

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

30 novembre 2010

PROPOSITION DE LOI

**modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique
des centres publics d'action sociale
en ce qui concerne la guidance
et la gestion budgétaires**

(déposée par
Mme Sabien Lahaye-Battheu et consorts)

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

30 november 2010

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van de organieke wet van
8 juli 1976 betreffende de openbare centra
voor maatschappelijk welzijn met betrekking
tot budgetbegeleiding en budgetbeheer**

(ingediend door
mevrouw Sabien Lahaye-Battheu c.s.)

RÉSUMÉ

Les auteurs de cette proposition de loi souhaitent conférer un fondement légal à la guidance et à la gestion budgétaires. La guidance budgétaire est le mécanisme par lequel le CPAS tente d'aider les personnes confrontées à des difficultés financières à se faire une idée plus précise des moyens financiers dont elles disposent et à se fixer des priorités au niveau des dépenses. La gestion budgétaire est le mécanisme par lequel le CPAS reprend la gestion des fonds de son client.

Les auteurs souhaitent par ailleurs offrir au CPAS la possibilité d'imposer la guidance et la gestion budgétaires pour une durée déterminée, en fonction de l'octroi de services sociaux et financiers.

SAMENVATTING

De indieners van dit wetsvoorstel willen een wettelijke basis scheppen voor budgetbegeleiding en budgetbeheer. Bij budgetbegeleiding probeert het OCMW mensen met financiële problemen een beter inzicht te geven in hun beschikbare financiële middelen en prioriteiten te stellen in het uitgavenpatroon. Bij budgetbeheer neemt het OCMW het beheer van de gelden van de OCMW-cliënt over.

Daarnaast willen zij het OCMW de mogelijkheid bieden om voor een bepaalde duur budgetbegeleiding en budgetbeheer verplicht op te leggen in functie van de toekenning van maatschappelijke en financiële dienstverlening.

N-VA : Nieuw-Vlaamse Alliantie PS : Parti Socialiste MR : Mouvement Réformateur CD&V : Christen-Democratisch en Vlaams sp.a : socialistische partij anders Ecolo-Groen! : Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales — Groen Open Vld : Open Vlaamse liberalen en democraten VB : Vlaams Belang cdH : centre démocrate Humaniste LDD : Lijst Dedecker PP : Parti Populaire	
<i>Abréviations dans la numérotation des publications:</i> DOC 53 0000/000: Document parlementaire de la 53^{ème} législature, suivi du n° de base et du n° consécutif QRVA: Questions et Réponses écrites CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte) CRABV: Compte Rendu Analytique (couverture bleue) CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon) PLEN: Séance plénière COM: Réunion de commission MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	<i>Afkortingen bij de nummering van de publicaties:</i> DOC 53 0000/000: Parlementair document van de 53^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft) CRABV: Beknopt Verslag (blauwe kaft) CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft) PLEN: Plenum COM: Commissievergadering MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)
<i>Publications officielles éditées par la Chambre des représentants</i> Commandes: Place de la Nation 2 1008 Bruxelles Tél.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.laChambre.be e-mail: publications@laChambre.be	<i>Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers</i> Bestellingen: Natieplein 2 1008 Brussel Tel.: 02/ 549 81 60 Fax: 02/549 82 74 www.deKamer.be e-mail: publicaties@deKamer.be

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi reprend le texte de la proposition de loi DOC 52 0541/001.

Une étude réalisée par l'HIVA¹ en 2002 révèle que le nombre de personnes endettées est de plus en plus important. Au cours du premier trimestre de l'année 2001, les CPAS et CAW flamands ont accueilli environ 25 000 clients endettés, qui avaient au total une dette de 320 millions d'euros. Presque tous les services ont fait état d'une augmentation du nombre de clients endettés au cours des dix dernières années. "Les clients endettés, qu'ils bénéficient ou non de l'aide des services de médiation de dettes, représentent 40 % du nombre total de clients de ces services".

L'étude de profil réalisée par l'HIVA fait apparaître que les personnes présentant un risque élevé d'endettement sont les jeunes, avec une proportion frappante de jeunes de moins de 25 ans, de familles monoparentales, d'isolés, de familles nombreuses, de demandeurs d'emploi, d'invalides et de bénéficiaires du revenu d'intégration.

Le nombre de dossiers de gestion ou de guidance budgétaires augmente chaque année, de telle sorte que dans certains CPAS, il y a des listes d'attente. C'est ce qui ressort des chiffres demandés à plusieurs CPAS par l'auteur de la présente proposition de loi:

	CPAS Poperinge	Ypres	Wervik	Courtrai	Coxyde
2000	138	463	61	590	68
2001	167	557	68	518	46
2002	162	631	76	540	76
2003	174	626	86	568	55
2004	192	636	79	656	72
2005	194	673	93	619	85

Chaque demande de gestion ou de guidance budgétaire doit être approuvée par le conseil du CPAS. La décision du conseil est transmise au demandeur. Dans de nombreuses communes, les personnes qui se voient accorder cette gestion ou cette guidance budgétaire se retrouvent directement sur une liste d'attente. Seules les personnes qui ont des capacités intellectuelles limitées et les personnes qui souffrent psychiquement à cause de leur endettement sont prioritaires sur la liste d'attente. Les dossiers des autres personnes sont traités dans l'ordre où elles se présentent. Le temps d'attente s'élève vite à trois mois ou plus. Si on ajoute à cela la période

¹ RUBENS, L. et NICAISE, I., *Hulp op krediet. Schuldbemiddeling in de Vlaamse OCMW's en CAW's*, HIVA.

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

Dit wetsvoorstel neemt de tekst over van wetsvoorstel DOC 52 0541/001.

Uit een studie van het HIVA¹ van 2002 blijkt dat meer en meer mensen geconfronteerd worden met schulden. In het eerste kwartaal van 2001 kregen de Vlaamse OCMW's en CAW's ongeveer 25 000 cliënten met schulden over de vloer. Samen hadden ze een schuldenlast van 320 miljoen euro. Bijna alle diensten gaven aan dat het aantal cliënten met schulden gedurende de laatste tien jaar was toegenomen. "Het aandeel van de cliënten met schulden, ongeacht of ze schulddienstverlening krijgen of niet, maakt 40 % uit in het totale cliënteel van deze diensten".

Uit de profielstudie die het HIVA maakte, blijkt dat de groep met een verhoogd risico op een schuldenproblematiek bestaat uit jongeren met een opvallend aandeel van -25-jarigen, éénoudergezinnen, alleenwonenden, grote gezinnen, werkzoekenden, invaliden en leefloon-trekkers.

Het aantal dossiers budgetbeheer of budgetbegeleiding neemt ieder jaar toe, waardoor bij sommige OCMW's wachtlijsten ontstaan. Dat blijkt uit de cijfers die de indienster van dit wetsvoorstel bij enkele ocmw's opvroeg:

	OCMW Poperinge	Ieper	Wervik	Kortrijk	Koksijde
2000	138	463	61	590	68
2001	167	557	68	518	46
2002	162	631	76	540	76
2003	174	626	86	568	55
2004	192	636	79	656	72
2005	194	673	93	619	85

Elke aanvraag voor een budgetbeheer of -begeleiding moet door de OCMW-raad goedgekeurd worden. De aanvrager krijgt de raadsbeslissing toegestuurd. In meerdere gemeenten is het al zo dat de personen die budgetbeheer of -begeleiding toegestaan krijgen, op een wachtlijst komen te staan. Enkel zwak begaafde personen en personen die psychisch lijden onder de schuldenlast hebben voorrang op de wachtlijst. De overige personen worden behandeld in volgorde van aanmelden. De wachttijd bedraagt al snel drie maanden of meer. Voeg daarbij de periode van drie maanden nodig om een overzicht te krijgen over de schuldenlast,

¹ RUBENS, L. en NICAISE, I., *Hulp op krediet. Schuldbemiddeling in de Vlaamse OCMW's en CAW's*, HIVA.

de trois mois nécessaire pour obtenir un aperçu de l'endettement, la gestion budgétaire n'est effectivement entamée que six mois après la demande au plus tôt. Entre-temps, le demandeur a souvent déjà accumulé une dette supplémentaire considérable.

En ce qui concerne l'origine des dettes, les dettes de crédit (tant les crédits à la consommation que les dettes bancaires) ne représentent qu'un quart de l'endettement total. Les pouvoirs publics (en particulier le fisc, la sécurité sociale et le receveur des amendes pénales) sont, avec 18,6 % des dettes, le principal créancier. Les dettes relatives aux services d'utilité publique arrivent à la troisième place (17 % des dettes). Les arriérés de loyer et les dettes en matière de soins de santé occupent respectivement la quatrième et la cinquième place.

Il ressort de l'étude de l'HIVA que les personnes endettées demandent surtout à être respectées dans leur autonomie. Concrètement, cela signifie que les personnes endettées accordent de l'importance à la liberté de choix, au droit de regard, à la participation et à la concertation, à l'association aux négociations avec les créanciers et au suivi.

Sur le plan légistique, les diverses autorités se sont attelées à la médiation de dettes dans le cadre du crédit à la consommation, du règlement collectif de dettes, de la faillite personnelle et de l'accompagnement des dettes dans le cadre de la pauvreté énergétique.

En matière de réglementation de l'accompagnement et la gestion des dettes, les autorités ne se sont livrées à aucune activité. Pourtant, pratiquement tous les CPAS proposent, dans le cadre de leur fourniture générale de services, une guidance et une gestion budgétaires.

Il n'existe pas de base juridique pour la guidance et la gestion budgétaires. L'exposé des motifs de la loi sur les CPAS précise explicitement que le CPAS a pour mission de guider le ménage ou l'individu dans la gestion du budget de ménage. *"Un CPAS ne peut être réduit à jouer le rôle d'institution financière. Une budgétisation soumise à un suivi strict, éventuellement conjuguée à une prise en charge ou à un étalement de certaines dettes, peuvent permettre à une personne endettée de prendre un nouveau départ."* (Exposé des Motifs, Sénat 1974-1975, p.19).

En l'absence de base légale, le contenu de la guidance et de la gestion budgétaires est flou. Chaque CPAS définit lui-même le contenu de ces notions.

En règle générale, on entend par "guidance budgétaire" que le client du CPAS gère lui-même son budget,

dan wordt er ten vroegste zes maanden na aanvraag effectief aan budgetbeheer gedaan. Intussen is er al vaak een aanzienlijke bijkomende schuld opgebouwd door de aanvrager.

Voor wat betreft de oorsprong van de schulden vertegenwoordigen kredietschulden (consumptiekrediet en bankschulden samen) slechts een kwart van de totale schuldenlast. De overheid (meer bepaald de fiscus, de sociale zekerheid en de ontvanger der penale boetes), is de grootste schuldeiser en neemt 18,6 % van de schulden voor zijn rekening. Op de derde plaats komen de schulden in verband met nutsvoorzieningen (17 % van de schulden). De huurachterstallen en de schulden inzake gezondheidszorgen nemen de vierde en vijfde plaats in.

De HIVA-studie leert ons dat mensen met schulden vooral vragen gerespecteerd te worden in hun autonomie. Concreet betekent dit dat mensen met schulden belang hechten aan keuzevrijheid, inzagerecht, inspraak en overleg, betrokkenheid bij onderhandelingen met de schuldeisers en nazorg.

Op legistiek vlak hebben de verschillende overheden zich toegelegd op schuldbemiddeling in het kader van het consumentenkrediet, de collectieve schuldenregeling, het persoonlijk faillissement en schuldbegeleiding in het kader van energiearmoede.

Inzake de reglementering van schuldbegeleiding en schuldbeheer heeft de overheid geen activiteit aan de dag gelegd. Nochtans bieden zo goed als alle OCMW's in het kader van hun algemene dienstverlening budgetbegeleiding en budgetbeheer aan.

Een juridische basis voor budgetbegeleiding en budgetbeheer bestaat niet. De memorie van toelichting bij de OCMW-wet vermeldt expliciet als taak van het OCMW de begeleiding van het gezin of van het individu bij het beheer van zijn gezinsbudget. *"Een OCMW mag zich niet laten terugdringen in een rol van financieringsinstelling. Een strikt opgevolgde gezinsbudgettering eventueel met een tenlastename of spreading van bepaalde schulden kan iemand opnieuw kansen geven"* (Memorie van Toelichting, Senaat 1974-1975, p.19).

De inhoud van budgetbegeleiding en budgetbeheer is bij gebrek aan wettelijke basis niet eenduidig. Elk OCMW vult zelf de inhoud van de begrippen in.

In de regel wordt onder budgetbegeleiding verstaan dat de OCMW-cliënt zelf zijn budget beheert, maar dat

mais que le CPAS le guide dans l'établissement d'une planification des recettes et des dépenses, le suivi mensuel de ces recettes et dépenses et, éventuellement, dans le plan de remboursement convenu. Le client conserve sa compétence décisionnelle. La guidance est d'ordre social et pédagogique et est axée sur l'autonomie du client dans un processus de changement (p.ex., apprendre à calculer le budget, payer des factures, respecter des plans de remboursement, épargner, lire des messages publicitaires, éviter l'endettement, etc.)

Dans le cas d'une guidance budgétaire, le CPAS essaie d'inculquer aux personnes confrontées à des problèmes financiers une meilleure perception des moyens financiers dont elles disposent et de les aider à fixer des priorités au niveau du schéma de dépenses.

Dans le cas de la gestion budgétaire, le CPAS reprend la gestion des moyens financiers de son client. Le compte de gestion budgétaire ne peut faire l'objet d'aucune saisie, quelle qu'en soit la nature. Le client risque d'être démotivé s'il n'a pas l'assurance de pouvoir disposer de la quantité d'argent convenue. Des accords préalables sont conclus en ce qui concerne la quantité d'argent que le client recevra pour vivre, la quantité réservée aux frais fixes et la somme à prévoir pour apurer les dettes éventuelles. Le CPAS négocie souvent un plan d'apurement avec les créanciers de son client.

La guidance et la gestion budgétaires se fondent sur la collaboration volontaire du client du CPAS. Chaque client peut mettre fin au service à tout moment. Le CPAS ne dispose d'aucun recours contre cette décision, comme l'ont confirmé divers jugements prononcés par des tribunaux (tribunal du travail de Bruges, 7^e chambre, 8 janvier 2003, n° 1099773, tribunal du travail d'Ypres, 1^{re} chambre, 19 mars 2004, n° 26374).

Le caractère facultatif de la guidance et de la gestion budgétaires pose problème à de nombreux CPAS. Les travailleurs sociaux investissent beaucoup de temps dans la guidance et la gestion budgétaires. Ces deux méthodologies sont considérées comme des éléments essentiels dans l'accompagnement des personnes en difficulté financière. Il n'est pas rare que ces personnes reçoivent du CPAS une intervention financière leur permettant de vivre décemment. Dans la mesure où les intéressés peuvent mettre fin à ce service à tout moment et sans motivation, les travailleurs sociaux ont souvent l'impression de s'investir en pure perte.

Nous entendons créer une base légale pour la gestion et la guidance budgétaires et définir de manière univoque ces deux notions. Nous voulons en outre per-

het OCMW hem begeleidt bij het opstellen van een planning van inkomsten en uitgaven, het maandelijks opvolgen van deze inkomsten en uitgaven en eventueel het overeengekomen afbetalingsplan. De cliënt behoudt zijn beslissingsbevoegdheid. De begeleiding is sociaal en opvoedkundig en is gericht op de autonomie van de cliënt in een veranderingsproces (vb. leren om de berekening van het budget te maken, rekeningen te betalen, het zich houden aan afbetalingsplannen, sparen, lezen van reclameboodschappen, geen schulden maken, enz.)

Bij budgetbegeleiding probeert het OCMW mensen met financiële problemen een beter inzicht te geven in hun beschikbare financiële middelen en prioriteiten te stellen in het uitgavenpatroon.

Bij budgetbeheer neemt het OCMW het beheer van de gelden van de OCMW-client over. Deze rekening waarop budgetbeheer gebeurt, is niet vatbaar voor beslag, van welke aard ook. Het zou voor de cliënt demotiverend kunnen werken, als hij niet de garantie krijgt over het afgesproken leefgeld te kunnen beschikken. Er worden voorafgaandelijk afspraken gemaakt over hoeveel leefgeld de cliënt ontvangt, hoeveel wordt besteed aan vaste kosten en hoeveel moet dienen om eventuele schulden af te betalen. Het OCMW onderhandelt vaak met schuldeisers van de OCMW-client over een afbetalingsplan.

Budgetbegeleiding en budgetbeheer berusten op de vrijwillige medewerking van de OCMW-client. Elke cliënt kan op elk ogenblik de dienstverlening stopzetten. Het OCMW heeft daartegen geen enkel verhaal. Diverse uitspraken van rechtbanken hebben dit bevestigd (Arbeidsrechtbank Brugge, 7^e Kamer, 8 januari 2003, nr. 1099773; Arbeidsrechtbank Leper, 1^e Kamer, 19 maart 2004, nr. 26374).

Heel wat OCMW 's hebben moeite met het vrijblijvend karakter van budgetbegeleiding en budgetbeheer. Maatschappelijk werkers investeren heel wat tijd in budgetbegeleiding en budgetbeheer. Beide methodieken worden als essentiële elementen gezien in het begeleiden van mensen met financiële schulden. Niet zelden ontvangen deze mensen van het OCMW een financiële tussenkomst om op een menswaardige wijze te kunnen leven. Doordat mensen deze dienstverlening op elk moment zonder motivering kunnen stopzetten, hebben maatschappelijk werkers vaak de indruk te dweilen met de kraan open.

Wij willen een wettelijke basis scheppen voor budgetbegeleiding en budgetbeheer én komen tot een eenduidige invulling van beide begrippen. Daarnaast

mettre au CPAS d'imposer pour une durée déterminée la guidance et la gestion budgétaires en fonction de l'octroi d'une aide sociale et financière. Le CPAS doit motiver sa décision et la limiter dans le temps.

willen wij het OCMW de mogelijkheid bieden om voor een bepaalde duur budgetbegeleiding en budgetbeheer verplicht op te leggen in functie van de toekenning van maatschappelijke en financiële dienstverlening. Het OCMW moet zijn beslissing motiveren en beperken in de tijd.

Sabien LAHAYE-BATTHEU (Open Vld)
Maggie DE BLOCK (Open Vld)
Ine SOMERS (Open Vld)
Carina VAN CAUTER (Open Vld)
Gwendolyn RUTTEN (Open Vld)

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

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

Art. 2

L'article 60 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale est complété par un § 9, libellé comme suit:

“§ 9. Le CPAS propose une guidance et une gestion budgétaires.

La guidance budgétaire consiste à aider et à accompagner des clients dans la gestion de leur budget, en vue de rétablir leur autonomie en la matière. Cette guidance prévoit l'établissement d'un planning des revenus et des dépenses du client, éventuellement l'établissement d'un plan de remboursement après négociations avec les créanciers du client, le suivi mensuel de ses revenus et dépenses et, le cas échéant, du respect du plan de remboursement.

La gestion budgétaire consiste à reprendre la gestion de l'argent du client. Elle prévoit la gestion, par le CPAS, des revenus et dépenses du client. Le CPAS négocie un plan de remboursement avec les éventuels créanciers. Le CPAS et le client concluent une convention de gestion budgétaire.

Tous les revenus sont versés sur un compte de gestion budgétaire. Le client peut, moyennant l'autorisation de l'assistant social, disposer des avoirs de ce compte de gestion budgétaire en fonction du planning établi par l'assistant social et le client. Ce planning prévoit un pécule pour le client, le paiement de frais fixes et périodiques et le remboursement éventuel des dettes en fonction du plan de remboursement tel qu'il a été négocié par l'assistant social. Les comptes de gestion budgétaire ne peuvent faire l'objet d'aucune saisie, quelle qu'en soit la nature.

Le CPAS peut imposer, pour une durée déterminée, une guidance ou une gestion budgétaires à un client pour qui il intervient dans le cadre d'une aide sociale et financière. Le CPAS doit motiver sa décision et la limiter dans le temps.”.

22 octobre 2010

WETSVOORSTEL

Artikel 1

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

Art. 2

In artikel 60 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn wordt aangevuld met een § 9, luidend als volgt:

“§ 9. Het OCMW biedt budgetbegeleiding en budgetbeheer aan.

Budgetbegeleiding bestaat in het ondersteunen en begeleiden van cliënten op het vlak van hun budget met het oog op het herstel van de autonomie van cliënten in het beheer van hun budget. Het voorziet in het opstellen van een planning van inkomsten en uitgaven van de cliënt, eventueel het opstellen van een afbetalingsplan na onderhandelingen met de schuldeisers van de cliënt, het maandelijks opvolgen van inkomsten en uitgaven, en desgevallend van de nakoming van het afbetalingsplan.

Budgetbeheer bestaat in het overnemen van het geldbeheer van de cliënt. Het voorziet in het beheer door het OCMW van de inkomsten en uitgaven van de cliënt. Het OCMW onderhandelt een afbetalingsplan met de eventuele schuldeisers. Het OCMW en de cliënt sluiten een overeenkomst inzake budgetbeheer.

Alle inkomsten worden op een budgetrekening gestort. De cliënt kan enkel mits toestemming van de maatschappelijk werker beschikken over de gelden van deze budgetrekening volgens de planning opgemaakt door de maatschappelijk werker en de cliënt. Deze planning voorziet in een leefgeld voor de cliënt, de betaling van vaste en periodieke kosten en in de eventuele afbetaling van de schulden volgens het afbetalingsplan zoals onderhandeld door de maatschappelijk werker. De rekeningen waarop het budgetbeheer gebeurt zijn niet vatbaar voor beslag, van welke aard ook.

Het OCMW kan gedurende een bepaalde periode het budgetbeheer of de budgetbegeleiding verplicht opleggen aan een cliënt voor wie het OCMW tussenkomt in het kader van maatschappelijke en financiële dienstverlening. Het OCMW moet zijn beslissing motiveren en beperken in de tijd.”.

22 oktober 2010

Sabien LAHAYE-BATTHEU (Open Vld)
Maggie DE BLOCK (Open Vld)
Ine SOMERS (Open Vld)
Carina VAN CAUTER (Open Vld)
Gwendolyn RUTTEN (Open Vld)