

Brussel, 31 januari 2020.

Geachte,

Wij ontvingen uw vraag tot **schriftelijk advies over het Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen (DOC 55 0416/001)** in goede orde. Onze dank daarvoor.

Vooraf.

Het Netwerk tegen Armoede¹ verenigt 59 verenigingen waar armen het woord nemen in Vlaanderen en Brussel. Het richt zich op verschillende niveaus tot de overheid, diensten, het middenveld, bedrijfsleven en de publieke opinie met het doel armoede uit te bannen. Het beleidswerk van het Netwerk vertrekt vanuit de ervaringen en de aanbevelingen van mensen in armoede. Zij nemen ook op alle niveaus zelf het woord. In Brussel ondersteunt het Netwerk haar 7 Brusselse verenigingen, verenigd in het Brussels Platform Armoede (BPA), in de opvolging van het beleid met de Brusselse overheden. In Vlaanderen is het Netwerk decretaal erkend als prioritaire gesprekspartner voor de Vlaamse overheid. Europees bundelt het Netwerk de krachten met andere armoedebestrijdingsorganisaties binnen EAPN (European Anti Poverty Network). Afhankelijk van de kennis en standpunten die we in bepaalde dossiers al konden opbouwen, probeert het Netwerk tegen Armoede ook meer en meer actief de stem van mensen in armoede te laten horen op federaal niveau. Dit zoveel mogelijk in overleg met onze Waalse zusterorganisatie RWLP (Réseau Wallon de lutte contre la pauvreté), en onze Brusselse zusterorganisatie Le Forum - Bruxelles contre les Inégalités en BPA en dan nog bij voorkeur via onze gezamenlijke koepel BAPN (Belgian Anti Poverty Network)².

We hielden eraan hier even uitvoerig op in te gaan, we weten dat federale beleids mensen het werk van onze organisaties nog te weinig kennen en/of ons weten te vinden. En het brengt ons bij een eerste opmerking.

We appreciëren de uitnodiging tot advies op dit wetsvoorstel ten eerste, het toont aan dat de leden van de commissie zich bewust zijn van de mogelijke impact op armoede én dat ze daarbij het advies van de betrokkenen belangrijk vinden. Maar we durven hier toch nog steeds van een gemiste kans spreken.

Om te beginnen verwondert het ons dat de commissie zich beperkt tot een vraag om schriftelijk advies en niet uitnodigde tot een echt gesprek, bv. in de vorm van een hoorzitting. Hierdoor gaan kansen om via vraag en antwoord meer inzicht te krijgen in ons advies verloren én mist de commissie ook de kans om met de direct betrokkenen in gesprek te gaan. Uiteraard moet dit voor onze organisaties ook praktisch haalbaar zijn, wat in de eerste plaats vraagt dat er voldoende voorbereidingstijd kan zijn om dit met onze mensen vooraf grondig door te praten. Ook dat was bij deze uitnodiging bijzonder krap, gezien de uitnodiging ons medio december toekwam.

¹ <https://www.netwerktegenarmoede.be/nl>

² <https://www.bapn.be/>

Daarnaast benadrukken wij, ook bij federale regelgeving, het belang om steeds de realiteit in Vlaanderen, Brussel en Wallonië te bekijken. De verschillen op het terrein zijn vaak groot. Bijgevolg durven wij hopen dat dit soort vragen om advies in de toekomst aan vertegenwoordigers van mensen in armoede uit de 3 landsdelen tegelijk kan worden gesteld. U las hierboven hoe wij georganiseerd zijn, een vraag aan BAPN komt altijd ook bij ons terecht en we zoeken onder elkaar dan wel naar de best mogelijke vorm van afstemming.

Dit gezegd zijnde, dit is dus een advies van het Netwerk tegen Armoede, gemaakt met onze verenigingen. Maar wij zijn zo vrij geweest ook onze zusterorganisaties en BAPN te bevragen en hun belangrijkste bevindingen mee te nemen.

Menselijke waardigheid.

Het Netwerk tegen Armoede verwacht van het beleid dat het *alle* mensen die in België verblijven garandeert dat ze in waardigheid kunnen leven. Dit betekent onder meer dat onze overheden moeten voorzien in toegankelijke vervangingsinkomens die ten minste boven de EU-armoedegrens liggen. Iets wat tot op vandaag nog voor een te groot deel van onze bevolking niet het geval is en waar wij al langer op aandringen³. Ook het IGO ligt vandaag nog altijd net onder de EU-armoedegrens en staat op zich dus geen waardige participatie aan onze samenleving toe aan de rechthebbende⁴.

'Fact check'.

Het Netwerk tegen Armoede beschikt niet over de middelen om juiste cijfergegevens te produceren en beschouwt dit ook niet als haar kerntaak. Maar de realiteit op het terrein, die wij goed kennen via onze verenigingen waar armen het woord nemen, leert ons toch een en ander. Deze ervaringen worden ons bevestigd door de collega's uit Wallonië en Brussel.

Het voorliggende wetsvoorstel, en ook vorige wetgevende initiatieven, verwijzen naar een sterke stijging van het aantal rechthebbenden op het IGO. Onevenredig hoog gebruik door recent toegekomen mensen met migratie-achtergrond zou hier –sommigen waarschuwen voor een aanzuigeffect- mee voor verantwoordelijk zijn. Wij durven dit ten zeerste betwijfelen op basis van wat we zelf zien.

Eerst en vooral ontmoeten wij steeds meer ouderen die geen recht meer hebben op een van de wettelijke stelsels van het minimumpensioen. Uit de ervaringen die wij krijgen blijkt dat vooral verstrengde loopbaanvoorwaarden daarvoor verantwoordelijk zijn. Daarnaast hebben wij de indruk dat ook bij ouderen het aantal alleenstaanden (en ook nooit of slechts gedurende een aantal jaren gehuwden) toeneemt, wat ons doet vermoeden dat zeker voor vrouwen, met een onvolledige

³ Voor onze minimale eisen op dat vlak, zie <https://bapn.be/storage/app/media/uploaded-files/memorandum-de-laagste-inkomens-omhoog-voor-een-leven-in-waardigheid.pdf> Vanuit de vaststelling dat de EU-armoedegrens nog steeds een onderschatting is van de werkelijke armoedegrens, en rekening houdend met een aantal bijkomende gegevens, pleit het Netwerk tegen Armoede intussen voor een meer adequate armoedegrens gelijk aan 65% van het Belgisch tot op vandaag geactualiseerde mediaan inkomen.

⁴ Brutobedrag IGO sinds 1 juli 2019: € 1121,72/maand voor een alleenstaande. Ter vergelijking: de EU-armoedegrens (EU-SILC 2018) ligt op € 1187 voor een alleenstaande. Met de volgens ons meer reële armoedegrens (zie hiervoor) komen wij snel geschat uit op € 1300 à 1350/maand voor een alleenstaande.

loopbaan, afgeleide rechten van hun (ex)partner minder sociale bescherming bieden. Wij vermoeden dat ook ingrepen in de gelijkgestelde periodes bij langdurige werkloosheid hier een rol beginnen spelen. Wat we zeker vaststellen: een zeer groot deel van de mensen met IGO die wij ontmoeten krijgen enkel een aanvullend bedrag vanuit dit bijstandsstelsel, want beschikken nog over kleine bedragen zelf opgebouwde pensioenrechten. Is dus de minder goede bescherming van onze wettelijke pensioenen de belangrijkste reden voor het stijgend aantal rechthebbenden op IGO? Wij durven dit denken.

Over de verhouding IGO-rechthebbenden die al lange tijd in België verbleven (Belgen en niet-Belgen, veelal hier deeltijds gewerkt) en mensen met migratie-achtergrond die op latere leeftijd in België aankwamen en het IGO ontvangen, durven wij geen uitspraken doen. Maar die laatste groep is volgens onze ervaring een minderheid. Wij bereiken in onze verenigingen zeker een belangrijke groep van ouderen met migratie-achtergrond. Als daar mensen bij zijn met IGO zijn dit vrijwel altijd mensen die al op actieve leeftijd in België waren. Dan hebben ze of nog deels in België opgebouwde pensioenrechten die te laag zijn, of in het buitenland opgebouwde pensioenrechten (soms wachten ze daar nog op en is IGO in feite een 'voorschot'), of een combinatie van beide. Daarnaast is er uiteraard een groep die al op de bijstand moest beroep doen vóór de pensioenleeftijd (ivt of leefloon) en daarna 'doorschoof' naar het IGO. In de beperkte groep waar we op deze korte tijd ervaringen konden verzamelen vonden wij zelf geen mensen met een voorlopige verblijfstitel en IGO. Maar ze zijn er wel degelijk, het zou met name gaan om: ouderen die wegens medische of sociale redenen geregulariseerd werden en dit in de eerste jaren na die regularisatie; bepaalde gastarbeiders die –na jaren aan het werk geweest te zijn in België- pas op pensioenleeftijd terugkeren en hier in de eerste periode –wegens gedeeltelijke pensioenrechten- enkel met een voorlopige verblijfstitel wonen (o.m. een deel van de vroegere Marokkaanse gastarbeiders die werkten in koolmijnen en staalfabrieken tot en met de jaren '80 en nadien terugkeerden zou in dat geval zijn); het zou ook over bepaalde staatlozen gaan.

De belangrijkste reden voor het beperkte gebruik van IGO bij mensen met voorlopige verblijfstitel zoeken wij in de gezinshereniging. De grootste groep ouderen met een voorlopige verblijfstitel die wij kennen zijn zij die vlak voor of nog na hun pensioenleeftijd bij hun familie intrekken op basis van gezinshereniging. In de feiten zien we dan dat het grootste deel van deze mensen geen eigen inkomen heeft en in elk geval geen IGO ontvangt. Uiteraard speelt hier het feit dat deze mensen, bij de aanvraag voor gezinshereniging, moesten aantonen over voldoende eigen middelen te beschikken en dit minstens voor de duur van hun voorlopige verblijfsrecht (6 maanden+5jaar). Toch stellen wij vast dat vele van deze gezinnen ook in die eerste periode al in armoede leven. We kennen allemaal de hoge armoedecijfers bij de bevolking met migratie-achtergrond en de oorzaken daarvan. De min of meer stabiele inkomenssituatie op het moment van gezinshereniging is vaak na verloop van tijd al terug instabiel. Dit om verschillende redenen: vooral preciaire arbeidssituaties en dus sneller verlies van werk en loon, maar ook ziekte, een faillissement, scheiding, een overlijden... 5,5 jaar is een lange periode om zonder schokken in het inkomen door te komen. Hoewel de FOD Pensioenen een aanvraag om IGO niet kan weigeren wegens een verblijfsrecht van bepaalde duur en ook de Dienst Vreemdelingenzaken kan rekening houden met preciaire situaties en wijzigende omstandigheden als het gaat over het verblijfsrecht zelf –er mag in die eerste periode in principe geen 'buitenproportioneel' gebruik van de sociale bescherming zijn- zien wij dat bij veel mensen net de vrees voor problemen met hun verblijfsrecht ervoor zorgt dat zij geen uitkering aanvragen, ook al leeft het gezin intussen in armoede. Daarnaast stellen wij ook vast dat veel mogelijke rechthebbenden er a priori vanuit gaan dat zij nergens recht op hebben. Zeer schrijnend wordt het

wanneer zo'n ouderen volledig alleen komen te staan, wat wij af en toe toch vaststellen (bij relatieproblemen in het gezin waar ze verblijven, bij overlijden). Ook een deel van deze ouderen durft geen IGO aan te vragen of is slecht geïnformeerd.

Samengevat: het IGO is vandaag volgens onze ervaring slechts voor een klein deel van de ouderen met voorlopige verblijfstitel toegankelijk en dit ondanks het feit dat velen in armoede leven. In elk geval lijkt van een aanzuigeffect door het IGO voor deze mensen geen sprake te kunnen zijn. Dit wordt trouwens bevestigd door de mensen zelf: ouderen die gezinshereniging zoeken met hun familie doen dit weliswaar in de hoop op een comfortabeler oude dag in het bijzijn van hun familie, maar rekenen bij hun komst niet op het feit dat er financiële steun zal zijn vanuit de overheid.

Ons advies over dit wetsvoorstel.

De indieners van dit voorstel verwijzen naar het feit dat het Grondwettelijk Hof doelstellingen als het tegengaan van 'sociale shopping' en een sterke stijging van de uitgaven, dit bij een eerder wetgevend initiatief, *an sich* als legitiem bestempelde om eventuele ingrepen in de sociale bijstand te verantwoorden en af te wijken van het 'stand still' principe. Datzelfde Hof gaf toen echter aan geen enkel duidelijk bewijs te zien voor het feit dat er sprake zou zijn van sociale shopping –dus een aanzuigeffect van het IGO- bij pas aangekomen ouderen en/of dat hierin de verklaring zou liggen voor het snel stijgende aantal rechthebbenden op IGO. Onze ervaringen bevestigen dat. Wij zien in dit nieuwe wetsvoorstel ook geen enkel bijkomend bewijs dat dit verband nu wel zou aantonen.

Het Grondwettelijk Hof maakte echter ook een belangrijke kanttekening bij het voorgaande. Het wees er op dat het IGO het laatste vangnet is in onze sociale bescherming voor een zéér kwetsbare groep ouderen (immers, inkomens- en vermogensvoorwaarden zijn dermate streng dat enkel zij hiervoor in aanmerking komen). De doelstelling om 'sociale shopping' tegen te gaan en het op die manier tegengaan van oplopend gebruik van IGO–zelfs al zou zijn aangetoond dat hier een verband is (wat dus niet klopt)- is daardoor *niet meer* legitiem. De hoge kwetsbaarheid van de doelgroep laat niet toe om van het 'stand still' principe af te wijken en de sociale bescherming hier af te bouwen⁵⁶ –

⁵ Voor een grondige juridische bespreking van het arrest van het Grondwettelijk Hof verwijzen we ook graag naar onze collega's van het Agentschap Integratie en Inburgering. <https://www.agii.be/nieuws/grondwettelijk-hof-vernietigt-verblijfsvoorwaarden-voor-inkomensgarantie-ouderen>

⁶ Voor de volledigheid en specifiek voor EU-burgers:

Het Grondwettelijk Hof verwees eerder ook naar een EU-verordening die stelt dat voor EU-burgers waar men verblijfsvoorwaarden wil voor laten gelden, men ook tijdvakken van verblijf in andere landen moet meetellen. Ook dit wetsvoorstel houdt daar geen rekening mee.

Daarnaast verwijzen de indieners van dit voorstel ook naar het arrest Dano van het Hof van Justitie. Ook dat werd eerder door het Agentschap Inburgering en Integratie besproken: <https://www.agii.be/nieuws/hof-van-justitie-arrest-dano-over-sociale-bijstand-van-eu-burger-die-verblijfsvoorwaarden-niet> Het lijkt er inderdaad op dat dit een nationale wetgever toelaat om voor economisch niet-actieve EU-burgers die geen bestaansmiddelen hebben het recht op sociale bijstand te beperken. En dus ook voor het IGO. Immers, net het hebben van die bestaansmiddelen is –als gevolg van de richtlijn vrij verkeer- een voorwaarde om zich in te schrijven als niet-economisch actieve EU-burger. Alleen: dit is de facto eigenlijk nu al grotendeels voorzien. Immers, mensen met een voorwaardelijk verblijfsrecht kunnen dat nu al verliezen als er een onredelijke belasting is van de bijstand. En als ze hun verblijfsrecht verliezen, verliezen ze ook hun IGO. Met uiteraard dat verschil dat er dan voor EU-burgers geen afweging van redelijkheid in individuele situaties meer zou mogelijk zijn door de DVZ. Op deze vraag is het Grondwettelijk Hof in haar laatste arrest niet ingegaan, maar ons lijkt ze wel ondergeschikt aan de meer fundamentele bezwaren van het Hof die we hiervoor schetsten. Het zou al te gek zijn dat hier een andere logica zou gelden voor EU-burgers dan voor niet EU-burgers.

herinneren we eraan dat die al onvoldoende is en niet toelaat aan de IGO-gerechtigde om niet in armoede te leven.

Het zal u niet verwonderen dat ook het Netwerk tegen Armoede (en ook haar zusterorganisaties binnen BAPN) deze mening zijn toegedaan. Zoals we al eerder zegden: wij gaan uit van de menselijke waardigheid voor alle mensen die hier verblijven.

Dit betekent dat minstens de kleine groep ouderen die nu in de eerste jaren van verblijf in ons land, vgl. het wetsvoorstel met voorlopig verblijfsrecht, nog toegang heeft tot IGO dit al zeker niet mag verliezen.

Het Netwerk tegen Armoede gaat in deze echter verder. Uit onze ervaringen blijkt dat het IGO, door de regels op gezinshereniging en de vrees voor het verlies van het voorlopig verblijfsrecht, in de eerste jaren van verblijf voor een belangrijke groep net armoede in de hand werkt. Dit terwijl deze mensen geheel correct en binnen de inkomensvoorwaarden de procedure gezinshereniging hebben gevolgd. Het systeem houdt echter geen enkele rekening met onvoorzien inkomensverlies daarna, inkomensverlies waar mensen geen schuld aan hebben (zie boven). Wij dringen er bij deze dan ook op aan om hier een evaluatie te maken van de regelgeving en voor deze mensen de toegang tot IGO te garanderen zonder dat dit een invloed heeft op hun verblijfsrecht. Het kan voor ons niet dat men deze realiteit kent en er niks aan doet.

Tot slot moet ons nog dit van het hart. Het Netwerk tegen Armoede stoort zich in toenemende mate aan de verdachtmaking van mensen in armoede, als zouden zij steeds 'potentiële fraudeurs' zijn. Het gevolg zijn vaak buitenproportioneel strenge en onredelijke voorwaarden in de regelgeving. Denken we in het kader van IGO bv. ook aan de recent ingevoerde controles door postbodes en de beperkingen op zelfs korte afwezigheden uit de eigen woonst in het binnenland, maar ook in het buitenland (wie legt ons uit waarom een verblijf van langer dan 1 maand in het buitenland voor iemand met IGO problematisch is, deze mensen hebben geen recht op vakantie of bezoek aan familie?)

Wie de realiteit van mensen in armoede kent weet dat net de toegenomen voorwaardelijkheid in de regelgeving de eerste oorzaak is van 'non take up' van bestaande rechten. De bewijslast voor het feit dat men nog aan deze voorwaarden voldoet en de administratieve stappen die men daarvoor moet zetten wegen zo zwaar, dat mensen er in verloren lopen en hun broodnodige rechten mis lopen. En dus, ondanks de in theorie voor hen bestaande bescherming, verarmen.

Met betrekking tot de in dit wetsvoorstel geïmagineerde doelgroep kunnen wij ons ook niet van de indruk ontdoen dat men zich in wetgevend werk laat leiden door nauwelijks gefundeerde vooroordelen. Dit vanuit een streven om het ongenoegen –maar laat ons een kat een kat noemen, ook steeds openlijker racisme- bij een bepaald deel van de publieke opinie tegenover mensen met een migratie-achtergrond van antwoord te bieden. Dit vinden wij niet alleen onaanvaardbaar en onfatsoenlijk, het is in dit geval ook gewoon contraproductief beleid. Het gaat hier over zeer kwetsbare personen die bij gebrek aan middelen zeer snel in isolement raken, wanneer ze inwoners bij een gezin vaak ook sterk wegen op de armoedesituatie van dat gezin. Als men aan integratie van deze groep wil werken is men niet goed bezig.

Besluit:

Het Netwerk tegen Armoede verzet zich tegen dit voorstel tot verdere verstrenging van de verblijfsvoorwaarden voor het IGO. Het roept daarnaast op om de armoede van bepaalde potentieel rechthebbenden op het IGO die hier geen gebruik van maken wegens (gevreemde) impact op het verblijfsrecht ter harte te nemen en deze mensen toegang te geven tot het IGO zonder gevolgen voor hun verblijfsrecht. Meer algemeen vragen wij het optrekken van alle minimumuitkeringen in sociale zekerheid en bijstand tot boven de armoedegrens (dus ook voor het IGO). En het maximaal terugdringen van wettelijke voorwaarden en administratieve drempels die de toegang tot sociale rechten zoals IGO bemoeilijken en leiden tot niet-gebruik van rechten en dus een verdieping van armoede.

Namens het Netwerk tegen Armoede,

Uw contactpersoon voor dit dossier,

Hoogachtend,

Arne Proesmans | Beleidsmedewerker inkomen&herverdeling
Netwerk tegen Armoede

GSM +32 475368431

Mail arne.proesmans@netwerktegenarmoede.be

Web www.netwerktegenarmoede.be