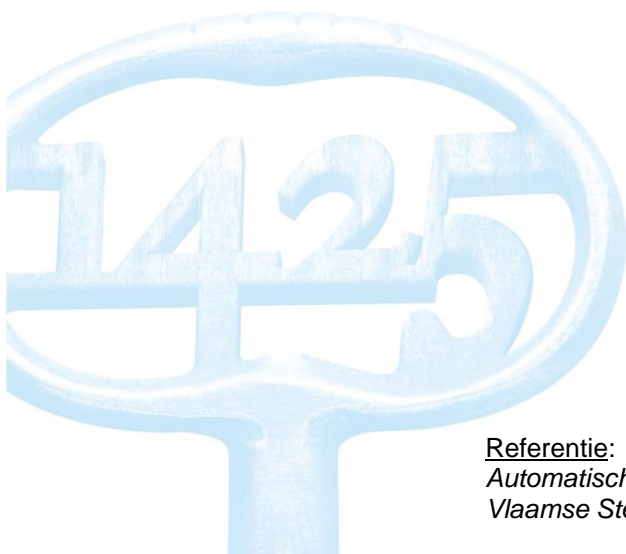


Een automatisch beslissingsadvies leefloon?

Een verkennende studie in 12 Vlaamse steden

Marjolijn De Wilde en Wim Van Lancker

Onderzoek gefinancierd door de Vlaamse centrumsteden in opdracht van Kenniscentrum Vlaamse Steden en OCMW's Gent, Kortrijk en Antwerpen



Referentie: De Wilde, M., Van Lancker, W. (2022). *Onderzoeksrapport Automatisch beslissingsadvies leefloon? Een verkennende studie in 12 Vlaamse Steden*. Leuven: Centre for Sociological Research, KU Leuven.

Datum van uitgave:

Juni 2022

Contactpersoon:

Naam: Marjolijn De Wilde

Onderzoekscentrum: Centre for Sociological Research, Social policy & Social work, KULeuven

Adres: Parkstraat 45 bus 3601, 3000 Leuven

Telefoonnummer: 0494/94.95.36

E-mail: Marjolijn.DeWilde@kuleuven.be

© Centre for Sociological Research (CeSO)

Parkstraat 45 – bus 3601

B – 3000 Leuven

Alle rechten voorbehouden. Behoudens de uitdrukkelijk bij wet bepaalde uitzonderingen mag niets van deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand of openbaar gemaakt, zonder referentie of zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de auteur.

Uitgebreide samenvatting onderzoeksrapport

Hoe verloopt de aanvraagprocedure leefloon? OCMW's streven naar een [vlot en eenvoudig proces tot toekenning van het leefloon](#). Het leefloon is een recht. Lange wachttijden zijn daarmee niet te rijmen. Tevens is de draagkracht van mensen in financiële crisis beperkt. Zij kunnen hun aandacht niet verdeeld inzetten, waardoor OCMW's bij voorkeur complexe processen weren. Complexiteit is bovendien nefast voor een efficiënte personeelsinzet.

Uit het voorliggend onderzoek in 12 Vlaamse grote en centrumsteden met betrekking tot 240 mensen die een leefloon aanvroegen, blijkt dat OCMW's niet slagen in deze doelstelling. Gemiddeld is de [doorlooptijd](#) van het eerste contact van een cliënt met het OCMW tot de uiteindelijke beslissing [32 dagen](#), wat te lang is gegeven dat het leefloon een recht is voor mensen in preciaire omstandigheden.

Een aantal elementen dragen bij aan deze lange doorlooptijd: (1) het streven naar volledigheid en juistheid bij het opmaken van dossiers; (2) een hoge documentenlast, met 40% documenten die onnodig of onwettig worden opgevraagd; (3) de externe complexiteit van aanvraagprocedures; (4) het opdelen van het aanvraagproces in verschillende onderdelen, vaak uitgevoerd door verschillende maatschappelijk werkers, die deels een eigen focus leggen en (5) de moeilijke verhouding van OCMW's met moeilijk bereikbare cliënten.

Wat willen wij ontwerpen ter verbetering? In dit rapport presenteren we de resultaten van een eerste aanzet tot oplossing voor deze blijvende complexiteit, namelijk een *automatisch beslissingsadvies* voor maatschappelijk werkers. In komende projecten koppelen we dit beslissingsadvies aan een *fast track toekenning leefloon*.

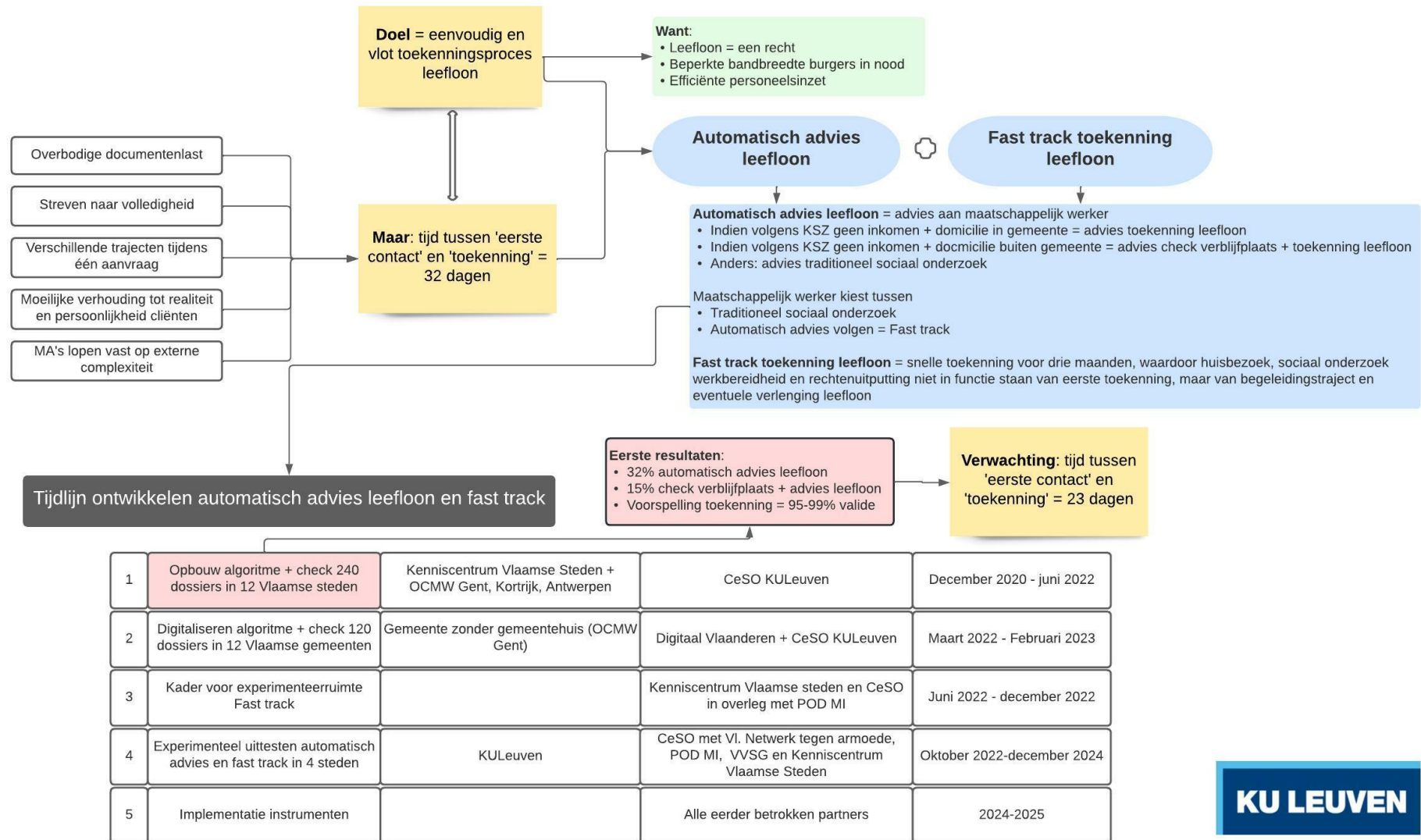
Een *automatisch beslissingsadvies leefloon* is een advies aan maatschappelijk werkers. Het advies wordt gegenereerd door een computer aan de hand van een algoritme. Dit algoritme loopt op de administratieve gegevens van de aanvrager. Deze gegevens zijn beschikbaar in de Kruispuntbank Sociale Zekerheid (KSZ). Er zijn twee mogelijke adviezen. Ofwel krijgt de maatschappelijk werker een advies 'verder sociaal onderzoek'. Dit advies wordt gegeven bij aanvragen waarbij – bijkomend aan de KSZ-gegevens – nog andere elementen moeten onderzocht worden, zoals het inkomen van een persoon of de samenleefsituatie.

Het tweede mogelijke advies is een advies toekenning. Bij een advies toekenning is er in de KSZ geen enkel teken van inkomsten (geen tewerkstelling, geen uitkeringen, geen arbeidsongeschiktheid, geen statuut zelfstandige, geen eigendom...) en is de persoon gedomicilieerd in de gemeente van aanvraag. Als dit het geval is, wordt de maatschappelijk werker geadviseerd om toe te kennen zonder bijkomend onderzoek. Een advies toekenning kan gepaard gaan met een 'check verblijfplaats'. In dat geval zijn er volgens de KSZ geen inkomsten, maar is er onduidelijkheid over de verblijfplaats van de aanvrager.

Naar aanleiding van dit advies neemt de maatschappelijk werker de KSZ door en beslist of h/zij het beslissingsadvies volgt of alsnog een verder onderzoek opstart. Als de maatschappelijk werker het beslissingsadvies volgt, kiest h/zij voor de *fast track toekenning leefloon*. Dan maakt h/zij een verkort sociaal verslag en legt dit voor aan het BCSD dat een beslissing tot toekenning voor drie maanden neemt. In deze drie maanden kan de maatschappelijk werker ten volle inzetten op rechtenuitputting, activering, opmaak van GPMI en het verder onderzoeken van de omstandigheden van de cliënt. Indien de cliënt na drie maanden nog steeds gerechtigd is, volgt een toekenning voor een langere periode.

Tijdelijk onderzoek en implementatie tool. Op dit moment is het algoritme ontworpen en is er een eerste test uitgevoerd. In de komende twee a drie jaar volgen bijkomende tests en verbeteringen.

- 1. Ontwerp en eerste hypothetische check van het algoritme *automatisch beslissingsadvies leefloon*.** Tussen december 2020 en juni 2022 onderzochten Marjolijn De Wilde en Wim Van Lancker (Centre for Social Research – CeSO – KULeuven), in opdracht van het Kenniscentrum Vlaamse Steden en de OCMW's van Gent, Kortrijk en Antwerpen 240 dossiers. Zij ontwierpen een eerste versie van het algoritme en voorspelden aan de hand van dat algoritme de toekenning van het leefloon. De resultaten van dat onderzoek zijn opgenomen in dit rapport (zie Sectie 6). In totaal voorspelden de onderzoekers bij 48% van alle dossiers een toekenning (mits check verblijfplaats). Bij de overige 52% was verder sociaal onderzoek noodzakelijk. Een groot aantal dossiers heeft dus baat bij een automatisch advies. Bijna al de adviezen toekenning waren correct. De onderzoekers voorspelden met een 95% juistheid. Op dit moment lijkt het algoritme dus valide. De onderzoekers berekenden dat de gemiddelde doorlooptijd van een aanvraag van 32 naar 23 dagen kan teruggebracht worden door met het automatisch advies te werken.
- 2. Digitaliseren van het automatisch advies en verder testen van de validiteit.** In maart 2022 startten we met het digitaliseren van het algoritme via de toepassing 'automatisch advies' van Digitaal Vlaanderen. Deze digitaliseringsoefening loopt tot eind 2022. Na de digitalisering voeren de onderzoekers van CeSO een tweede reeks testen uit op 200 dossiers in 10 steden en 2 gemeenten. Zij vergelijken het automatisch advies met de uiteindelijke beslissing en doen voorstellen tot verbetering van het algoritme. Dit proces wordt gefinancierd door Gemeente zonder gemeentehuis en door de betrokken steden en loopt onder leiding van OCMW Gent in nauw overleg met Kenniscentrum Vlaamse steden en alle betrokken gemeenten.
- 3. Vormgeven van *Fast track toekenning leefloon*.** In een traject dat start in juni 2022 leggen het Kenniscentrum Vlaamse Steden en CeSO in overleg met de POD MI een kader vast voor het *automatisch advies* en de *Fast track leefloon*. Het is daarbij belangrijk dat OCMW's die er in een experimentele fase voor kiezen het *automatisch advies* te volgen en via een *Fast track* toe te kennen hiertoe de toelating krijgen van de federale overheid. Bij *Fast track toekenning leefloon* zijn niet alle RMI-voorwaarden uitgebreid onderzocht. Uit het voorbereidende onderzoek blijkt dat er een kleine foutmarge (5%) zit op de voorspellingen. Het kader *automatisch advies* en *Fast track leefloon* zal de garantie bieden dat OCMW's ondanks deze foutmarge mogen experimenteren met de instrumenten.
- 4. Experimenteel uittesten *automatisch advies leefloon* en *Fast track toekenning leefloon*.** In oktober 2022 start CeSO met het experimenteel uittesten van het *automatisch advies leefloon* en de *Fast track toekenning* in vier Vlaamse steden (Gent, Kortrijk, Antwerpen en Leuven). In het onderzoek gaan de onderzoekers zowel de validiteit als de bruikbaarheid van de tool na. Ze betrekken cliënten, maatschappelijk werkers en bestuursleden bij de evaluatie van de tool. Dit traject zal twee jaar lopen in nauwe samenwerking met het Vlaamse Netwerk tegen armoede, de betrokken steden, de POD MI, de VVSG en het Kenniscentrum Vlaamse Steden. KULeuven financiert het onderzoek. Hoewel de pilotstudie voornamelijk loopt in de vier steden, betrekken de partners voortdurend andere gemeenten uit de verschillende landsdelen bij overleg en testing.
- 5. Implementatie.** Afhankelijk van het resultaat van de opeenvolgende tests en evaluaties zullen de Belgische OCMW's in de loop van 2024-2025 een wetenschappelijk geëvalueerde tool met beslissingsadvies toekenning leefloon kunnen implementeren in hun dagelijkse praktijk. Het consortium van organisaties en steden dat ontstaan is door de testperiode zal deze implementatie nog enkele jaren na de lancering opvolgen.



Inhoud

| | |
|--|----|
| Uitgebreide samenvatting onderzoeksrapport | 3 |
| 1. Inleiding | 7 |
| 2. Vier leidende principes..... | 7 |
| 3. We gebruikten een nieuwe methode | 8 |
| 4. De behandeling van een aanvraagdossier duurt 32 dagen | 9 |
| 4.1. Informatiefase | 11 |
| 4.2. Het eigenlijke sociaal onderzoek..... | 14 |
| 4.3. Meerdere beslissingen | 14 |
| 4.4. Conclusie | 16 |
| 5. Maatschappelijk werkers vragen 38 procent van de documenten onnodig of niet correct op.... | 17 |
| 5.1. Rekeninguittreksels | 18 |
| 5.2. Documenten die niet rechtstreeks iets met de aanvraag leefloon te maken hebben | 18 |
| 5.3. Documenten ter staving van wat de cliënt vertelt..... | 19 |
| 5.4. Informatie die reeds gekend is voor het OCMW..... | 20 |
| 5.5. Bewijs van uitputten van rechten | 20 |
| 5.6. Bewijs werkbereidheid | 21 |
| 5.7. Bewijs behoefteigheid | 21 |
| 5.8. Verschillen tussen steden..... | 21 |
| 6. Eerste hypothetische test van het voorspellend algoritme | 23 |
| 6.1. Toekenningen die we via de KSZ voorspellen zijn 95% valide..... | 24 |
| 6.2. Weigeringen die we via de KSZ voorspellen zijn 20% valide | 25 |
| 6.3. Een mogelijke variant: toekenning mits check verblijfplaats..... | 25 |
| 6.4. De correct positief te voorspellen dossiers vormen 32-47% van alle aanvraagdossiers | 25 |
| 7. “Het vraagt een andere mindset” | 26 |
| 8. Conclusie en beleidsaanbevelingen | 28 |
| 8.1. <i>Automatisch beslissingsadvies leefloon en Fast track toekenning leefloon</i> | 29 |
| 8.2. Beleidsaanbevelingen voor de directe praktijk | 31 |
| Bijlage 1. Toelating medewerking onderzoek | 35 |

1. Inleiding

Als mensen een aanvraag tot leefloon doen, verkeren ze meestal in een preciaire situatie. Ze zetten de stap naar het OCMW als hun geld op of bijna op is of als er een factuur binnenkomt die ze niet meer kunnen betalen. De tijd dringt én de draagkracht van de aanvragers is klein, omwille van het (aanhoudende) geldtekort en een opeenstapeling van problemen. Toch is de procedure tot de aanvraag van een leefloon (nog steeds) omslachtig. De gemiddelde doorlooptijd tussen het eerste contact met het OCMW en de uiteindelijke beslissing was gemiddeld 32 dagen voor de 240 aanvraagdossiers leefloon die we doornamen in het voorliggende onderzoek. De aanvraag gaat ook gepaard met een grote administratieve last, zowel voor cliënten als voor professionals (zie verder).

Om te vermijden dat zulke procedure leidt tot bijkomende stress bij cliënten, tot verhoogde non-take-up van rechten en tot frustraties en tijdverlies voor maatschappelijk werkers, onderzochten we in deze studie, in 12 grote Vlaamse steden, of er meer te halen is uit de raadpleging van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KSZ) dan nu het geval is.

De meeste maatschappelijk werkers beschouwen de KSZ-raadpleging tijdens de aanvraagprocedure vooral als een aanvulling of een controle van de zaken die de aanvrager zelf vertelt. Zeer zelden hanteren zij het als een startpunt waaraan ze dan – zeer gericht – een verder sociaal onderzoek koppelen. Toch vormt dat de basisveronderstelling van dit onderzoek: er bestaan dossiers waarbij de KSZ-raadpleging al de nodige informatie biedt om een beslissing te nemen over de toekenning van een leefloon en er bestaan dossiers waarbij de extra informatie die maatschappelijk werkers en het Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst (BCSD) nodig hebben eerder beperkt is. Als we deze dossiers kunnen onderscheiden van de dossiers waarbij een ruimer sociaal onderzoek van bij aanvang noodzakelijk is en het gaat om een behoorlijk deel van de lopende dossiers, dan kunnen we de procedure voor de aanvraag tot leefloon voor een aanzienlijk aantal aanvragers en hun maatschappelijk werkers vereenvoudigen en versnellen.

2. Vier leidende principes

Vier principes leiden ons in de zoektocht naar een meer efficiënte afwerking van een leefloonaanvraag. Ten eerste heeft acuut geldtekort een sterke invloed op de **bandbreedte** van mensen¹. Financiële problemen verkleinen het vermogen van mensen om de aandacht verdeeld in te zetten. De crisissituatie verplicht hen te focussen op dingen die een snelle winst lijken op te leveren. Dat betekent dat een proces waarin ze verschillende stappen moeten doorlopen (bv. gesprek met maatschappelijk werker, documenten binnenbrengen of opvragen bij verschillende instanties, een huisbezoek...), waarvan sommige stappen niet noodzakelijk zinvol lijken voor de aanvrager, moeilijk tot een goed einde te brengen is. Dat geeft meer kans op vertraging, op slechts gedeeltelijke informatieoverdracht, op irritatie en mentale uitputting. Om dit te voorkomen dient het aanvraagproces zo eenvoudig, transparant en weinig belastend als mogelijk te zijn. Uitgangspunt is dat de financiële crisis waarin de aanvragers verkeren ervoor zorgt dat een maatschappelijk werker in de eerste ontmoetingen een aanvrager te zien krijgt die zichzelf niet is of kan zijn. Hoe sneller een maatschappelijk werker en cliënt de aanvraagprocedure kunnen afronden en hoe sneller zij kunnen starten aan het eigenlijke traject, hoe sneller de maatschappelijk werker met de werkelijke mogelijkheden van de cliënt aan de slag kan.

¹ Sendhil Mullainathan & Eldar Shafir (2013). *Schaarste. Hoe gebrek aan tijd en geld ons gedrag bepalen*. Maven Publishing.

Een tweede principe, is het juridisch afdwingbare **proportionaliteitsbeginsel**. Het is niet toegestaan of niet aangewezen om acties of documenten van cliënten te vragen die niet in verhouding zijn met wat het kan opleveren voor de aanvraag. Dat betekent dat een maatschappelijk werker geen documenten vraagt die ofwel strikt genomen niet nodig zijn voor het sociaal onderzoek of die een maatschappelijk werker via een andere weg efficiënt kan verkrijgen. Dit principe voor ogen houden bij elke interactie met cliënten voorkomt overbodige of belastende interacties.

Ten derde zijn maatschappelijk werkers gehouden aan de **Only Once-wet**², die stelt dat informatie maar éénmalig mag opgevraagd worden. De POD Maatschappelijke Integratie haalt deze wet aan als ze OCMW's oproept om geen informatie op te vragen die zij op een andere manier reeds ter beschikking hebben. De informatie die in de KSZ ter beschikking is, valt onder zulke informatie en mag dus in geen geval nogmaals opgevraagd worden bij de aanvrager of andere instanties.

Een laatste uitgangspunt is dat we in de vormgeving van het sociaal onderzoek **uitgaan van wat we willen bereiken en niet van wat we willen vermijden**. Een voorbeeld van iets dat OCMW's willen vermijden, is dat ze na toekenning van een leefloon een terugbetaling moeten eisen van de gerechtigden. Het nadeel van het focussen op de dingen die we willen vermijden en op het beheersen van risico's is dat we daarmee dreigen weg te evolueren van wat we eigenlijk willen bereiken, namelijk een vlot en menselijk verloop van het sociaal onderzoek. Het is immers zo dat OCMW's – om terugeis van uitkeringen in de toekomst te voorkomen – aan grote groepen aanvragers documenten opvraagt om het risico op onterecht betalen uit te sluiten. Om de focus van de risico's weg te halen, is het goed deze te kennen met betrekking tot de kans op dat risico en op de gevolgen wanneer het risico zich voordoet. De combinatie van beide is in verhouding te brengen met wat we verliezen (bv. aan comfort in het sociaal onderzoek) door het sociaal onderzoek vorm te geven op basis van risico's. Het is ons uitgangspunt dat het in sommige gevallen beter is om risico's te tolereren dan deze via bijkomende procedures trachten te vermijden.

3. We gebruikten een nieuwe methode

In deze studie onderzochten we in hoeverre een toekenning van het leefloon betrouwbaar voorspeld kan worden op basis van de administratief beschikbare data, en voor welk type dossiers. We onderzochten **240 dossiers uit 12 verschillende steden**. De deelnemende steden waren Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout. In Antwerpen, Gent en Kortrijk onderzochten we 50 dossiers. In de andere steden 10. Om de drie steden met 50 dossiers niet te laten doorwegen in de resultaten, herschalen we de resultaten naar een gelijk aantal dossiers per OCMW.

Maatschappelijk werkers vroegen aan alle cliënten waarvoor zij een leefloonaanvraag voorbereidden de **toelating tot inzage van hun dossier** door de betrokken onderzoeker, Marjolijn De Wilde (zie Bijlage 1). Uit alle aanvragers die een toelating tekenden maakten we per stad een random selectie. Niet alle aanvragers gaven hun toelating voor deelname. Het was voor onze contactpersonen binnen de steden moeilijk om ons een idee te geven van het percentage aanvragers die deelname weigerden. De schattingen verschilden sterk van stad tot stad en gaan van geen tot de helft van alle aanvragers. Redenen voor niet deelname betroffen voornamelijk het niet vertrouwen van de anonieme behandeling. We zijn ons bewust van de mogelijke bias, maar kunnen niet inschatten op welke manier deze eventueel onze resultaten beïnvloedt.

² 5 MEI 2014. - Wet houdende verankering van het principe van de unieke gegevensverzameling in de werking van de diensten en instanties die behoren tot of taken uitvoeren voor de overheid en tot vereenvoudiging en gelijkenschakeling van elektronische en papieren formulieren

De data die we gebruikten in ons onderzoek kwamen voornamelijk uit de [Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid \(KSZ\)](#). Wij zochten in de KSZ op datum van aanvraag alle info op die er beschikbaar

Informatie die we opzochten in de KSZ:

Identiteitsgegevens, domicilieadres, samenleefsituatie, verblijfsstatuut, burgerlijke staat, hechtenis, bewindvoering, tewerkstellingsstatuut, recht en type werkloosheidsuitkering, dagbedrag, geplande en uitbetaalde werkloosheidsuitkeringen, aanwezigheid dossier arbeidsongeschiktheid, erkenning handicap, recht op IVT en het maandbedrag, lopend of recent recht op leefloon, statuut zelfstandige, KI van (recent verkochte) eigendommen, statuut Groeipakket (rechtgevende, begunstigde).

We zochten deze data op voor de aanvrager en voor alle inwonende volwassenen die geen familie in de tweede of derde lijn zijn.

was van 240 nieuwe aanvragers tussen december 2020 en april 2022 en die mogelijk relevant was voor de beslissing over de toekenning van het leefloon (zie kader).

Deze informatie vatten we samen in een – op administratieve data gebaseerde beschrijving van de situatie van de aanvrager en zijn of haar gezin (zie kader hieronder voor een voorbeeld). Deze beschrijving legden we elektronisch voor aan de maatschappelijk werkers die de toekenning voorbereidden voor het bijzonder comité sociale dienst. We vroegen hen om informatie over drie dingen: (1) of zij tijdens het sociaal onderzoek informatie verzamelden die de KSZ-informatie aanvulde of tegensprak; (2) welke documenten zij opvroegen bij de aanvrager; en (3) wat hun voorstel tot toekenning of weigering was aan het BCSD en indien toekenning welke categorie. Bijkomend

namen wij het dossier door zoals het ter beschikking is in de registratiesystemen van de verschillende OCMW's (E-vita, Neptunus, New Horizon). Via deze methode kregen we een uniek en gestructureerd zicht op het verloop van het sociaal onderzoek.

Voorbeeld van een samenvatting op basis van KSZ-informatie:

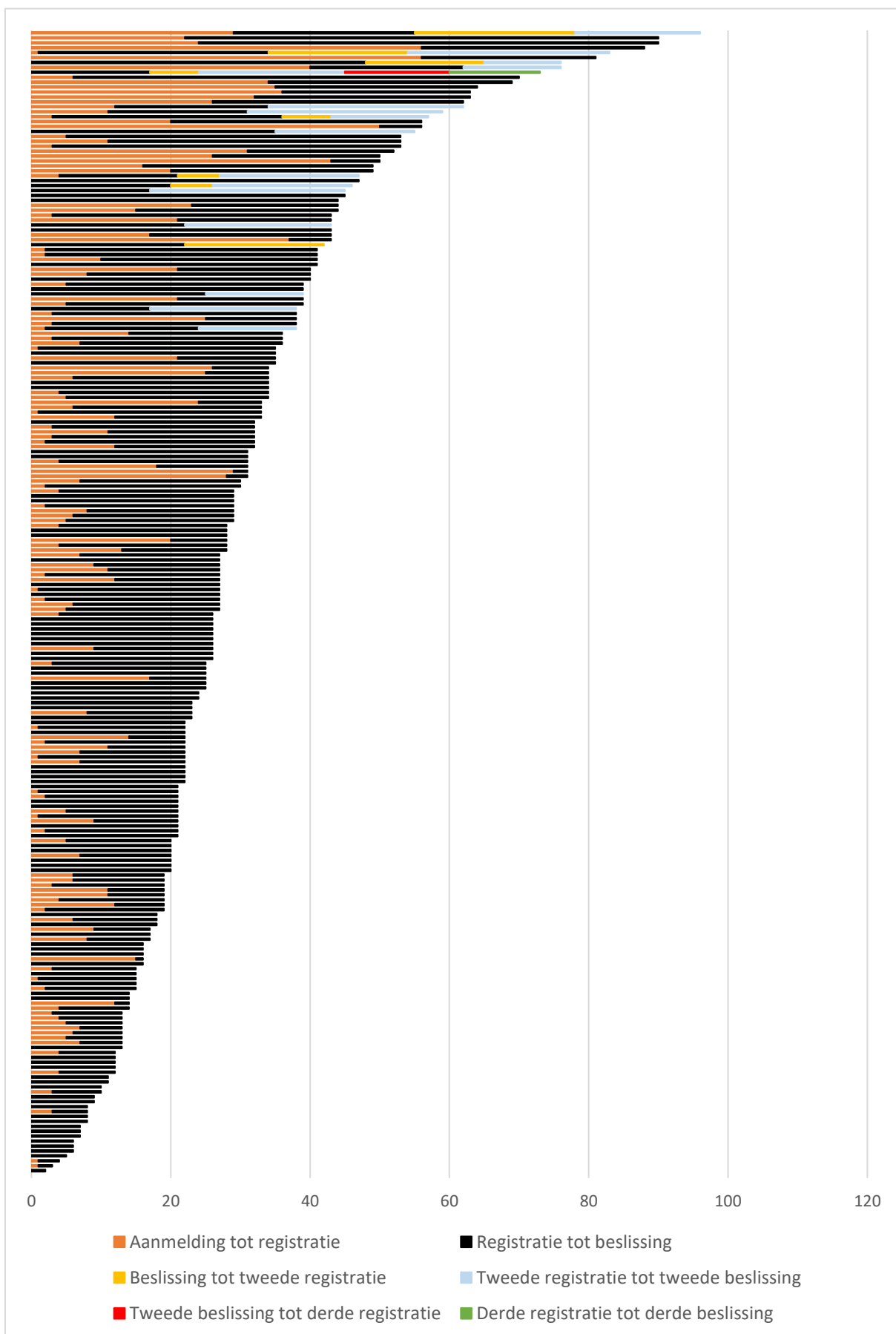
Aanvraag midden februari 2022

- Mijnheer is sinds 2019 op hetzelfde adres in X gedomicilieerd. Hij is daar als enige gedomicilieerd.
- Mijnheer is Belg.
- Mijnheer heeft op het moment van aanvraag geen tewerkstelling. Mijnheer heeft geen actief recht op een IVT of een leefloon. Hij heeft tevens geen statuut zelfstandige en geen eigendommen.
- Mijnheer staat geregistreerd als persoon met een dossier arbeidsongeschiktheid tot eind 2021.
- Mijnheer heeft recht op een werkloosheidsuitkering met dagbedrag van 44.67 euro (voltijds – alleenstaande). Het dagbedrag dateert van oktober 2021. Er zijn geen recent uitbetaalde bedragen.

4. De behandeling van een aanvraagdossier duurt 32 dagen

Een OCMW heeft na het moment waarop een burger een aanvraag doet wettelijk 30 dagen de tijd om een beslissing te nemen inzake de toekenning of weigering van een leefloon. Voor de 240 dossiers opgenomen in het onderzoek berekenden we de doorlooptijd tussen het eerste contact van de burger met het OCMW waarin geldtekorten ter sprake komen en de beslissing. Deze doorlooptijd blijkt 32 dagen te zijn. Opvallend daarbij is dat er verschillende stadia zijn in een aanvraag. In Figuur 1 is per dossier de doorlooptijd, opgesplitst in de verschillende fasen, opgenomen.

Figuur 1. Doorlooptijd leefloonaanvraag in 240 dossiers in 12 Vlaamse steden, 2020, 2021 en 2022



4.1. Informatiefase

Een deel van de dossiers doorloopt eerst een **informatiefase**. Het contact van de aanvrager met het OCMW wordt dan wel geregistreerd in het informaticasysteem van het OCMW, maar nog niet als 'aanvraag leefloon'. Pas enkele dagen of weken later gaat het dossier over tot de status 'aanvraag leefloon'. Gemiddeld duurt de informatiefase in de 12 OCMW's een 8-tal dagen. In ruim een derde (94 dossiers) bedroeg de informatiefase 0 dagen, wat betekent dat een maatschappelijk werker reeds bij een eerste contact overgaat tot de registratie van de leefloonaanvraag. In 51 extra dossiers bedraagt deze fase minder dan vijf dagen. Dat betekent dat bij 60% van de aanvragen de informatiefase verwaarloosbaar is. Bij de overige dossiers bedroeg deze eerste fase 5 tot 134 dagen.

Verschillende situaties leiden tot dit (beperkt) uitstel. Ten eerste kan het zijn dat een vraag binnenkomt bij een **medewerker die een registratie leefloon niet kan opstarten** (bv. een onthaalmedewerker). De doorverwijzing leidt dan tot een beperkte vertraging. Het spreekt voor zich dat deze tijd zo kort als mogelijk moet gehouden worden. Daarnaast zijn er ook meer discutabele redenen. Ter illustratie nemen we er enkele op in de onderstaande kaders.

Een eerste type redenen is dat een cliënt als het ware 'in wacht' wordt gezet. Dit betekent dat een maatschappelijk werker eerst een aantal dingen wil uitklaren voor z/hij overgaat tot de registratie van de leefloonaanvraag. H/zij wil als het ware zeker zijn dat er ook weldegelijk een leefloonaanvraag kan opgestart worden.

In een eerste case (Cliënt 1) willen de maatschappelijk werker en de cliënt zeker zijn dat er, rekening

Cliënt 1 - 21 dagen informatiefase:

- Mevrouw doet aanvraag leefloon. Aanvraag wordt niet genoteerd omdat er onduidelijkheid is over het verblijfsstatuut
- +21 dagen: De onduidelijkheid is door het opvragen van documenten en contacten met de gemeente door de cliënt uitgeklaard. De leefloonaanvraag wordt genoteerd.

houdende met het verblijfsstatuut van mevrouw een mogelijk recht op leefloon kan zijn. De vraag is hier of de maatschappelijk werker het als taak kan zien om binnen de eigen stad navraag te doen over het verblijfsstatuut, eerder dan de cliënt hiervoor naar een aangrenzende dienst te sturen. Als de maatschappelijk werker de leefloonaanvraag in dat geval wel laat starten van bij het moment van intake, kan het checken van het verblijfsstatuut als een

integraal onderdeel gezien worden van het sociaal onderzoek.

Met betrekking tot een tweede case (Cliënt 2), lijkt de maatschappelijk werker eerst een aantal diensten te willen spreken met betrekking tot het uitputten van rechten en met betrekking tot

Cliënt 2 - 20 dagen informatiefase:

- Mevrouw doet aanvraag leefloon.
 - In de KSZ geen inkomsten zichtbaar
 - MA doet navraag bij VDAB en bij Opgroeien Vlaanderen
 - Uit onderzoek blijkt dat er tot 10 dagen na de aanvraag recht is op ziekte-uitkering
- + 20 dagen: registratie aanvraag

werkbereidheid, voordat z/hij overgaat tot het registreren van de aanvraag. Eén van de navragen die de maatschappelijk werker doet, is niet aan de orde, namelijk het navragen van het recht op een Groeipakket. Uit gesprek blijkt immers dat de cliënt al meer dan een jaar voordien gestopt is met studeren. Dit uitstel van de registratie van de aanvraag is eerder jammer, omdat mevrouw tot het einde van de maand voordien werkte

in een interim systeem en omdat mevrouw reeds een maand na toekenning opnieuw aan het werk is. De maatschappelijk werker maakt hier niet de inschatting dat het uitvoerig checken van werkbereidheid en uitputting van rechten, zoals h/zij dat in andere dossiers wellicht terecht doet, bij

mevrouw niet aan de orde is en eerder voor belasting van cliënt en maatschappelijk werker zorgt. De aanvraag duurt uiteindelijk even lang als de looptijd van het leefloon, en gaat gepaard met het binnenbrengen van 13 documenten. De maatschappelijk werker lijkt hier een aantal documenten standaard op te vragen, onafhankelijk van de cliënt die ze treft.

In een laatste case (Cliënt 3) is er op zich geen onzekerheid over het recht op leefloon, maar wil de maatschappelijk werker al een aantal stappen genomen hebben voordat zij overgaat tot de opmaak

Cliënt 3 - 24 dagen informatiefase:

- Mijnheer doet aanvraag leefloon.
 - Verblijft in nachtopvang
 - Statuut zelfstandige
 - Geen andere inkomsten volgens KSZ
- Dyzo ondersteunt cliënt in het beëindigen van zijn zelfstandige praktijk
- Dag 24 = MA registreert aanvraag leefloon als datum stopzetting zaak bekend is.

van het dossier voor beslissing voor het BCSD. Het gaat om een persoon met een zelfstandige statuut. Hij geeft in gesprek aan geen inkomsten meer te hebben uit zijn zelfstandige praktijk. Voor de maatschappelijk werker is het cruciaal dat mijnheer zijn zelfstandige zaak heeft afgesloten voordat zij overgaat tot de aanvraag van een leefloon. De maatschappelijk werker schrijft ons "Ik had deze info nodig voor de opbouw van het sociaal verslag. Als we dit niet zouden

vermelden in ons verslag dan zou het BCSD daar zeker om vragen. Het is dus om kunnen in te spelen op hun vraag en een zo goed mogelijk onderbouwd verslag te kunnen opmaken." Hier wordt het dossier van een persoon zonder inkomen dus in wacht gezet omdat de maatschappelijk werker anticipeert op de vraag naar volledigheid van het dossier door het BCSD.

In een tweede type aanleidingen voor uitstel van de registratie van de leefloonaanvraag, lijkt een [gebrek aan een aanklappende houding](#) een belangrijke rol te spelen. Bij een eerste case (Cliënt 4 – 26 dagen informatiefase) ontvangt het OCMW een onbevoegdheidsverklaring van een andere gemeente. De gemeente geeft daarbij aan dat ze het leefloon zullen stopzetten omdat mevrouw niet meer op het eigen grondgebied verblijft. Op dat moment heeft mevrouw reeds haar domicilie gewijzigd naar de nieuwe stad. Uit de KSZ blijkt dat zij onder bewindvoering staat en dat ze samenwoont met een aantal leeftijdsgenoten. Het is niet op te maken uit de KSZ of één van hen haar partner is waardoor ook deze inkomsten gecheckt moeten worden. Het is dus duidelijk dat extra sociaal onderzoek noodzakelijk is, maar er lijkt geen reden te zijn om de registratie van de aanvraag uit te stellen. Toch wacht het OCMW in kwestie tot mevrouw of haar bewindvoerder zelf de aanvraag tot leefloon stellen. Dit is 26 dagen nadat zij op de hoogte gesteld zijn door het andere OCMW. Dat dit uitstel voor acute geldnood gezorgd heeft, blijkt uit de uitbetaling van een dringende steun enkele dagen nadat mevrouw zelf contact opneemt met het OCMW.

Cliënt 5 - 29 dagen informatiefase:

- Vrouw vraagt een leefloon
 - Volgens KSZ geen inkomsten
 - Leefloonaanvraag niet geregistreerd
 - Wel: melding verstandelijke handicap
- + 29 dagen: Registratie leefloonaanvraag nadat mevrouw terug contact opneemt met de vraag hoe ver het staat met haar leefloonaanvraag.

Bij een tweede case (Cliënt 5) noteert de maatschappelijk werker tijdens de intake dat er bij mevrouw sprake is van mentale beperkingen. Tevens is er in de KSZ geen spoor van inkomsten (tot en met een maand voordien wel dagcontracten). Toch wordt er geen aanvraag leefloon genoteerd. Het lijkt erop dat er in de procedure tot aanvraag geen rekening is gehouden met de mentale moeilijkheden van mevrouw. De

maatschappelijk werker vroeg haar documenten in te leveren en contact te onderhouden. De verwachtingen hieromtrent bleken voor mevrouw niet duidelijk. Uiteindelijk loopt de aanvraagprocedure 96 dagen, schijnbaar onder andere omwille van miscommunicatie, wat kan wijzen op de beperkte mogelijkheden van mevrouw om te begrijpen wat er van haar verwacht werd. Tevens is het zo dat in deze 96 dagen – althans met betrekking tot de leefloonaanvraag – geen elementen ontdekt werden die verschilden van wat mevrouw tijdens de intake vertelde. Mevrouw is in deze periode voor het vredegerecht gedaagd, omwille van achterstallige afbetaling van huur. Mogelijk was de daging voorkomen als reeds vroeger de aanvraag genoteerd werd, waardoor de maatschappelijk werker wellicht actiever het contact zou onderhouden.

Dat het – bij het laattijdig noteren van een aanvraag leefloon – vaker gaat om aanvragers in kwetsbare omstandigheden blijkt uit twee andere cases waarin de maatschappelijk werker beslist om te wachten met het registreren van de leefloonaanvraag tot zij zekerheid heeft over de bevoegdheid van het eigen OCMW. In beide gevallen loopt het aantreffen van de aanvrager op de plek waar hij/zij zegt te verblijven moeilijk, waardoor de registratie lang op zich laat wachten (22 en 26 dagen). Het gaat, ten eerste, om een jongeman die is weggegaan thuis en door zijn ouders ambtshalve geschrapt is. De andere cliënt is een vrouw die wisselend verblijft bij haar huidige partner en haar ex-partner. Ze heeft een drugsverleden en haar kinderen zijn residentieel geplaatst. De thuisloosheid van deze cliënten zorgt voor onduidelijkheid in bevoegdheid, maar hierdoor ook in uitstel van het noteren van de leefloonaanvraag.

Soms betekent dat ook dat aanvragers afhankelijk zijn van intermediairs om hun dossier echt op gang te trekken. Een cliënt (Cliënt 6) meldt zich telefonisch aan en krijgt onmiddellijk een gesprek. Op basis

Cliënt 6 - 26 dagen informatiefase:

- D0 = telefonische aanvraag
- D1 = bureelgesprek + mail aan cliënt met overzicht van nodige documenten
 - KSZ: Cliënt staat onder bewindvoering
- D19 = cliënt zendt deel info door en vraagt telefonisch naar stand van zaken
- D19 = MA mailt welke documenten nog nodig zijn
- D23 = Cliënt vraagt schriftelijk via CAW om leefloon
- D26 = registratie leefloon

van dat gesprek besluit de maatschappelijk werker dat z/hij, naast een foto van de bankkaart en een akkoord van de bewindvoerder, een zicht wil hebben op de VDAB-historie van mijnheer. De maatschappelijk werker mailt na het gesprek deze vraag door aan mijnheer. Hierna is er een tweetal weken geen contact. Op dag 19 beseft mijnheer dat hij niets meer hoorde over zijn aanvraag en mailt hij een foto van zijn bankkaart door. Hij vraagt telefonisch aan het onthaal of daarmee alles in orde is. De maatschappelijk werker mailt hem nog eens de vraag in verband met de VDAB-

gegevens en belt hem de dag nadien, zonder succes. De cliënt in kwestie lijkt niet te begrijpen wat van hem verwacht wordt en meldt zich met de leefloonaanvraag bij het CAW. De begeleider daar mailt de vraag schriftelijk door aan het OCMW. Het vreemde is dat pas dan de maatschappelijk werker de vraag als leefloonaanvraag registreert.

Samenvattend kunnen we stellen dat maatschappelijk werkers de registratie van een leefloonaanvraag af en toe onterecht uitstellen omwille van drie redenen: een gebrek aan (mogelijkheden voor) een aanklappende benadering, onzekerheid over bevoegdheid of mogelijkheid op gerechtigheid en de wil (/verplichting) om een dossier zo volledig mogelijk voor te leggen op het BCSD.

4.2. Het eigenlijke sociaal onderzoek

Uit het voorgaande blijkt dat het sociaal onderzoek vaak reeds opstart tijdens de informatiefase. Officieel start het **sociaal onderzoek** echter pas als de aanvrager een ondertekend document ‘aanvraag ingediend’ ontvangt en wanneer – bijgevolg – de begeleiding als ‘leefloonaanvraag’ genoteerd staat. Op dat moment gaan de wettelijke 30 dagen beslissingstijd in. We zien dat deze fase tussen registratie leefloonaanvraag en uiteindelijke beslissing gemiddeld 21 dagen in beslag neemt. De betrokken steden blijven daarmee ruim onder de vooropgestelde 30 dagen.

Voor een klein vierde van de dossiers (24%) duurt de tijd tussen start aanvraag en de uiteindelijke beslissing in het dossier langer dan 30 dagen. Het gaat dan voornamelijk om dossiers waarbij de maatschappelijk werker nood heeft aan een loonfiche op het einde van de maand. Aan de hand van deze loonfiche kan z/hij het eventuele recht op een aanvullend leefloon berekenen. Een andere mogelijke reden is het niet ontvangen van de gevraagde documenten. Bij de meeste OCMW's wordt een dossier in dat geval ‘ter studie’ voorgelegd aan het BCSD, wat betekent dat er een weigeringsbeslissing genomen wordt, met de mededeling dat het onderzoek nog lopende is. Het gaat dan om een langgerekt sociaal onderzoek dat door een eerste weigering op het BCSD in twee gesplitst wordt (zie verder). Toch zijn er ook OCMW's die af en toe over de 30 dagen gaan in afwachting van het afronden van het sociaal onderzoek.

4.3. Meerdere beslissingen

Een aantal dossiers ligt niet één keer, maar **meerdere keren voor op het bijzonder comité sociale dienst**. In totaal gaat het om 10% van de onderzochte dossiers. Ook deze (noodzaak tot) meerdere beslissingen in één dossier is gelinkt aan een langere doorlooptijd (zie in Figuur 1 de dossiers met gele, blauwe, rode en groene balkjes). De dossiers worden op een eerste BCSD geweigerd en meestal op het tweede (of derde) BCSD goedgekeurd.

De reden voor eerste weigering is meestal ‘ontbrekende documenten’. De twee andere vaak voorkomende redenen zijn: een zeer moeilijk contact tussen aanvrager en maatschappelijk werker, met meermaals afgezegde afspraken, of het ‘onderzoek rechtenuitputting’ is nog niet afgerond. Op de eerste reden (ontbrekende documenten) komen we later in dit rapport nog terug. Van de twee andere redenen geven we hieronder twee voorbeelden.

Het eerste dossier (Cliënt 7) vertoont een aaneenschakeling van **mislukte afspraken**. Toch zijn er – op basis van de KSZ – maar enkele dingen die er echt toe doen voor de leefloonaanvraag. Volgens de KSZ ontvangt mijnheer op het moment van aanvraag een overbruggingskrediet en is hij aan het werk. De aanvrager verklaart dat het overbruggingskrediet vroeger is gestopt dan officieel is aangegeven en dat de interimcontracten niet zijn doorgedaan (later zijn ze inderdaad uit de KSZ verwijderd). Dat de maatschappelijk werker vraagt naar bewijzen van beide beweringen is enigszins te begrijpen, maar z/hij vraagt tevens naar het huurcontract van mijnheer, naar zijn uitgavenpatroon en schulden en naar wat mijnheer gedaan heeft met het geld van een woning die negen jaar geleden verkocht is.

Doorheen de twee maanden sociaal onderzoek ontwikkelt zich een patroon waarin het duidelijk is dat mijnheer het moeilijk heeft om op afspraken aanwezig te zijn en om – in tegenstelling tot wat hij meermaals belooft – de gevraagde documenten door te zenden. Het lijkt erop dat mijnheer steeds dieper in de schulden raakt door het ontbreken van inkomsten. Het dossier strandt uiteindelijk bij het OCMW op het niet binnenbrengen van de rekeninguittreksels.

Dit is een dossier waarin de maatschappelijk werker en het OCMW moeilijke afwegingen moeten maken tussen ‘is de onbereikbaarheid van mijnheer een probleem van breedte’ of kunnen we

ervan uitgaan dat mijnheer in staat is om meer verantwoordelijkheid te nemen dan hij momenteel doet?

Cliënt 7 – doorlooptijd = 62 dagen:

- D0 = Mijnheer krijgt bericht over afsluiting gas en elektriciteit van MA1
- D10 = Mijnheer vraagt via mail een leefloon
- D11 = Bevestiging aanvraag door MA2 + melding dat ze in KSZ ziet dat mijnheer werkt
- D11 = Mijnheer reageert dat de tewerkstelling niet is doorgestaan
- D11 = MA2 vraagt of er geen recht is op werkloosheidsuitkering (= op te maken uit KSZ)
- D12 = telefonisch gesprek met MA2
- D14 = beslissing dat gas en elektriciteit niet afgesloten worden
- D17 = MA3 doet voorstel afspraak
- D18 = cliënt vraagt afspraak te verzetten omwille van ziekte
- D20 = cliënt mailt afspraak af omwille van blijvende ziekte – wil documenten doormailen
- D32 = cliënt annuleert afspraak omwille van andere verplichtingen
- D34 = cliënt mailt af omdat hij geen bankkaart heeft
- D34 = weigering aanvraag
- D39 = bureelgesprek met weinig extra info
- D45 = MA3 vraagt via mail om documenten + vraagt voor het eerst document in verband met verkoop (was eerder ook zichtbaar in KSZ)
- D46 = cliënt mailt afspraak af
- D52 = MA3 annuleert afspraak en vraagt om documenten via mail door te zenden
- D60 = telefonisch gesprek met MA3. MA3 vraagt nog eens naar documenten
- D61 = MA1 tracht mijnheer te bereiken in verband met afsluiting
- D62 = weigering leefloon omwille van ontbreken documenten
- D68 = MA1 tracht langs te gaan omwille van afsluiten gas en elektriciteit

Als de bandbreedte overwogen wordt, is het zinvol om de eigen procedure onder de loep te nemen. De maatschappelijk werker houdt in dit geval vast aan telefonisch contacteren, uitnodigen op gesprek en documenten opvragen. Tot op het einde lijkt z te hopen dat deze contactstrategie zal werken. Voor de cliënt in kwestie is het een proces waarin drie verschillende personen betrokken zijn, waarin hij twee telefoongesprekken had met twee verschillende maatschappelijk werkers en waarin één fysiek gesprek doorging. Toch ontvangt hij na al deze contacten geen leefloon. Hoewel dit voor de maatschappelijk werker vooral aan hem ligt, omdat hij niet tegemoet komt aan haar vraag om documenten, kan het moeilijk zijn voor mijnheer om deze voortgang te plaatsen. Tevens kan het voor mijnheer mislopen op het opvragen van de documenten zelf. Een voorbeeld. De vraag wat hij in de loop van negen jaar gedaan heeft met een grote som geld kan een vraag zijn waarvan hij vermoedt dat hij ze onmogelijk correct kan beantwoorden, waardoor hij het antwoorden, samen met het inleveren van de andere documenten, voor zich uitschuift. Elk OCMW heeft ervaring met dit soort aanvragen waarbij er recht op leefloon lijkt, maar waar het contact leggen of het krijgen van de volledige informatie onmogelijk blijkt. OCMW's weten dat deze mensen vaak in een later stadium terugkeren naar het OCMW, meestal met op dat moment toegenomen problemen en toch blijft de zoektocht naar een werkende aanpak lopen.

Een ander type dossier dat een lange doorlooptijd kent, met meerdere voorleggingen op het BCSD, zijn de dossiers waarin een maatschappelijk werker niet zeker is over de mogelijkheid tot [rechtenuitputting](#). Vaak kiest een maatschappelijk werker ervoor om te wachten met het opmaken van een verslag voor toekenning leefloon tot het zeker is dat de cliënt de mogelijke rechten die er zijn heeft uitgeput. Hier lijken drie redenen voor te zijn. Ten eerste zien zij deze opvolging als hun plicht conform de wetgeving en in overeenstemming met de verwachtingen van hun leidinggevenden en het BCSD. Ten tweede kan een OCMW voorschotten betalen op achterstallige uitkeringen. Een uitkering is pas achterstallig als er na een maand na aanvraag nog geen bedrag betaald is. Pas dan is het voor

OCMW's mogelijk om het eventueel toegekende leefloon terug te vorderen. Deze procedure maakt dat OCMW's zekerheid willen hebben over de datum van aanvraag van de uitkering. Als zij leefloon toekennen voor er achterstalligheid is, zullen zij het leefloon, bij uiteindelijke uitbetaling van de uitkering, bij de cliënt zelf moeten terugvorderen. Dat is veel omslachtiger dan een terugvordering bij de uitkeringsinstelling. Ten derde ervaren maatschappelijk werkers schroom om een niet volledig dossier voor te leggen aan het BCSD.

De procedure die Cliënt 8 doorloopt, schetst deze slopende weg voor cliënten zeer goed. Het gaat om een dossier waarbij de maatschappelijk werker veronderstelt dat de cliënt een te lage

Cliënt 8 – doorlooptijd = 81 dagen:

- D0 = Vrouw vraag om financiële ondersteuning. KSZ = werkt met deeltijdse weekcontracten en krijgt bijpas werkloosheidsuitkering
- D14 = afspraak met mevrouw om situatie te verduidelijken. Informatie = loon + uitkering liggen onder barema leefloon. MA vermoedt dat mevrouw te weinig uitkering krijgt. MA mag vakbond bellen
- D15 = vakbond telefonisch niet bereikbaar
- D18 = vakbond vraagt cliënte om afspraak te maken om dossier in orde te brengen
- D25 = vakbond verwijst mevrouw naar interimkantoor
- D26 = vrouw begrijpt dit niet en laat MA van OCMW bellen met vakbond en interimkantoor
- D41 = vrouw neemt contact op met OCMW met vraag of aanvraag in orde is
- D41 = MA hoort bij interimkantoor dat zij nog aan het onderzoeken zijn
- D56 = MA neemt opnieuw contact op met interimkantoor. Zij hebben aanpassing gedaan
- D56 = registratie aanvraag leefloon
- D63 = MA vraagt documenten bij mevrouw en bij vakbond om dossier klaar te maken voor toekenning leefloon
- D64 - 69 = ontvangt alle documenten, maar er ontbreekt één loonbrief
- D70 = telefoon naar interimkantoor voor ontbrekende loonbrief
- D74 = ontvangst loonbrief
- D81 = toekenning leefloon

werkloosheidsuitkering ontvangt. De combinatie van haar inkomen en de uitkering ligt onder het barema leefloon. Dat is van bij aanvang duidelijk. Hierna ontspant zich een communicatie tussen het OCMW en de betrokken diensten en doorlopen cliënt en de maatschappelijk werker meerdere wachtperiodes. Het is duidelijk dat de verantwoordelijkheid voor deze wachtperiodes bij het interimkantoor en de vakbond ligt. Toch is het ten zeerste de vraag of de maatschappelijk werker niet onmiddellijk een toekenning leefloon had kunnen voorleggen. Zij was van bij aanvang zeker dat er een bijpas leefloon zou volgen, al dan niet als voorschot op de uiteindelijke werkloosheidsuitkering. Zij legt het dossier echter pas voor wanneer zij zekerheid heeft over de ontwikkeling van de werkloosheidsuitkering. Opvallend is dat de optie van toekenning zonder te weten of het als voorschot of als langlopende bijpas leefloon is, bemoeilijkt werd door de interne structuur van het OCMW. De voorschotdossiers blijven in dit OCMW de verantwoordelijkheid van het intake-team. De langlopende dossiers geeft het intake-team door aan het algemeen begeleidingsteam. De maatschappelijk werker wilde zeker zijn over al dan niet doorverwijzing voor zij het sociaal verslag opmaakte. Hoewel de maatschappelijk

werker beseft hoe slopend deze maanden waren voor de cliënt, leek zij geen weg omheen deze manier van werken te zien.

4.4. Conclusie

Als we de verschillende momenten in de procedure samennemen, ligt de gemiddelde doorlooptijd op 32 dagen, met verschillen tussen 2 en 147 dagen. Als we het moment van aanmelding als startdatum rekenen, doorloopt 40% van de dossiers een intake-procedure die langer dan 30 dagen duurt.

Het valt op dat dit risico op het lang lopen van een dossier in de meeste gevallen voorkomen kan worden door [organisatorische aanpassingen](#) die de doorstroom van dossiers vergemakkelijken of onnodig maken (bv. 1 cliënt – 1 MA-aanpak). Verder kan een herformuleringen van verwachtingen met betrekking tot de [volledigheid](#) van een dossier maatschappelijk werkers helpen in het voorleggen op het BCSD van acute maar voorlopig onvolledige dossiers. Daarnaast lijken er [procedurele kwesties](#) te zijn die het OCMW overstijgen, maar die een vlotte afhandeling van een aanvraag bemoeilijken. Het is daarbij de vraag of maatschappelijk werkers en OCMW's zich momenteel niet te veel laten lamleggen door deze externe onduidelijkheden. Als er meer ruimte is om onvolledige dossiers voor te leggen, kunnen dit ook de dossiers zijn waarin er nog geen duidelijkheid is over toekenning van andere uitkeringen en tegemoetkomingen. Ten slotte is er nood aan reflectie over een specifieke aanpak van [cliënten die moeilijk tot niet bereikbaar zijn](#), maar waarvan er wel een vermoeden van gebrek aan inkomsten is.

5. Maatschappelijk werkers vragen 38 procent van de documenten onnodig of niet correct op

In de inleiding schoven we vier principes naar voor die – indien we ze ernstig nemen – een directe invloed hebben op de hoeveelheid en het type documenten dat maatschappelijk werkers opvragen tijdens het sociaal onderzoek. Voor dit onderzoek maakten we een oefening waarbij we het minimum aantal dossiers nastreefden, zonder daarmee de mogelijkheid tot het nemen van een beslissing over de toekenning van het leefloon te belemmeren. Geïnspireerd door het proportionaliteitsbeginsel, de *Only Once-wet* en het overwegen van een berekend risico hielden we de volgende [principes](#) voor ogen:

- Informatie die reeds ter beschikking is van het OCMW, mag niet nogmaals opgevraagd worden (*Only Once-wet*).
- Informatie die geen betrekking heeft op de leefloonaanvraag of op het eventueel verdere traject van de cliënt mag niet opgevraagd worden.
- Informatie die veel moeite kost voor de aanvrager of de maatschappelijk werker en waarvan de meerwaarde voor het sociaal onderzoek eerder beperkt is, wordt bij voorkeur niet opgevraagd tijdens het sociaal onderzoek. Meerwaarde kan bijvoorbeeld omschreven worden als 'extra informatie toevoegen aan wat de maatschappelijk werker al weet uit de KSZ en uit gesprek met de aanvrager' (Proportionaliteitsbeginsel).
- Informatie die geen betrekking heeft op de leefloonaanvraag maar eerder op het verdere traject van de leefloongerechtigde, wordt niet of zonder veel nadruk opgevraagd tijdens het sociaal onderzoek (Proportionaliteitsbeginsel).
- OCMW's leggen geen focus op het opvragen van documenten die belastend zijn voor veel personen, en enkel het goede verloop van het traject van een kleine groep personen optimaliseren (berekend risico).

Algemeen kunnen we concluderen dat in de 12 gemeenten [38 procent van de documenten foutief of buiten proportie](#) wordt opgevraagd. Slechts in veertig dossiers werd – volgens de hierboven genoemde principes – geen enkel overbodig document opgevraagd. In 44 procent van alle dossiers wordt de helft of meer documenten overbodig of foutief opgevraagd. Het lijkt er (dus) op dat er een algemene tendens is in OCMW's om te veel documenten op te vragen en dat dit niet noodzakelijk maatschappelijk werker gebonden is. We zien zeven types documenten, sommige zijn duidelijker overbodig dan andere.

5.1. Rekeninguittreksels

Rekeninguittreksels zijn een bewijsstuk dat maatschappelijk werkers in de meeste OCMW's standaard opvragen. Dit is echter niet toegelaten. De POD MI stelt dat het opvragen van deze documenten een inbreuk betekent voor het privéleven van de aanvrager en dat – door dit standaard te doen – het OCMW een extra voorwaarde toevoegt aan de RMI-wet (zie <https://www.mi-is.be/nl/faq/mag-het-ocmw-het-kader-van-het-sociaal-onderzoek-systematisch-de-rekeninguittreksels-van-de>). De inzage van deze documenten kan immers niet rechtstreeks gekoppeld worden aan één van de bestaande voorwaarden. Een bijkomend probleem is dat de inspectie van de POD MI vraagt om loonattesten en uitkeringsattesten toe te voegen aan een dossier, omdat enkel deze documenten inzicht geven in de periode die een bepaalde uitbetaling bestrijkt. Bijkomend rekeninguittreksels opvragen is dan ook in conflict met de *Only Once-wet*. Uiteraard zijn er situaties waarin het wel aangewezen is om de rekeninguittreksels op te vragen, zoals wanneer een MA op een andere manier geen zicht krijgt op het spaargeld van een aanvrager.

In bijna 60 procent van de onderzochte dossiers lijken rekeninguittreksels standaard te worden opgevraagd zonder dat er in het dossier een duidelijk aanwijsbare reden is waarom de maatschappelijk werker dit doet. Er zijn maar twee OCMW's van de twaalf die de richtlijn van de POD MI lijken te kennen of toe te passen (zie Figuur 2, p. 21).

Het spreekt voor zich dat rekeninguittreksels een eenvoudige manier zijn om snel zicht te krijgen op alle inkomsten (en tijdens het vervolgtraject ook alle uitgaven). Het is zelfs zo dat het voor een cliënt makkelijker kan zijn om rekeninguittreksels in te leveren dan om een aantal andere documenten op te zoeken of op te vragen, die eigenlijk hetzelfde attesteren. We stellen dan ook voor om dit als dusdanig aan de cliënt te presenteren: je kan je uittreksels geven en dan gaat de verwerking snel of we zoeken uit welke documenten u moet inleveren. Belangrijk is hier alvast dat de opvraging niet dubbel gebeurt en dat het teruggaan in de tijd beperkt wordt tot één maand. Wanneer een maatschappelijk werker verder teruggaat in de tijd, komt dit meer vanuit een streven naar controle krijgen over een situatie, dan vanuit belang voor de hulpverlening. Bovendien is het verder teruggaan in de tijd in strijd met de eigenlijke bedoeling van het sociaal onderzoek, namelijk de financiële situatie bestuderen op het moment van aanvraag.

5.2. Documenten die niet rechtstreeks iets met de aanvraag leefloon te maken hebben

Een aantal van de documenten die maatschappelijk werkers (ook standaard) opvragen, dragen strikt genomen niets bij aan de voltooiing van de aanvraag leefloon.

Een eerste voorbeeld is het **huurcontract**. Het lijkt erop dat (een aantal) maatschappelijk werkers dit relatief standaard opvragen. Het contract verschaft echter slechts in 14 dossiers informatie die relevant was voor het leefloondossier, in die zin dat deze verschilde van wat via het rijksregisternummer op te vragen is. Een voorbeeld is iemand die nog in een LOI (Lokaal Opvang Initiatief) in een naburige gemeente gedomicilieerd is, maar wel reeds een huurcontract van een woning in de gemeente van aanvraag kan voorleggen. Situaties waarin we het opvragen als proportioneel niet verantwoord beschouwen, is wanneer een persoon al lange tijd op eenzelfde plek gedomicilieerd is of wanneer het om een huurcontract gaat, getekend door een andere persoon dan de aanvrager (bv. kennis waarbij een aanvrager mag verblijven). Wellicht gaat de maatschappelijk werker ervan uit dat als de eigenlijke huurder het contract ter beschikking stelt, h/zij daarmee bevestigt dat de aanvrager bij hem of haar verblijft. Dit lijkt echter een zeer omslachtige en voor de huurder in kwestie intrusieve procedure. Hij moet immers de persoon waarbij hij mag inwonen

lastigvallen. Het is sterk de vraag of het, vanuit proportionaliteitsoogpunt, verantwoord is deze informatie op te vragen, zonder dat er een expliciete reden is om dat te doen.

Een ander moeilijk te verantwoorden document is het **arbeidscontract**. Elke keer wanneer maatschappelijk werkers dit document opvroegen in de onderzochte dossiers, betrof het tewerkstellingen die zichtbaar zijn in de KSZ of beëindigde tewerkstellingen. De maatschappelijk werkers geven aan dat ze het arbeidscontract willen zien om de arbeids- en ontslagvoorwaarden te kunnen nagaan en om op die manier zeker te zijn dat er geen gegevens in opgenomen zijn die relevant zijn voor de leefloonaanvraag. Het lijkt erop dat de maatschappelijk werker hier eerder streeft naar zekerheid dan naar een beperking tot het opvragen van noodzakelijke informatie. Andere documenten die maatschappelijk werkers lijken op te vragen omdat er misschien extra informatie in vervat zit, zonder dat die mogelijkheid in verhouding lijkt te staan tot de reële winst, is een vonnis van aanstelling van een bewindvoerder of een aankoopakte van een woning.

Andere voorbeelden van documenten die voorkomen op het lijstje 'op te vragen documenten' en die niets bijdragen aan de leefloonaanvraag, zijn een bewijs van brandverzekering, een inschrijvingsbewijs bij een sociale huisvestingsmaatschappij, een bewijs van het Groeipakket van de kinderen van de aanvrager, een bewijs van onderhoudsgeld voor de kinderen, een bewijs dat de kinderopvang is aangevraagd, een bewijs van huurwaarborg. Het is duidelijk dat het hier allemaal om belangrijke documenten gaat met betrekking tot het **vervolgtraject** na de leefloonaanvraag. OCMW-werk is immers meer dan het verschaffen van een leefloon. De problemen van cliënten zijn vaak veelvuldig en vragen om snelle oplossingen. Het lijkt echter zo dat een aantal OCMW's vanuit goede bedoelingen bij de intake een lijstje op te vragen documenten voorziet. Het gaat om lijstjes die heel wat cliënten als overweldigend en belastend ervaren. Tevens is het voor heel wat cliënten moeilijk om het onderscheid te begrijpen tussen documenten nodig voor de aanvraag en documenten die 'slechts' aanvullend belangrijk zijn.

Deze documenten, die er vooral op gericht lijken het dossier van een cliënt volledig te maken of om een vervolgtraject aan te vatten, werden opgevraagd in 58% van alle dossiers. Als OCMW's een vermindering van documentenlast voor ogen hebben, is dit een type document dat eerder makkelijk te weren is.

5.3. Documenten ter staving van wat de cliënt vertelt

Het gebeurt geregeld dat maatschappelijk werkers documenten opvragen die een bewijs vormen van wat de cliënt vertelt in een gesprek, zoals **ziekte-briefjes**, dag-tot-dag-informatie over verblijfplaats, bewijs van verblijf in ziekenhuis in het verleden, bewijs dat h/zij op een bepaald adres mag verblijven, bewijs van co-ouderschap... Het opvragen van deze documenten is te begrijpen vanuit de nood aan zekerheid bij maatschappelijk werkers. Zij moeten voor het BCSD of voor een collega die het gezin na hen zal begeleiden verslagen opmaken. Maatschappelijk werkers willen zeker zijn van de dingen die ze in deze verslagen opnemen.

In een derde van de onderzochte dossiers vragen maatschappelijk werkers bewijsstukken op die fungeren als bewijs van een eerder verhaal. In geen enkel van deze dossiers verschaften de documenten informatie die in tegenspraak was met dit eerdere verhaal. Hoewel elke OCMW-medewerker zich ongetwijfeld tegenvoorbeelden kan herinneren, lijkt het erop dat deze weinig voorkomende gevallen de gehele praktijk bepalen. Op deze manier belast een focus op een kleine problematische groep een ruimere niet problematische groep, wat ingaat tegen het voornemen zich te richten op wat men wil bereiken en niet op wat men wil vermijden.

We denken dat de kracht van het getal hier moet kunnen spreken. Het is niet te verantwoorden dat

we aan mensen in acute nood documenten vragen die zelden andere informatie opleveren dan wat ze vertellen of op andere manier al aantoonde. We pleiten ervoor dat maatschappelijk werkers van hun bestuurders en van de overheid het mandaat krijgen om deze vorm van bewijslast los te laten en te vertrouwen op de eigen professionele inschatting. Het vermogen om beperkte onzekerheid te tolereren is een fundamenteel deel van de professionele identiteit van maatschappelijk werkers. Maatschappelijk werkers dwingen in een verantwoordingslogica is daarmee in tegenspraak.

5.4. Informatie die reeds gekend is voor het OCMW

Ten vierde vragen maatschappelijk werkers soms documenten op die informatie verschaffen die reeds voorhanden is in het OCMW. Deze problematische praktijk is in tegenspraak met het *Only Once-wet*. We denken hierbij aan een bewijs van inschrijving bij het ziekenfonds, een vonnis van de aanstelling van een bewindvoerder, bewijs van een Inkomensvervangende Tegemoetkoming (IVT), bewijs van de ontvangst van een Groeipakket. Dit zijn allemaal elementen die maatschappelijk werkers ook kunnen consulteren via de KSZ. Maatschappelijk werkers vragen deze informatie op in een vijfde van alle dossiers. Uit Figuur 2 op p. 21 blijkt dat er een duidelijk verschil in praktijk is tussen de OCMW's hieromtrent.

5.5. Bewijs van uitputten van rechten

Een ander document waarvan we als onderzoekers die enige afstand kunnen nemen van de concrete situatie twijfelen of het altijd nodig is om te vragen, is een **bewijs van het aanvragen van een uitkering en/of het geen recht hebben op een uitkering**. Uit gesprekken met deelnemers aan de werkgroep automatische rechtentoeakening blijkt dat deze documenten cruciaal zijn tijdens het sociaal onderzoek. Echter, vele mensen deden tijdens de voorbije Coronamaanden een aanvraag leefloon omdat er vertraging is bij de uitbetalingsinstellingen van andere instanties. Dit was en is een gegeven. Is het menselijk wenselijk om een bewijs te eisen als de cliënt zelf aangeeft dat hij of zij een aanvraag heeft ingediend en er geen geactualiseerde info zichtbaar is in de KSZ? Voor cliënten is het vaak moeilijk om al deze documenten uit elkaar te houden en te weten hoe ze een specifiek attest kunnen opvragen.

Ook als na de toekenning blijkt dat er toch geen aanvraag gebeurde, is dat euvel voor de cliënt – in samenwerking met de maatschappelijk werker – wellicht makkelijker te verhelpen als er zekerheid is over de voorlopige toekenning van het leefloon. Als een burger aangeeft dat er voorlopig nog geen aanvraag gebeurde, is het de vraag of de toekenning van het levensnoodzakelijke leefloon dient afhankelijk gemaakt te worden van een bewijs van aanvraag. Heel af en toe zal er na drie maanden een cliënt geschrapt moeten worden omdat hij of zij uiteindelijk weigert een aanvraag in te dienen, maar dat lijken de uitzonderingen. Het krampachtig opvragen van deze documenten tijdens de eerste aanvraagprocedure, omdat dat niet doen een probleem kan vormen bij een beperkte groep, lijkt in strijd met het meest wenselijke voor een zo groot mogelijke groep.

We moeten hierbij aangeven dat een gesprek met de inspectie van de POD Maatschappelijke Integratie ons leerde dat zij weldegelijk verwachten dat deze documenten terug te vinden zijn in het dossier. Volgens hen is dit – in tegenstelling tot documenten die in het kader van werkbereidheid en billijkheidsredenen worden opgevraagd – een ja-nee-aangelegenheid die het recht op terugvordering en dient geattesteerd te worden door een document. De maatschappelijk werkers de verantwoordelijkheid geven om in te schatten of wat de cliënt beweert terecht is, zien zij als een onnodige last voor maatschappelijk werkers. Ons standpunt blijft – zowel vanuit zorg om cliënten als vanuit vertrouwen in professionals – ongewijzigd en dient verder uitgetest te worden. Het lijkt belangrijk om ruimte te krijgen om te experimenteren met het niet opvragen van deze documenten.

Zo kunnen we achterhalen hoe vaak het zou voorkomen dat de rechtenuitputting niet afgerond raakt wanneer we de focus van deze rechtenuitputting verleggen van voor de aanvraag naar na de aanvraag.

5.6. Bewijs werkbereidheid

Burgers die een leefloon aanvragen dienen werkbereid te zijn. Toch lijkt het bewijzen van deze **werkbereidheid** slechts in een klein aantal OCMW's centraal te staan tijdens het aanvraagproces (zie Figuur 2 op p. 21). Gemiddeld vragen maatschappelijk werkers in alle onderzochte OCMW's in 11% van de dossiers een bewijs van werkbereidheid.

We vragen ons, blijkbaar in lijn met een aantal van de OCMW's, af wat de meerwaarde is van dit opvragen in deze eerste fase, omdat de waarde van (het ontbreken van) een sollicitatiebewijs ons inziens moeilijk kan ingeschat worden in de korte aanvraagperiode. In een aantal cases bleek het opvragen zelfs discutabel, omdat de persoon ofwel aan het werk was, ofwel voorafgaand aan de aanvraag onafgebroken aan het werk was. Hier zou, om het aanvraagproces te ontlasten, de maatschappelijk werker het mandaat moeten kunnen en durven nemen om ervan uit te gaan dat met de huidige of eerdere tewerkstelling de werkbereidheid bewezen is.

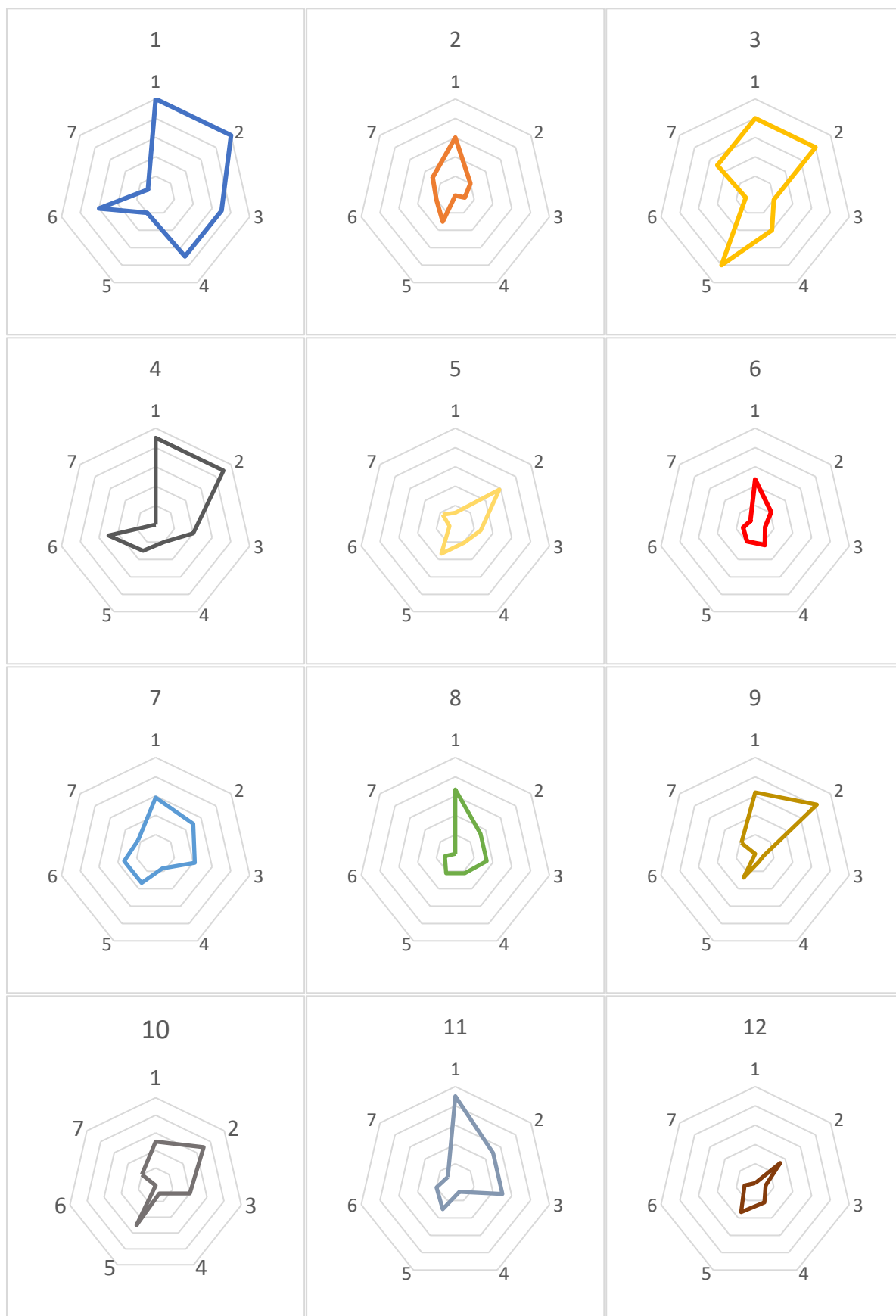
5.7. Bewijs behoeftigheid

Vijftien procent van alle aanvragers dient tijdens het sociaal onderzoek zicht te geven op de **eigen schulden**. Niet zelden richt de maatschappelijk werker zich hiermee op het vervolgtraject. Sommige schulden zijn zo acuut dat ingrijpen hieromtrent niet kan wachten tot na de toekenning van het leefloon. Er zijn ook dossiers waarin het bewijs van schulden een voorwaarde wordt tot het verkrijgen van het leefloon. Bij cliënten die lange tijd geen inkomen hadden, gaat de redenering dat deze cliënten schulden moeten kunnen voorleggen, anders is er een vermoeden van andere inkomsten. Opnieuw willen we aangeven dat dit een intrusieve vorm van controle is. De mensen in kwestie hadden mogelijk tot voor de aanvraag andere (niet legale?) inkomsten, maar schijnen, door het aanvragen van een leefloon, aan te geven dat ze een andere weg willen inslaan. Voor een OCMW is vooral deze blik op de toekomst van belang.

5.8. Verschillen tussen steden

Wat mogelijk nog de meest verrassende vaststelling is, is dat er grote verschillen zijn tussen de opvraaggewoonten in verschillende steden (zie Figuur 2 op p. 21). Het lijkt erop dat drie OCMW's een opvraagpatroon hebben dat problematisch is met betrekking tot meerdere types documenten. Tevens zijn er twee OCMW's die een quasi ideale balans vinden in het rechtmatig opvragen van documenten. Daar waar OCMW 6 nog kan snoeien in het opvragen van rekeninguittreksels zit er in OCMW 12 enkel een mogelijkheid tot aanpassing met betrekking tot documenten die niet rechtsreeks bijdragen aan de leefloonaanvraag. Het gaat dan meestal om het huurcontract. De andere OCMW's hebben elk hun eigen opvraagpatroon tussen deze OCMW's in. De verscheidenheid betekent vooral dat aanpassingen in de opvraagstrategie mogelijk zijn. We willen hierbij wel opmerken dat we in 9 van de 12 steden maar 10 dossiers onderzochten. Dit betekent dat de resultaten slechts een tendens aangeven.

Figuur 2. Frequentie van overbodig opvragen van zeven type documenten in 12 verschillende steden, 2020, 2021 en 2022



6. Eerste hypothetische test van het voorspellend algoritme

Zoals eerder beschreven consulteerden we alle KSZ-informatie die over een aanvrager beschikbaar is en die relevant is voor een leefloonaanvraag. Deze informatie vatten we samen en legden we voor aan de maatschappelijk werker die de leefloonaanvraag voorbereidde.

Bijkomend voorspelden we of het dossier al dan niet een toekenning leefloon zou kunnen worden. We hanteerden **drie mogelijkheden**: ofwel voorspelden we dat de aanvrager een leefloon zou krijgen (zie kader hieronder), ofwel voorspelden we dat er volgens de KSZ geen toekenning mogelijk was (bv. domicilie buiten de eigen gemeente) ofwel was het onmogelijk uitsluitel te geven (bv. er is tewerkstelling, maar de hoogte van het inkomen is niet gekend).

Wanneer voorspelling toekenning?

Indien op moment van aanvraag:

- Domicilie of referentieadres of registratie in gemeente van aanvraag
- Verblijfsstatuut geeft recht
- Geen arbeidscontracten met vergoeding
- Geen recht op werkloosheidsuitkering en geen uitgekeerd bedrag of werkloosheidsuitkering al langer dan 3 maanden onder barema leefloon
- Geen leefloon of lopend recht op leefloon
- Geen recht op IVT-uitkering
- Geen overbruggingskrediet
- Geen statuut zelfstandige
- Geen (recent verkochte) eigendommen
- Geen recht openend op een Groeipakket
- Geen bewindvoering
- Geen hechtenis of tijdelijke afwezigheid

Deze criteria overliepen we voor alle meerderjarige inwonende personen die ouder, kind of mogelijk partner waren van de aanvrager.

Hieronder nemen we in een tabel op hoe de voorspellingen op basis van ons onderzoek zich verhouden tot de uiteindelijke beslissingen in het BCSD. In het verdere rapport bespreken we deelstukken van deze tabel meer uitgebreid.

Tabel 1. Voorspellingen en werkelijke beslissingen met betrekking tot leefloontoekenning in 12 steden in 2020, 2021 en 2022

| Voorspelling onderzoeker | | Beslissing na BCSD 1 | | Beslissing na BCSD 2 | |
|--------------------------------------|------------|----------------------|------------|----------------------|--|
| Toekenning | 81 | Toekenning | 69 | 77 | |
| | | Weigering | 12 | 4 | |
| Toekenning mits check verblijfplaats | 36 | Toekenning | 31 | 35 | |
| | | Weigering | 5 | 1 | |
| Weigering | 19 | Toekenning | 13 | 14 | |
| | | Weigering | 6 | 5 | |
| Niet te voorspellen | 104 | Toekenning | 74 | 78 | |
| | | Weigering | 30 | 26 | |
| Totaal | 240 | | 240 | | |

6.1. Toekenningen die we via de KSZ voorspellen zijn 95% valide

Van alle aanvragers waarvoor we op basis van de bovenstaande criteria de toekenning positief voorspelden, bleek 85% ook effectief een leefloon te ontvangen na een eerste beslissing op het BCSD (= 69/81). Dit betekent dat 12 dossiers leidden tot een positieve voorspelling en in werkelijkheid toch geweigerd werden. Het betrof een koppel waarvan beiden een – niet als dusdanig in de KSZ geregistreerd – referentieadres hadden bij een organisatie (niet OCMW), terwijl ze feitelijk samenwoonden op een locatie waar ze zich niet konden domiciliëren. Dit koppel wilde op geen enkele manier de eigen verblijfplaats verzwijgen, dus een korte standaardvraag of de verblijfplaats overeenkomt met het domicilieadres zou gemaakt hebben dat een eventueel positief beslissingsadvies overruled kon worden.

Acht van de andere dossiers waren dossiers waarbij de maatschappelijk werker specifieke documenten opvroeg die niet werden ingeleverd door de aanvragers. De maatschappelijk werkers stelden – op basis van ‘niet meewerken aan het sociaal onderzoek’ en onderliggend het risico dat er niet geregistreerde inkomsten zijn – een weigering voor. Zes van deze dossiers werden op een later bijzonder comité wel positief voorgelegd en beslist. In één van deze dossiers vroeg de maatschappelijk werker de documenten onterecht op. De cliënt werkte tot de 10e van de maand (geen interim-arbeid), maar was het tweede deel van de maand niet tewerkgesteld. De maatschappelijk werker vroeg de loonfiches van die maand op om op die manier een aanvullend leefloon te kunnen berekenen. In feite had z/hij het recht op leefloon vanaf dag 11 van die maand moeten berekenen. De loonfiches waren niet nodig voor de berekening van het recht op leefloon.

Een andere cliënt verbrak het contact met het OCMW na de intake, waardoor hij een weigering leefloon ontving. Nadien hernam hij, met hulp van het CAW, het contact en ontving na een nieuwe voorlegging op het BCSD alsnog een leefloon. Bij een 11e aanvraag was er aanvankelijk loonbeslag. Omdat de maatschappelijk werker wist dat ook op het leefloon beslag zou gelegd worden, kende zij geen leefloon toe. Zij koos ervoor om de cliënt een bedrag toe te kennen via maatschappelijke hulp. Op deze steun wordt geen beslag gelegd. Op het daarop volgende comité ontving de cliënt wel een toekenning. De laatste van de twaalf aanvragers ontving een weigering omdat hij geen afdoende uitleg kon geven voor het lange tijd ontbreken van elke vorm van inkomen. De maatschappelijk werker vermoedde verzwegen inkomsten of het moedwillig niet uitputten van rechten.

Het is voor drie van deze 12 dossiers bij afronding van het voorliggend onderzoeksproject onduidelijk of de weigeringen inderdaad overeenkwamen met ‘geen recht omwille van andere inkomsten of een gebrek aan werkbereidheid’ of dat het eerder jammer te noemen is dat de aanvragers geen contact meer opnamen, want dat er in principe wel een recht op leefloon was. Dit betekent dat één van de positieve voorspellingen weldegelijk niet correct was (partners die samenwonen), acht dossiers waren wel correct want resulteerden uiteindelijk in een toekenning. Over drie dossiers is er geen zekerheid. Mogelijk was de voorspelling correct, mogelijk ook niet. Na het in rekening brengen van de beslissingen op een tweede BCSD kunnen we stellen dat 95 tot 99% van de positieve voorspellingen een correcte voorspelling was.

Vermits de foutmarge op de voorspellingen klein is, stellen we voor om **in vervolgonderzoek te testen of het gebruik van een algoritme op basis van de hierboven genoemde criteria inderdaad tot betrouwbare positieve voorspellingen leidt**. Indien zo, zou het gebruik van een algoritme veel dossierlast kunnen wegnemen. Het is immers zo dat de dossiers die correct positief voorspeld werden via het de bovenstaande formule gemiddeld 31 dagen doorlooptijd vroegen en dat maatschappelijk werkers toch gemiddeld 5 documenten per aanvraag opvroegen, daar waar je het hier strikt genomen

zou kunnen doen met een kopie of foto van de identiteitskaart en de bankkaart en – mits een wekelijks comité – een procedure van maximaal 7 dagen.

6.2. Weigeringen die we via de KSZ voorspellen zijn 20% valide

Hoewel de validiteit van de voorspellingen hoog bleek met betrekking tot toekenningen, was dit uitdrukkelijk niet het geval met betrekking tot weigeringen. We voorspelden bijvoorbeeld een weigering als er in de KSZ geen teken was van verblijf van de aanvrager in de stad van aanvraag of als er in de KSZ blijkt was van stabiele inkomsten die boven het barema leefloon lagen, bv. een werkloosheidsuitkering of IVT dat al langere tijd boven het leefloon ligt. Slechts 20% van de dossiers waarbij we op basis van deze criteria een weigering voorspelden, resulteerden ook werkelijk in een weigering (= 11/55).

De belangrijkste verklaring hiervoor is dat vele mensen die aankloppen bij het OCMW een andere feitelijke verblijfplaats hebben dan in de KSZ is opgenomen, bv. gedomicilieerd in een naburige gemeente, maar verblijvend in de gemeente van aanvraag. De gemeente van aanvraag is dan, ondanks het domiciliëadres, toch bevoegd voor het toekennen van het leefloon. Een andere verklaring is het tot nog toe gebrekkige zicht van OCMW's op schorsingen van een werkloosheidsuitkering. Aanvragers kunnen volgens de KSZ recht hebben op een werkloosheidsuitkering maar er in werkelijkheid geen ontvangen.

Dit betekent dat het **onmogelijk is om weigeringen te voorspellen aan de hand van de KSZ**. Het algoritme zoals hierboven voorgesteld, zou dus moeten resulteren in ofwel een aanbeveling om toe te kennen ofwel een aanbeveling om het dossier verder te onderzoeken. Dossiers waarin de KSZ geen uitsluitsel gaf (bv. er is tewerkstelling, dus loonfiches moeten opgevraagd worden) of een negatieve beslissing suggereerde (bv. aanvrager is niet gedomicilieerd in gemeente van aanvraag), zijn dossiers bij uitstek waarin het sociaal onderzoek van een professional cruciaal is. Het is dan aan de sociaal werker om te bepalen welke extra informatie zij nodig heeft, aanvullend op de informatie in de KSZ, om tot een advies voor toekenning of weigering over te gaan.

6.3. Een mogelijke variant: toekenning mits check verblijfplaats

In de groep dossiers waarbij we een weigering voorspelden op basis van 'domicilie buiten de stad van aanvraag' is een specifiek type dossiers af te bakenen. Het gaat om burgers die een aanvraag doen en waarbij we op basis van gezinssamenstelling en inkomen een toekenning zouden voorspellen. Het enige wat die voorspelling in de weg staat, is de domiciliëring buiten de stad van aanvraag. Zoals blijkt uit Tabel 2 gaat het om 36 dossiers. Van deze mensen ontvingen er, na één of twee BCSD-beslissingen, 35 (97%) inderdaad een toekenning. Vermits het om 15% van alle dossiers gaat, lijkt het aangewezen om bij het ontwikkelen van een algoritme **een advies 'toekenning mits check verblijfplaats'** te voorzien. Bij dat advies weet de maatschappelijk werkers dat z/hij in principe enkel moet checken of de cliënt inderdaad in de gemeente van aanvraag verblijft.

6.4. De correct positief te voorspellen dossiers vormen 32-47% van alle aanvraagdossiers

Experimenteren met een algoritme is slechts zinvol wanneer een aanzienlijk aantal van de dossiers op deze manier correct te voorspellen is. Zoals blijkt uit Tabel 2 maken de correct positief te voorspellen dossiers één derde van alle dossiers uit (= 77/240). Dat is een voldoende grote groep om het genoemde algoritme te overwegen. Als we hier de dossiers aan toevoegen waarin een maatschappelijk werker enkel de verblijfplaats moet checken, komen we uit op 47% van alle dossiers waarbij een toekenning of een toekenning mits check verblijfplaats correct voorspeld wordt.

Om de mogelijke winst verder te verduidelijken, berekenden we hoeveel sneller de afhandeling van de dossiers zou kunnen lopen. We gaan er daarbij van uit dat een toekenning volgens dit algoritme zou leiden tot een startverslag dat maximaal 7 dagen na de aanvraag kan voorgelegd worden aan het BCSD. Voor de dossiers waarbij we een advies 'toekenning mits check verblijfplaats' zouden voorzien, rekenen we maximaal 14 dagen, zodat mogelijk een huisbezoek kan ingepland worden. Dit zou betekenen dat het sociaal onderzoek voor de 240 behandelde dossiers 2204 dagen minder lang zou duren dan op dit moment het geval is; een winst van gemiddeld 9 dagen per dossier.

Het is uiteraard niet zeker dat dit ook tijdswinst betekent voor de maatschappelijk werker(s). Veel van de tijd tijdens een intakeprocedure is immers tijd waarin de maatschappelijk werker wacht op het binnenbrengen van een document of een nieuwe afspraak. De maatschappelijk werker gebruikt deze wachttijd om andere dossiers te behandelen. Wel kan het zo zijn dat een maatschappelijk werker minder dingen zal doen tijdens het sociaal onderzoek (bv. documenten opvragen of gesprekken voeren) en dus inderdaad tijd wint.

Deze zaken dienen zij echter mogelijk nog op te nemen tijdens het eigenlijke traject (bv. goed zicht krijgen op verhaal waardoor gepaste hulp gezocht kan worden of opvragen van documenten om rechten verder uit te putten), waardoor het geen tijdswinst maar slechts uitstel is. Toch geloven we dat er tijd te winnen valt voor de maatschappelijk werkers, zeker in OCMW's waarin twee maatschappelijk werkers betrokken zijn bij een leefloondossier, namelijk een intaker en een trajectbegeleider. Het spreekt voor zich dat een aantal van de elementen die een intaker opneemt (bv. gesprekken over de levenssituatie) grotendeels hernomen worden door de trajectbegeleider. Veel dingen die een aanvrager vertelt tijdens de intake zal hij of zij nog eens (moeten of willen) vertellen aan een volgende medewerker, ondanks de verslagen die medewerkers aan elkaar overmaken. In verscheidene dossiers in ons onderzoek had een cliënt minstens twee gesprekken met OCMW-medewerkers, een intaker en een persoon die het dossier voorbereidt voor het BCSD. Meestal leerde de trajectbegeleider weinig nieuws uit het eigen gesprek met de cliënt, althans met betrekking tot de leefloonaanvraag. Het valt dus sterk te overwegen om **het sociaal onderzoek voorafgaand aan de toekenning verder in te korten, zowel qua tijd als inhoud**, met winst voor zowel cliënten als maatschappelijk werkers.

7. "Het vraagt een andere mindset"

De meeste maatschappelijk werkers die we aanschreven leken niet expliciet gekant tegen het idee om na te denken over een meer automatische toekenning voor specifieke profielen. Toch waren er een aantal die het belang van het sociaal onderzoek sterk benadrukten. Ze gaan ervan uit dat het contact, liefst op kantoor, cruciaal is om de juiste inschattingen te maken in de voorbereiding van een leefloondossier. We veronderstellen dat een aantal specifieke praktijken en een aantal veronderstellingen over automatisering deze reactie bepalen:

1. Het is eerst en vooral **niet evident om twee van de voorwaarden voor leefloontoekenning uit de KSZ te halen, met name werkbereidheid en rechtenuitputting**. Deze voorwaarden zijn slechts gedeeltelijk en mits interpretaties (bv. "de aanvrager heeft tot voorbije maand gewerkt, dus hij is werkbereid") op te maken uit de KSZ.

Bij verscheidene OCMW's leeft al langer de vraag of het überhaupt mogelijk is om werkbereidheid en rechtenuitputting afdoende te testen in de 30 dagen die voor het sociaal onderzoek voorzien zijn. Het kan een te verantwoorden keuze zijn om bij een eerste – tijdelijke – toekenning te vertrekken van, enerzijds, de KSZ en, anderzijds, het antwoord op enkele eenvoudige vragen (bv. ontvangt iemand in uw gezin een ziekte-uitkering of heb je al een werkloosheidsuitkering aangevraagd of ben je van plan om de komende maanden naar werk

te zoeken?). De meer uitvoerige check van werkbereidheid kan dan samenlopen met het opmaken van het GPMI waarvoor in principe drie maanden voorzien zijn. Uitzonderingen zouden cliënten kunnen zijn die eerder al een problematisch traject liepen binnen het OCMW.

2. In de huidige aanvraagprocedure [lopen de aanvraag van het leefloon en het lenigen van andere noden sterk door elkaar](#). Daar zijn goede redenen voor. Sommige andere noden zijn even dringend als de leefloonaanvraag. Het is bijvoorbeeld heel waarschijnlijk dat als een maatschappelijk werker een huurcontract opvraagt, hij dit niet doet in functie van de leefloonaanvraag, maar wel om te checken of de cliënt niet ook recht heeft op aanvullende financiële hulp. Zo schrijft een maatschappelijk werker: “Verder sociaal onderzoek en zeker huisbezoek is altijd nodig om een situatie, een begeleiding verder te kunnen opbouwen en een situatie in te schatten.”

Jammer genoeg lopen de processen zo sterk door elkaar dat sommige maatschappelijk werkers het binnenbrengen van documenten die met aanvullende steun of trajectopvolging te maken hebben, mee vooropstellen als voorwaarden voor het ontvangen van het leefloon. En ook als het niet zo bedoeld is door de maatschappelijk werker, dan beleven wellicht veel aanvragers het lijstje met binnen te brengen documenten als expliciete voorwaarden. Wanneer er een vorm van automatisatie wordt ingevoerd in de aanvraagprocedure, gaan beide processen zich automatisch meer van elkaar onderscheiden, misschien niet in de tijd, maar dan wel in de nadruk. Een maatschappelijk werker zal dan duidelijker kunnen communiceren dat de leefloonaanvraag vertrokken is, maar dat ze gelijklopend daarmee al wat andere dingen samen met de aanvrager in orde wil brengen.

3. Sommige maatschappelijk werkers gaan ervan uit dat een vorm van automatisatie hun rol in de opvolging van cliënten minder belangrijk zal maken. [Ze vrezen dat \(verdere\) automatisatie samengaat met deprofessionalisering](#). Ze vrezen dat ze vervangen zullen worden door computers.

Het lijkt ons dat het tegendeel waar is. Veel van het werk dat maatschappelijk werkers nu doen en dat niet meer nodig is bij een vorm van automatisatie, is het staven van elementen die zij – als professionals, met ervaring met OCMW-clieñten – spontaan concluderen uit de KSZ-data of uit een bijkomend gesprek met een cliënt. Vertrekken vanuit een beslissingsadvies dat gegeven wordt via de KSZ en inschatten wanneer het opportuun is om dit advies te volgen, vraagt meer ervaring, kennis en creatief interpretatievermogen dan het standaard vervullen van een dossier met attesten en verklaringen. Hoe contra-intuïtief het ook lijkt: als de overheden, federaal en lokaal, meer automatisatie ondersteunen, betekent dat tevens dat ze professionals meer vertrouwen in het beoordelen van dossiers zonder dat zij nadien alles sterk kunnen controleren.

Daarnaast vermoeden we met beslissingsadviezen en een verminderde nadruk op bewijsmateriaal tijd en vooral mentale ruimte vrij zal komen voor de begeleidingsaspecten die werkelijk van belang zijn voor cliënt en maatschappelijk werker, namelijk sociaal onderzoek bij minder evidente profielen en trajectbegeleiding na de toekenning (of weigering). Het lijkt erop dat de efficiëntiewinst net tijd vrij kan maken voor de kern van het maatschappelijk werk.

4. Maatschappelijk werkers vermoeden dat automatisatie onmogelijk is. Ze verwijzen dan steevast naar het [belang van het gesprek dat ze met de aanvrager hebben](#). Dat gesprek geeft verhaal aan de informatie die de KSZ hen biedt. Maatschappelijk werkers gaan ervan uit dat deze extra informatie cruciaal is voor de leefloonaanvraag.
 - o Een maatschappelijk werker schrijft over een persoon die aanvankelijk zelf en ter plaatse een aanvraag komt doen, maar waarbij zijn/een vriendin nadien de communicatie overneemt: “Echter zou ik in dit geval toch ook contact wensen met

betrokkene, al is het via telefoon. Om na te gaan of alles klopt en wat zijn verklaring is (huisvesting, relatie...)”

- Een ‘nood aan gesprek’ als verklaring van de situatie, blijkt uit het volgende citaat: “Voor mij was het vooral belangrijk om te weten welk verhaal er achter de KSZ zit. Op zich is het vreemd dat iemand al jarenlang geen domicilieadres en ook geen inkomsten heeft. De reden waarom meneer nu een aanvraag doet, kan ook al veel verklaren.”

We gaan er dus van uit dat de maatschappelijk werkers het belang van het gesprek om een dossier te vervolledigen, overschatten. We kregen zelfs de indruk dat maatschappelijk werkers, door de veelheid aan informatie die ze opdoen in gesprekken met aanvragers, die stuk voor stuk specifieke en complexe levenssituaties hebben, niet meer konden zien dat het vaak om eenvoudige – althans met betrekking tot de aanvraag van een leefloon – dossiers ging. Ze leken zich te verliezen in de details van de afzonderlijke verhalen. Dit geldt uiteraard enkel voor de leefloonaanvraag, in de verdere trajectbegeleiding worden deze details immers cruciaal.

5. Daarbij aansluitend willen heel wat maatschappelijk werkers er **zeker van zijn** dat zij een aanvraag die zij positief voorleggen op het comité sociale dienst of die zij via een goedkeuring door het BCSD doorgeven aan een collega, juist beoordeeld hebben. Het verlangen om geen fouten te maken, maakt dat ze liever een document meer dan minder opvragen.

Sommige maatschappelijk werkers zijn zich ervan bewust dat zij veel documenten opvragen, maar vaker gebeurt dit onbewust vanuit het streven om correct werk te leveren. Het betreft een menselijk proces dat enkel gestopt kan worden wanneer BCSD en collega’s over functies heen krediet geven aan maatschappelijk werkers, mede vanuit de veronderstelling dat foutieve inschattingen (een klein) deel zijn van de realiteit.

Een andere manier om deze dynamiek te doorbreken is het niet meer opsplitsen van het traject in twee verschillende trajecten die door twee verschillende maatschappelijk werkers worden uitgevoerd, namelijk voor en na de toekenning. Het is makkelijker om onzekere elementen in een dossier te laten zoals ze zijn, als een maatschappelijk werker weet dat zij zelf de ruimte zal hebben om deze onzekerheden verder uit te klaren in het verdere traject. Haar dossier hoeft qua informatieverzameling niet even ‘af’ te zijn voor ze het doorgeeft ter goedkeuring aan het BCSD.

Zoals een diensthoofd van één van de betrokken steden aangaf, gaat kiezen voor (verdere) automatisatie om kiezen voor een andere mindset. Een mindset waarin de leefloonaanvraag en het verdere traject twee afzonderlijke aspecten zijn, bij voorkeur wel uitgevoerd door dezelfde maatschappelijk werker. De leefloonaanvraag zelf zou dan voor een groter aantal dossiers een technische aangelegenheid worden. Deze meer technische benadering hoeft echter niet samen te gaan met deprofessionalisering, omdat net de interpretatie van het beslissingsadvies, gebaseerd op technische gegevens, een grote professionaliteit vergt. Verder veronderstellen we dat de versnelling van het toekenningsproces in een aandeel van de dossiers meer ruimte creëert voor de kern van het maatschappelijk werk in OCMW’s, namelijk trajectbegeleiding.

8. Conclusie en beleidsaanbevelingen

In dit onderzoek trachtten we een zicht te krijgen op de reikwijdte van de informatie die in de KSZ terug te vinden is. We vergeleken de samenvatting van de KSZ-gegevens door onszelf als onderzoekers met de informatie die de maatschappelijk werkers via het sociaal onderzoek verzamelden en zochten profielen waarbij de toekenning mogelijk sterker te automatiseren is dan nu het geval is. De beleidsaanbevelingen op basis van dit onderzoek zijn dubbel. Enerzijds stellen we twee instrumenten voor, namelijk het *automatisch beslissingsadvies leefloon* en de *Fast track toekenning leefloon*. Deze

instrumenten zullen we de komende drie jaar verder ontwikkelen en teksten. Anderzijds formuleren we een aantal aanbevelingen die onmiddellijk kunnen toegepast worden in OCMW's die dat wenselijk achten.

8.1. Automatisch beslissingsadvies leefloon en Fast track toekenning leefloon

Automatiseren zien we als het automatisch genereren van een beslissingsadvies, een advies dat al dan niet gevolgd kan worden door maatschappelijk werkers. Automatiseren betekent dus niet het automatisch toekennen van een leefloon zonder meer door een computerprogramma. De **professionele beoordeling van een dossier** door bv. kort de KSZ te raadplegen **blijft belangrijk**, zowel voor de correcte afhandeling van het dossier, als voor het eigenaarschap van het dossier. Als een cliënt nadien vragen heeft over zijn of haar toekenning, dient er een maatschappelijk werker te zijn die de redenering achter de toekenning kan verantwoorden.

Bijkomend onthielden we ons ervan een beslissingsboom uit te werken die tot te veel aparte cliëntprofielen leidt, met voor elk profiel eigen procedures en of redeneringen. Zulke complexe structuur is moeilijk te begrijpen en uit te leggen aan en door maatschappelijk werkers aan bv. cliënten. De eenvoud en transparantie van het beslissingsadvies staan voorop.

Anders dan we vooraf verwachtten evolueerden we tijdens het onderzoek naar een **regelset of algoritme dat een sterk onderscheid maakt tussen 'beslissingsadvies toekenning' en 'beslissingsadvies verder sociaal onderzoek'**. Dit betekent dat we hierbij slechts twee profielen vooropstellen. Het profiel 'beslissingsadvies toekenning' is een profiel met makkelijk te controleren kenmerken, zoals domicilie in de gemeente van aanvraag en geen tekenen van inkomsten in de KSZ (zie Sectie 6 voor meer detail). 81 dossiers of een derde van alle verwerkte dossiers in Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout bleek op basis van de voorgestelde regelset tot een positief beslissingsadvies te leiden. 95%³ resulteerde inderdaad in een toekenning op het Bijzonder Comité Sociale Dienst. Dit betekent voorlopig dat de voorspelling op basis van de regelset een hoge validiteit kent, wat het – mede omwille van de eenvoud – een aantrekkelijke regelset maakt.

Op deze eenvoudige structuur maakten we één uitzondering, met name de situatie waarin aan de volledige regelset is voldaan, op de domiciliëring van de aanvrager na. Hierbij stellen we een beslissingsadvies toekenning, mits check verblijfplaats voor. Als we deze situaties toevoegen, komen we op 47% dossiers die correct te voorspellen zijn aan de hand van de regelset en dit met een validiteit van minstens 95%.

Als een maatschappelijk werker ervoor kiest om het beslissingsadvies te volgen, dan kiest z/hij voor een **Fast track toekenning leefloon**. De maatschappelijk werker bereidt een verkort sociaal verslag voor dat z/hij voorlegt aan het BCSD. Het BCSD beslist over een toekenning voor drie maanden. In die drie maanden kan de maatschappelijk werker ten volle inzetten op rechtenuitputting, activering, opmaak van GPMI en het verder onderzoeken van de omstandigheden van de cliënt.

Het algoritme laat door het ontbreken van detail wat ruimte voor onzekerheden, bv. met betrekking tot extra gezinsleden die niet in het huishouden gedomicilieerd zijn, met betrekking tot niet in de KSZ zichtbare inkomsten of beschikbare gelden of met betrekking tot voorwaarden als werkbereidheid. Het is dan ook belangrijk dat **de regelset verder getest wordt in andere steden en uiteindelijk door middel van enkele kleinschalige experimenten**. Wat cruciaal is voor het welslagen van deze experimenten is dat de betrokken steden de ruimte krijgen van de federale overheid om het sociaal

³ Vermits we van drie van de vier foutief voorspelde dossiers niet zeker zijn of het weldegelijk om een foutieve voorspelling ging, is het ook mogelijk dat we 99% correcte voorspelling deden (zie voor meer info in Sectie 6).

onderzoek anders vorm te geven dan zij tot dan toe deden, wat betekent: meer onzekerheid toelaten. Enkel door tijdelijk experimenteerruimte te krijgen, kunnen we te weten komen of het verantwoord is om het *automatisch beslissingsadvies* en de *Fast track toekenning leefloon* te implementeren in de dagelijkse praktijk.

We nemen hieronder een tijdlijn op van de geplande verdere ontwikkeling en testing van het algoritme en van de *Fast track toekenning leefloon*.

1. **Ontwerp en eerste hypothetische check van het algoritme *automatisch beslissingsadvies leefloon*.** Dit rapport is het resultaat van deze verkennende onderzoeksfase (december 2020 - juni 2022) en werd gefinancierd door de deelnemende gemeenten.
2. **Digitaliseren van het automatisch advies en verder testen van de validiteit.** In maart 2022 startten we met het digitaliseren van het algoritme via de toepassing ‘automatisch advies’ van Digitaal Vlaanderen. Deze digitaliseringsoefening loopt tot eind 2022. Na de digitalisering voeren de onderzoekers van CeSO een tweede reeks testen uit op 200 dossiers in 10 steden en 2 gemeenten. Zij vergelijken het automatisch advies met de uiteindelijke beslissing en doen voorstellen tot verbetering van het algoritme.
Dit proces wordt gefinancierd door Gemeente zonder gemeentehuis en door de betrokken steden en loopt onder leiding van OCMW Gent in nauw overleg met Kenniscentrum Vlaamse steden en alle betrokken gemeenten.
3. **Vormgeven van *Fast track toekenning leefloon*.** In een traject dat start in juni 2022 leggen het Kenniscentrum Vlaamse Steden en CeSO in overleg met de POD MI een kader vast voor het *automatisch advies* en de *Fast track leefloon*. Het is daarbij belangrijk dat OCMW’s die er in een experimentele fase voor kiezen het *automatisch advies* te volgen en via een *Fast track* toe te kennen hiertoe de toelating krijgen van de federale overheid.
4. **Experimenteel uittesten *automatisch advies leefloon* en *Fast track toekenning leefloon*.** In oktober 2022 start CeSO met het experimenteel uittesten van het *automatisch advies leefloon* en de *Fast track toekenning* in vier Vlaamse steden (Gent, Kortrijk, Antwerpen en Leuven). In het onderzoek gaan de onderzoekers zowel de validiteit als de bruikbaarheid van de tool na. Specifieke teams in elk OCMW gaan het *automatisch advies* als dusdanig gebruiken. We kunnen dan analyseren hoe maatschappelijk werkers omgaan met het beslissingsadvies (volgen of niet), of het aanvraagproces vlotter verloopt dan voorheen, zowel voor cliënt als maatschappelijk werker, en of de dossiers in een periode van zes maanden na toekenning aangepast moeten worden omdat het beslissingsadvies en de uiteindelijke beslissing van de maatschappelijk werkers en het BCSD foutief bleken. Deze experimenten zijn noodzakelijk om verder met de regelset aan de slag te gaan. Dit traject zal twee jaar lopen in nauwe samenwerking met het Vlaamse Netwerk tegen armoede, de betrokken steden, de POD MI, de VVSG en het Kenniscentrum Vlaamse Steden. KULeuven financiert het onderzoek. Hoewel de pilotstudie voornamelijk loopt in de vier steden, betrekken de partners voortdurend andere gemeenten uit de verschillende landsdelen bij overleg en testing.
5. **Implementatie.** Afhankelijk van het resultaat van de opeenvolgende tests en evaluaties zullen de Belgische OCMW’s in de loop van 2024-2025 een wetenschappelijk geëvalueerde tool met beslissingsadvies toekenning leefloon kunnen implementeren in hun dagelijkse praktijk. Het consortium van organisaties en steden dat ontstaan is door de testperiode zal deze implementatie nog enkele jaren na de lancering opvolgen.

8.2. Beleidsaanbevelingen voor de directe praktijk

Ook voor deze experimenten opstarten, is het mogelijk om **een aantal beleidsaanbevelingen** te doen aan de hand van het huidige onderzoek.

1. Een eerste aanbeveling betreft een pleidooi voor **een vergroot vertrouwen in zowel de data in de KSZ als in het interpretatievermogen van maatschappelijk werkers van deze data**. Het lijkt erop dat sommige maatschappelijk werkers momenteel de noodzaak ervaren om dingen die zij inschatten op basis van de KSZ of op basis van een eerste gesprek met een aanvrager aan te tonen met documenten of ondertekende verklaringen. In ons onderzoek hielden wij bij welke bronnen van informatie een cruciaal verschil betekenden ten opzichte van de informatie die beschikbaar is in de KSZ. Dit waren – quasi zonder uitzondering – de gesprekken met de cliënten (bv. over samenlevingsituatie of ziekte-uitkering) of met eerdere begeleiders (bv. over nakende verhuis of activering).

De enige documenten die nieuwe en andere informatie opleverden dan via de KSZ en een gesprek beschikbaar is, zijn attesten van wisselende loon- of uitkeringsgegevens. Het spreekt voor zich dat de meeste mensen deze niet maand na maand uit het hoofd kennen en dus niet in een gesprek kunnen inbrengen zonder de documenten voor te leggen. Dit betekent dat alle documenten die wel opgevraagd zijn documenten zijn die bevestigden wat de maatschappelijk werker uit de KSZ of uit gesprek al wist (bv. inschrijving in een school of een schorsing). De documenten brachten (op de loonattesten na) nooit nieuwe informatie aan het licht, maar dienden vooral of louter en alleen als bewijs. Zo leveren de attesten van schorsing informatie over wanneer de schorsing beëindigd zal zijn, maar het was nooit zo dat een cliënt beweerde geschorst te zijn en dus geen inkomsten had en dat na het opvragen van documenten het tegendeel bleek. Wel is het zo dat 3 aanvragers geweigerd werden omdat ze niet de nodige documenten binnenbrachten. Mogelijk zou het wel binnenbrengen van deze documenten informatie opleveren die inging tegen wat de cliënt eerder in een gesprek vertelde.

2. Het voorgaande kan betekenen dat vanuit het oogpunt van zowel het proportionaliteitsbeginsel als risicoberekening kan nagedacht worden over het **afslanken van de documentenlast** en een groter vertrouwen in de inschatting van de maatschappelijk werker. Z/hij weet – in overleg met een teamhoofd – meestal heel goed wanneer een document ter controle wel noodzakelijk is om nieuwe informatie in te brengen in het sociaal onderzoek.

Dit is deels een **oefening die op niveau van het beleid** gemaakt dient te worden. Uit het onderzoek bleek immers dat een aantal documenten systematisch foutief of onnodig worden opgevraagd. Een voorbeeld hiervan zijn de rekeninguittreksels die volgens de POD MI-richtlijnen niet systematisch mogen opgevraagd worden.

Een algemene oefening op beleidsniveau lijkt ons niet te moeten resulteren in interne regels rond 'wat vragen we wel bij wie op', maar wel in een andere mindset bij teamverantwoordelijken. Een mindset die ontgensprekelijk zal leiden tot een andere aanpak door maatschappelijk werkers.

Rond een aantal van onze uitgangspunten, namelijk het beperken van documentenlast omwille van het proportionaliteitsbeginsel zullen we ook nog verder in overleg gaan met (de inspectie van) de POD MI. We denken hierbij aan bewijzen van de aanvraag van een (werkloosheids)uitkering of van de inschrijving in een school.

3. Daarbij aansluitend willen we pleiten voor het ontwerpen van een sociaal onderzoek dat **voor zoveel mogelijk mensen zo weinig mogelijk belastend is en toch tot optimale resultaten leidt**. Wat tegen zulke efficiëntie ingaat, is het stellen van extra voorwaarden om risico's die niet vaak

voorkomen te vermijden. De afweging die OCMW's en maatschappelijk werkers dienen te maken bij elk deelaspect van het sociaal onderzoek is wanneer de belasting van dat deelaspect voor de grote groep en de maatschappelijk werkers te groot wordt, zodat wat je wint met die uitbreiding (nl. meer zekerheid) niet meer opweegt tegen de last. Dit betekent meteen ook dat we ervan uitgaan dat elke vorm van sociaal onderzoek een zekere foutenmarge insluit en dat telkens opnieuw overwogen moet worden hoe foutenmarge en overbelasting van cliënten en maatschappelijk werkers zich met elkaar verhouden.

Deze afweging gaat op voor de beslissing over het introduceren van het automatisch beslissingsadvies, maar geldt ook voor het quasi standaard opvragen van elk document. Zo kiezen veel OCMW's ervoor om een leefloonaanvraag niet op te starten voordat ze zeker zijn omtrent rechtenuitputting. Ze willen immers niet riskeren dat deze rechtenuitputting in sommige dossiers niet in orde komt en dat dit problemen geeft met betrekking tot terugbetaling en terug intrekken van het leefloon. Idealiter starten er een aantal experimenten op, die inzicht geven in twee elementen. Ten eerste lijkt het zinvol om te weten te komen bij hoeveel dossiers de rechtenputting inderdaad mank loopt wanneer deze niet verzekerd is voor de toekenning van het leefloon. Ten tweede willen we onderzoeken hoeveel efficiënter een aanvraag verloopt voor de niet-problematische groep door snel toe te kennen, ook al is er (nog) geen zekerheid over de rechtenuitputting. Beide elementen (verlies aan efficiëntie bij problematische groep en winst aan efficiëntie bij niet problematische groep) kunnen dan tegen elkaar afgewogen worden.

4. De focus op een verminderde documentenlast kan ook resulteren in **interne opleiding en intervisie van maatschappelijk werkers**. De bij het begin van dit rapport beschreven uitgangspunten (rekening houden met bandbreedte, proportionaliteit, *Only Once-wet* en berekend risico) kunnen als een niet technische, maar inhoudelijke leidraad meegenomen worden in de opleiding van nieuwe maatschappelijk werkers.

Reeds tewerkgestelde maatschappelijk werkers kunnen zich deze principes meer eigen maken in intervisiemomenten waarin ze zich richten op de in specifieke dossiers door hen opgevraagde documenten. Samen met de maatschappelijk werker wordt nagegaan of de opgezochte documenten nodig / te verantwoorden zijn als de principes rond bandbreedte, proportionaliteit en *Only Once* centraal staan. De persoon die de intervisie op zich neemt, kan het teamhoofd zijn, maar het is mogelijk ook zinvol om een extern iemand te betrekken. Maatschappelijk werkers zullen zulke intervisiemoment wellicht zowel als confronterend en bevrijdend ervaren.

5. Een laatste beleidsaanbeveling stelt een alternatieve **informatie-verzamelings-procedure** voorop. In deze procedure is de KSZ de basis voor het sociaal onderzoek, tenzij deze informatie in tegenspraak is met wat de aanvrager zelf vertelt. Dan zoekt de maatschappelijk werker verder. Dit gaat in tegen de insteek die de meeste maatschappelijk werkers nu hanteren, namelijk: eerst het verhaal van de cliënt en daarna de KSZ ter check. De nieuwe werkwijze zou betekenen dat maatschappelijk werkers die een aanvraagdossier van een onthaalteam doorkrijgen de KSZ raadplegen voor zij contact opnemen met de cliënt. Hieronder nemen we een voorstel tot volgorde van het verzamelen van informatie op. Uiteraard is deze volgorde niet slaafs te volgen, maar het is wel onze overtuiging dat de efficiëntie verhoogt wanneer in de meeste dossiers deze stappen gevolgd worden.

Stap 1: We vragen **zoveel mogelijk op via de KSZ**. We vragen informatie nooit dubbel op (= *Only Once-wet*).

- Stap 2: Enkel wanneer de informatie in de [KSZ niet overeenkomt met wat de aanvrager vertelt](#), wordt er extra informatie gezocht of opgevraagd. Vooral cases in transitie zijn moeilijk af te handelen enkel en alleen op basis van de KSZ.
- Stap 3: De maatschappelijk werker vraagt zoveel als mogelijk [documenten op bij instellingen](#) waarmee het OCMW frequent samenwerkt, bv. RVA, vakbonden, mutualiteiten, FOD Sociale zekerheid, universiteiten, hoge scholen, rechtbanken. Een dossier wordt tevens niet uitgesteld (bv. naar volgend BCSD) wanneer dit soort informatie niet tijdig binnenkomt. Dan wordt voorlopig de door de aanvrager aangepaste informatie overgenomen.
- Stap 4: Voor een aantal elementen is het niet mogelijk om op voorhand te bepalen of deze gestaafd dienen te worden met concrete documenten en hoe dat moet gebeuren, bv. samenleefsituatie, werkbereidheid, welke inkomens in rekening worden gebracht. Het is m.b.t. deze elementen de [verantwoordelijkheid van de MA](#) om – in overleg met haar of zijn teamhoofd – (1) de interne afspraken in het OCMW omtrent deze thema's goed te kennen, (2) een inschatting te maken van de situatie van de cliënt en – indien noodzakelijk – de extra informatie die nodig is om deze inschatting te maken en om (3) deze inschatting te vertalen in een gemotiveerde beslissing naar het BCSD toe.
- Stap 5: Voor een aantal elementen zijn we afhankelijk van de [informatie die de aanvrager ons geeft](#). Het betreft dan voornamelijk informatie die te maken heeft met inkomsten uit arbeid of onderhoudsgeld.
- Stap 6: Als er geen duidelijke of snel beschikbare tegenbewijzen zijn, wordt de aanvrager het [voordeel van de twijfel](#) gegund. Bv. Als een recente verhuis of een verandering in de gezinssamenstelling (bv. vertrek partner of geen koppel meer) aanleiding geeft tot de aanvraag van een leefloon, dan wordt de datum die de cliënt aangeeft als inschakelingsdatum genomen. Belangrijk is dat maatschappelijk werkers zich hierbij niet verliezen in het opvragen van bewijzen.
- Stap 7: Het huisbezoek is een belangrijk onderdeel van goede dienstverlening. Het stelt maatschappelijk werkers in staat om cliënten te ontmoeten in een meer vertrouwde omgeving waardoor zij zich vaak opener opstellen. Tevens kan een maatschappelijk werker noden detecteren die moeilijk te achterhalen zijn in een bureaugesprek. Bovendien geeft de wil van de maatschappelijk werker om zich te verplaatsen blijk van betrokkenheid. In het kader van een leefloonaanvraag, werkt een huisbezoek echter vaak vertragend. Soms is het duidelijk dat een leefloon kan toegekend worden en maakt de moeilijkheid van het plannen van een huis- of stoepbezoek dat deze toekenning toch moet uitgesteld worden. Bovendien overheerst op het moment voor aanvraag – althans in de beleving van de cliënt – vaak het controle-aspect van het huisbezoek, waardoor de andere aspecten minder uit de verf komen en mogelijk zelfs hun doel missen.

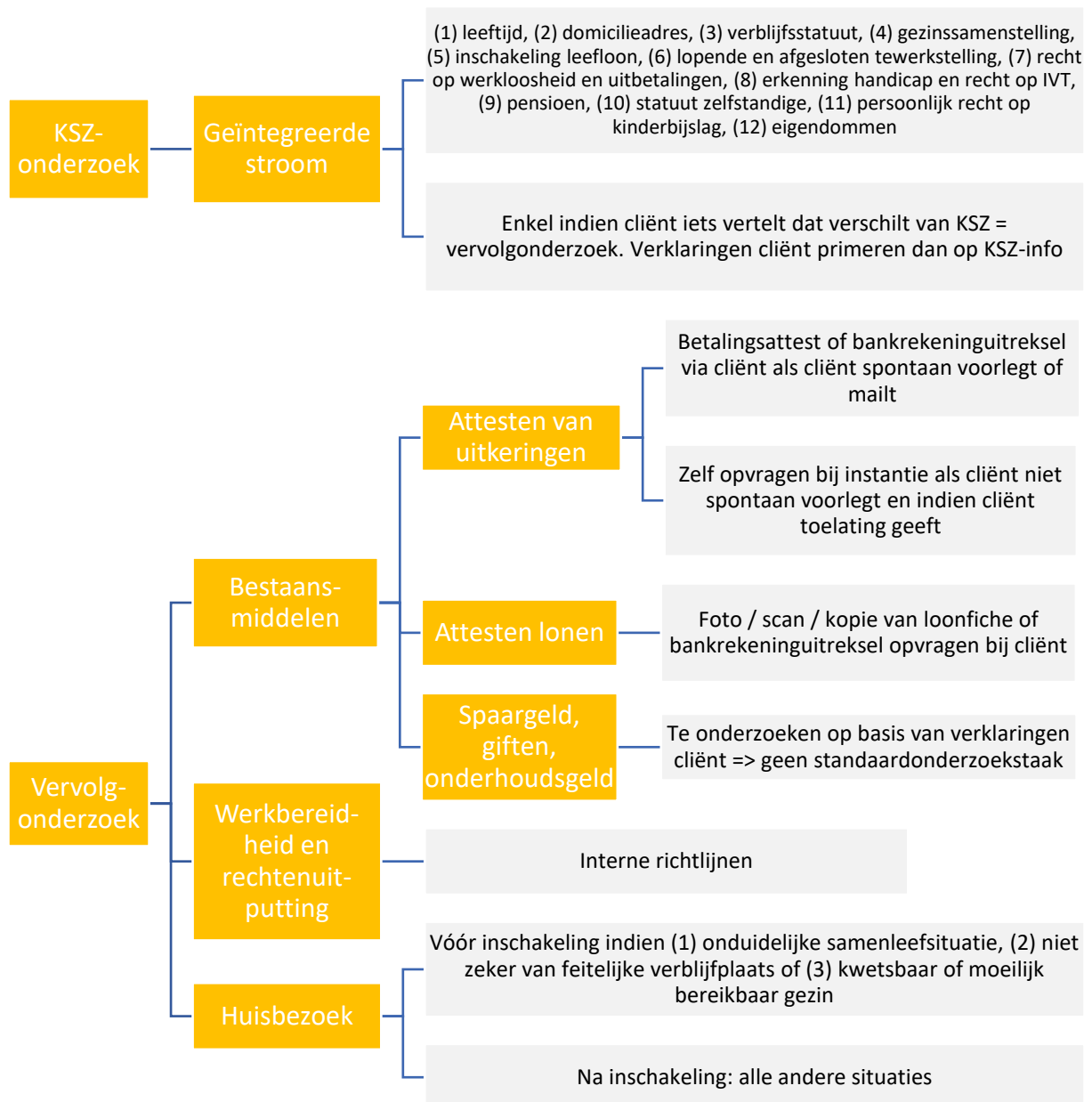
Het lijkt ons een goede aanpak om het [huisbezoek](#) niet meer te kaderen binnen de leefloonaanvraag, maar eerder binnen het [sociaal onderzoek dat volgt na de toekenning ter opmaak van het GPMI](#). Er zijn enkele situaties waarbij een huisbezoek wel aangewezen blijft voor de toekenning:

- Wanneer er een onduidelijke samenleefsituatie is. De samenleefsituatie zoals de cliënt ze voorstelt, wijkt af van de gezinssamenstelling in de KSZ en de maatschappelijk werker heeft twijfels bij het verhaal van de cliënt.

- Wanneer er geen zekerheid is over de verblijfplaats. De verblijfplaats wijkt af van het domicilieadres in de KSZ en de maatschappelijk werker heeft twijfels bij het verhaal hierover van de cliënt.
- Wanneer het om een moeilijk bereikbaar gezin gaat of wanneer er specifieke noden onmiddellijke opvolging vragen. Een gezin dat zich aanmeldt, maar snel daarna van de radar verdwijnt, is hét gezin bij uitstek waarbij bij voorkeur wel een huis- of stoepbezoek gebeurt. Het huisbezoek heeft dan tot doelstelling om (toch) (goede) dienstverlening op te starten, eerder dan de controle van de situatie van het gezin. Hetzelfde geldt voor gezinnen waarbij een huisbezoek noodzakelijk is om snel handelen m.b.t. specifieke noden mogelijk te maken.

De onderstaande figuur geeft de bovenstaande stappen schematisch weer.

Figuur 3. Procedure voor het verzamelen van informatie in het kader van een sociaal onderzoek ter voorbereiding van een leefloontoekenning of -weigering



Bijlage 1. Toelating medewerking onderzoek

Geachte

Ik geef de toestemming aan dr. Marjolijn De Wilde, onderzoeker van de Katholieke Universiteit Leuven, om elektronische opzoekingen (via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid) te doen in verband met mijn dossier en mijn leefloonaanvraag bij het OCMW van Deze opzoekingen gebeuren op basis van mijn rijksregisternummer.

Zij mag de volgende dingen opzoeken op het moment van mijn aanvraag: domiciliegegevens, verblijfsstatuut, burgerlijke staat, gezinssituatie, tewerkstellingsstatus, ontvangst van een leefloon, recht op een inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT), recht op een werkloosheidsuitkering, recht op een pensioen, recht op een Groeipakket (kinderbijslag), registratie als zelfstandige, eigendommen (onroerende goederen), eventuele hechtenis of bewindvoering.

Ik ben er mij van bewust dat het al dan niet geven van een toestemming voor deze elektronische opzoekingen geen invloed zal hebben op de uiteindelijke beslissing die het OCMW neemt wat betreft het wel of niet toekennen van een leefloon.

Ik weet dat als ik mijn toestemming geef voor de opzoekingen, mijn dossier niet noodzakelijk onderzocht zal worden door Marjolijn De Wilde. Zij maakt een random selectie uit alle mensen die een toestemming geven.

Ik weet dat mevrouw De Wilde de gegevens die ze opgezocht heeft, vertrouwelijk zal behandelen.

Ik weet dat mevrouw De Wilde werkt bij de Katholieke Universiteit Leuven en dat zij deze opzoekingen doet in het kader van een wetenschappelijk onderzoek bij ongeveer 250 mensen die een leefloon aanvragen in 12 OCMW's in Vlaanderen. In haar eindrapport zal zij de algemene zaken die zij opgemerkt heeft bij de diverse opzoekingen die ze heeft gedaan, bij mij en bij andere personen, vermelden. In dat rapport zal zij mijn naam en gegevens niet vermelden.

Opgemaakt te, op

(handtekening)

(voornaam en naam van de persoon + RR-nummer/BIS-nummer)