

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

18 april 2001

WETSVOORSTEL

**tot verhoging van het bedrag
van het bestaansminimum**

(ingediend door de heer Joos Wauters,
dames Magda De Meyer, Anne-Mie
Descheemaeker en Michèle Gilkinet
en de heer Paul Timmermans)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

18 avril 2001

PROPOSITION DE LOI

**majorant le montant du minimum
de moyens d'existence**

(déposée par M. Joos Wauters,
Mmes Magda De Meyer,
Anne-Mie Descheemaeker et Michèle
Gilkinet et M. Paul Timmermans)

SAMENVATTING

Het bedrag van het bestaansminimum is te laag om armoede te voorkomen en te bestrijden. Daarenboven is de kloof tussen het bestaansminimum en de inkomens uit arbeid in de jaren negentig steeds groter geworden, wat tot sociale uitsluiting leidt, aldus de indieners. Om dit te verhelpen stellen zij voor de bestaansminimumbedragen met tien procent te verhogen en deze welvaartsvast te maken door ze te koppelen aan de evolutie van het algemeen welzijn.

RÉSUMÉ

Le montant du minimum de moyens d'existence est trop faible pour prévenir et combattre la misère. En outre, le fossé entre le minimum de moyens d'existence et les revenus du travail s'est encore creusé au cours des années nonante, ce qui constitue une source d'exclusion sociale selon les auteurs. Pour remédier à cette situation, ils proposent de majorer de dix pour cent les (différents) montants du minimum de moyens d'existence et de lier ceux-ci à l'évolution du bien-être général.

AGALEV-ECOLO	:	Anders gaan leven / Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
CVP	:	Christelijke Volkspartij
FN	:	Front National
PRL FDF MCC	:	Parti Réformateur libéral - Front démocratique francophone-Mouvement des Citoyens pour le Changement
PS	:	Parti socialiste
PSC	:	Parti social-chrétien
SP	:	Socialistische Partij
VLAAMS BLOK	:	Vlaams Blok
VLD	:	Vlaamse Liberalen en Democraten
VU&ID	:	Volksunie&ID21

<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties :</i>		<i>Abréviations dans la numérotation des publications :</i>	
DOC 50 0000/000 :	Parlementair document van de 50e zittingsperiode + nummer en volgnummer	DOC 50 0000/000 :	Document parlementaire de la 50e législature, suivi du n° et du n° consécutif
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden	QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Integraal Verslag (op wit papier, bevat de bijlagen en het Beknopt Verslag, met kruisverwijzingen tussen Integraal en Beknopt Verslag)	CRIV :	Compte Rendu Intégral (sur papier blanc, avec annexes et CRA, avec renvois entre le CRI et le CRA)
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (op groen papier)	CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (sur papier vert)
CRABV :	Beknopt Verslag (op blauw papier)	CRABV :	Compte Rendu Analytique (sur papier bleu)
PLEN :	Plenum (witte kaft)	PLEN :	Séance plénière (couverture blanche)
COM :	Commissievergadering (beige kaft)	COM :	Réunion de commission (couverture beige)

<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i>	<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i>
<i>Bestellingen :</i>	<i>Commandes :</i>
<i>Natieplein 2</i>	<i>Place de la Nation 2</i>
<i>1008 Brussel</i>	<i>1008 Bruxelles</i>
<i>Tel. : 02/ 549 81 60</i>	<i>Tél. : 02/ 549 81 60</i>
<i>Fax : 02/549 82 74</i>	<i>Fax : 02/549 82 74</i>
<i>www.deKamer.be</i>	<i>www.laChambre.be</i>
<i>e-mail : alg.zaken@deKamer.be</i>	<i>e-mail : aff.generales@laChambre.be</i>

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De statistieken voor januari 2000 leren dat in ons land ongeveer 80.000 personen een inkomen verwierven via de bestaansminimumregeling. Omdat de populatie van personen die een beroep doet op een bestaansminimumuitkering snel wisselt, ging het voor het jaar 2000 in werkelijkheid over nog meer mensen. Het aantal wordt op 130.000 geschat. Meer gedetailleerd onderzoek naar hun profiel leert dat het gaat om een zeer heterogene categorie gebruikers. Slechts een beperkt aantal mensen - minder dan een kwart - blijft meerdere jaren van het bestaansminimum afhankelijk. De gemiddelde afhankelijkheidsduur ligt tussen één en twee jaar. Anderen vinden reeds een ontsnappingsroute na enkele maanden. Analyse van de zgn. armoedecarrières leert dat de ontsnappingsroute uit de afhankelijkheid nauw verbonden is met het vinden van een oplossing voor het inkomensprobleem dat tot de afhankelijkheid heeft geleid. Hieruit besluiten we dat het genieten van het bestaansminimum geen passieve aangelegenheid is. De vangnet-metafoor doet wellicht onrecht aan de actieve inspanningen die gebruikers van deze tijdelijke uitkering doen om terug in een autonome positie te geraken.

Wat is het probleem ?

1) HET BESTAANSMINIMUM IS TE LAAG.

Het bedrag van het wettelijk vastgesteld bestaansminimum ligt lager dan het socio-vitaal minimumbudget dat een huishouden nodig heeft om van te leven. Dat leren we uit het Algemeen Verslag over de Armoede en het daarbij aansluitend armoedeonderzoek ⁽¹⁾. Indien we rekening houden met de vaststelling dat verarmingsprocessen op gang komen in gezinnen waarvan de uitgaven gedurende langere tijd systematisch hoger liggen dan hun inkomen, moeten we vrezen dat voor die gezinnen die in een positie van bestaansminimum-afhankelijkheid terechtkomen, deze uitkering niet alleen een bron is van sociale bescherming maar tegelijk een bron van armoede. Hieruit besluiten we dat het huidige niveau van het bestaansminimum gewoon te laag ligt.

⁽¹⁾ Jaarboek Armoede en Sociale uitsluiting 2000 en publicaties van het Centrum voor Sociaal Beleid, UFSIA.

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il ressort des statistiques de janvier 2000 que, dans notre pays, quelque 80 000 personnes perçoivent un revenu dans le cadre du minimum de moyens d'existence. Étant donné que la population des minimexés évolue très rapidement, on estime que ce chiffre devait être plus élevé dans la réalité et avoisiner 130 000 pour l'année 2000. Des analyses plus approfondies du profil de cette population montrent qu'il s'agit d'une catégorie très hétérogène d'allocataires sociaux. Seule une petite fraction de ces personnes – moins d'un quart – reste dépendante du minimum de moyens d'existence pendant plusieurs années, avec une durée moyenne variant de un à deux ans. D'autres trouvent déjà leur salut après quelques mois. On constate, chez les minimexés de longue durée, que la sortie de l'état de dépendance est étroitement liée à la découverte d'une solution au problème du manque de revenus, qui a précisément conduit à cet état de dépendance. On peut en conclure que le fait de percevoir un minimum de moyens d'existence n'engendre pas la passivité en soi. La métaphore du filet de sécurité traduit sans doute très mal les efforts considérables que consentent les bénéficiaires de cette allocation temporaire pour retrouver leur autonomie.

Quel est le problème ?

1) LE MINIMUM DE MOYENS D'EXISTENCE EST TROP BAS.

Il ressort de l' « *Algemeen Verslag over de Armoede* » et de l'enquête sur la misère qui a été réalisée dans le cadre de ce volet, que le montant du minimum de moyens d'existence fixé par la loi est inférieur au budget socio-vital minimal dont un ménage a besoin pour vivre.⁽¹⁾ Si l'on tient compte de la constatation que les processus d'appauvrissement se déclenchent dans les ménages dont les dépenses sont systématiquement supérieures aux revenus pendant une période prolongée, il est à craindre que pour ces ménages qui en viennent à dépendre du minimum de moyens d'existence, le minimex constitue non seulement une source de protection sociale, mais en même temps une source de misère. Nous en concluons que le niveau actuel du minimum de moyens d'existence est en fait trop bas.

⁽¹⁾ *Jaarboek Armoede en Sociale uitsluiting 2000 et publicaties du Centrum voor sociaal Beleid, UFSIA.*

2) HET BESTAANSMINIMUM VOLGDE HET WELVAARTSPEIL NIET, MET ALS GEVOLG EEN GROTERE KLOOF.

Het laagste niveau van sociale bescherming ligt in absolute termen te laag, dat is een eerste probleem. Een tweede, even belangrijk probleem is, dat, in de loop van de jaren '90, de kloof tussen minimum-uitkeringen - het bestaansminimum in het bijzonder - en de inkomens uit arbeid stelselmatig groter is geworden. Dat betekent dat de personen en de gezinnen die van een bestaansminimum afhankelijk zijn, de welvaartsontwikkeling niet kunnen volgen. Grote inkomensongelijkheid leidt tot een situatie waar de sterke middengroepen een levensstijl kunnen ontwikkelen waar een gemarginaliseerde - maar kwantitatief niet onbelangrijke - categorie van achterblijvers nooit bij kan. Grote inkomensongelijkheid leidt tot marginalisering en sociale uitsluiting. Deze ontwikkeling moet omgebogen worden. Hieruit besluiten we dat het bestaansminimum welvaartsvast moet gemaakt worden.

3) HET BESTAANSMINIMUM IS EEN INSTRUMENT DAT THUISHOORT IN EEN INKOMENSPOLITIEK, AANVULLENDE STEUN MOET EEN INSTRUMENT VAN HULPVERLENING BLIJVEN

Het toekennen van aanvullende steun door OCMW's gebeurt op basis van de organieke wet van 8 juli 1976 en is in de eerste plaats bedoeld als instrument van hulpverlening bij specifieke financiële probleemsituaties. Onderzoek over de toekenning van deze aanvullende steun toont aan dat van de rechthebbenden op het bestaansminimum ongeveer de helft ook aanvullende steun geniet. Eén van de oorzaken van het frequent gebruik van het instrument 'aanvullende steun' moet gezocht worden in het tekortschieten van het huidige bestaansminimum. Op die manier verschuift een residu van het inkomensbeleid van het federaal beleidsniveau naar de lokale OCMW's.

– Gevolg hiervan is dat de afzonderlijke raden telkens opnieuw geconfronteerd worden met een beslissingsprocedure die zou kunnen vermeden worden indien het inkomensniveau op federaal niveau voldoende hoog ligt.

– Bijkomend gevolg hiervan is dat er inter-gemeentelijke verschillen ontstaan in de hoogte van de toegekende steun.

– Tenslotte leidt een te frequent gebruik van het hulpinstrument 'aanvullende steun' tot rechtsonzekerheid voor de steuntrekker. Het is juist dat veel OCMW's deze rechtsonzekerheid beperken door het hanteren van steunnormen.

2) LE MINIMUM DE MOYENS D'EXISTENCE N'A PAS SUIVI L'ÉVOLUTION DU BIEN-ÊTRE, DE SORTE QUE LE FOSSÉ S'EST CREUSÉ.

Le niveau le plus faible de protection sociale est trop peu élevé en termes absolus : c'est là un premier problème. Un deuxième problème, tout aussi important, est qu'au cours des années nonante, le fossé entre les allocations minimales – le minimum de moyens d'existence en particulier – et les revenus du travail s'est creusé systématiquement, de sorte que les personnes et les ménages qui sont tributaires du minimum de moyens d'existence ne peuvent suivre l'évolution du bien-être. Une grande inégalité en matière de revenus a pour conséquence que les classes moyennes aisées sont en mesure d'adopter un certain mode de vie auquel ne pourront jamais prétendre une multitude de laissés-pour-compte marginalisés. Une inégalité importante en matière de revenus engendre la marginalisation et l'exclusion sociale. Il convient d'infléchir cette évolution, ce qui signifie qu'il faudrait lier le minimum de moyens d'existence à l'évolution du bien-être.

3) LE MINIMUM DE MOYENS D'EXISTENCE EST UN INSTRUMENT QUI A SA PLACE DANS UNE POLITIQUE DES REVENUS ; L'AIDE COMPLÉMENTAIRE DOIT DEMEURER UN INSTRUMENT D'ASSISTANCE

L'octroi d'une aide complémentaire par les CPAS est régi par la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS et constitue au premier chef un instrument d'assistance auquel on recourt en cas de problèmes financiers spécifiques. Des études concernant l'octroi de cette aide complémentaire montrent qu'environ la moitié des bénéficiaires du minimum de moyens d'existence bénéficient également d'une aide complémentaire. Une des causes du recours fréquent à l'instrument que constitue l'aide complémentaire est que le minimum de moyens d'existence actuel est insuffisant. Un résidu de la politique des revenus est ainsi transféré du pouvoir fédéral aux CPAS locaux.

– Il en résulte que les différents conseils se retrouvent chaque fois dans l'obligation d'engager une procédure de décision dont ils pourraient faire l'économie si le niveau de revenus assuré par le niveau fédéral était suffisant.

– Il en résulte en outre que des différences apparaissent entre les communes en ce qui concerne l'importance de l'aide accordée.

– Enfin, un recours trop fréquent à l'instrument que constitue l'aide complémentaire est de nature à créer une insécurité juridique dans le chef de la personne qui en bénéficie. Il est cependant vrai que de nombreux CPAS atténuent cette insécurité juridique en se basant sur des normes pour octroyer l'aide sollicitée.

Een hoger bestaansminimum lost echter elke onzekerheid hierover meteen op.

EEN PREVENTIEF ARMOEDEBELEID VEREIST EEN JUIST INKOMENSBELEID

De sociale bescherming tegen armoede moet verrekken bij een bodemuitkering die voldoende hoog is om armoedeprocessen tegen te gaan.

Daarom stellen we volgende aanpassingen voor.

1) Het huidige niveau van het bestaansminimum nog dit jaar met 10% op te trekken. Op die manier komt deze uitkering uit boven het maatschappelijk wenselijk geachte socio-vitaal minimum en wordt armoede voorkomen. Bovendien realiseren we voor de grote groep bestaansminimumtrekkers een inhaalbeweging t.o.v. de werkenden.

2) Het bestaansminimum – naast de koppeling aan de index – ook welvaartsvast te maken. Dit is mogelijk door de relatie met het nationaal inkomen per hoofd van de bevolking als richtparameter toe te passen.

Welke welvaartsstaat willen we ?

Het debat over de hoogte van het bestaansminimum gaat niet enkel over centen. De discussie brengt ons bij de meer fundamentele vragen die betrekking hebben op de wijze waarop we onze welvaartsstaat willen inrichten.

INDIVIDUEEL SCHULDMODEL VS. STRUCTURELE BENADERING

De discussie over de hoogte van de minimumbescherming bleef lang in de moraliserende sfeer hangen. Wie in een afhankelijke situatie terecht kwam, werd gemakkelijk met de vinger gewezen. Schuld, luiheid, onverantwoordelijk gedrag werden snel als verklaringsgrond aangenomen. Binnen datzelfde perspectief ontstaan ook snel vermoedens rond misbruik of oneigenlijk gebruik. In de voorgestelde oplossingen wordt de aangeboden hulp verbonden aan disciplinerende maatregelen. Deze benadering doet denken aan de Engelse 'Poor Laws' van 1834 waarin uitdrukkelijk werd gesteld dat de vergoedingen voor de paupers voelbaar lager moesten liggen dan die van de arbeiders om te

Il n'en reste pas moins que la majoration du minimum de moyens d'existence permettrait d'éliminer d'emblée toute insécurité.

UNE POLITIQUE DE PRÉVENTION DE LA PAUVRETÉ IMPLIQUE UNE POLITIQUE ÉQUITABLE EN MATIÈRE DE REVENUS

La protection sociale contre la pauvreté doit être basée sur l'octroi d'une allocation minimale suffisamment élevée pour combattre les processus de paupérisation.

Nous proposons dès lors :

1) d'augmenter, cette année encore, le minimex de 10 %. Cette allocation dépassera ainsi le montant du minimum vital considéré comme souhaitable et permettra d'éviter la pauvreté. On réalise en outre, pour le groupe important des minimexés, un mouvement de rattrapage par rapport aux actifs.

2) de lier également le minimex – déjà indexé par ailleurs – à l'évolution du bien-être. Cela peut se faire en prenant pour paramètre de référence le revenu national par habitant.

Quel type d'État social souhaitons-nous ?

Le débat sur le montant du minimex ne porte pas que sur l'aspect pécuniaire, mais nous amène à réfléchir à des questions fondamentales telles que celle de savoir comment nous entendons concevoir notre État social.

MODÈLE BASÉ SUR L'IDÉE DE FAUTE INDIVIDUELLE CONTRE APPROCHE STRUCTURELLE

Le débat concernant le montant de la protection sociale minimale est resté longtemps confiné dans le registre moralisateur. La personne qui tombait dans une situation de dépendance était facilement montrée du doigt. On considérait assez facilement que la personne qui était dans une telle situation ne devait s'en prendre qu'à elle-même ou qu'elle payait le prix de sa paresse ou de son irresponsabilité. À considérer les choses sous cet angle, on en venait aussi rapidement à soupçonner cette personne d'abus ou de profitariat, et les solutions proposées liaient l'octroi de l'aide à des mesures disciplinaires. Cette approche fait penser aux « *Poor Laws* » anglaises de 1834, dans lesquelles il

voorkomen dat iedereen zich in «luiheid» zou nestelen.⁽²⁾

In het *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting* heeft Vranken een bijdrage geleverd tot het overstijgen van dit individuele schuldmodel. Hij onderscheidt vier verklaringsmodellen voor het ontstaan van armoede. De vier modellen komen tot stand door de combinatie van twee dimensies. Tegenover de individuele factoren plaatst hij de maatschappelijke of structurele factoren. Tegenover schuld wordt ongeval geplaatst. Zo komt hij tot achtereenvolgens :

- individueel schuldmodel
- individueel ongevalmodel
- maatschappelijk ongevalmodel
- maatschappelijk schuldmodel of structureel model.

Via deze bredere benadering wordt duidelijk dat personen en gezinnen – buiten de eigen wil – in situaties kunnen terecht komen waarin zij tijdelijk zonder bestaansmiddelen zijn en waarbij ondersteuning door de gemeenschap nodig is om aan deze afhankelijkheids-situatie te ontsnappen.

In het debat over de hoogte van de bestaansminimumuitkering moet het bestaansminimum in de eerste plaats bekeken worden als een instrument van probleemoplossing buiten de context van het individueel schuldmodel. Dat betekent dat het voldoende hoog moet liggen om de persoon die of het gezin dat zich in die situatie bevindt voldoende middelen te geven om uit deze afhankelijkheids-situatie te ontsnappen.

HET VRAAGSTUK VAN DE WERKLOOSHEIDSVALLLEN

Een argument tegen de maatregel om de uitkeringen, in bijzonder het bestaansminimum, te verhogen, is dat het financieel voordeel dat de werkzoekende bij de overstap van een uitkering naar een job ondevindt, te gering wordt. Hierdoor, zo wordt gesteld, zullen werk-

⁽²⁾ *The first and most essential of all conditions (...) is that his [the pauper's] situation on the whole shall not be made really or apparently so eligible as the situation of the independent labourer of the lowest class. Every penny bestowed that tends to render the condition of the pauper more eligible than that of the independent labourer, is a bounty of indolence and vice» (Checkland en Checkland, 1974 – geciteerd in Cantillon, De Welvaartsstaat in de Kering, p. 16)*

était dit expressément que les prestations allouées aux pauvres devaient être sensiblement inférieures aux rétributions allouées aux travailleurs, afin d'éviter que tout le monde s'installe dans la « paresse »⁽²⁾ .

Dans le *Jaarboek Armoede et Sociale Uitsluiting*, M. Vranken a tenté, dans sa contribution, de dépasser ce modèle basé sur l'idée de faute individuelle. Il distingue quatre modèles d'explication de l'apparition de la pauvreté. Ces quatre modèles résultent de la combinaison de deux dimensions. Aux facteurs individuels, Vranken oppose les facteurs sociaux et structurels. À l'idée de faute, il oppose celle d'accident. C'est ainsi qu'il aboutit successivement aux modèles suivants :

- modèle basé sur l'idée de faute individuelle ;
- modèle basé sur l'idée d'accident individuel ;
- modèle basé sur l'idée d'accident social ;
- modèle basé sur l'idée de faute sociale ou modèle structurel.

À la lumière de cette approche plus large, il est clair que des personnes et des ménages peuvent se retrouver, malgré eux, dans des situations dans lesquelles, étant temporairement privés de moyens d'existence, ils doivent pouvoir compter sur l'aide de la communauté pour sortir de cette situation de dépendance.

Quand on examine la question du niveau du minimum de moyens d'existence, il convient tout d'abord de considérer celui-ci comme un instrument permettant de résoudre les problèmes en faisant abstraction de la responsabilité individuelle qui peut être à l'origine de cette situation. Cela signifie que ce niveau doit être suffisamment élevé pour donner à la personne ou au ménage concerné des moyens suffisants pour sortir de cet état de dépendance.

LE PROBLÈME DES PIÈGES À L'EMPLOI

Il est allégué contre l'augmentation des allocations sociales, en particulier du minimum de moyens d'existence, qu'une telle mesure rendrait le gain financier dans le chef du demandeur d'emploi trop faible lorsque celui-ci passe du régime d'allocation à l'exercice d'un

⁽²⁾ *The first and most essential of all conditions (...) is that his [the pauper's] situation on the whole shall not be made really or apparently so eligible as the situation of the independent labourer of the lowest class. Every penny bestowed that tends to render the condition of the pauper more eligible than that of the independent labourer, is a bounty of indolence and vice » (Checkland & Checkland, 1974 – cité dans Cantillon, De Welvaartsstaat in de kering, p. 16).*

zoekenden eerder beslissen om in de uitkeringsafhankelijkheid te blijven.

Dit fenomeen is bekend als «werkloosheidsval».

Recent onderzoek door het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) heeft echter aangetoond dat de financiële vallen in de praktijk een veel beperktere rol spelen dan doorgaans werd beweerd. Andere factoren wegen zekker zo sterk door, zoniet sterker.

Cijfers ? Op basis van een uitgebreide studie ⁽³⁾ aan de hand van standaardsimulaties heeft het CSB aangetoond dat de overgrote meerderheid, bijna 80% van de langdurig werklozen, geen financiële val ondervindt bij de overstap naar een laagbetaalde voltijdse baan.

Voor de grote meerderheid van langdurig werklozen en bestaansminimumtrekkers betekent de overgang naar een voltijdse job een behoorlijke inkomenswinst. Inkomensvoortgang tussen 10.000 en 20.000 BEF/maand wordt als zeer reëel aangezien.

Gevallen waarin zich wel een probleem voordoet zijn : éenoudergezin, overstap van uitkering naar deeltijdse job, situatie waar uitkering met PWA-activiteit gecombineerd werd en situatie waar de betrokkene de verhoogde kinderbijslag verliest.

De oplossing voor deze situaties bestaat er niet in om het bestaansminimum laag te houden, doch om andere positieve maatregelen te treffen die de overgang naar betaald werk aantrekkelijker maken.

Betaalde arbeid is niet de enige medicijn.

Tenslotte is er de vraag of het verhogen van het bestaansminimumniveau met 10% niet ingaat tegen het project van een actieve welvaartsstaat waarvoor deze regering getekend heeft. De uitkering wordt in het nieuwe model gebruikt als instrument om de uitkeringsgerechtigde terug in het arbeidssysteem te integreren. Welnu, een hoger bestaansminimum is daarmee niet in strijd.

⁽³⁾ Financiële vallen in de werkloosheid en in de bijstand. Cantillon (CSB), ea., in *Arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen, VIONA Rapport-2000*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap – Adm. Werkgelegenheid. P.38. Financiële vallen in werkloosheid en de bijstand. Cantillon, B., ea, CSB-rapport, december 1999.

emploi. On dit que la majoration des allocations inciterait les demandeurs d'emploi à choisir de rester dépendants de celles-ci.

Ce phénomène est connu sous le nom de « piège à l'emploi ».

Il ressort cependant d'une étude récente effectuée par le *Centrum voor Sociaal Beleid (CSB)* de l'université d'Anvers que, dans la pratique, les pièges financiers jouent un rôle nettement moins important qu'on ne l'affirme généralement. D'autres facteurs sont sans conteste tout aussi, sinon plus déterminants.

Quelques chiffres suffiront à étayer cette constatation. Le *CSB* a démontré, sur la base d'une vaste étude⁽³⁾ fondée sur des simulations types, qu'une très grande majorité des chômeurs de longue durée, à savoir près de 80%, ne tombe pas dans un piège financier en acceptant un emploi faiblement rémunéré à temps plein.

Pour la grande majorité des chômeurs de longue durée et des minimexés, le passage à un emploi à temps plein représente un gain financier non négligeable. Il est en effet tout à fait réaliste de considérer que ces personnes voient leurs revenus mensuels augmenter de 10 000 à 20 000 francs.

Un problème se pose toutefois dans le cas d'une famille monoparentale, du passage d'un régime d'allocation à un emploi à temps partiel, de la combinaison de l'allocation et d'une activité exercée dans le cadre d'une ALE et de la perte du droit aux allocations familiales majorées.

Ce n'est pas en n'augmentant pas le minimum de moyens d'existence que ces problèmes pourront être résolus, mais en prenant d'autres mesures positives accroissant l'attrait d'un emploi rémunéré.

Le travail rémunéré n'est pas la seule solution.

Enfin, on peut se demander si la majoration de 10% du minimum de moyens d'existence n'est pas contraire au projet de développement d'un État social actif, qui fait partie des objectifs du gouvernement. La nouvelle formule d'allocation servira d'instrument de réinsertion de l'allocataire social dans le marché du travail. Or, l'augmentation du minimum de moyens d'existence n'est pas contraire à cet objectif.

⁽³⁾ *Financiële vallen in de werkloosheid en in de bijstand*, Cantillon (CSB), e.a., in *Arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen, VIONA-Rapport-2000*, ministère de la Communauté flamande – Administration de l'emploi, p. 38. *Financiële vallen in werkloosheid en de bijstand*. Cantillon, B., e.a., *CSB-rapport*, décembre 1999.

Niemand zal ontkennen dat één van de belangrijkste ontsnappingsroutes uit de uitkeringsafhankelijkheid de overstap is naar een betaalde job. De beleidsmaatregelen waarin de actieve welvaartstaat hiervoor voorziet, worden aangeduid met de term «activering». Betaalde arbeid maakt mensen autonoom. Wij delen deze analyse.

Hieruit echter concluderen dat de bestaansminimum-uitkering systematisch laag moet worden gehouden om de spanning tussen de uitkering en een loon uit arbeid hoog te houden en op die manier de uitkeringstrekker een financiële stimulans te geven om snel werk te vinden, zou getuigen van een te eenvoudige benadering van de huidige arbeidsmarktproblematiek. De gestaag voortschrijdende marginalisering van laaggeschoolden is nog steeds één van de belangrijkste sociale kwesties van deze tijd.

Immers, ondanks een oplevende economie en activerende maatregelen, blijven de zwakste groepen – méér dan anderen – aanhoudend geconfronteerd met het optreden van sociaal-economische risico's. Het is bekend dat de arbeidsloopbaan van laaggeschoolden een zeer onregelmatig verloop kent en regelmatig afgewisseld wordt met perioden van uitkeringsafhankelijkheid. Gevolg hiervan is dat deze mensen, juist door die onregelmatige loopbaan, niet voldoende rechten opbouwen om - in geval van verlies van de job – een beroep te kunnen doen op de werkloosheidsuitkering. In zo'n situatie leidt het verlies van de job rechtstreeks tot afhankelijkheid van het bestaansminimum. We besluiten hieruit dat het arbeidsparticipatiebeleid nodig, maar ontoereikend is als instrument ter preventie van armoede. Voor deze mensen mag het bestaansminimumvangnet even hoog gespannen zijn als het vangnet van de andere uitkeringen !

BESTAANSMINIMUM IS EEN RECHT

De overaccentuering van de activeringslogica is wellicht gesteund is op te grote verwachtingen van het marktmodel. In het activeringsmodel wordt de toekenning van de uitkering te gemakkelijk gekoppeld aan de wil tot inschakeling op de arbeidsmarkt, waardoor het RECHT op uitkering uitgehold dreigt te worden. De prioriteiten mogen niet zodanig verschuiven dat TECHNIEKEN van herinschakeling het RECHT op een bestaansminimum voor wie in een situatie van behoefteigheid terecht komt verdringen.

Laat ons nog even teruggaan naar 1974. Bij de instelling van het recht op een bestaansminimum was de oorspronkelijke bedoeling het creëren van een vang-

Personne ne contestera que l'un des principaux moyens d'échapper à la dépendance sociale consiste à obtenir un travail rémunéré. Les mesures prévues à cet effet dans le cadre de l'État social actif sont regroupées sous le terme générique d'« activation ». Le travail rémunéré permet aux personnes d'accéder à l'autonomie. Nous partageons cette analyse.

Conclure toutefois de ce qui précède qu'il faut systématiquement maintenir le minimum de moyens d'existence à un niveau bas pour que la différence entre l'allocation sociale et la rémunération d'un travail reste élevée et que l'allocataire social soit de la sorte incité à trouver rapidement un emploi, témoigne d'une approche simpliste de la problématique actuelle du marché de l'emploi. La marginalisation croissante des personnes peu qualifiées reste l'un des principaux problèmes sociaux de notre époque.

En dépit du redressement économique et des mesures d'activation, les groupes les plus faibles – plus que les autres – restent en effet exposés aux risques socioéconomiques. Il est notoire que la carrière professionnelle des travailleurs peu qualifiés connaît une évolution très irrégulière et qu'elle est régulièrement entrecoupée de périodes de dépendance par rapport à une allocation sociale. Il résulte de cette irrégularité de la carrière professionnelle que les travailleurs concernés n'acquièrent pas suffisamment de droits pour pouvoir bénéficier – en cas de perte d'emploi – d'une allocation de chômage. Le cas échéant, la perte de son emploi rend alors une personne immédiatement dépendante du minimum de moyens d'existence. Nous en concluons que la politique d'insertion professionnelle est nécessaire, mais insuffisante pour prévenir la pauvreté. Rien ne doit empêcher que la protection sociale accordée aux personnes précitées par le biais du minimum de moyens d'existence soit aussi élevée que celle qui est accordée aux travailleurs par le biais d'autres allocations !

LE MINIMUM DE MOYENS D'EXISTENCE EST UN DROIT

La suraccentuation de la logique de l'activation est sans doute due aux espoirs exagérés fondés sur le modèle de l'économie de marché. Dans le modèle d'activation, on subordonne trop vite l'indemnisation à la volonté d'insertion sur le marché de l'emploi, le DROIT aux allocations risquant dès lors d'être vidé de sa substance. Les priorités ne peuvent être modifiées au point que des TECHNIQUES de réinsertion supplantent le DROIT au minimum de moyens d'existence pour celui qui deviendrait indigent.

En instaurant, en 1974, le droit au minimum de moyens d'existence, on entendait doter le système de sécurité sociale d'un filet de sécurité destiné à garantir

net onder het stelsel van de sociale zekerheid met het oog op de garantie van een minimale levensstandaard, los van elke andere voorwaarde, behalve deze van behoefteigheid.

Dit recht gaat terug op de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, die op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is aangenomen. In Artikel 22 van deze verklaring staat dat «*ieder mens, als lid van de samenleving, recht heeft op een levensstandaard die voldoende is om zijn gezondheid, zijn welzijn, alsmede deze van zijn familie te verzekeren, inzonderheid, wat betreft voeding, kleding, huisvesting, medische zorgen, de noodzakelijke sociale diensten, recht op zekerheid in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, weduwschap, ouderdom of in alle andere gevallen van verlies van zijn bestaansmiddelen, ten gevolge van omstandigheden buiten zijn wil.*»

Het criterium voor uitkering is hier de objectief vastgestelde behoefteigheid. Niets meer... . Dit recht wordt eveneens via artikel 23 van de Belgische Grondwet gegarandeerd.⁽⁴⁾

Reeds tijdens het parlementair debat werd over het voorgestelde bedrag van het bestaansminimum smalend gesproken over een «aalmoes». In de loop van de voorbije 25 jaar zijn de bedragen (niet toevallig ...) snel en fors opgetrokken en werden deze - vanuit een keuze voor een selectief beleid dat rekening hield met de laagste inkomensgroepen - lang gevrijwaard van lasten en inlevering. Toch is deze selectieve bescherming tijdens de tweede helft van de jaren '90 weggevallen.

Met de verhoging van de bestaansminima met 10 % doen we een inhaalbeweging en herstellen we een fundamenteel sociaal recht.

Het bestaansminimum en het armoedebeleid

Het verhogen van de bestaansminima is opgenomen in het federaal actieprogramma inzake armoedebestrijding. Het hier voorliggend voorstel om het bestaansminimum sneller dan voorzien, nl. nog dit jaar, en met een aanzienlijk bedrag, 10%, te verhogen, volgt uit de vaststelling dat uitstel van deze maatregel de realisatie van de doelstelling om de armoede binnen 10 jaar te halveren alleen maar moeilijker maakt. Vanzelfsprekend is het verhogen van het bestaansminimum noodzakelijk, doch niet voldoende om armoede uit de wereld te helpen. De actieprogramma's op fede-

⁽⁴⁾ Toegegeven, artikel 23 spreekt ook over het recht op een menswaardig leven, «*rekening houdend met de noodzakelijke plichten*». D.w.z. de betrokkene moet een «*bereidheid tot tewerkstelling*» tonen en onder de 25 jaar is er de verplichting tot het naleven van een «*geïndividualiseerd project voor sociale integratie*».

un niveau de vie minimum, indépendamment de toute autre condition, si ce n'est celle du besoin.

Ce droit s'inspire de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée le 10 décembre 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies. L'article 22 de cette déclaration dispose que «*Toute personne, en tant que membre de la société, a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté.*»

Le critère pris en considération pour l'octroi de l'allocation est le besoin, constaté de façon objective. Rien de plus... Ce droit est également garanti par l'article 23 de la Constitution belge.⁽⁴⁾

Au cours du débat parlementaire, on parlait déjà avec condescendance du montant proposé pour le minimex, qualifié d'«*aumône*». Ce n'est pas un hasard si, au cours des 25 dernières années, les montants ont été rapidement et considérablement augmentés et que, dans le cadre d'une politique sélective tenant compte des catégories de revenus les plus faibles, ils ont longtemps échappé aux diverses charges et retenues. Cette protection sélective a toutefois disparu au cours de la seconde moitié des années nonante.

L'augmentation du minimex de 10% que nous proposons permettrait d'effectuer un mouvement de rattrapage et de rétablir un droit social fondamental.

Le minimum de moyens d'existence et la politique de lutte contre la pauvreté

La majoration du minimum de moyens d'existence figure dans le programme d'action fédéral en matière de lutte contre la pauvreté. La présente proposition de loi, qui vise à majorer plus tôt que prévu (cette année encore) et d'un pourcentage considérable (10%) le minimum de moyens d'existence, découle de la constatation qu'un report de cette mesure ne fera que rendre plus difficile la réalisation de l'objectif de réduction de la pauvreté de moitié en dix ans. Il est évident que la majoration du minimum de moyens d'existence est nécessaire, mais insuffisante pour faire disparaître la

⁽⁴⁾ Force est de reconnaître que l'article 23 parle également du droit à mener une vie conforme à la dignité humaine, «*en tenant compte des obligations correspondantes*». Cela signifie que l'intéressé doit faire preuve d'une «*volonté de travailler*» et qu'en deçà de 25 ans, il faut respecter un «*projet individualisé d'intégration sociale*».

raal en gewestelijk niveau gaan terecht uit van de verschillende aspecten van armoede en wijzen op de noodzaak van een geïntegreerd, inclusief en bovenal een goed gecoördineerd beleid terzake.

De bepaling van de hoogte van het bestaansminimum maakt deel uit van het inkomensbeleid. De marge om de uitkeringen te verhogen is op dit ogenblik begrensd door het niveau van de minimumlonen. Onze bezorgdheid over de situatie van alle minimuminkomens, uitkeringen en lonen, is langzamerhand wel bekend. De aankondiging van minister Van de Lanotte om alle minima nog tijdens deze zittingsperiode met 10% te verhogen sluit naadloos aan bij onze doelstellingen. Laten we er dan ook samen voor gaan!

Omdat armoedeprocessen relatief traag verlopen, betekent het uitbouwen van een preventief armoedebeleid dat een langetermijnbeleid ontwikkeld wordt waarin ontwikkelingskansen aan iedereen gegeven worden via ondersteuning van gezinnen, zorgverbreding in het onderwijs, toegankelijke diensten en bovenal een toegankelijke arbeidsmarkt. Een voldoende hoog bestaansminimum behoort in deze meer bij de curatieve maatregelen. Het moet in de eerste plaats voldoende hoog zijn om het armoedeprocess waarin iemand terecht komt te stoppen.

pauvreté. Les programmes d'action élaborés aux niveaux fédéral et régional prennent en compte, à juste titre, les différents aspects de la pauvreté et insistent sur la nécessité de mener, en la matière, une politique intégrée, globale et, surtout, bien coordonnée.

La fixation du montant du minimum de moyens d'existence fait partie intégrante de la politique des revenus. La marge dont on dispose pour augmenter les allocations est actuellement limitée par le niveau des salaires minimums. Chacun a pu, au fil du temps, se rendre compte de notre préoccupation en ce qui concerne la situation des personnes ne percevant qu'un revenu minimum, qu'il s'agisse d'une allocation ou d'un salaire. L'annonce par le ministre Vande Lanotte de son intention de majorer de 10% tous les minima au cours de la présente législature correspond parfaitement à nos objectifs. Conjuquons donc nos efforts !

Les processus de paupérisation étant relativement lents, le déploiement d'une politique préventive en matière de lutte contre la pauvreté implique la mise en œuvre d'une politique à long terme offrant à chacun des possibilités d'épanouissement par le biais d'un soutien des familles, d'un élargissement de la prise en charge par l'enseignement, d'un renforcement de l'accessibilité des services et, surtout, d'une ouverture du marché de l'emploi. L'octroi d'un minimum de moyens d'existence suffisamment élevé constitue en l'occurrence plutôt une mesure curative, étant entendu qu'il faut prioritairement que cette allocation soit suffisante pour enrayer le processus de paupérisation dans lequel une personne est entraînée.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Art. 2

Met deze aanpassing worden de bedragen van het wettelijk bestaansminimum voor de vier bestaande categorieën van gebruikers met tien procent verhoogd ten opzichte van de huidige uitkeringen.

Art. 3

Deze aanpassing wijzigt niets aan het principe van de indexkoppeling. Met de aanpassing wordt alleen de verwijzing naar het huidige referentiejaar, zijnde 1996, geactualiseerd.

Art. 4

Met deze aanpassing wordt de welvaartsvastheid van het bestaansminimum gegarandeerd. Hiermee wordt het ontstaan van een inkomenskloof tussen de gebruikers van het bestaansminimum en de andere inkomens vermeden.

Joos WAUTERS (AGALEV-ECOLO)
Magda DE MEYER (SP)
Anne-Mie DESCHEEMAEKER (AGALEV-ECOLO)
Michèle GILKINET (AGALEV-ECOLO)
Paul TIMMERMANS (AGALEV-ECOLO)

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Art. 2

Cette adaptation a pour effet de majorer de 10 % par rapport aux allocations actuelles les montants du minimum légal de moyens d'existence pour les quatre catégories existantes de bénéficiaires.

Art. 3

Cette adaptation ne modifie en rien le principe de l'indexation. Elle ne fait qu'actualiser le renvoi à l'année de référence actuelle, c'est-à-dire 1996.

Art. 4

Cette adaptation garantit la liaison du minimum de moyens d'existence au bien-être, ce qui contribue à éviter que se creuse un fossé entre les revenus des minimisés et les autres revenus.

WETSVOORSTEL**Artikel 1**

Deze wet regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet.

Art. 2

Artikel 2, § 1, van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum, vervangen bij de wet van 7 november 1987, wordt vervangen als volgt:

«§ 1. Het bestaansminimum bedraagt jaarlijks :

1° 9.600 EUR voor samenwonende echtgenoten ;

2° 9.600 EUR voor een persoon die enkel samenwoont met, hetzij een minderjarig ongehuwd kind te zijnen laste, hetzij meer kinderen, onder wie minstens één ongehuwde minderjarige te zijnen laste ;

3° 7.200 EUR voor een alleenstaand persoon ;

4° 4.800 EUR voor een persoon die met één of meer personen samenwoont, ongeacht of zij al dan niet onderling bloed- of aanverwant zijn.».

Art. 3

Artikel 3, eerste lid, van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

«De in artikel 2, § 1, bedoelde bedragen zijn gekoppeld aan het indexcijfer van de consumptieprijzen (indexcijfer ... maart 2001 (= 107,57) (basis 1996=100)).».

Art. 4

Artikel 4 van dezelfde wet wordt vervangen als volgt:

«Art. 4. Onverminderd de toepassing van artikel 3, wordt jaarlijks, met ingang van 1 januari, op de in artikel 2, § 1, bedoelde bedragen een herwaarderingscoëfficiënt toegepast. Deze coëfficiënt is gelijk aan de herwaarderingscoëfficiënt die, voor hetzelfde jaar, met toepassing van de wet van 28 maart 1973, voor de werknemerspensioenen wordt vastgesteld.».

PROPOSITION DE LOI**Article 1^{er}**

La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2

L'article 2, § 1^{er}, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, remplacé par la loi du 7 novembre 1987, est remplacé par la disposition suivante :

« § 1^{er}. Le minimum de moyens d'existence annuel s'élève à :

1° 9 600 EUR pour les conjoints vivant sous le même toit ;

2° 9 600 EUR pour une personne qui cohabite uniquement soit avec un enfant mineur non marié qui est à sa charge, soit avec plusieurs enfants, parmi lesquels au moins un enfant mineur non marié qui est à sa charge ;

3° 7 200 EUR pour une personne isolée ;

4° 4 800 EUR pour toute autre personne cohabitant avec une ou plusieurs personnes, peu importe qu'il s'agisse ou non de parents ou d'alliés. »

Art. 3

L'article 3, alinéa 1^{er}, de la même loi est remplacé par l'alinéa suivant :

« Les montants visés à l'article 2, § 1^{er}, sont rattachés à l'indice des prix à la consommation (indice... mars 2001 (=107,57)(base 1996=100)). ».

Art. 4

L'article 4 de la même loi est remplacé par la disposition suivante :

« Art. 4. Sans préjudice de l'application de l'article 3, les montants visés à l'article 2, § 1^{er}, sont affectés annuellement, à partir du 1^{er} janvier, d'un coefficient de revalorisation. Ce coefficient est identique au coefficient de revalorisation qui, en application de la loi du 28 mars 1973, est fixé pour la même année pour les pensions des travailleurs salariés. ».

Art. 5

Voor de periode van 1 september 2001 tot 31 december 2001, gelden de volgende bedragen in plaats van de bedragen vermeld in artikel 2: 384.000 BEF in plaats van 9.600 EUR, 288.000 BEF in plaats van 7.200 EUR en 192.000 BEF in plaats van 4.800 EUR.

Art. 6

Deze wet treedt in werking op 1 september 2001.

15 maart 2001

Joos WAUTERS (AGALEV-ECOLO)
Magda DE MEYER (SP)
Anne-Mie DESCHEEMAEKER (AGALEV-ECOLO)
Michèle GILKINET (AGALEV-ECOLO)
Paul TIMMERMANS (AGALEV-ECOLO)

Art. 5

Pendant la période qui va du 1^{er} septembre au 31 décembre 2001, les montants de 9 600 EUR, 7 200 EUR et 4 800 EUR visés à l'article 2, sont respectivement remplacés par 384 000 francs, 288 000 francs et 192 000 francs.

Art. 6

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} septembre 2001.

15 mars 2001