatisch toeleiden van zorgbehoevenden met een laag inkomen naar de THAB

De tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden is nog steeds weinig gekend in Vlaanderen. Ouderen die recht hebben op de IGO of de verhoogde tegemoetkoming, moeten daarom automatisch uitgenodigd worden door de zorgkas voor een onderzoek naar het recht op de THAB van zodra er een (vermoeden van) zorgbehoefte vastgesteld wordt. Dit is onder meer het geval wanneer zij een beroep doen op de zorgverzekering, opgenomen worden in een residentiële zorgvoorziening, of beroep doen op de diensten voor gezinszorg en aanvullende thuiszorg.

b) Automatisch toeleiden naar de zorgverzekering

Momenteel wordt de zorgverzekering automatisch toegekend indien men beschikt over bepaalde attesten, zoals een inschaling in het kader van een aanvraag voor gezinszorg of aanvullende thuiszorg. Ziekenfondsen zouden evenwel ook op basis van bepaalde prestaties in het kader van de verplichte ziekteverzekering (zoals thuisverpleging, het forfait chronisch zieken of het volgen van een zorgtraject) patiënten proactief kunnen contacteren met een uitnodiging voor een inschaling in functie van de Vlaamse zorgverzekering.

c) Zorgverzekering retroactief toekennen vanaf de eerste maand na aanvraag

Bij het openen van het recht op de THAB geldt het principe van de retroactieve toekenning: de oudere heeft recht op een tegemoetkoming vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de datum van aanvraag. De maanden die verstreken zijn tijdens de aanvraagprocedure worden dan alsnog uitbetaald zodra de beslissing genomen is de THAB toe te kennen. Bij de zorgverzekering daarentegen krijgt de rechthebbende pas een tegemoetkoming vanaf de eerste dag van de vierde maand na de datum van de aanvraag. De Vlaamse Ouderenraad vraagt om deze termijn in te korten tot de eerste maand na aanvraag.

4.2.3. Betere bekendheid en bredere toekenning Vlaamse huursubsidie

53. De Vlaamse Ouderenraad stelt vast dat veel ouderen niet op de hoogte zijn van de mogelijkheid om via de Vlaamse huursubsidie een tegemoetkoming in de huurprijs te krijgen wanneer ze verhuizen van een slechte of onaangepaste woning naar een goede, aangepaste huurwoning of naar een woning van een sociaal verhuurkantoor. De Vlaamse Ouderenraad stelt vast dat in 2014 slechts 1 goedgekeurd dossier op 10 (in totaal ca. 220¹) betrekking had op ouderen, terwijl uit de praktijk blijkt dat het aantal ouderen dat kampt met dergelijke woonnoden hoog is. De Vlaamse Ouderenraad pleit daarom voor het proactief en doelgericht informeren van ouderen met een beperkt inkomen en een verminderde zelfredzaamheid over de Vlaamse huursubsidie.

54. Aanvullend stelt de Vlaamse Ouderenraad vast dat ouderen die verhuizen van een onaangepaste woning naar een assistentiewoning kunnen beroep doen op de huursubsidie, maar dat dit niet mogelijk is voor ouderen die vanuit een gelijkaardige situatie verhuizen naar een woonzorgcentrum. Voor de Vlaamse Ouderenraad moet ook deze laatste groep

¹ Van de in totaal 2200 goedgekeurde dossiers handelde 6,6% over een oudere die verhuist naar een aangepaste particuliere woning, 2,7% over een oudere die verhuist naar een woning van een SVK en 0,7% over een oudere die een woning betreft vanuit een situatie van dakloosheid.

aanspraak kunnen maken op de Vlaamse huursubsidie, gezien ook zij verhuizen naar een aangepaste woonomgeving. Dit zou de betaalbaarheid van de woonzorgcentra voor ouderen met een laag inkomen bovendien substantieel verbeteren.

4.2.4. Automatisch toekennen van de Vlaamse huurpremie

55. In het Vlaams Ouderenbeleidsplan 2015-2020 wordt de automatische toekenning van de Vlaamse huurpremie vooropgesteld tegen 2017. Ondanks de automatische toezending van de aanvraagdocumenten door Wonen-Vlaanderen blijken diverse drempels alsnog te groot waardoor slechts iets meer dan de helft van de rechthebbenden effectief een aanvraag indient. Een volledig geautomatiseerde toekenning moet dit verhelpen.

4.2.5. Proactief informeren over de Vlaamse aanpassingspremie

56. Om hun woning toegankelijker te maken, kunnen 65-plussers met een beperkt inkomen beroep doen op de Vlaamse aanpassingspremie. Deze dekt zowel technische installaties en hulpmiddelen als verbouwingswerken die de woning veiliger en beter toegankelijk maken. De Vlaamse Ouderenraad stelt vast dat veel ouderen onvoldoende op de hoogte zijn van de financiële ondersteuning voor dergelijke ingrepen. Ook hier zouden ouderen met zorgbehoeften en een verminderde zelfredzaamheid proactief geïnformeerd moeten worden.

4.2.6. De rechtenverkenner: gebruiksgemak verbeteren en bekendheid versterken

57. De rechtenverkenner bundelt de sociale rechten die door het federale, Vlaamse, provinciale en lokale niveau worden toegekend. Hoewel de rechtenverkenner een zeer belangrijk informatiekanaal is voor de burger, stelt de Vlaamse Ouderenraad vast dat onvoldoende ouderen deze website kennen. Het feit dat de informatie binnen de rechtenverkenner enkel digitaal wordt aangeboden, vormt uiteraard al een drempel op zich voor veel ouderen. Maar ook los daarvan kampt de website met diverse problemen op vlak van toegankelijkheid. Voor ouderen is het vaak niet evident om zonder begeleiding vlot wegwijs te raken doorheen de site, en blijkt het raadplegen ervan tijdsintensief te zijn. Ook wordt niet bij elk recht aandacht besteed aan aangepaste communicatie, waardoor heel wat ouderen na raadpleging van de site toch met vragen blijven zitten. De Vlaamse Ouderenraad dringt daarom aan op een evaluatie van de rechtenverkenner met het oog op een groter gebruiksgemak en bredere bekendmaking. Tot slot blijft ook de tijdige aanvulling en actualisatie van lokale rechten een werkpunt.

4.3. Lokaal beleid

4.3.1. Betrekken van de lokale ouderenraad

58. In 90 procent van de Vlaamse en Brusselse gemeenten bestaat een lokale ouderenraad. Deze hebben een sterke voeling met de leefwereld van ouderen in de gemeente. Bij het uittekenen van het beleid rond onderbescherming is het dan ook belangrijk om de lokale ouderenraad te betrekken: enerzijds om de noden van de ouderen in de gemeente beter in kaart te kunnen brengen, anderzijds om het perspectief van de (oudere) gebruiker mee te kunnen nemen bij het uitdenken van mogelijke oplossingen. Tegelijk kan de lokale ouderenraad ook een belangrijke rol spelen op vlak van informatieverstrekking ten aanzien van de ouderen in de gemeente. Zowel via eigen communicatiekanalen als via de leden kunnen immers heel wat ouderen bereikt worden met informatie over lokale en bovenlokale ondersteuningsvormen en sociale rechten die voor hen relevant zijn.

4.3.2. Screening van het beleid via een lokale armoedetoets en/of ouderentoets

59. De armoedetoets is een participatief proces waarbij de overheid, in dialoog met deskundigen en vertegenwoordigers van kwetsbare groepen, beleidsmaatregelen in de ontwerp- of evaluatiefase screent op hun (mogelijke) impact op mensen met risico op armoede. Dit staat toe aanpassingen of alternatieve voorstellen uit te werken die rekening houden met de noden van financieel kwetsbare bevolkingsgroepen. Het invoeren van een armoedetoets in het gemeentebeleid kan een kader bieden om het gemeentebeleid systematisch te screenen, onder meer met het oog op de strijd tegen onderbescherming en het verkennen van de mogelijkheden voor een betere rechtentoekenning. Belangrijk is uiteraard dat daarbij ook de betrokkenheid van de lokale ouderenraad verzekerd wordt.

60. In het kader van de Zorg Proeftuinen (Ageing in Place Aalst) ontwikkelt de stad Aalst momenteel een ouderentoets, die nagaat in hoeverre de lokale omgeving en dienstverlening het ouderen mogelijk maakt om op een kwalitatieve manier zo lang mogelijk thuis te blijven wonen. Met betrokkenheid van de ouderen zelf screent deze ouderentoets onder meer de lokale publieke dienstverlening op vlak van toegankelijkheid, duidelijkheid, begrijpbaarheid en aantrekkelijkheid voor ouderen. Een van de doelen van de ouderentoets is het garanderen dat ook sociaal kwetsbaardere ouderen automatisch en vanzelfsprekend gebruik kunnen maken van de dienstverlening van de stad of gemeente. Dergelijke initiatieven kunnen een concreet startpunt bieden voor het bestrijden van de onderbescherming van ouderen in de gemeente, met bijhorende methodieken om de verschillende lokale actoren en ouderen(organisaties) rond deze doelstelling samen te brengen en op weg te zetten.

4.3.3. Zichtbaarheid van de gemeentelijke mantelzorgpremies verbeteren

61. Tal van gemeenten bieden hun inwoners een mantelzorgpremie aan, maar daarbij zijn er onderling grote verschillen op vlak van het doelpubliek en de criteria, wat resulteert in een versnipperd en weinig transparant systeem. Al te vaak lopen mensen de gemeentelijke mantelzorgpremie mis omdat ze er het bestaan niet van kennen, deze verwarren met andere premies (bijvoorbeeld de zorgverzekering) of onvoldoende de concrete modaliteiten van de mantelzorgpremie in de eigen gemeente kennen. De Vlaamse Ouderenraad vraagt de Vlaamse overheid om in samenwerking met VVSG goede praktijken inzake gemeentelijke mantelzorgpremies in kaart te brengen en beter in de kijker te zetten. Niet alleen stelt dit gemeenten in staat om van elkaar bij te leren, ook kan dit de publieke zichtbaarheid van de gemeentelijke mantelzorgpremies vergroten in de aanloop naar de lokale verkiezingen in 2018 (zie ook advies 2016/6 over het Vlaams Mantelzorgplan 2016-2020).

4.3.4. Begeleiding naar aanleiding van verhuis

62. Het moment waarop oudere burgers een verhuis melden op het gemeentehuis, is een ideaal aanknopingspunt om hen te informeren over rechten en ondersteuning op vlak van woningaanpassingen, betaalbaar wonen en andere woonnoden. Zo kan het op dat moment alsnog interessant zijn om ouderen te informeren over de Vlaamse huursubsidie en de Vlaamse aanpassingspremie, samen met eventuele lokale rechten rond dit thema.

Goedgekeurd door de algemene vergadering op 28 september 2016.

Jul Geeroms
Voorzitter

Mie Moerenhout
Directeur

V. Referenties

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.

https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/411876/1/R1512_VLAS-Studies4.pdf

Eeman, L., Steenssens, K. & Van Regenmortel, T. (2013). *Een kader voor lokaal proactief handelen ter bestrijding van onderbescherming*. SWVG-rapport 10, Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

<https://steunpuntwvg.be/images/rapporten-en-werknotas/lokaal-proactief-kader>

FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie (2015). *ICT-statistieken bij individuen 2014*.

http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/arbeidsmarkt_levensomstandigheden/ict_indicatoren_bij_huishoudens_individuen.jsp

Ombudsdienst voor Energie (2014). *Advies 14.007 over het memorandum van de Ombudsdienst*.

http://www.ombudsmanenergie.be/sites/default/files/content/download/files/advies_14007.pdf

Ombudsdienst Pensioenen (2016). *Jaarverslag 2015*.

<http://www.mediateurpensions.be/nl/publications/2015.htm>

Samenlevingsopbouw (2011). *Proactieve dienstverlening in de strijd tegen onderbescherming. Beleidsvisietekst*.

http://www.samenlevingsopbouw.be/images/sov/pdf/visieteksten/Proactieve_dienstverlening_in_de_strijd_tegen_onderbescherming_Beleidsvisietekst_sector_Samenlevingsopbouw.pdf

Steunpunt tot bestrijding van Armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015).

Publieke diensten en armoede. Tweejaarlijks verslag 2014-2015.

<http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag8/volledigverslag.pdf>