

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

26 novembre 2020

PROPOSITION DE LOI

**modifiant l'arrêté royal
du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi
relative à l'assurance obligatoire
soins de santé et indemnités,
coordonnée le 14 juillet 1994,
en ce qui concerne les montants minimaux
des indemnités de maladie**

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Voir:

Doc 55 **0622/ (2019/2020):**

001: Proposition de loi de Mme Lanjri et consorts.

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

26 november 2020

WETSVOORSTEL

**tot wijziging van het koninklijk besluit
van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet
betreffende de verplichte verzekering
voor geneeskundige verzorging en
uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994,
wat de minimumbedragen
van een ziekte-uitkering betreft**

ADVIES VAN HET REKENHOF

Zie:

Doc 55 **0622/ (2019/2020):**

001: Wetsvoorstel van mevrouw Lanjri c.s.

03559

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
PS	: Parti Socialiste
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	: socialistische partij anders
cdH	: centre démocrate Humaniste
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant
INDEP-ONAFH	: Indépendant - Onafhankelijk

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de numering van de publicaties:	
DOC 55 0000/000	Document de la 55 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 55 0000/000	Parlementair document van de 55 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)



Avis de la Cour des comptes

Incidence budgétaire des propositions de loi DOC 55 0132, 0473, 0622, 0623 et 0624 visant à relever les prestations sociales jusqu'au seuil de pauvreté

Approuvé en assemblée générale le 25 novembre 2020.

SYNTHÈSE DE L'AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Hypothèse testée	Incidence budgétaire
Relèvement des allocations de protection sociale au niveau du seuil de pauvreté en conservant les catégories actuelles de bénéficiaires (isolés, cohabitants, cohabitants avec charge de famille) (point 8.1 – 1 ^{re} hypothèse)	Incidence budgétaire annuelle estimée : entre 717,0 millions d'euros (soit 21,2 % de l'ensemble des dépenses concernées) et 1.377,3 millions d'euros (soit 40,7 % de l'ensemble des dépenses concernées)
Relèvement des allocations de protection sociale au niveau du seuil de pauvreté en calculant le montant des allocations en fonction de la taille des ménages (point 8.2 – 2 ^e hypothèse)	Incidence budgétaire annuelle estimée : entre 812,5 millions d'euros (soit 24,0 % de l'ensemble des dépenses concernées) et 1.551,4 millions d'euros (soit 45,8 % de l'ensemble des dépenses concernées)
Relèvement des allocations de protection sociale au niveau du seuil de pauvreté en calculant le montant des allocations en fonction de la taille des ménages et en incluant dans le calcul les allocations familiales et les primes de scolarité (point 8.2 – 2 ^e hypothèse, variante)	Incidence budgétaire annuelle estimée : entre 468,4 millions d'euros (soit 13,8 % de l'ensemble des dépenses concernées) et 1.137,0 millions d'euros (soit 33,6 % de l'ensemble des dépenses concernées).

Mission

Par une lettre du 4 mars 2020, le président de la Chambre a demandé à la Cour des comptes d'estimer l'incidence financière de cinq propositions de loi examinées par la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions. Ces cinq propositions de loi ont en commun d'aligner les minima de certaines prestations sociales sur le seuil de risque de



pauvreté européen. Outre le relèvement des minima sociaux, les propositions de loi visent à définir les droits en fonction de la taille de la famille.

En 2008 et en 2012, la Cour des comptes avait déjà émis des avis sur des propositions de loi qui avait pour objectif de relever les minima sociaux au niveau du seuil de pauvreté.

Seuil de pauvreté européen

L'enquête EU-Silc (*European Union – Statistics on Income and Living Conditions*) porte sur les revenus et les conditions de vie. Elle permet de dresser un état des lieux de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Les revenus pris en considération sont les revenus disponibles, c'est-à-dire après tous les transferts.

Le seuil de pauvreté européen pour une personne isolée correspond à 60% du revenu médian. Comme le revenu annuel médian pour 2018 s'élève à 23.686 euros, le seuil pour un isolé s'établit à 14.212 euros, soit un revenu mensuel de 1.184 euros.

Le seuil de pauvreté est calculé en fonction de la taille du ménage : avec un coefficient de pondération de 1 pour le premier adulte (équivalent au revenu d'un isolé), de 0,5 pour le deuxième adulte (et pour chaque enfant de plus de 14 ans) et de 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans. Ainsi, pour une famille de deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans, le seuil s'élève donc à 29.844 euros (2,1 x 14.212 euros).

La Cour des comptes souligne certaines difficultés liées à l'utilisation du seuil de pauvreté pour déterminer les allocations :

- De nombreuses modifications devraient être apportées aux réglementations et la charge de travail des administrations qui devraient contrôler la situation des ménages serait accrue.
- Les allocations familiales et les primes de scolarité sont incluses dans le revenu disponible mesuré par l'enquête Silc. Les intégrer dans le calcul déterminant l'insuffisance des ressources relève du choix de la politique à mener et influence aussi son incidence budgétaire.
- L'approche des revenus de l'enquête Silc, conçue pour des mesures macroéconomiques, ne concorde pas complètement avec l'approche des revenus qui est prévue dans les régimes de protection sociale et de sécurité sociale.

Méthode de la Cour des comptes

La Cour des comptes a écrit au Président de la Chambre par une lettre du 13 mai 2020 pour l'informer de la méthode retenue pour traiter la demande d'avis. Cette méthode se concentre sur les objectifs poursuivis par les propositions de loi sans examiner en particulier chacune des mesures qu'elles contiennent. Comme en 2008 et en 2012, la Cour des comptes s'est appuyée sur le modèle Mimosi de simulation du SPF Sécurité sociale.

L'avis de 2012 avait montré que les calculs liés à un relèvement des allocations de sécurité sociale représentaient un volume de travail important. En outre le coût systémique de cette mesure aurait été très important, notamment en raison des effets d'aubaine possibles si l'octroi des minima sociaux n'était pas lié à une mesure de l'insuffisance des revenus. La Cour



des comptes avait conclu que les instruments les plus pertinents et les plus efficaces pour garantir un revenu égal au seuil de pauvreté sont les allocations de protection sociale (Revenu social d'intégration (RIS), Garantie de revenu aux personnes âgées (Grapa) et Allocation de remplacement de revenu pour les personnes handicapées (ARR)).

Certaines propositions de loi retiennent l'objectif d'individualiser les droits sociaux, comme celle visée par l'avis de 2012. Toutefois, l'individualisation des droits est un objectif qui ne concorde pas avec celui d'accorder un minimum de ressources à l'échelon du ménage.

La méthode retenue par la Cour des comptes vise à examiner les deux objectifs communs des propositions de loi : garantir à tous un minimum de ressources équivalent au seuil de pauvreté européen et se situer à l'échelon des ménages pour déterminer ce minimum. Les régimes de sécurité sociale sont écartés de l'analyse et l'objectif d'individuation des droits n'est pas retenu pour les raisons mentionnées ci-dessus.

Deux hypothèses ont dès lors été évaluées :

- 1^{er} hypothèse : un relèvement des allocations de protection sociale au seuil de pauvreté européen en conservant les catégories actuelles de bénéficiaires : isolé, cohabitant et cohabitant avec charge de famille. Dans cette hypothèse, les bénéficiaires d'allocations de sécurité sociale inférieures à ce seuil sont identifiés comme nouveaux bénéficiaires, pour recevoir un complément à ces allocations.
- 2^e hypothèse : un relèvement des allocations de protection sociale au seuil européen du risque de pauvreté monétaire, en alignant les catégories de bénéficiaires sur celles définies par l'Union européenne. Le revenu minimum serait alors fonction de la composition du ménage : 1 pour le premier adulte (équivalent au revenu d'un isolé), 0,5 pour le deuxième adulte (et pour chaque enfant de plus de 14 ans) et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

Résultats des estimations

Le SPF Sécurité sociale a effectué la simulation des deux hypothèses retenues dans le modèle Mimosi. Pour chacune de ces hypothèses, l'estimation a d'abord été réalisée sans apport de nouveaux bénéficiaires, c'est-à-dire en effectuant un relèvement au niveau du seuil de pauvreté des allocations des bénéficiaires des régimes de protection sociale identifiés dans le système Mimosi. Dans un deuxième temps, l'estimation est réalisée avec apport de nouveaux bénéficiaires, c'est-à-dire en accordant une hausse de revenu à toutes les personnes qui bénéficient d'une allocation de sécurité sociale, mais dont les revenus sont inférieurs au seuil. Cette simulation constitue une surestimation du nombre de nouveaux bénéficiaires, car le modèle Mimosi ne permet pas de mesurer l'insuffisance des revenus. Or, cette condition doit être remplie pour bénéficier des allocations de protection sociale.

Pour son estimation, la Cour des comptes a considéré que la borne inférieure de l'estimation était l'augmentation des dépenses sans nouveaux bénéficiaires et que la borne supérieure

³ Compte tenu des choix méthodologiques, l'élargissement du groupe cible implique un basculement, total ou partiel, de certains bénéficiaires du régime de sécurité sociale vers le régime de protection sociale.



l'augmentation des dépenses avec apport de nouveaux bénéficiaires puisqu'elle inclut l'hypothèse d'un élargissement maximal du groupe-cible.

La Cour des comptes estime que la mesure visée par la 1^{re} hypothèse, un relèvement au niveau du seuil de pauvreté des allocations de protection sociale, aurait une incidence financière comprise entre 717,0 millions d'euros (soit 21,2 % de l'ensemble des dépenses concernées) et 1.377,3 millions d'euros (soit 40,7 % de l'ensemble des dépenses concernées)².

La Cour des comptes estime que la mesure visée par la 2^e hypothèse, un relèvement au niveau du seuil de pauvreté des allocations de protection sociale en fonction de la taille du ménage, aurait une incidence financière comprise entre 812,5 millions d'euros (soit 24,0 % de l'ensemble des dépenses concernées) et 1.551,4 millions d'euros (soit 45,8 % de l'ensemble des dépenses concernées). L'augmentation supplémentaire des dépenses par rapport à la 1^{re} hypothèse (relèvement des allocations sans tenir compte de la taille de la famille) est comprise entre 95,6 millions d'euros (13,3 %) et 174,0 millions d'euros (12,6 %).

En faisant l'hypothèse d'une prise en compte des allocations familiales et des primes de scolarité pour le calcul des ressources lors de l'examen du droit aux allocations de protection sociale, la Cour des comptes estime que l'incidence budgétaire serait comprise entre 468,4 millions d'euros (soit 13,8 % de l'ensemble des dépenses concernées) et 1.137,0 millions d'euros (soit 33,6 % de l'ensemble des dépenses concernées).

Pour la 1^{re} hypothèse, les effets retour en matière fiscale seraient compris la première année entre 215,1 millions d'euros et 413,2 millions d'euros. Pour la 2^e hypothèse, ces effets retour seraient compris entre 243,8 millions d'euros et 465,4 millions d'euros.

L'estimation n'inclut pas les effets de la crise de la covid-19. Cela pourrait induire une sous-estimation de l'incidence budgétaire des mesures.

AVIS DE LA COUR DES COMPTES

Table des matières

1	Introduction	6
2	Rétroactes.....	7
2.1	Avis de 2008 – Proposition de loi 52 0051 du 13 juillet 2007.....	7
2.2	Avis de 2012 – Proposition de loi 53 0319 du 7 octobre 2010.....	7

² L'augmentation du RIS impliquerait aussi une augmentation du budget des CPAS comprise entre 90,0 millions d'euros et 211,7 millions d'euros.



3	Mesures proposées par les cinq propositions de loi examinées	9
3.1	Proposition 0132.....	9
3.2	Proposition 0473.....	9
3.3	Propositions 0622 à 0624.....	9
3.4	Points communs et différences entre les propositions de loi.....	10
4	Définition du seuil de risque de pauvreté	11
4.1	Stratégie européenne 2020.....	11
4.2	Enquête EU-Silc 2018.....	12
5	Politiques de lutte contre la pauvreté	13
5.1	Les allocations de protection sociale	13
	Droit à l'intégration sociale.....	14
	La Grapa.....	15
	Les allocations aux personnes handicapées	15
5.2	Loi relative au pacte de solidarité entre les générations.....	15
5.3	Évolution du montant des allocations de protection sociale depuis 2012.....	16
5.4	Évolution du nombre des bénéficiaires de la protection sociale.....	17
5.4.1	Augmentation du nombre de bénéficiaires du RIS depuis les avis précédents.	17
5.4.2	Droit à l'aide sociale	18
5.4.3	Grapa.....	18
5.4.4	Allocation de remplacement de revenu des personnes handicapées	19
5.5	Estimation du Bureau du plan.....	19
6	Commentaires de la Cour des comptes	20
6.1	Distinction entre le relèvement des allocations de protection sociale et des allocations de sécurité sociale	20
6.2	Difficultés liées à la détermination des allocations à l'échelon des ménages.....	21
6.3	Prise en considération des allocations familiales et des primes de scolarité.....	22
6.6	Effets retour	24
6.7	Surestimation du nombre de bénéficiaires	24
6.8	L'aide sociale équivalente.....	25
7	Méthode.....	25
7.1	Enseignements du traitement des précédentes demandes	25
7.1.1	Modifications des régimes de sécurité sociale.....	25
7.1.2	Individualisation des droits	26
7.2	Enjeux d'un avis relatif aux nouvelles propositions de loi	26



7.3	Méthode pour traiter la demande d'avis	27
7.4	Modèle Mimosi du SPF Sécurité sociale	28
7.4.1	Utilisation du modèle Mimosi	28
7.4.2	Présentation du modèle Mimosi-Belmod	28
	Conception du modèle	28
7.4.3	Estimation budgétaire hors du modèle Mimosi	31
8	Résultats	31
8.1	1 ^{re} Hypothèse	31
8.1.1	1 ^{re} Hypothèse sans apport de nouveaux bénéficiaires	31
8.1.2	1 ^{re} Hypothèse avec apport de nouveaux bénéficiaires	32
8.1.3	Conclusion de la 1 ^{re} hypothèse	34
8.2	2 ^e Hypothèse	34
8.2.1	2 ^e Hypothèse sans apport de nouveaux bénéficiaires	35
8.2.2	2 ^e Hypothèse avec apport de nouveaux bénéficiaires	36
8.2.3	2 ^e Hypothèse en incluant les allocations familiales et les primes de scolarité	37
8.2.4	Conclusions de la 2 ^e hypothèse	39
8.3	Nombre de bénéficiaires affectés par les mesures	40

1 Introduction

Par une lettre du 4 mars 2020, le président de la Chambre a demandé à la Cour des comptes d'estimer l'incidence financière de cinq propositions de loi examinées par la commission des Affaires sociales, de l'Emploi et des Pensions. Cette demande est formulée en application de l'article 79 du règlement de la Chambre.

Il s'agit des propositions de loi suivantes :

- Proposition de loi du 16 juillet 2019 assurant un niveau de protection sociale au moins égal au montant du niveau du seuil de risque de pauvreté déposée par M. Frédéric Daerden et consorts (Doc 55 0132/001) ;
- Proposition de loi du 1^{er} octobre 2019 modifiant la réglementation en vue de relever le montant de certaines prestations au niveau du seuil de pauvreté européen déposée par M. Raoul Hedeboew et consorts (Doc 55 0473/001) ;
- Proposition de loi du 17 octobre 2019 modifiant l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en ce qui concerne les montants minimaux des indemnités de maladie déposée par Nahima Lanjri et consorts (Doc 55 0622/001) ;
- Proposition de loi du 17 octobre 2019 modifiant la réglementation en vue de relever le montant des prestations pour les ménages au niveau du seuil de pauvreté européen déposée par Mme Nahima Lanjri (Doc 55 0623/001) ;



- Proposition de loi du 17 octobre 2019 modifiant la réglementation en vue de relever le montant des allocations pour isolés au niveau du seuil de pauvreté européen déposée par Mme Nahima Lanjri et consorts (Doc 55 0624/001).

Ces cinq propositions de loi ont en commun d'aligner les minima de certaines prestations sociales sur le seuil de risque de pauvreté européen (celui-ci est défini plus précisément au point 2.1 et est désigné comme « le seuil de pauvreté »). Cet objectif est similaire à celui des propositions de loi examinées par la Cour des comptes en 2008 et en 2012.

Les trois propositions de loi (en considérant les trois propositions déposées par Madame Nahima Lanjri comme un tout) comportent certaines différences importantes

La Cour des comptes a écrit au Président de la Chambre par une lettre du 13 mai 2020 pour l'informer de la méthode retenue pour traiter la demande d'avis.

2 Rétroactes

2.1 Avis de 2008 – Proposition de loi 52 0051 du 13 juillet 2007

Le 5 février 2008, la Cour des comptes avait reçu une demande d'avis du président de la Chambre des représentants dans le cadre de l'article 79, alinéa 1^{er} du règlement de la Chambre concernant une proposition de loi du 13 juillet 2007 modifiant la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (Doc. 52 0051/001).

Conformément à la demande du Président de la Chambre, la Cour des comptes avait estimé l'incidence budgétaire pour l'État dans trois hypothèses :

1. L'augmentation du revenu d'intégration sociale (RIS) au niveau du seuil de pauvreté ;
2. La hausse du revenu d'intégration au-dessus du seuil de pauvreté et l'alignement du montant octroyé aux cohabitants sur celui des isolés ;
3. L'augmentation du revenu d'intégration et de toutes les autres allocations minimales garanties jusqu'au seuil de pauvreté et, ceci, en alignant le statut des cohabitants sur celui des isolés.

La Cour des comptes avait communiqué son avis au président de la Chambre par une lettre du 16 avril 2008. Celui-ci figure parmi les documents parlementaires (Doc 52 0051/002).

2.2 Avis de 2012 – Proposition de loi 53 0319 du 7 octobre 2010

Par une lettre du 18 mai 2012, le président de la Chambre avait demandé à la Cour des comptes d'actualiser l'avis rendu en 2008. Cette demande avait été formulée à la suite de discussions menées en commission des Affaires sociales sur une proposition de loi du 7 octobre 2010 visant à relever certains minima sociaux et à individualiser les droits sociaux (DOC 53 0319/001), en reprenant partiellement la proposition de loi examinée en 2008.

La proposition de loi du 7 octobre 2010 poursuivait les mêmes objectifs que celle de 2007, mais était plus ambitieuse et plus précise. Elle mentionnait toutes les allocations sociales visées et introduisait, dans les réglementations des dispositions visant à empêcher que l'une d'entre elles ne soit inférieure au seuil de pauvreté.



La Cour des comptes avait réalisé une estimation de l'incidence budgétaire de la proposition de loi dans trois hypothèses :

1. augmentation jusqu'au niveau du seuil de pauvreté des minima sociaux relevant des systèmes de protection sociale (RIS, Grapa³ et allocation de remplacement de revenu (ARR) des personnes handicapées), sans individualisation des droits sociaux, c'est-à-dire en maintenant un statut moins favorable pour les cohabitants ;
2. augmentation jusqu'au seuil de pauvreté de ces allocations en individualisant les droits, c'est-à-dire en alignant la situation des cohabitants sur celle des isolés ;
3. augmentation jusqu'au seuil de pauvreté de toutes les allocations recensées dans la proposition de loi, en individualisant les droits.

Les simulations et les calculs réalisés en collaboration avec le SPF Sécurité sociale avaient donné les résultats suivants :

1. L'incidence budgétaire de l'alignement sur le seuil de pauvreté des allocations de protection sociale était estimée entre 890 millions d'euros (sans nouveaux bénéficiaires) et 1,8 milliard d'euros (avec nouveaux bénéficiaires).
2. L'incidence budgétaire de l'alignement sur le seuil de pauvreté des allocations de protection sociale et d'un alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour isolés était estimée entre 1,22 milliard d'euros (sans nouveaux bénéficiaires) et 2,27 milliards d'euros (avec nouveaux bénéficiaires).
3. L'incidence budgétaire de l'alignement sur le seuil de pauvreté de toutes les allocations sociales (protection sociale et sécurité sociale) au niveau du seuil de pauvreté et d'un alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour isolés était estimée entre 7,9 milliards d'euros (sans nouveaux bénéficiaires) et 10,8 milliards d'euros (avec nouveaux bénéficiaires). En déduisant l'effet retour fiscal estimé à 2,9 milliards d'euros, l'augmentation nette était ramenée entre 5 et 7,9 milliards d'euros.

Dans ces conclusions, la Cour des comptes soulignait que l'objectif de garantir aux bénéficiaires d'une allocation de protection sociale ou de sécurité sociale un revenu équivalent au seuil de pauvreté pouvait être atteint à moindre coût en augmentant les seules allocations de protection sociale (RIS, Grapa et ARR des personnes handicapées), sans porter l'ensemble des allocations de sécurité sociale au niveau du seuil de pauvreté.

Les estimations montraient en effet qu'un alignement des allocations minimales de sécurité sociale sur le seuil de pauvreté aurait un coût systémique très important et représenterait un effet d'aubaine pour toutes les personnes qui n'auraient pu bénéficier d'une augmentation des minima garantis par la protection sociale en raison de leurs autres revenus.

La Cour des comptes avait communiqué son avis au président de la Chambre par une lettre du 26 septembre 2012. Celui-ci figure parmi les documents parlementaires (Doc 53 0319/002).

³ Garantie de revenu aux personnes âgées



3 Mesures proposées par les cinq propositions de loi examinées

3.1 Proposition 0132

La proposition 0132 vise un relèvement de l'ensemble des allocations jusqu'au seuil de pauvreté européen. Elle opère une distinction entre les allocations de protection sociale et celles qui relèvent d'un régime de sécurité sociale. Les premières doivent atteindre au moins le niveau du seuil européen de pauvreté. Les secondes, qui s'inscrivent dans des régimes assurantiels, sont relevées jusqu'à 110% du seuil de pauvreté.

L'introduction des seuils dans les régimes de sécurité sociale est concrétisée par des dispositions générales applicables à toute la réglementation. Il n'y a pas de modifications des conditions liées à l'octroi des minima. Des conditions liées aux revenus ne sont pas introduites. Une grande partie des régimes de sécurité sociale est couverte. Il s'agit des allocations de chômage et maladie-invalidité ainsi que des pensions des travailleurs salariés. Les pensions des fonctionnaires sont également visées. En ce qui concerne les travailleurs indépendants, les pensions et les indemnités de maladie-invalidité sont couvertes. Les allocations « passerelles » couvrant le risque de cessation d'activité ne sont, en revanche, pas visées.

Le calcul du seuil de pauvreté est lié à la taille du ménage. Cela implique que les allocations augmentent en fonction de la taille du ménage (c'est-à-dire que les allocations sont liées au nombre d'enfants). Pour le premier adulte du ménage, un coefficient de 1 est appliqué, pour le deuxième adulte, 0,3 et pour les enfants selon qu'ils ont plus ou moins de 14 ans, des coefficients de respectivement 0,3 et 0,18.

3.2 Proposition 0473

La proposition 0473 se concentre sur trois régimes : le RIS, la Grapa et les allocations de chômage. Ces trois allocations sont relevées au niveau du seuil de pauvreté.

Cette proposition reprend aussi l'objectif d'individualisation des droits sociaux en améliorant la situation des cohabitants. La définition de cohabitant ne couvre pas seulement le conjoint ou partenaire de vie, mais aussi les enfants de plus de 18 ans. Leurs droits sont fixés à 2/3 de ceux d'un isolé. Les dispositions dans les réglementations du RIS et de la Grapa qui limitent l'allocation du cohabitant en fonction des ressources de l'autre membre du ménage ne sont toutefois pas abrogées.

La proposition 0473, comme la proposition 0132, fixe l'allocation minimale en fonction de la taille du ménage. Selon cette proposition, les droits des adultes cohabitants ainsi que ceux des enfants de plus de 18 ans sont individualisés. Les enfants de moins de 18 ans entraînent chacun une augmentation de 1/3 de l'allocation de la personne qui est considérée comme ayant charge de famille.

3.3 Propositions 0622 à 0624

L'une des trois propositions (0622) ne vise que les allocations maladie-invalidité. Les justifications n'évoquent que les travailleurs salariés et n'expliquent que le régime qui s'applique à eux, mais le texte de loi, en revanche, semble aussi inclure les travailleurs indépendants. Cette proposition de loi concerne les travailleurs irréguliers qui bénéficient



d'un régime moins favorable en matière d'assurance maladie-invalidité. Les travailleurs irréguliers sont ceux dont les prestations dans le régime des travailleurs salariés sont insuffisantes pour ouvrir le droit complet à l'indemnisation en maladie-invalidité qui est réservé aux travailleurs réguliers⁴. Les travailleurs réguliers bénéficient déjà d'allocations qui atteignent le seuil de pauvreté.

La proposition vise à aligner toutes les allocations de maladie-invalidité sur le seuil de pauvreté. Cette proposition prévoit un régime plus favorable pour les ménages puisque le relèvement des allocations est lié à la taille de la famille, sans limitation, c'est-à-dire que l'allocation est majorée pour tous les enfants qui font partie du ménage. Le coefficient appliqué au premier adulte est de 1, pour 0,5 au deuxième adulte et 0,3 à tous les enfants qui composent le ménage.

Les deux autres propositions concernent le relèvement des prestations pour les ménages (0623) et les isolés (0624) dans les autres régimes de protection et de sécurité sociales. Il s'agit des allocations de protection sociale : RIS, Grapa et ARR pour les personnes handicapées, ainsi que des allocations de chômage.

Toutes ces allocations sont relevées au niveau du seuil de pauvreté. Dans ces régimes, toutefois, la proposition limite le taux accordé aux ménages à 1,5 fois celui d'un isolé, quel que soit le nombre d'enfants. Cette limitation vise à éviter les pièges à l'emploi.

3.4 Points communs et différences entre les propositions de loi

Les trois propositions introduisent un taux Grapa pour les ménages qui n'existe pas pour l'instant. Actuellement, la réglementation prévoit un taux majoré et un taux de base. Il semble y avoir une confusion entre la notion d'allocation majorée qui concerne en fait les isolés (qui incluent les personnes qui cohabitent éventuellement avec certains membres de leur famille) et le taux ménage qui n'existe pas pour la Grapa. Dans le régime de la Grapa, le taux de base est attribué aux personnes qui sont considérées comme cohabitantes (s'il s'agit d'une cohabitation avec des personnes qui ne sont pas couvertes par l'exception prévue pour le taux majoré). Dans le régime de la Grapa, la notion de personne avec charge de famille n'apparaît donc pas pour l'instant.

⁴ Article 224 de de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994. Les conditions pour être considéré comme travailleur régulier sont :

- avoir 21 ans minimum, ou en dessous de 21 ans avec charge de famille ;
- avoir la qualité de titulaire des indemnités depuis 6 mois au moins au début de l'incapacité de travail ;
- justifier 120 jours ou 400 heures de travail effectif dans la carrière professionnelle (possibilité de totaliser les jours effectivement travaillés dans un pays de l'E.E.E. et en Belgique) ;
- totaliser, au cours de la période de référence, un nombre de jours de travail ou assimilés, correspondant au moins aux 3/4 des jours ouvrables de cette période ;
- justifier pour cette période de référence, d'une rémunération journalière moyenne qui varie selon l'âge et le début de l'incapacité..



La définition des droits en fonction de la taille de la famille ne recouvre pas celle des catégories définies pour les allocations aussi bien dans les régimes de sécurité sociale que de protection sociale : cohabitant, isolé et personne avec charge de famille (chef de ménage).

Si les propositions partent de la taille du ménage pour atteindre l'objectif, elles ne tiennent pas compte, en revanche, des allocations familiales. Ce point avait déjà été relevé dans l'avis de 2012.

Individualisation des droits

À la différence des propositions de loi déjà examinées par la Cour des comptes, les nouvelles propositions ne retiennent pas l'objectif d'individualisation des droits et lient le montant des droits à la taille du ménage. L'individualisation des droits qui était un des objectifs de la proposition de loi examinée en 2012 n'est reprise que dans la proposition 0473. Les deux autres propositions ne modifient pas les droits du cohabitant.

Dans la proposition 0473, l'individualisation des droits est proposée pour les enfants de plus de 18 ans cohabitants (ce qui n'était pas le cas de la proposition de 2012). L'adaptation des allocations à la taille de la famille ne concerne donc que les enfants de moins de 18 ans.

Calcul du seuil de pauvreté

Aucune des propositions ne reprend tout à fait le calcul de la taille du ménage appliqué pour le seuil européen.

Les propositions de loi ne reprennent pas exactement le mode de calcul du seuil européen qui applique les coefficients suivants : 1 pour le premier adulte, 0,5 pour le second et 0,3 ou 0,5 pour les enfants selon qu'ils aient moins ou plus de 14 ans. La proposition 0132 conserve les coefficients pour les adultes, mais applique des coefficients de 0,3 ou 0,18 aux enfants selon qu'ils aient plus ou moins de 14 ans. La proposition 0473 applique aux enfants de moins de 18 ans un coefficient de 0,3 et individualise les droits pour les enfants de plus de 18 ans. La proposition 0622 applique un coefficient de 0,3 à tous les enfants sans précision d'âge.

4 Définition du seuil de risque de pauvreté

4.1 Stratégie européenne 2020

La mesure du risque de pauvreté et d'exclusion sociale a été normalisée à l'échelon de l'Union européenne par l'indicateur Arope⁵ (*At Risk Of Poverty or social Exclusion*). Il s'agit d'une mesure de la pauvreté qui combine trois critères :

- disposer d'un revenu inférieur à 60 % du revenu médian national ;
- souffrir de privation matérielle et sociale (définie par le manque d'une série de biens ou services considérés par la plupart des individus comme souhaitables, voire nécessaires) ;
- faire partie d'un ménage où l'intensité de travail est très basse.

⁵ Eurostat, *Smarter, greener, more inclusive?, Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Bruxelles, septembre 2019



Cette mesure du risque de pauvreté ou d'exclusion sociale ne repose donc pas seulement sur le revenu. En effet, il suffit que l'un des trois critères soit rempli pour qu'une personne soit considérée comme exposée à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Le risque de pauvreté au sens strict (Arop pour *At Risk Of Poverty*) se limite au critère de revenu et est mesuré par le critère d'insuffisance du revenu.

La stratégie européenne 2020 comporte un volet consacré à la lutte contre la pauvreté. Pour la Belgique, l'objectif était de diminuer de 380.000 le nombre de personnes exposées à ce risque. En 2008, année de référence pour l'indicateur, 2.194.000 personnes étaient exposées au risque de pauvreté (soit 20,8 % de la population).

Selon le dernier rapport européen relatif à la stratégie 2020⁶, ce nombre a toutefois régulièrement augmenté entre 2010 et 2015. Entre 2015 et 2018, il a diminué, mais reste supérieur à l'année de référence 2008. Ainsi, en 2018, 2.250.000 personnes étaient exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Cependant, en pourcentage de la population la proportion de personnes exposées au risque a légèrement diminué (20,0%). Entre 2008 et 2018, la population belge a, en effet, augmenté de 10,67 à 11,4 millions d'habitants.

La baisse entre 2015 et 2018 est due à la diminution du nombre de personnes souffrant de privation matérielle et sociale et du nombre de personnes vivant dans un ménage à faible intensité de travail.

Comme l'objectif européen est fixé en nombre de personnes et pas en proportion de la population, l'objectif lié au risque de pauvreté ne sera pas atteint pour la Belgique.

4.2 Enquête EU-Silc 2018

L'enquête EU-Silc (*European Union – Statistics on Income and Living Conditions*) porte sur les revenus et les conditions de vie. Elle permet de dresser un état des lieux de la pauvreté et de l'exclusion sociale. La dernière enquête parue est celle de 2018, portant sur les revenus 2017⁷.

Lors de l'avis de 2012 (à partir des données de l'enquête EU-Silc de 2010), le pourcentage en Belgique de personnes vivant avec des revenus inférieurs au seuil de risque de pauvreté européen était de 14,6. Cette proportion a augmenté et s'élève selon l'enquête EU-Silc 2018 à 16,4%.

Le seuil de pauvreté est calculé en fonction de la taille du ménage : avec un coefficient de pondération de 1 pour le premier adulte (équivalent au revenu d'un isolé), de 0,5 pour le deuxième adulte (et pour chaque enfant de plus de 14 ans) et de 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans. Ainsi, pour une famille de deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans, le seuil s'élève donc à 29.844 euros (2,1 x 14.212 euros).

⁶ SPF Sécurité sociale, *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2019*, 'Slowly falling behind', Bruxelles, septembre 2019, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/publications/silc/silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2019-en.pdf>

⁷ Statbel, enquête EU-Silc 2018, publiée en octobre 2019



Le revenu annuel médian⁸ pour 2018 s'élève à 23.686 euros. Le seuil de pauvreté pour une personne isolée s'établit donc à 14.212 euros (c'est-à-dire 60% du revenu médian). Cela représente un revenu mensuel de 1.184 euros.

Le taux de risque de pauvreté s'élèverait à 25,3 % si l'on ne tenait pas compte des transferts sociaux (hors les pensions). Il y a donc 8,9 % de la population dont le revenu dépasse le seuil de pauvreté grâce aux transferts⁹.

5 Politiques de lutte contre la pauvreté

La lutte contre la pauvreté est au carrefour de nombreuses politiques à tous les niveaux de pouvoir et dans de nombreux domaines (santé, énergie, enseignement, logement, emploi...). L'objet des propositions de loi examinées est limité aux politiques qui visent à assurer à tous un revenu suffisant. Cet objectif est principalement servi par les transferts effectués dans le cadre de la sécurité sociale ou de la protection sociale.

Pour une analyse plus large de la question de la lutte contre la pauvreté, la Cour des comptes renvoie à son rapport consacré au deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté¹⁰, réalisé en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 17 décembre 2015.

5.1 Les allocations de protection sociale

Les allocations sociales relèvent de deux systèmes différents : la sécurité sociale d'une part et les mécanismes de protection sociale, aussi désignés comme systèmes relevant de l'assistance sociale d'autre part. Les conditions pour bénéficier de ces mécanismes de protection sont différentes.

Les principaux systèmes de sécurité sociale sont ceux des travailleurs salariés, des travailleurs indépendants et des travailleurs du secteur public.

Ces systèmes de sécurité sociale sont financés principalement par des cotisations dont le versement ouvre le droit à une couverture sociale. Ils reposent sur un mécanisme de solidarité entre les travailleurs qui versent des cotisations pour couvrir certains risques : pertes de revenu, maladie, etc.

Les allocations de sécurité sociale ne sont pas liées aux ressources et au patrimoine des bénéficiaires. Elles sont généralement fixées en fonction du montant des cotisations versées et de la période durant laquelle les travailleurs ont cotisé. Elles tiennent parfois compte de leur situation familiale : chef de ménage, isolé ou cohabitant.

⁸ Pour le calcul de la médiane et du seuil, les revenus sont ramenés en « revenu équivalent », pour tenir compte des différences dans la taille et la composition des ménages. Le revenu équivalent est calculé en divisant le revenu total du ménage par sa taille.

⁹ SPF Sécurité sociale, op cit.

¹⁰ Cour des comptes, *Deuxième plan fédéral de lutte contre la pauvreté*, rapport en exécution de la résolution de la Chambre des représentants du 17 décembre 2015, Bruxelles, juillet 2016 sur www.courdescomptes.be



Les mécanismes de protection sociale, en revanche, octroient des droits à une couverture sociale qui ne sont pas conditionnés au versement de cotisations. Ces droits sont accordés lorsque l'insuffisance des ressources d'un individu ou d'un ménage peut être établie. Ils requièrent donc la prise en compte de toutes les formes de revenu et de patrimoine. Comme parfois dans le domaine de la sécurité sociale, les prestations sont modulées en fonction de la situation familiale.

Les systèmes de protection sociale garantissent le droit à un revenu minimum, sous condition d'une enquête établissant l'insuffisance des ressources.

Cette protection sociale peut prendre les formes suivantes :

- le droit à l'intégration sociale (DIS) dont le revenu d'intégration sociale (RIS) est la modalité la plus fréquente ;
- la garantie de ressources aux personnes âgées (Grapa) ;
- les allocations aux personnes handicapées ;
- les prestations familiales garanties¹¹.

Les revenus de remplacement octroyés par la sécurité sociale peuvent être inférieurs à ceux délivrés dans le cadre de la protection sociale. Dans ce cas, les bénéficiaires des allocations de sécurité sociale ont droit à un revenu complémentaire (c'est-à-dire la différence entre l'allocation de protection sociale et l'allocation de sécurité sociale à laquelle ils peuvent prétendre), pour autant qu'ils satisfassent aux conditions liées à l'insuffisance des ressources.

Droit à l'intégration sociale

Les CPAS ont pour mission de garantir le droit à l'intégration sociale aux personnes qui ne disposent pas de revenus suffisants et qui remplissent les conditions légales (liées à la nationalité, la résidence, l'âge, l'absence de ressources, la disposition au travail et l'épuisement des droits sociaux). Le CPAS dispose de trois instruments : l'emploi, le revenu d'intégration sociale et le projet individualisé d'intégration sociale, ou une combinaison de ces instruments.

Le RIS est donc une des formes que peut prendre le DIS. Le RIS est une aide purement financière. Il peut aussi dans certains cas être octroyé sous la forme d'un complément à des revenus du travail ou d'une allocation. Il peut, si la situation de la personne l'exige, être complété par l'octroi d'une ou de plusieurs aides sociales complémentaires (aide à la constitution d'une garantie locative, allocation de chauffage, aide médicale, etc.).

La loi distingue trois catégories de bénéficiaires pour lesquels le montant de l'allocation est différent :

¹¹ Il s'agit d'allocations familiales qui sont, moyennant plusieurs conditions strictes, accordées aux familles qui ne peuvent pas bénéficier d'autres allocations familiales. Il ne s'agit pas d'une garantie de revenu minimum. Ces allocations ne sont donc pas prises en considération dans cet avis.



- cohabitant, si le bénéficiaire vit avec une ou plusieurs personne(s) avec laquelle/lesquelles elle forme un ménage (639,27 euros/mois)¹² ;
- isolé, lorsque le bénéficiaire vit seul (958,91 euros/mois) ;
- cohabitant avec famille à charge, lorsque le bénéficiaire a une famille à charge avec au moins un enfant mineur célibataire (1.295,91 euros/mois).

La Grapa

La Grapa est une prestation octroyée aux personnes âgées de plus de 65 ans dont les revenus sont trop faibles pour assurer leur subsistance. L'octroi de la Grapa est soumis à un examen des ressources du demandeur. Celui-ci doit également répondre à des conditions d'âge, de nationalité et de résidence.

C'est le Service fédéral des pensions (SFP) qui est chargé d'examiner les droits à une Grapa de manière automatique dans certains cas (demande pension de retraite, prépensionné qui atteint l'âge légal). Une demande peut également être introduite auprès du SFP.

Le montant de la Grapa varie en fonction de la situation familiale. Le montant mensuel de base (769,21¹³ euros) est applicable lorsque le bénéficiaire partage la même résidence principale avec une ou plusieurs personnes et le montant mensuel de base majoré (1.154,41 euros) est attribué aux personnes isolées.

Les allocations aux personnes handicapées

L'allocation de remplacement de revenus (ARR) est accordée à la personne reconnue comme handicapée, c'est-à-dire dont l'état physique ou psychique a réduit à un tiers ou moins par rapport à une personne valide la capacité de produire des revenus en exerçant une profession sur le marché du travail. Pour le calcul de l'allocation, il est tenu compte des revenus de la personne handicapée, ainsi que de la personne avec laquelle elle forme un ménage. Certains abattements sont néanmoins appliqués sur ces revenus. La personne qui souhaite obtenir l'ARR doit être âgée entre 21 et 65 ans, être domiciliée en Belgique et y séjourner réellement. Elle doit également posséder une des nationalités visées par la législation.

Le montant de l'ARR dépend de la situation familiale du bénéficiaire : la catégorie A correspond à un cohabitant, la catégorie B à un isolé et la catégorie C à un chef de ménage. Les allocations mensuelles sont respectivement de : 639,48, 959,22 et 1.296,32 euros (montants indexés au 1^{er} mars 2020), soit à peu près égaux aux montants du RIS.

5.2 Loi relative au pacte de solidarité entre les générations

La loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations prévoit au chapitre 1^{er} du titre V un mécanisme d'ajustement des prestations de protection sociale au bien-être. Le gouvernement doit prendre tous les deux ans une décision au sujet de la répartition de l'enveloppe financière accordée pour une adaptation au bien-être général de

¹² Montants indexés au 1^{er} mars 2020.

¹³ Montants indexés au 1^{er} mars 2020.

toutes ou de certaines prestations de remplacement de revenus dans la sécurité sociale des travailleurs salariés (article 72), la sécurité sociale des travailleurs indépendants (articles 5 et 6) et les régimes d'assistance sociale (article 73).

La décision du gouvernement est précédée d'un avis conjoint du Conseil national du travail et du Conseil central de l'économie relatif à la répartition et à l'importance des moyens financiers fixés. Pour la période 2019-2020, l'avis des conseils contient un calcul de la répartition de l'enveloppe et de l'augmentation des allocations dans les différents régimes¹⁴. Cet avis indique que le gouvernement a prélevé une partie de l'enveloppe financière de l'adaptation au bien-être en vue d'augmenter les allocations de protection sociale au niveau du seuil de pauvreté. Cette augmentation n'a toutefois pas permis de réaliser entièrement cet objectif.

5.3 Évolution du montant des allocations de protection sociale depuis 2012

Le tableau suivant dresse la comparaison entre la situation de 2012, date de l'avis précédent, et 2020. Il montre que le rapport entre les trois allocations de protection sociale pour un isolé et le seuil de pauvreté est resté presque identique.

Tableau 1 Allocations mensuelles de protection sociale et seuil de pauvreté pour un isolé (en euros)

	2012	% du seuil	2020	% du seuil
Seuil pauvreté	973		1.184,29	
RIS	785,61	80,74%	958,91	80,97%
ARR	786	80,78%	959,22	81,00%
Grapa	972,39	99,94%	1.154,41	97,48%

Source : Cour des comptes

L'accord de gouvernement de la 54^e législature (2015-2019) reprenait l'objectif suivant : « Il ne saurait être question de laisser quiconque au bord du chemin, en ce compris les allocataires sociaux. Le gouvernement portera progressivement les prestations minimales de sécurité sociale et l'aide sociale au niveau du seuil de pauvreté européen. À cet égard, la priorité sera donnée aux allocations allouées aux personnes présentant le plus haut risque de pauvreté. »

Au cours de la législature, l'enveloppe bien-être, dépensée à 100 %, a été consacrée, entre autres, au relèvement du RIS, de l'ARR et de la Grapa. Mais ces efforts n'ont pas été suffisants pour rapprocher le RIS et l'ARR du seuil de pauvreté. La Grapa au taux majoré est restée proche de ce seuil.

Cette analyse rejoint celle de l'Institut pour un développement durable¹⁵ : « Les 27% de revalorisation pour le RI d'un isolé sont le résultat cumulé de 13 adaptations hors index. À index

¹⁴ Conseil national du travail, Avis 2.129, Liaison au bien-être 2019-2020, avril 2020.

¹⁵ Institut pour un développement durable, *Le revenu d'intégration : évolutions 1995-2020*, Namur, janvier 2020.



constant, le RI isolé est passé de 731 euros par mois en janvier 1995 à 940 euros par mois en janvier 2020, ce qui donne bien une hausse – hors indexations – de 27%. La comparaison du RI par rapport au seuil de pauvreté officiel montre une évolution relativement stable depuis une dizaine d'années autour de 74% pour une isolée (versus 72% en 1996) et autour de 66% (versus 64% en 1996) pour un ménage de deux cohabitants. Le "progrès" sur le long terme est pour le moins modeste. »

5.4 Évolution du nombre des bénéficiaires de la protection sociale

5.4.1 Augmentation du nombre de bénéficiaires du RIS depuis les avis précédents. Depuis 2008 et 2012, dates des précédents avis de la Cour des comptes le nombre de bénéficiaires du RIS a augmenté. Entre 2012 et 2019, ce nombre a augmenté de 55,1 %.

Tableau 2 Nombre de bénéficiaires du RIS (en moyenne par mois)

2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
83.074	95.802	99.114	102.763	116.172	127.176	140.183	144.506	147.045 ^(*)

^(*) statistique sur les neuf premiers mois de 2019

Source : rapport statistique du SPP Intégration sociale, février 2020

En 2019, les bénéficiaires du RIS sont des isolés (37,9%) des personnes avec une charge de famille (28,5%) ou des ménages de cohabitants (33,6%).

Selon le SPP Intégration sociale¹⁶, des facteurs structurels expliquent l'évolution du nombre de bénéficiaires du RIS, notamment :

- la précarisation de groupes à risque (personnes peu qualifiées, travailleurs à temps partiel, familles monoparentales, personnes issues de l'immigration, etc.) ;
- l'apparition de nouveaux bénéficiaires de l'aide des CPAS, en complément d'autres ressources ;
- le transfert vers le droit à l'intégration sociale des bénéficiaires d'une aide sociale équivalente à la suite de leur inscription au registre de la population¹⁷ ;
- les modifications de la législation en matière d'assurance chômage et notamment la limitation dans le temps des allocations d'insertion professionnelle et les transferts vers les CPAS des chômeurs sanctionnés ;
- le transfert des personnes en protection subsidiaire du droit à l'aide sociale vers le droit à l'intégration sociale (depuis le 1^{er} décembre 2016)¹⁸ ;

¹⁶ SPP Intégration sociale, *Bulletin statistique*, Bruxelles, octobre 2019

¹⁷ Les personnes inscrites au registre des étrangers peuvent demander leur inscription au registre de la population après cinq ans.

¹⁸ Depuis le 1^{er} décembre 2016, les personnes en protection subsidiaire ne bénéficient plus de l'aide sociale équivalente, mais du revenu d'intégration. En conséquence 4.589 personnes ont été transférées du droit à l'aide sociale vers le droit à l'intégration sociale. Ensemble, ces personnes ont compté pour 3,4% de l'ensemble des bénéficiaires d'un revenu d'intégration du mois de décembre 2016.



- l'augmentation du nombre de réfugiés reconnus¹⁹ ;
- l'augmentation du nombre d'étudiants bénéficiaires du RIS : 23.400 en 2019 pour 11.920 en 2012. La proportion d'étudiants parmi les bénéficiaires du RIS atteint désormais 15,7%.

5.4.2 Droit à l'aide sociale

Les personnes qui n'entrent pas en ligne de compte pour le droit à l'intégration sociale peuvent demander le droit à l'aide sociale.

Ainsi, les personnes qui sont exclues du champ d'application de la loi relative à l'intégration sociale en raison de leur nationalité, de leur âge ou encore de leurs ressources peuvent se voir octroyer le droit à l'aide sociale. Il s'agit notamment :

- des ressortissants étrangers avec un titre de séjour qui ne sont pas inscrits au registre de la population²⁰ (personnes régularisées, regroupements familiaux, etc.) ;
- les demandeurs d'asile²¹ ;
- les personnes en séjour illégal qui n'ont droit qu'à l'aide médicale « urgente ».

Le droit à l'aide sociale, remboursé par l'État fédéral en vertu de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les Centres publics d'action sociale, peut prendre la forme de l'aide sociale équivalente.

L'aide sociale équivalente est en principe équivalente au RIS. Elle est octroyée aux demandeurs d'asile et aux étrangers qui ne sont pas inscrits au registre de la population.

Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale équivalente était de 26.773 en 2012, et a diminué depuis lors : 16.119 en 2016 et 11.036 en 2019.

La forte diminution observée en 2017 fait suite au transfert de 4.589 personnes bénéficiant de la protection subsidiaire du droit à l'aide sociale vers le droit à l'intégration sociale le 1er décembre 2016.

5.4.3 Grapa

Le nombre de bénéficiaires de la Grapa est de 105.612 en 2019. Il a augmenté de 9,72 % entre 2012 et 2019.

¹⁹ En moyenne 10.702 réfugiés reconnus ont bénéficié d'un revenu d'intégration en 2015, soit 9,2% de l'ensemble des bénéficiaires contre 8,1% un an auparavant. Le nombre de réfugiés reconnus émargeant au CPAS a continué de croître pour atteindre 13,6% du total en 2018, soit 19.587 bénéficiaires.

²⁰ Les personnes de nationalité étrangère qui ne sont ni des apatrides, ni des réfugiés reconnus, ni inscrites au registre de la population ne remplissent en principe pas la condition de nationalité prévue par la loi relative au droit à l'intégration sociale.

²¹ Les demandeurs d'asile peuvent bénéficier de l'aide matérielle ou de l'aide sociale équivalente.



Tableau 3 Nombre de bénéficiaires de la Grapa

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
96.249	101.413	105.514	108.290	107.856	106.222	104.265	105.612

Source : Service fédéral des pensions

En 2019, 30.567 personnes bénéficiaient du montant de base et 74.811 du montant majoré (soit 71 %).

Seule une partie des bénéficiaires (4.867 pour le montant de base et 7.495 pour le montant majoré) perçoivent l'allocation intégrale. Pour les autres bénéficiaires, la Grapa est un complément (86.663 bénéficiaires percevaient aussi une pension de salarié, indépendant ou fonctionnaire). Toutefois une augmentation concernerait tous les bénéficiaires.

5.4.4 Allocation de remplacement de revenu des personnes handicapées

Le tableau suivant reprend l'évolution du nombre de bénéficiaires des allocations destinées aux personnes handicapées.

Tableau 4 Nombre de bénéficiaires de l'ARR ou de l'allocation d'intégration

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
163.336	166.903	170.687	175.416	179.452	182.895	190.141	200.326

Source : Direction générale Personnes handicapées

Le nombre de bénéficiaires a augmenté de 18,5 % entre 2012 et 2019.

En 2019, 117.747 personnes handicapées ont bénéficié de l'ARR.

5.5 Estimation du Bureau du plan

En décembre 2018, le Bureau du Plan a réalisé à la demande du ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, une étude portant sur l'incidence d'un relèvement des allocations sociales minimales au niveau du seuil de pauvreté²².

Cette étude répertorie toutes les allocations sociales dont le niveau minimum est en dessous du seuil de pauvreté. Elle calcule l'effet d'un relèvement de tous les minimas sociaux au niveau du seuil de pauvreté pour les personnes isolées et des allocations des autres catégories de bénéficiaires (cohabitants et cohabitants avec charge de famille) dans la même proportion. Pour les régimes de protection sociale, les allocations sont relevées au niveau du seuil de pauvreté. En ce qui concerne les régimes de sécurité sociale, ce sont les minima prévus dans la réglementation qui sont relevés à ce niveau.

²² Bureau fédéral du plan, *Impact macrobudgétaire d'un relèvement des allocations sociales minimales*, Bruxelles, décembre 2018, https://www.plan.be/uploaded/documents/201812201455100.REP_MINIMA_11760_final.pdf.



L'estimation est réalisée selon deux approches : une logique budgétaire d'une part qui limite l'effet de la mesure à l'augmentation des dépenses sociales et une logique de simulation macroéconomique d'autre part qui intègre la mesure dans une dimension pluriannuelle avec ses effets économiques induits.

L'incidence budgétaire de la mesure est estimée à 1.703 millions d'euros, dont 1.044 millions d'euros pour les systèmes de protection sociale et 659 millions d'euros pour les régimes de sécurité sociale. En tenant compte des effets retour (notamment des impôts qui touchent la consommation), le coût net de la mesure serait limité à 1.241 millions d'euros.

6 Commentaires de la Cour des comptes

6.1 Distinction entre le relèvement des allocations de protection sociale et des allocations de sécurité sociale

Les avis précédents avaient distingué l'incidence financière d'un relèvement des allocations de protection sociale de celle d'un relèvement de l'ensemble des interventions, en incluant la sécurité sociale. Les commentaires de l'avis de 2012 soulignaient que la piste d'un relèvement des seules allocations de protection sociale était plus efficiente pour atteindre l'objectif qui est de garantir un revenu égal au seuil de pauvreté.

Dans les régimes de sécurité sociale, les montants des allocations sont liés aux droits qui ont été constitués dans un régime de protection (en général à la suite du versement de cotisations). Les allocations de protection sociale, en revanche, ne sont pas liées à des droits constitués, mais à une condition d'insuffisance de ressources.

L'introduction du seuil de pauvreté dans les réglementations de sécurité sociale conduirait à des modifications importantes de celles-ci. L'équilibre entre les prestations et les conditions liées aux droits pourrait en être affecté.

Ainsi dans le régime d'indemnités maladie-invalidité, les minima pour les travailleurs réguliers sont déjà supérieurs au seuil. L'introduction d'un seuil général alignerait le statut des travailleurs irréguliers sur celui des travailleurs réguliers.

Dans le régime du chômage, les minima de la première période de chômage sont en général déjà supérieurs au seuil. L'introduction d'un minimum généralisé réduirait l'écart lié à la dégressivité des allocations. En outre, il réduirait également la différence entre les allocations d'attente et les allocations de chômage complet.

Dans certains cas, les allocations de chômage ou les allocations de maladie-invalidité sont maintenues lorsque le travailleur reprend le travail à temps partiel. Dans ces cas, le calcul d'un revenu minimum ne dépend pas que de l'allocation sociale.

Enfin, en matière de pensions, un minimum existe déjà pour une carrière complète (ou une carrière qui atteint au moins les 2/3 d'une carrière complète). Pour une carrière complète, la pension minimale est déjà supérieure au seuil. Introduire un seuil minimal pour toutes les pensions, reviendrait à étendre ce droit quel que soit la carrière.



Il n'est pas aisé de cibler la hausse des allocations de sécurité sociale de manière à n'assurer une hausse de revenu qu'aux personnes dont l'ensemble des revenus est sous le seuil de pauvreté. En augmentant les minima, on accorde une hausse de revenu à des personnes qui ne sont pas dans cette situation (par exemple parce qu'ils sont propriétaires de biens immobiliers). Cela augmente le coût de la politique menée par rapport à l'objectif poursuivi.

La protection sociale permet d'offrir un complément de revenu aux personnes dont l'allocation sociale ou les revenus du travail sont inférieurs aux minima sociaux, sous condition d'insuffisance de revenu. En ciblant ainsi les interventions, cette politique est plus efficiente par rapport à l'objectif poursuivi.

La proposition 0132 vise à conserver une certaine différence entre les indemnités liées aux régimes de sécurité sociale et celles de la protection sociale. Cette différence est déjà assurée le plus souvent car les allocations de sécurité sociale sont calculées à partir du salaire du travailleur. Pour les travailleurs qui n'avaient pas un travail à temps plein, ces allocations peuvent toutefois être plus faibles. En outre, ces allocations peuvent diminuer dans le temps, surtout dans le régime du chômage en raison du mécanisme de la dégressivité.

L'objectif de politique publique peut être de renforcer les systèmes d'assurance de la sécurité sociale en relevant certains minima. Cet objectif peut être poursuivi parallèlement à l'instauration d'un revenu minimal qui atteint le seuil de pauvreté.

6.2 Difficultés liées à la détermination des allocations à l'échelon des ménages

L'échelon du ménage est pertinent pour la détermination du revenu minimum dans la mesure où il correspond à la définition du seuil de pauvreté européen.

La détermination du montant des allocations à partir de la taille du ménage impliquerait toutefois des modifications de toutes les réglementations concernées. Ainsi, la base du calcul des allocations devrait être adaptée. La taille du ménage déterminerait le montant des allocations au lieu des catégories actuelles d'isolé, de cohabitant et de cohabitant avec charge de famille. En outre, en ce qui concerne la Grapa, la catégorie de cohabitant avec charge de famille n'existe pas.

Les modifications réglementaires pourraient aussi porter sur les ressources prises en compte pour démontrer l'insuffisance de revenu. En effet, l'alignement sur les données de l'enquête Silc pourrait impliquer que de nouvelles catégories de revenu qui sont incluses dans le revenu disponible soient prises en compte pour évaluer cette insuffisance²³. Par contre, l'enquête Silc ne tient pas compte dans l'estimation du revenu disponible de la différence entre les situations des propriétaires et des locataires de leur habitation alors que la prise en considération des revenus pour le calcul des allocations de protection sociale en tient partiellement compte²⁴.

²³ Par exemple, les allocations familiales et les primes de scolarité.

²⁴ Pour l'octroi du RIS, de la Grapa et de l'ARP, le calcul des ressources du demandeur prend également en compte les revenus immobiliers (revenu cadastral ou loyers réels avec l'application d'exonérations partielles).



Le suivi de la situation des bénéficiaires (isolé, cohabitant ou cohabitant avec charge de famille) représente une charge de travail importante pour les administrations responsables. Cette charge administrative serait accrue par les mesures proposées. En effet, ces administrations devraient suivre de manière plus détaillée l'évolution de la composition du ménage pour déterminer le montant des allocations (avec par exemple un changement de taux lorsqu'un enfant atteint l'âge de 14 ans). Cette nouvelle situation entraînerait un risque plus important de paiements indus.

Si la base retenue pour évaluer l'insuffisance des revenus devait être élargie, les administrations devraient en outre étendre les données collectées.

6.3 Prise en considération des allocations familiales et des primes de scolarité

Les propositions de loi ne tiennent pas compte des allocations familiales et des primes de scolarité. Or, celles-ci sont incluses dans le revenu disponible mesuré par l'enquête Silc.

Les allocations familiales sont le principal instrument de politique publique visant à adapter les revenus du ménage en fonction du nombre d'enfants. Ce n'est pas un instrument spécifique de lutte contre la pauvreté puisqu'il concerne tous les enfants. Toutefois, dans le cadre du transfert de la gestion des allocations familiales aux entités fédérées, celles-ci peuvent utiliser cet instrument en faveur des enfants vivant dans une famille avec un risque de pauvreté. Dans un objectif de lutte contre la pauvreté des ménages, les trois régions ont d'ailleurs mis en œuvre des suppléments sociaux tenant compte des revenus, ainsi que de la situation socio-professionnelle du ménage dont font partie les enfants bénéficiaires.

L'inclusion des allocations familiales et des primes de scolarité lors de l'alignement des revenus sur le seuil de risque de pauvreté relève d'un choix. Si les allocations familiales et les primes de scolarité sont incluses dans le calcul du revenu, l'augmentation des allocations en fonction de la taille de la famille sera plus faible et l'augmentation des dépenses moins importante (entre 468,4 millions d'euros et 1.137,0 millions d'euros). En revanche, si le choix est de mener une politique d'augmentation des revenus en fonction de la taille du ménage, sans prendre en compte les allocations familiales et les primes de scolarité, l'augmentation des revenus sera plus importante ainsi que les coûts de cette politique (entre 812,5 millions d'euros et 1.551,4 millions d'euros).

Dans le système actuel, le montant de l'allocation varie déjà en fonction de la situation familiale du bénéficiaire. Les propositions de loi qui visent à prendre en compte la taille du ménage pour le calcul des allocations élargissent ce principe et précisent sa portée en déterminant le revenu en fonction de la composition du ménage.

6.4 Pertinence du seuil de pauvreté comme référence pour les minimas sociaux

Le seuil de pauvreté de l'année n est calculé à partir de l'enquête Silc qui concerne les revenus de l'année $n-3$. Il y a donc un décalage dans le temps qui est lié à la manière dont sont collectées et traitées les données. Ainsi, en 2020, la dernière enquête Silc disponible est celle de 2018 portant sur les revenus 2017.



L'analyse du Bureau du plan²⁵ montre que le risque de pauvreté diminue en augmentant le RIS au niveau du seuil de pauvreté européen. Toutefois, cette baisse n'est que de 6,6% et ne permet pas d'assurer à tous les bénéficiaires un revenu équivalent au seuil de pauvreté. Cette constatation est due, principalement, à l'effet retard de cette mesure. En effet, en l'année n, le RIS sera ajusté au seuil de l'année n-3, qui se situe sous le seuil de l'année n (même en indexant le seuil de l'année n-3). Dans sa réponse à une question parlementaire²⁶, la secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté avait ainsi décrit cet objectif comme une « *cible mouvante* ». Si le seuil était indexé pour inclure l'inflation, cet inconvénient serait partiellement pallié.

Par ailleurs, le revenu disponible mesuré par l'enquête Silc inclut tous les transferts comme les allocations familiales, les aides aux logements, les aides en matière d'énergie ou de santé (confiées aux entités fédérées), etc. Par cohérence avec la norme, la fixation du revenu équivalent au seuil de pauvreté devrait prendre en compte tous ces transferts. De même, l'évaluation de l'insuffisance des ressources devrait dans ce cas inclure tous ces revenus.

En outre, le revenu disponible est le revenu net, après impôt. Les allocations de protection sociale sont immunisées de l'impôt sur le revenu, mais si d'autres allocations étaient prises en considération, l'alignement sur le seuil de pauvreté devrait porter sur les revenus nets.

De manière générale, l'approche des revenus de l'enquête Silc conçue pour des mesures macroéconomiques ne concorde pas complètement avec l'approche des revenus qui est prévue dans les régimes de protection sociale et de sécurité sociale.

6.5 Liaison des allocations de protection sociale au bien-être

Pour les raisons expliquées au point précédent, il serait difficile d'intégrer dans les réglementations des mécanismes qui lient l'évolution des allocations à celle du seuil de pauvreté, à la manière de l'indexation automatique.

Le seuil de pauvreté pourrait plutôt être utilisé comme norme pour piloter et évaluer l'efficacité des politiques publiques menées pour lutter contre la pauvreté. Une comparaison annuelle des allocations de protection sociale avec cette norme permettrait d'évaluer la qualité de la protection sociale. Un monitoring régulier des écarts est déjà pratiqué par le SPP Intégration sociale avec le Baromètre interfédéral de la pauvreté.

Le lien entre les allocations de protection sociale et le seuil de pauvreté pourrait être intégré à la loi du 23 décembre 2005 relative au pacte de solidarité entre les générations. Le relèvement de ces allocations serait ainsi examiné dans le cadre de la répartition de l'enveloppe financière du bien-être et ferait l'objet d'un avis par le Conseil national du travail et le Conseil central de l'économie. Ce processus offrirait un cadre institutionnel au lien des allocations au seuil de pauvreté et assurerait la pérennité de l'objectif. En effet, l'ajustement

²⁵ Bureau fédéral du plan, Étude de l'impact d'une augmentation du revenu d'intégration, Bruxelles, septembre 2015, https://www.plan.be/uploaded/documents/201606281424550.rapport_impactstudie_leefloon.pdf.

²⁶ Doc. parl., Chambre, 18 août 2017, Q RVA 54 127, <https://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54Ko127.pdf>.

à l'évolution du bien-être est déjà prévu dans ce cadre, mais il n'a pas permis l'alignement des allocations sur le seuil de pauvreté.

6.6 Effets retour

Le modèle Mimosi utilisé pour l'estimation inclut les effets retour de la fiscalité directe, mais pas ceux qui sont liés à la fiscalité indirecte. Les effets retour en matière d'impôts sur le revenu sont normalement négligeables puisque les augmentations de revenus concernent les allocations de protection sociale qui ne sont pas imposées.

Les effets retour liés à la fiscalité indirecte, en revanche, devraient couvrir une part importante de l'augmentation de revenus. En effet, les augmentations des revenus les plus faibles sont consacrées en plus grande proportion à la consommation que celles des autres revenus. D'après l'étude du Bureau du plan²⁷, la hausse des dépenses publiques est couverte à hauteur de 30 % par la hausse parallèle des recettes de la fiscalité indirecte au cours de l'année où la mesure est mise en œuvre (2016 dans cette étude). Après quatre ans (2020), l'effet retour atteindrait environ 36 %.

Le tableau suivant présente les effets retour de la fiscalité indirecte en appliquant ces proportions aux résultats présentés au point 8.

Tableau 5 Effets retour des mesures, en millions d'euros

	Hyp 1 sans nouveaux bénéficiaires	Hyp 1 avec nouveaux bénéficiaires	Hyp 2a sans nouveaux bénéficiaires	Hyp 2a avec nouveaux bénéficiaires	Hyp 2b sans nouveaux bénéficiaires
30%	215,1	413,2	243,8	465,4	140,5
36 %	258,1	495,8	292,5	558,5	168,6

Source : Rapport du SPF Sécurité sociale et calcul de la Cour des comptes

Pour la 1^{re} hypothèse, les effets retour seraient donc compris la première année entre 215,1 millions d'euros et 413,2 millions d'euros. Pour la 2^e hypothèse, ces effets retour seraient compris entre 243,8 millions d'euros et 465,4 millions d'euros.

6.7 Surestimation du nombre de bénéficiaires

Comme le modèle Mimosi n'intègre pas certaines données de patrimoine (biens mobiliers ou immobiliers, pensions complémentaires), le critère d'insuffisance des revenus ne peut être appliqué pleinement. Or, ce critère est déterminant pour l'octroi de la protection sociale. Il en résulte donc une surestimation du nombre des bénéficiaires du RIS et de la Grapa lors des estimations avec apport de nouveaux bénéficiaires.

²⁷ Bureau fédéral du plan, Ibid.



6.8 L'aide sociale équivalente

L'aide sociale équivalente au revenu d'intégration n'est pas reprise dans les propositions de loi. Toutefois, le montant de l'aide est normalement aligné sur le RIS. Elle fait donc partie des allocations qui devaient être relevées au niveau du seuil de risque de pauvreté. Ce relèvement implique une charge supplémentaire pour les CPAS et le budget du SPP Intégration sociale (voir note de bas de page 31).

7 Méthode

7.1 Enseignements du traitement des précédentes demandes

7.1.1 Modifications des régimes de sécurité sociale

Volume des travaux liés aux tests

Le test de la troisième hypothèse de l'avis de 2012 a représenté un travail particulièrement complexe puisqu'elle impliquait la modification de plusieurs réglementations de sécurité sociale. Ces réglementations comportent de nombreuses dispositions qui visent à un équilibre entre les prestations et les conditions à remplir pour en bénéficier.

Chaque hypothèse doit faire l'objet d'une simulation particulière dans le modèle Mimosi du SPF Sécurité sociale. Si le nombre de paramètres modifiés augmente, cette simulation est plus lourde et plus difficile à interpréter.

Résultats des tests réalisés en 2012

Les estimations montraient qu'un alignement des allocations minimales de sécurité sociale sur le seuil de pauvreté aurait un coût systémique très important (10,8 milliards d'euros au lieu de 2,27 milliards d'euros en se limitant aux allocations de protection sociale, c'est-à-dire la 2^e hypothèse de l'avis de 2012).

Cette incidence financière est liée notamment aux effets d'aubaine pour toutes les personnes qui n'auraient pas pu bénéficier d'une augmentation des minima garantis par la protection sociale en raison de leurs autres revenus. Ce résultat traduisait une confusion entre la garantie d'une protection sociale équivalente au seuil de pauvreté (avec enquête sur les revenus) et l'octroi de cette garantie à tout bénéficiaire, en tout ou partie, d'une allocation sociale. En intégrant les allocations de sécurité sociale, la mesure touche ainsi des bénéficiaires qui n'appartiennent pas au groupe-cible²⁸.

L'introduction du seuil de pauvreté dans les réglementations de sécurité sociale conduit à des modifications importantes de celles-ci. L'équilibre entre les prestations et les conditions liées aux droits serait affecté comme expliqué au point 6.1.

Les régimes de sécurité sociale sont des instruments peu adaptés à l'objectif de politique publique visant à assurer un minimum de ressources. En effet, d'une part, ils sont moins efficaces (coût plus important pour un résultat équivalent) et d'autre part ils reposent sur

²⁸ C'est-à-dire les personnes qui disposent d'un revenu inférieur au seuil de pauvreté



des équilibres qui seraient altérés par l'introduction d'un seuil minimum général. Les instruments pertinents pour poursuivre l'objectif sont les allocations de protection sociale.

En conclusion, l'avis de 2012 a montré que l'intégration des régimes de sécurité sociale :

- augmente la complexité et le volume de travail ;
- produit des résultats peu satisfaisants.

7.1.2 Individualisation des droits

L'individualisation des droits qui était un des objectifs de la proposition de loi de 2012 est uniquement reprise (et même étendu aux enfants majeurs) dans la proposition 0473 (il est mentionné dans la proposition 0132, mais le contenu des propositions ne tient pas compte de cet objectif).

Cet objectif est difficile à concilier avec celui d'un relèvement des allocations au seuil européen de pauvreté calculé en fonction de la taille du ménage. En effet, dans ce cas toutes les ressources des personnes qui composent le ménage doivent être prises en compte pour le calcul.

En conclusion, l'individualisation des droits est un objectif qui ne concorde pas avec celui d'accorder un minimum de ressources à l'échelon du ménage.

7.2 Enjeux d'un avis relatif aux nouvelles propositions de loi

Des propositions de loi divergentes

Les cinq propositions de loi contiennent des mesures très différentes :

- Les allocations concernées ne sont pas identiques.
- Pour les mêmes allocations, les mesures proposées sont différentes.
- Le niveau auquel les allocations de sécurité sociale doivent être relevées ne concorde pas.
- Les définitions du ménage divergent pour calculer le minimum des ressources.

Une évaluation de toutes les hypothèses envisagées par ces propositions représenterait un travail considérable, souvent avec les mêmes réserves que celles émises à propos de la troisième hypothèse évaluée en 2012. Dans le même temps, il n'appartient pas à la Cour des comptes de privilégier une hypothèse à évaluer parmi celles contenues dans les cinq propositions.

Objectif commun aux propositions de loi

Les propositions de loi ont deux caractéristiques principales en commun :

- garantir à tous un minimum de ressources équivalent au seuil de pauvreté européen ;
- se situer à l'échelon des ménages pour déterminer ce minimum.

En ce qui concerne les allocations de protection sociale, les différentes propositions de loi sont assez proches. Le montant des allocations est relevé, mais les réglementations ne sont pas modifiées.



Conséquences des enseignements tirés de l'avis de 2012

Des conclusions tirées au point 7.1 découlent la réduction du champ de l'avis :

- Les régimes de sécurité sociale sont écartés de l'analyse.
- L'objectif d'individuation des droits n'est pas retenu.

7.3 Méthode pour traiter la demande d'avis

La Cour des comptes a privilégié l'objectif commun poursuivi par le législateur, qui est d'éviter que le système de protection sociale maintienne des bénéficiaires dans une situation de précarité au regard des seuils de pauvreté monétaire tels que définis par l'Union européenne. La méthode consiste donc à suivre l'objectif commun poursuivi par les propositions de loi.

Sur la base des enseignements de l'avis de 2012 et avec l'appui du SPF Sécurité sociale (le modèle Mimosi et la DG BeSoc, soutien et coordination politique), l'impact budgétaire de deux hypothèses a été évalué :

- 1^{re} hypothèse : un relèvement des allocations de protection sociale au seuil de pauvreté européen²⁹ en conservant les catégories actuelles de bénéficiaires : isolé, cohabitant et cohabitant avec charge de famille. Dans cette hypothèse, les bénéficiaires d'allocations de sécurité sociale inférieures à ce seuil sont identifiés comme nouveaux bénéficiaires, pour recevoir un complément à ces allocations.
- 2^e hypothèse : un relèvement des allocations de protection sociale au seuil européen du risque de pauvreté monétaire, en alignant les catégories de bénéficiaires sur celles définies par l'Union européenne. Le revenu minimum serait alors fonction de la composition du ménage : 1 pour le premier adulte (équivalent au revenu d'un isolé), 0,5 pour le deuxième adulte (et pour chaque enfant de plus de 14 ans) et 0,3 pour les enfants de moins de 14 ans.

La 1^{re} hypothèse permettrait une comparaison avec l'avis de 2012.

La 2^e hypothèse permettrait de tester l'alignement des catégories de bénéficiaires sur la définition du seuil européen de risque de pauvreté. Dans son avis de 2012, la Cour des comptes avait souligné que l'adoption de cette proposition de loi ne permettrait pas d'atteindre l'objectif qui est d'aligner les minimas garantis sur le seuil de pauvreté. Une variante à la 2^e hypothèse a également été testée dans laquelle les allocations familiales et les primes de scolarité sont incluses dans les revenus pris en considération pour la détermination de l'insuffisance des ressources.

²⁹ Pour l'ensemble des calculs, le plafond d'immunisation des revenus de l'allocation d'intégration des personnes handicapées (AI) est augmenté de manière parallèle à l'ARR. Cette augmentation permet d'éviter la diminution de l'allocation d'intégration qui découlerait d'un dépassement du plafond pour certaines personnes.

Ces deux hypothèses permettent de couvrir les différentes propositions de loi en se concentrant sur ce qu'elles ont en commun. Ils écartent les hypothèses dont les résultats attendus sont peu satisfaisants.

7.4 Modèle Mimosis du SPF Sécurité sociale

7.4.1 Utilisation du modèle Mimosis

Les avis délivrés par la Cour des comptes en 2008 et en 2012 s'étaient appuyés sur le modèle de simulation Mimosis (« *Microsimulation MOdel for Belgian Social Insurance Systems* ») élaboré par le SPF Sécurité sociale.

La Cour des comptes s'est, à nouveau, adressée au SPF Sécurité sociale afin que celui-ci réalise une estimation de l'incidence budgétaire des propositions de loi. Le document élaboré par le SPF Sécurité sociale pour répondre à la demande de la Cour des comptes est joint, en annexe de cet avis.

Pour les bénéficiaires d'allocations de protection sociale, le modèle Mimosis calcule les estimations de deux manières :

- Dans un premier temps, l'estimation est réalisée en considérant que seuls les individus recensés comme bénéficiaires de ces allocations sont susceptibles de la percevoir lorsque les montants sont augmentés.
- Dans un second temps, le modèle examine également si d'autres individus remplissent les conditions d'insuffisance de revenus en cas d'augmentation de ces allocations.

Dans le document du SPF Sécurité sociale, les deux hypothèses sont donc présentées en deux séries selon qu'il y a, ou non, estimation d'un apport de nouveaux bénéficiaires.

7.4.2 Présentation du modèle Mimosis-Belmod

Conception du modèle

Le système Mimosis utilisé pour l'avis de 2012 est à présent en train d'être intégré dans un projet plus large, Belmod, qui fait partie lui-même d'un modèle développé à l'échelle européenne, Euromod. Le système Mimosis est à présent alimenté par des données sur l'emploi et les revenus de l'année 2015 concernant environ 335.000 familles, ou 996.000 individus – c'est-à-dire environ 9% de la population belge (soit un échantillon représentatif à partir duquel les résultats des mesures testées peuvent être extrapolés à l'ensemble de la population). Cet échantillon provient du *Labour Market & Social Protection Datawarehouse* de la Banque carrefour de la sécurité sociale (BCSS). Cette base de données gérée par la BCSS contient les informations relatives aux prestations de travail et aux allocations sociales. Le modèle intègre la réglementation mise à jour jusqu'à 2019. Le modèle est utilisé pour simuler les réformes et en estimer l'incidence budgétaire.

Le modèle actualisé a permis de tester les hypothèses avec des données récentes et a produit, en outre, des résultats comparables aux précédents avis de la Cour des comptes.



Méthode de calcul

L'ensemble des réglementations pertinentes (chômage, pension, RIS...) sont traduites dans le modèle sous forme de paramètres, tels que, par exemple, les barèmes des indemnisations de chômage en fonction du salaire ou les modalités de calcul d'une pension de retraite.

Les calculs effectués grâce à ce modèle ne sont pas basés sur l'identification des allocations sociales dont bénéficient les ménages repris dans l'échantillon, mais sur les paramètres d'octroi de ces allocations, appliqués aux données de base disponibles. Par exemple, la pension d'un travailleur salarié sera recalculée sur la base de sa carrière et non sur la base de la pension qui lui a déjà été octroyée.

L'ensemble des données est arrêté à 2015. Pour neutraliser l'effet de l'inflation, les variations d'un paramètre sont calculées en pourcentage. Ainsi, si l'hypothèse à tester est une augmentation de 100 euros ou de 10 % du RIS en 2020, l'augmentation de 10 % est appliquée au RIS de 2015.

Ensuite, la simulation produit une estimation du budget de l'année 2015 à la suite de l'augmentation du RIS. Ce résultat est traduit sous forme de pourcentage de variation du budget 2015. Ce pourcentage d'augmentation est alors appliqué au budget de l'année 2020.

Avantages du modèle

La taille de l'échantillon, les conditions de son élaboration et la méthode de calcul justifient que les résultats obtenus pour l'échantillon puissent être extrapolés à l'ensemble de la population. En outre, en tant que modèle intégré, Mimosi présente certains avantages par rapport aux estimations basées sur les données concernant un domaine isolé de la protection sociale. En effet, ce modèle :

- prend en compte les effets en cascade des modifications (l'augmentation des allocations de chômage et des pensions a des conséquences sur le droit au RIS ou à la Grapa, l'estimation n'est donc pas basée uniquement sur les bénéficiaires recensés des allocations, mais permet aussi d'identifier les bénéficiaires potentiels) ;
- reconstitue les ménages, ce qui permet de prendre en compte les effets liés à la cohabitation ;
- calcule les effets retour, par exemple sur le plan fiscal ;
- permet de produire rapidement des résultats, sans collecte spécifique de données.

Enfin, les développeurs du modèle Mimosi confrontent régulièrement leurs résultats aux données réelles afin de corriger les erreurs éventuelles et de tenter d'expliquer les divergences.

L'avantage d'un système intégré concerne surtout le RIS et la Grapa pour lesquels la question n'est pas seulement l'augmentation du montant, mais aussi l'identification des nouveaux bénéficiaires. L'incidence d'une augmentation des allocations de sécurité sociale peut être plus facilement estimée de manière séparée car la population des bénéficiaires n'est pas modifiée par cette augmentation.



Limites du modèle

Surévaluation des bénéficiaires des allocations de protection sociale

Selon les domaines de la politique sociale concernés, les divergences sont plus ou moins importantes entre les simulations et les données externes. Le résultat d'une simulation et les données réelles diffèrent dans une mesure directement liée à la disponibilité des données nécessaires au calcul.

Le modèle Mimosi ne contient pas certaines données telles que les revenus mobiliers ou immobiliers, les salaires perçus à l'étranger, les rentes alimentaires, etc. Or ces revenus sont pris en considération dans le calcul des ressources qui précède l'octroi des allocations de protection sociale telles que le RIS ou la Grapa.

Il s'agit de la limite principale du modèle, à savoir, une surestimation de l'incidence budgétaire de toutes les allocations sociales pour lesquelles les revenus sont pris en considération.

En outre, le modèle Mimosi ne contient pas toutes les données personnelles qui conditionnent l'octroi des allocations. Par exemple, dans le régime de la Grapa, la condition de résidence ne peut pas être vérifiée dans le modèle. En effet, celui-ci ne contient pas les données relatives à l'historique du Registre national. Cela peut également induire une surestimation du nombre des bénéficiaires.

Sous-estimation du nombre de bénéficiaires

Afin de contenir l'impact de la surévaluation des montants due au fait que tous les revenus ne sont pas connus dans Mimosi, l'estimation des nouveaux bénéficiaires du RIS ou de la Grapa est limitée aux individus qui bénéficiaient déjà d'une allocation de sécurité sociale.

En outre, le mode de calcul implique également une sous-évaluation du nombre de bénéficiaires. En effet, l'estimation par le modèle des ressources d'un individu s'opère en fonction des revenus perçus sur une année. En réalité, le RIS ou la Grapa sont attribués sur une base mensuelle. Ainsi, si un individu a bénéficié d'un revenu suffisant pendant plusieurs mois, mais s'en trouve privé, il pourra en pratique bénéficier du RIS. Dans le modèle, toutefois, il sera exclu de ces allocations si ses ressources annuelles sont suffisantes.

L'estimation n'inclut pas l'effet de la crise de la covid-19 dès lors que les dépenses réalisées en 2018 sont utilisées pour réaliser celle-ci. Il en résulte une sous-estimation de l'augmentation des dépenses.

De plus, seuls les nouveaux bénéficiaires identifiés dans la 1^{re} hypothèse sont repris dans la 2^e hypothèse. L'insuffisance des ressources n'est donc établie que pour la personne qui a une famille à sa charge, alors que dans certains cas, l'insuffisance des ressources n'apparaîtrait qu'à l'échelon de la famille entière (pour les familles de taille importante par exemple).

Ces facteurs de sous-estimation sont cependant probablement compensés dans une large mesure par la surestimation de l'accroissement du groupe cible des bénéficiaires puisque le modèle Mimosi inclut parmi les nouveaux bénéficiaires toutes les personnes qui perçoivent une allocation de sécurité sociale.



7.4.3 Estimation budgétaire hors du modèle Mimosi

Comme en 2012, à titre de comparaison, le SPF Sécurité sociale a réalisé une estimation budgétaire hors du modèle Mimosi, à partir des statistiques du nombre de bénéficiaires des allocations. Ces calculs ne prennent pas en compte l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Ils doivent donc être comparés avec les simulations effectuées dans Mimosi sans apport de nouveaux bénéficiaires. Ces estimations figurent de manière détaillée dans le rapport du SPF Sécurité sociale joint en annexe et sont reprises de manière synthétique au point suivant de cet avis.

8 Résultats

Les résultats qui sont présentés s'appuient sur le rapport du SPF Sécurité sociale, joint en annexe de cet avis.

8.1 1^{re} Hypothèse

8.1.1 1^{re} Hypothèse sans apport de nouveaux bénéficiaires

Le tableau ci-dessous présente les résultats de la simulation dans le modèle Mimosi de la 1^{re} hypothèse sans apport de nouveaux bénéficiaires. Il s'agit donc de relever le montant des allocations de protection sociale au niveau du seuil de pauvreté pour les individus identifiés comme bénéficiaires dans le système.

Tableau 6 Résultats de la simulation pour la 1^{re} hypothèse sans apport de nouveaux bénéficiaires, en millions d'euros

Allocation	Réalisations 2018	Pourcentage d'augmentation dû aux mesures	Augmentation du budget 2018	Estimation augmentation budgétaire 2018	Estimation augmentation budgétaire 2019
RIS	1.244,4	30,62 %	381,1	320,8	322,2
ARR et AI	1.575,4	19,32 %	304,4	296,4	341,8
Grapa	567,6	5,55%	31,5	33,8	34,3
Total	3.387,40		717,0	651,0	698,3

Source : Rapport du SPF Sécurité sociale et calcul de la Cour des comptes

La 2^e colonne présente les dépenses réalisées en 2018 dans les différents systèmes de protection sociale : le RIS (en incluant l'aide sociale équivalente au RIS), la Grapa et les allocations pour personnes handicapées (ARR). Les 3^e et 4^e colonnes indiquent l'augmentation de ces dépenses simulée par le modèle à la suite de l'augmentation des allocations : en pourcentage (3^e colonne) et en valeur monétaire (4^e colonne – application du pourcentage d'augmentation au budget réalisé de 2018 présenté dans la 2^e colonne). La 5^e colonne reprend l'estimation du SPF Sécurité sociale de l'augmentation budgétaire à partir du nombre de bénéficiaires de l'année 2018 (hors du modèle de simulation). Dans la 6^e colonne, la Cour des comptes a réalisé le même calcul à partir du nombre de bénéficiaires de 2019.



L'État fédéral ne finance qu'une partie du RIS, l'autre part étant à la charge des CPAS. Selon des données du SPP Intégration sociale pour 2019, la part moyenne de l'État fédéral dans le financement s'élève à 76,4 %. Dans les tableaux qui suivent, les chiffres du RIS reprennent seulement la part financée par le budget fédéral.

L'estimation de l'augmentation des dépenses par le système Mimosiis est assez proche des estimations réalisées à partir du nombre de bénéficiaires en 2018 ou en 2019. Cette similitude atteste le caractère représentatif de l'échantillon sur lequel s'appuie le modèle Mimosiis.

Cette estimation peut être considérée comme la borne inférieure de l'incidence budgétaire des mesures reprises dans la 1^{re} hypothèse. En effet, il s'agit dans cette première étape de relever les allocations des bénéficiaires actuels des régimes considérés, sans intégrer de nouveaux bénéficiaires.

Les estimations budgétaires de la dernière colonne s'appuient sur le nombre de bénéficiaires du RIS en 2019. Elles ne tiennent donc pas compte de l'effet de la crise de la covid-19 sur le nombre de bénéficiaires du RIS³⁰.

8.1.2 1^{re} Hypothèse avec apport de nouveaux bénéficiaires

Le tableau 7 ci-dessous présente l'estimation de la 1^{re} hypothèse avec apport de nouveaux bénéficiaires. Le modèle Mimosiis identifie les personnes qui ne bénéficient pas des allocations de protection sociale, mais dont les revenus sont en dessous du seuil de pauvreté (c'est-à-dire dans cette hypothèse le niveau relevé des allocations). Ces personnes pourraient bénéficier d'un complément à leur revenu pour atteindre ce seuil. Il s'agit des nouveaux bénéficiaires des régimes considérés.

Le modèle Mimosiis tend à surestimer le nombre de nouveaux bénéficiaires car il ne contient pas les informations permettant de vérifier l'insuffisance des revenus (par exemple les revenus mobiliers ou immobiliers ou les revenus des travailleurs transfrontaliers). En pratique, certaines personnes dont les revenus répertoriés dans le système sont inférieurs au seuil disposent d'autres revenus et ne pourraient donc pas prétendre à une allocation de protection sociale.

En outre, le modèle ne tient pas compte des bénéficiaires potentiels qui ne font pas valoir leur droit. Certains bénéficiaires des régimes de sécurité sociale ne feraient en effet pas valoir leur droit à une allocation complémentaire dans un des régimes de protection sociale.

Pour limiter cette surestimation, le système Mimosiis limite le groupe des nouveaux bénéficiaires aux personnes qui sont déjà identifiées comme bénéficiaires d'un revenu issu d'une des branches de la sécurité sociale (chômage, maladie-invalidité, pension, etc.).

³⁰ Les CPAS s'attendent à une hausse de 10 % des demandes du RIS en 2020 (Le Soir, L'aide sociale a coûté 300 millions au fédéral, 25 juillet 2020). Cette augmentation du nombre de bénéficiaires risque de se poursuivre en 2021 à la suite de la crise économique.



Le tableau suivant indique le nombre de nouveaux bénéficiaires selon la simulation dans Mimosis et le pourcentage d'augmentation de ce nombre.

Tableau 7 Nombre de nouveaux bénéficiaires dans le système Mimosis

RIS	ARR	Grapa
187.542	38.411	1.555
+117,6%	+33,9%	+1,4%

Source : Rapport du SPF Sécurité sociale

Le tableau suivant donne les résultats de la simulation avec de nouveaux bénéficiaires.

Tableau 8 Résultats de la simulation pour la 1^{re} hypothèse avec apport de nouveaux bénéficiaires, en millions d'euros

Allocation	Réalisations 2018	Pourcentage d'augmentation dû aux mesures	Augmentation simulée du budget 2018
RIS	1.244,4	72,09 %	897,1
ARR et AI	1.575,4	28,47 %	448,5
Grapa	567,6	5,59%	31,7
Total	3.387,40		1.377,3

Source : Rapport du SPF Sécurité sociale et calcul de la Cour des comptes

La 2^e colonne, analogue à celle du tableau 6, reprend les budgets de référence de 2018. Les troisième et quatrième colonnes indiquent l'augmentation de ces dépenses simulée par le modèle à la suite de l'augmentation des allocations et du nombre de bénéficiaires : en pourcentage (3^e colonne) et en valeur monétaire (4^e colonne – application du pourcentage à la 2^e colonne).

C'est surtout le budget du RIS qui augmente. En effet, les bénéficiaires d'allocations de sécurité sociale dont l'allocation est inférieure au seuil de pauvreté sont sélectionnés comme nouveaux bénéficiaires du RIS (en complément de leur allocation). Le budget de l'ARR augmente moins car seules les personnes reconnues comme handicapées peuvent prétendre à cette allocation. Le nombre de nouveaux bénéficiaires de la Grapa est très faible. Les nouveaux bénéficiaires potentiels pour ce régime sont les personnes de plus de 65 ans qui perçoivent une allocation sociale, c'est-à-dire une pension. En pratique, beaucoup personnes de ce groupe-cible perçoivent déjà un complément de la Grapa en plus de leur pension.

L'estimation de l'augmentation avec apport de nouveaux bénéficiaires donne la borne supérieure de l'incidence de la mesure puisqu'elle inclut l'hypothèse d'un élargissement maximal du groupe-cible.



8.1.3 Conclusion de la 1^{re} hypothèse

La Cour des comptes estime que la mesure visée par la 1^{re} hypothèse, un relèvement au niveau du seuil de pauvreté des allocations de protection sociale, aurait une incidence financière comprise entre 717,0 millions d'euros (soit 21,2 % de l'ensemble des dépenses concernées) et 1.377,3 millions d'euros (soit 40,7 % de l'ensemble des dépenses concernées)³¹. Cette estimation se situe dans un ordre de grandeur comparable à celle réalisée par le Bureau du plan en 2018 qui évaluait les dépenses liées au relèvement des allocations de protection sociale au seuil de pauvreté à 1.044 millions d'euros et le relèvement de l'ensemble des allocations sociales à 1.703 millions d'euros (voir le point 3.5). Concernant la borne inférieure, le montant plus élevé de l'estimation du Bureau du plan s'explique d'une part par l'utilisation d'un montant indexé du seuil de pauvreté qui implique une augmentation des allocations d'un pourcentage plus élevé et d'autre part par l'inclusion de l'incidence financière de l'augmentation du RIS sur les CPAS. Concernant³² la borne supérieure, le montant plus élevé s'explique en outre par le coût plus élevé d'un relèvement des allocations de sécurité sociale (voir le point 7.1).

8.2 2^e Hypothèse

Selon la 2^e hypothèse, l'augmentation des allocations de protection sociale dépend de la taille du ménage. Ainsi pour les personnes avec charge de famille, le montant de l'allocation est égal à l'allocation d'un isolé multipliée par $(1 + 0,5 \times \text{nombre d'adultes à charge} + 0,3 \times \text{nombre d'enfants à charge})$. Pour une famille de deux adultes avec deux enfants, le coefficient est donc : $1 + 0,5 + 2 \times 0,3 = 2,1$.

L'allocation des personnes cohabitantes augmente également, puisqu'un ménage composé de deux adultes doit percevoir un revenu égal à 1,5 le revenu d'un isolé (au lieu de 1,33 dans la réglementation actuelle).

Pour les calculs, le SPF Sécurité sociale est parti des résultats de la simulation pour la 1^{re} hypothèse. Pour les catégories dont le montant de l'allocation est modifié (cohabitant et personnes avec charge de famille), un coefficient de correction est appliqué aux résultats de cette première simulation.

Pour les cohabitants, le coefficient de correction est de 1,125 (soit $1,5/1,33$). Pour les personnes avec charge de famille, le coefficient dépend de la taille de la famille. Ainsi, pour une famille de deux adultes et deux enfants, ce coefficient de correction est $2,1/1,35 = 1,55$. Le coefficient de correction appliqué à l'ensemble de la catégorie des personnes avec charge de famille est la moyenne pondérée des coefficients applicables aux types de famille les plus courants dans les régimes considérés. Pour le RIS, par exemple, 9% des familles sont composées de deux

³¹ L'augmentation du RIS impliquerait aussi une augmentation du budget des CPAS comprise entre 90,0 millions d'euros et 211,7 millions d'euros.

³² La borne supérieure de l'estimation n'est pas tout à fait similaire à celle du Bureau du plan. En effet, dans celle-ci le relèvement concerne aussi certains minima de la sécurité sociale et pas seulement les allocations de protection sociale. Toutefois, comme la population des nouveaux bénéficiaires dans le système Mimosi est composée des personnes qui perçoivent une allocation de sécurité sociale inférieure au seuil de pauvreté, les groupes cibles concernés par l'augmentation des minima se recoupent. Ce recoupement rend donc la comparaison pertinente.



adultes et deux enfants. Pour le calcul de la moyenne, cette proportion est donc multipliée par 1,55³³.

Dans une variante de la 2^e hypothèse, les allocations familiales et les primes de scolarité ont été incluses dans les revenus pris en considération pour l'octroi des allocations de protection sociale. Dans la réglementation actuelle, ces revenus sont immunisés lors du calcul des ressources des demandeurs d'une allocation. Les propositions de loi ne proposent pas de modifier la réglementation à ce sujet. Toutefois, pour le calcul du seuil de pauvreté européen, ces revenus sont inclus dans le revenu disponible. Si l'objectif poursuivi est de garantir un revenu égal à ce seuil, le calcul devrait donc les inclure. C'est pour cela que la Cour des comptes a demandé au SPF Sécurité sociale de calculer l'incidence budgétaire des mesures proposées dans l'hypothèse où les allocations familiales seraient prises en compte dans les ressources.

8.2.1 2^e Hypothèse sans apport de nouveaux bénéficiaires

Le tableau suivant présente le résultat de la 2^e hypothèse sans apport de nouveaux bénéficiaires. Les résultats sont détaillés par catégorie de bénéficiaires.

Tableau 9 Résultats de la simulation pour la 2^e hypothèse sans apport de nouveaux bénéficiaires, en millions d'euros

Catégorie	Simulation Hypothèse 1	Simulation Hypothèse 2	Différence H2-H1	Estimation augmentation 2019
RIS				
Cohabitants	71,0	79,9	8,9	83,2
Isolés	148,3	148,3	0,0	122,9
Personnes avec charge de famille	161,8	215,8	54,0	166,8
Total RIS	381,1	443,9	62,9	372,9
ARR				
Cohabitants	84,1	94,6	10,5	47,8
Isolés	128,4	128,4	0	127,8
Personnes avec charge de famille	91,9	113,4	29,0	211,0
Total ARR	304,4	336,4	32,0	386,6

³³ Pour simplifier la simulation, le SPF a retenu les cinq types de famille les plus fréquents pour chaque allocation. Pour les autres familles (qui sont de plus grande taille), le coefficient de correction le plus élevé a été retenu pour la moyenne pondérée.



Catégorie	Simulation Hypothèse 1	Simulation Hypothèse 2	Différence H2-H1	Estimation augmentation 2019
Grapa (*)				
Total Grapa	31,5	32,2	0,7	35,2
Total général	717,0	812,5	95,6	794,7

(*) Dans l'échantillon du modèle Mimosi, 98 % des bénéficiaires de la Grapa au taux majoré (personnes isolées) vivent effectivement seuls. Cela n'est donc pas pertinent de simuler l'augmentation de leur revenu en fonction de la taille de la famille. La légère différence entre les deux hypothèses s'explique par l'application du coefficient de 1,13 aux cohabitants.

Source : Rapport du SPF Sécurité sociale et calcul de la Cour des comptes

La 2^e colonne présente le résultat de la 1^{re} hypothèse dans le modèle Mimosi, la 3^e colonne le résultat de la 2^e hypothèse dans le modèle. La 5^e colonne reprend l'estimation de la Cour des comptes en lui appliquant le coefficient de correction.

L'augmentation supplémentaire des dépenses liée au calcul des allocations en fonction de la taille de la famille s'élève pour l'ensemble de la protection sociale à 95,6 millions d'euros (dont 62,9 millions d'euros pour le RIS et 32,0 millions d'euros pour l'ARR), soit une augmentation du budget de 13,3 % par rapport à la 1^{re} hypothèse.

Pour certaines familles, composées notamment d'un adulte avec un ou deux enfants, l'augmentation de l'allocation n'est pas très importante (elle peut même diminuer par rapport à la 1^{re} hypothèse dans le cas d'un adulte avec un enfant). Pour les cinq types de famille les plus courants, l'augmentation du revenu est en moyenne de 20,1 % pour le RIS et de 17,0 % pour l'ARR. Pour l'ensemble des familles, l'augmentation moyenne est de 33,4 % pour le RIS et de 23,1 % pour l'ARR.

L'augmentation de revenu concerne surtout les personnes avec charge de famille (c'est-à-dire 28,5 % des bénéficiaires du RIS et 39,9 % des bénéficiaires de l'ARR, voir le point 3.3).

L'estimation de l'augmentation des dépenses sans apport de nouveaux bénéficiaires donne, comme pour la 1^{re} hypothèse, la borne inférieure de l'incidence de la mesure puisqu'elle suppose que le groupe-cible n'est pas élargi.

8.2.2 2^e Hypothèse avec apport de nouveaux bénéficiaires

Le tableau suivant présente le résultat de la 2^e hypothèse avec apport de nouveaux bénéficiaires. Les résultats sont détaillés par catégorie de bénéficiaires.



Tableau 10 Résultats de la simulation pour la 2e hypothèse avec apport de nouveaux bénéficiaires, en millions d'euros

Catégorie	Simulation Hypothèse 1	Simulation Hypothèse 2	Différence
RIS			
Cohabitants	116,5	131,1	14,6
Isolés	359,3	359,3	0,0
Personnes avec charge de famille	421,3	531,0	109,7
Total RIS	897,1	1.021,4	124,3
ARR			
Cohabitants	92,5	104,1	11,6
Isolés	173,1	173,1	0
Personnes avec charge de famille	182,9	220,3	37,4
Total ARR	448,6	497,5	48,9
Total Grapa	31,7	32,5	0,8
Total général	1.377,4	1.551,4	174,0

Source : Rapport du SPF Sécurité sociale et calcul de la Cour des comptes

La 2^e colonne présente le résultat de la 1^{re} hypothèse dans le modèle Mimosi, la 3^e colonne le résultat de la 2^e hypothèse dans le modèle.

Pour rappel, les nouveaux bénéficiaires sont ceux qui ont été identifiés pour la 1^{re} hypothèse.

L'augmentation supplémentaire des dépenses liée au calcul des allocations en fonction de la taille de la famille s'élève à 174,0 millions d'euros (dont 124,3 millions d'euros pour le RIS et à 48,9 millions d'euros pour l'ARR). Il s'agit d'une augmentation supplémentaire de 12,6 % par rapport à la 1^{re} hypothèse avec apport de nouveaux bénéficiaires.

Comme pour la 1^{re} hypothèse, l'estimation de l'augmentation des dépenses avec apport de nouveaux bénéficiaires donne la borne supérieure de l'incidence de la mesure puisqu'elle inclut l'hypothèse d'un élargissement maximal du groupe-cible.

8.2.3 2^e Hypothèse en incluant les allocations familiales et les primes de scolarité

Pour estimer l'incidence d'une prise en compte des allocations familiales et des primes de scolarité dans le calcul des ressources, le SPF Sécurité sociale a calculé le montant des

allocations familiales perçues par les personnes avec charge de famille pour le RIS et l'ARR³⁴. Ce montant est ensuite déduit de l'augmentation des dépenses liées aux mesures. En effet, si les revenus liés aux allocations familiales et les primes de scolarité n'étaient plus immunisés dans le calcul des ressources pour la détermination du RIS ou de l'ARR, il en résulterait une baisse de ces allocations.

Le tableau qui suit présente le résultat de la simulation pour cette variante de l'hypothèse 2 (hypothèse 2b).

Tableau 11 Résultats de la simulation pour la 2e hypothèse en incluant les allocations familiales et les primes de scolarité, en millions d'euros

	Hypothèse 1	Hypothèse 2 a	Hypothèse 2 b	Différence 2a-2b
RIS, sans nouveaux bénéficiaires	381,1	443,8	206,8	237,1
ARR, sans nouveaux bénéficiaires	304,4	336,4	229,4	107,0
Total, sans nouveaux bénéficiaires	685,5	780,2	436,2	344,1
RIS, avec nouveaux bénéficiaires	897,1	1.021,4	684,4	337,0
ARR, avec nouveaux bénéficiaires	448,6	497,5	420,1	77,4
Total, avec nouveaux bénéficiaires	1.345,7	1.518,9	1.104,5	414,4

Source : Rapport du SPF Sécurité sociale et calcul de la Cour des comptes

Dans le tableau qui précède, la 2^e colonne présente les résultats de la 1^{re} hypothèse, la 3^e colonne ceux de la 2^e hypothèse sans tenir compte des allocations familiales et des primes de scolarité (hypothèse 2a) et la 4^e colonne ceux de la variante de la 2^e hypothèse en incluant les allocations familiales et les primes de scolarité (hypothèse 2b). La 5^e colonne est la différence entre les hypothèses 2a et 2b.

En incluant le budget de la Grapa qui n'est pas influencé par cette mesure, le total sans nouveaux bénéficiaires s'élève à 468,4 millions d'euros (soit 57,6 % de l'hypothèse 2a) et le total avec nouveaux bénéficiaires à 1.137,0 millions d'euros (soit 73,3 % de l'hypothèse 2a).

L'inclusion des allocations familiales dans les ressources du ménage diminue le coût des mesures. Les dépenses supplémentaires sont même inférieures à celles qui résulteraient de

³⁴ Comme indiqué plus haut, les bénéficiaires de la Grapa sont presque tous isolés ou cohabitants.



la mise en œuvre de la 1^{re} hypothèse (c'est-à-dire sans augmentation des allocations en fonction de la taille de la famille).

Pour une famille de deux adultes avec deux enfants, le relèvement de l'allocation au seuil de pauvreté du ménage (Hypothèse 2a) correspond à un revenu mensuel de 2.487,0 euros (2.1 x 1.184,29 euros). En supposant que le ménage réside en Région de Bruxelles-Capitale, les allocations familiales pour deux enfants s'élèveraient à 420 euros par mois et les primes de scolarité à 8,3 euros (calculées sur une base mensuelle). En appliquant la condition de revenu de l'hypothèse 2b, le revenu serait de 2.487 euros - 428,3 euros, soit 2.058,7 euros (- 17,2 % par rapport à l'hypothèse 2a). En comparant au revenu actuel d'un cohabitant avec charge de famille (1.295,91 euros), le revenu serait de 1.600,5 euros dans l'hypothèse 1 (+23,5%), de 2.487,0 euros dans l'hypothèse 2a (+91,2 %) et de 2.058,7 euros dans l'hypothèse 2b (+58,9 %).

8.2.4 Conclusions de la 2^e hypothèse

La Cour des comptes estime que la mesure visée par la 2^e hypothèse, un relèvement au niveau du seuil de pauvreté des allocations de protection sociale en fonction de la taille du ménage, aurait une incidence financière comprise entre 812,5 millions d'euros (soit 24,0 % de l'ensemble des dépenses concernées) et 1.551,4 millions d'euros (soit 45,8 % de l'ensemble des dépenses concernées). L'augmentation supplémentaire des dépenses par rapport à la 1^{re} hypothèse (relèvement des allocations sans tenir compte de la taille de la famille) est comprise entre 95,6 millions d'euros (13,3 %) et 174,0 millions d'euros (12,6 %).

En faisant l'hypothèse d'une prise en compte des allocations familiales et les primes de scolarité pour le calcul des ressources lors de l'examen du droit aux allocations de protection sociale, la Cour des comptes estime que l'incidence budgétaire serait comprise entre 468,4 millions d'euros (soit 13,8 % de l'ensemble des dépenses concernées) et 1.137,0 millions d'euros (soit 33,6 % de l'ensemble des dépenses concernées). Les dépenses estimées seraient dans ce cas inférieures à celles liées à la mise en œuvre de la 1^{re} hypothèse, un relèvement de l'ensemble des allocations au niveau du seuil de pauvreté.

8.3 Nombre de bénéficiaires affectés par les mesures

Le tableau suivant indique le nombre de personnes qui bénéficieraient de l'augmentation de revenu sur la base de l'estimation dans le modèle Mimosi³⁵. La 2^e colonne indique le nombre de bénéficiaires actuels dans les différents régimes qui verraient leur allocation augmenter. La 3^e colonne indique le nombre potentiel de nouveaux bénéficiaires qui pourraient percevoir une augmentation de revenu alors qu'ils ne bénéficient pas d'une des allocations visées.

Allocation de protection sociale	Bénéficiaires actuels	Nouveaux bénéficiaires en cas d'alignement sur les seuils de pauvreté
RIS	159.434	+ 187.542
ARR	113.280	+ 38.411
Grapa	108.159	+ 1.555

³⁵ L'estimation de l'augmentation des bénéficiaires concerne les différentes hypothèses. Le groupe cible des nouveaux bénéficiaires potentiels dans Mimosi est en effet identique. La taille de ce groupe est dans toutes les hypothèses surestimée et détermine la borne supérieure de l'estimation.



Advies van het Rekenhof

Budgettaire weerslag van de wetsvoorstellen DOC 55 0132, 0473, 0622, 0623 en 0624 ertoe strekkende de sociale uitkeringen op te trekken tot de armoedegrens

Goedgekeurd in de algemene vergadering van 25 november 2020.

SYNTHESE VAN HET ADVIES VAN HET REKENHOF

Geteste hypothese	Budgettaire weerslag
Optrekken van de uitkeringen voor sociale bescherming tot aan de armoedegrens met behoud van de huidige categorieën van gerechtigden (alleenstaanden, samenwonenden, samenwonenden met gezinslast) (punt 8.1 – 1 ^e hypothese)	Geraamde jaarlijkse budgettaire impact: tussen 717,0 miljoen euro (zijnde 21,2 % van alle uitgaven in kwestie) en 1.377,3 miljoen euro (zijnde 40,7 % van alle uitgaven in kwestie)
Optrekken van de uitkeringen voor sociale bescherming tot aan de armoedegrens door het bedrag van de uitkeringen te berekenen op basis van de gezinsgrootte (punt 8.2 – 2 ^e hypothese)	Geraamde jaarlijkse budgettaire impact: tussen 812,5 miljoen euro (zijnde 24,0 % van alle uitgaven in kwestie) en 1.551,4 miljoen euro (zijnde 45,8 % van alle uitgaven in kwestie)
Optrekken van de uitkeringen voor sociale bescherming tot aan de armoedegrens door het bedrag van de uitkeringen te berekenen op basis van de gezinsgrootte en in de berekening de kinderbijslag en de schoolpremie mee te nemen (punt 8.2 – 2 ^e hypothese, variante).	Geraamde jaarlijkse budgettaire impact: tussen 468,4 miljoen euro (zijnde 13,8 % van alle uitgaven in kwestie) en 1.137,0 miljoen euro (zijnde 33,6 % van alle uitgaven in kwestie)

Opdracht

De voorzitter van de Kamer heeft het Rekenhof per brief van 4 maart 2020 gevraagd de financiële weerslag te ramen van vijf wetsvoorstellen die worden onderzocht door de commissie voor de Sociale Zaken, Werk en Pensioenen. Die vijf wetsvoorstellen hebben als



gemeenschappelijk kenmerk dat ze de minima van bepaalde sociale uitkeringen op één lijn brengen met de Europese armoederisicogrens. De wetsvoorstellen trekken de sociale minima op, maar beogen ook de rechten te definiëren op basis van de gezinsgrootte.

Het Rekenhof had reeds in 2008 en 2012 adviezen geformuleerd over wetsvoorstellen die de sociale minima wilden optrekken tot de armoedegrens.

Europese armoedegrens

De EU-Silc-enquête (*European Union – Statistics on Income and Living Conditions*) heeft betrekking op de inkomens en de levensomstandigheden, en biedt de mogelijkheid een stand van zaken op te maken van de armoede en de sociale uitsluiting. Het zijn de beschikbare inkomens, d.w.z. na alle overdrachten, die in aanmerking worden genomen.

De Europese armoedegrens stemt voor een alleenstaande overeen met 60 % van het mediane inkomen. Daar het mediane jaarinkomen voor 2018 23.686 euro beloopt, is de grens voor een alleenstaande 14.212 euro, d.i. een maandelijks inkomen van 1.184 euro.

De armoedegrens wordt berekend op basis van de gezinsgrootte: met een wegingscoëfficiënt van 1 voor de eerste volwassene (gelijk aan het inkomen van een alleenstaande), van 0,5 voor de tweede volwassene (en voor elk kind ouder dan 14 jaar) en van 0,3 voor kinderen jonger dan 14 jaar. Voor een gezin bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen jonger dan 14 jaar bedraagt de grens dus 29.844 euro ($2,1 \times 14.212$ euro).

Het Rekenhof onderstreept bepaalde moeilijkheden die samenhangen met het gebruik van de armoedegrens om de uitkeringen te bepalen:

- Er zouden heel wat aanpassingen moeten worden aangebracht in de regelgeving en dat zou meer werklast meebrengen voor de administraties die de situatie van de gezinnen zouden moeten controleren.
- De kinderbijslag en de schoolpremies zijn opgenomen in het beschikbaar inkomen dat door de Silc-enquête wordt gemeten. Deze meetellen in de berekening om de ontoereikendheid van de middelen te bepalen, is een politieke keuze en heeft ook een invloed op de budgettaire impact ervan.
- De benadering van het begrip « inkomsten » in de Silc-enquête, die werd ontworpen voor macro-economische metingen, stemt niet volledig overeen met de benadering van de notie « inkomsten » waarin de stelsels voor sociale bescherming en sociale zekerheid voorzien.

Methode van het Rekenhof

Het Rekenhof heeft in een brief van 13 mei 2020 aan de voorzitter van de Kamer zijn methode uiteengezet waarmee de vraag om advies zal worden behandeld. Deze methode concentreert zich op de door de wetsvoorstellen beoogde doelstellingen, zonder elk van de maatregelen die ze bevatten apart te onderzoeken. Het Rekenhof heeft zich net als in 2008 en 2012 gebaseerd op het Mimosi-simulatiemodel van de FOD Sociale Zekerheid.

Uit het advies van 2012 bleek dat de berekeningen in samenhang met het optrekken van de socialezekerheidsuitkeringen heel wat werk vergden. Deze maatregel zou bovendien een



heel hoge systeemkost gehad hebben, inzonderheid wegens de mogelijke buitenkansen als de toekenning van de sociale minima niet werd gekoppeld aan een meting van de ontoereikendheid van de inkomsten. Het Rekenhof had geconcludeerd dat de uitkeringen voor sociale bescherming (leefloon, Inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten (IVT)) de meest relevante en efficiënte instrumenten zijn om een met de armoedegrens overeenkomend inkomen te waarborgen.

Sommige wetsvoorstellen behouden de doelstelling om de sociale rechten te individualiseren, net zoals in het wetsvoorstel dat werd onderzocht in het advies van 2012. De individualisering van rechten is echter een doelstelling die niet overeenstemt met de doelstelling om een minimum aan bestaansmiddelen op gezinsniveau toe te kennen.

De methode waarvoor het Rekenhof geopteerd heeft, beoogt de twee gemeenschappelijke doelstellingen van de wetsvoorstellen te onderzoeken, namelijk iedereen een minimum aan bestaansmiddelen waarborgen dat gelijk is aan de Europese armoedegrens en uitgaan van het gezinsniveau om dat minimum te bepalen. De socialezekerheidsstelsels worden uit de analyse geweerd en de doelstelling inzake individualisering van de rechten wordt om de bovenvermelde redenen niet in aanmerking genomen.

Er werden dus twee hypothesen geëvalueerd:

- 1^e hypothese: het optrekken van de uitkeringen voor sociale bescherming tot de Europese armoedegrens met behoud van de huidige categorieën van gerechtigden, namelijk alleenstaanden, samenwonenden en samenwonenden met gezinslast. In die hypothese worden personen met een socialezekerheidsuitkering onder die drempel als nieuwe gerechtigden geïdentificeerd, zodat ze een aanvulling ontvangen bovenop die uitkeringen;
- 2^e hypothese: het optrekken van de uitkeringen voor sociale bescherming tot op het niveau van de Europese risicodrempel voor monetaire armoede, waarbij de categorieën van gerechtigden worden geharmoniseerd met de door de Europese Unie gedefinieerde categorieën. Het minimuminkomen zou dan afhangen van de gezinssamenstelling: 1 voor de eerste volwassene (gelijk aan het inkomen van een alleenstaande), 0,5 voor de tweede volwassene (en voor elk kind ouder dan 14 jaar) en 0,3 voor kinderen jonger dan 14 jaar.

Resultaten van de ramingen

De FOD Sociale Zekerheid heeft de twee in aanmerking genomen hypothesen gesimuleerd in het Mimosi-model. Voor elk van die hypothesen werd de raming eerst uitgevoerd zonder instroom van nieuwe gerechtigden, d.w.z. door de uitkeringen van de in het Mimosi-systeem geïdentificeerde gerechtigden van de stelsels voor sociale bescherming op te trekken tot het niveau van de armoedegrens. In een tweede fase werd de raming uitgevoerd met instroom van nieuwe gerechtigden, d.w.z. door een inkomensverhoging toe te kennen aan alle personen die een socialezekerheidsuitkering genieten, maar waarvan de inkomens lager liggen dan de grens¹. Die simulatie is een overschatting van het aantal nieuwe gerechtigden,

¹ Rekening houdend met de methodologische keuzes impliceert de verruiming van de doelgroep dat bepaalde gerechtigden volledig of gedeeltelijk van het socialezekerheidsstelsel overgaan naar het stelsel van sociale bescherming.



omdat met het Mimosis-model de ontoereikendheid van de inkomens niet kan worden gemeten. Die voorwaarde moet evenwel vervuld zijn om de uitkeringen voor sociale bescherming te genieten.

Het Rekenhof ging er voor zijn raming van uit dat de ondergrens van de raming de stijging van de uitgaven zonder nieuwe gerechtigden was en de bovengrens de stijging van de uitgaven met instroom van nieuwe gerechtigden aangezien deze de hypothese van de maximale verruiming van de doelgroep omvat.

Het Rekenhof is van oordeel dat de maatregel beoogd in de 1^e hypothese, namelijk het optrekken van de uitkeringen voor sociale bescherming tot het niveau van de armoedegrens, een financiële impact zou hebben tussen 717,0 miljoen euro (d.i. 21,2 % van alle uitgaven in kwestie) en 1.377,3 miljoen euro (d.i. 40,7 % van alle uitgaven in kwestie)².

Het Rekenhof is van oordeel dat de maatregel beoogd in de 2^e hypothese, namelijk het optrekken van de uitkeringen voor sociale bescherming tot de armoedegrens op basis van de gezinsgrootte, een financiële impact zou hebben tussen 812,5 miljoen euro (zijnde 24,0 % van alle uitgaven in kwestie) en 1.551,4 miljoen euro (zijnde 45,8 % van alle uitgaven in kwestie). De extra stijging van de uitgaven ten opzichte van de 1^e hypothese (optrekken van de uitkeringen zonder rekening te houden met de gezinsgrootte) ligt tussen 95,6 miljoen euro (13,3 %) en 174,0 miljoen euro (12,6 %).

In de veronderstelling dat de kinderbijslag en de schoolpremies in aanmerking worden genomen voor de berekening van de bestaansmiddelen bij het onderzoek van het recht op uitkeringen voor sociale bescherming is het Rekenhof van oordeel dat de budgettaire impact zou liggen tussen 468,4 miljoen euro (zijnde 13,8 % van alle uitgaven in kwestie) en 1.137,0 miljoen euro (zijnde 33,6 % van alle uitgaven in kwestie).

Voor de 1^e hypothese zouden de fiscale terugverdieneffecten in het eerste jaar liggen tussen 215,1 miljoen euro en 413,2 miljoen euro. Voor de 2^e hypothese zouden die terugverdieneffecten liggen tussen 243,8 miljoen euro en 465,4 miljoen euro.

De raming houdt geen rekening met de effecten van de COVID-19-crisis. De budgettaire weerslag van de maatregelen zou dus onderschat kunnen zijn.

Advies van het Rekenhof

Inhoud

1	Inleiding	
	Erreur ! Signet non défini.	
2	Antecedenten.....	7

² De verhoging van het leefloon zou ook een verhoging van het budget van de OCMW's impliceren tussen 90,0 miljoen euro en 211,7 miljoen euro.



2.1	Advies van 2008 – Wetsvoorstel 52 0051 van 13 juli 2007.....	7
2.2	Advies van 2012 – Wetsvoorstel 53 0319 van 7 oktober 2010	7
3	Door de vijf onderzochte wetsvoorstellen voorgestelde maatregelen	9
3.1	Voorstel 0132.....	9
3.2	Voorstel 0473.....	9
3.3	Voorstellen 0622 tot 0624.....	10
3.4	Gemeenschappelijke punten en verschillen tussen de wetsvoorstellen	11
4	Definitie van de armoederisicogrens	Erreur ! Signet non défini.
4.1	Strategie Europa 2020	12
4.2	EU-Silc-enquête 2018.....	13
5	Beleidsmaatregelen inzake armoedebestrijding.....	Erreur ! Signet non défini.
5.1	Uitkeringen voor sociale bescherming.....	14
	Recht op maatschappelijke integratie.....	15
	De IGO 15	
	Tegemoetkomingen aan personen met een handicap	16
5.2	Wet betreffende het generatiepact	16
5.3	Evolutie van het bedrag van de uitkeringen voor sociale bescherming sedert 2012 ..	17
5.4	Evolutie van het aantal gerechtigden van sociale bescherming.....	18
5.4.1	Stijging van het aantal leefloongerechtigden sinds de vorige adviezen.....	18
5.4.2	Recht op sociale bijstand	19
5.4.3	IGO	20
5.4.4	Inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap.....	21
5.5	Raming van het Planbureau	21
6	Commentaar van het Rekenhof.....	22
6.1	Onderscheid tussen het optrekken van de uitkeringen voor sociale bescherming en de socialezekerheidsuitkeringen.....	22
6.2	Moeilijkheden die samenhangen met het bepalen van de uitkeringen op gezinsniveau	23
6.3	Inaanmerkingneming van de kinderbijslag en van de schoolpremies.....	24
6.4	Relevantie van de armoedegrens als referentie voor de sociale minima.....	26
6.5	Koppeling van de uitkeringen voor sociale bescherming aan de welvaart	26
6.6	Terugverdieneffecten.....	26
6.7	Overschatting van het aantal gerechtigden	27
6.8	Equivalente sociale bijstand	27



7	Methode.....	27
7.1	<i>Wat kwam er naar voren uit de afhandeling van de vorige vragen?</i>	27
7.1.1	Wijzigingen van de socialezekerheidsstelsels.....	27
7.1.2	Individualisering van de rechten.....	28
7.2	<i>De inzet van een advies over de nieuwe wetsvoorstellen</i>	28
7.3	<i>Methode voor de afhandeling van de adviesaanvraag</i>	29
7.4	<i>Mimosis-model van de FOD Sociale Zekerheid</i>	30
7.4.1	Gebruik van het Mimosis-model	30
7.4.2	Voorstelling van het model Mimosis-Belmod.....	30
7.4.3	Budgettaire raming buiten het Mimosis-model	33
8	Resultaten	27
8.1	<i>1^e Hypothese</i>	33
8.1.1	1 ^e Hypothese zonder instroom van nieuwe gerechtigden	33
8.1.2	1 ^e Hypothese met instroom van nieuwe gerechtigden.....	35
8.1.3	Conclusie van de 1 ^e hypothese.....	37
8.2	<i>2^e Hypothese</i>	38
8.2.1	2 ^e Hypothese zonder instroom van nieuwe gerechtigden.....	39
8.2.2	2 ^e Hypothese met instroom van nieuwe gerechtigden	40
8.2.3	2 ^e Hypothese inclusief de kinderbijslag en de schoolpremies	41
8.2.4	Conclusies van de 2 ^e hypothese.....	40
8.3	<i>Aantal gerechtigden die de maatregelen genieten</i>	41

1. Inleiding

De voorzitter van de Kamer heeft het Rekenhof per brief van 4 maart 2020 gevraagd de financiële weerslag te ramen van vijf wetsvoorstellen die worden onderzocht door de commissie voor de Sociale Zaken, Werk en Pensioenen. Deze vraag wordt geformuleerd met toepassing van artikel 79 van het reglement van de Kamer.

Het gaat om de volgende wetsvoorstellen:

- Wetsvoorstel van 16 juli 2019 tot verhoging van het niveau van sociale bescherming tot minstens de armoederisicogrens, ingediend door de heer Frédéric Daerden c.s. (DOC 55 0132/001);
- Wetsvoorstel van 1 oktober 2019 tot wijziging van de regelgeving met het oog op het optrekken van bepaalde uitkeringen tot op het niveau van de Europese armoedegrens, ingediend door de heer Raoul Hedebouw c.s. (DOC 55 0473/001);
- Wetsvoorstel van 17 oktober 2019 tot wijziging van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, wat de minimumbedragen van een ziekte-uitkering betreft, ingediend door mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 55 0622/001);



- Wetsvoorstel van 17 oktober 2019 tot wijziging van de regelgeving met het oog op het optrekken van de uitkeringen voor gezinnen tot op het niveau van de Europese armoededrempel, ingediend door mevrouw Nahima Lanjri (DOC 55 0623/001);
- Wetsvoorstel van 17 oktober 2019 tot wijziging van de regelgeving met het oog op het optrekken van de uitkeringen voor alleenstaanden tot op het niveau van de Europese armoededrempel, ingediend door mevrouw Nahima Lanjri c.s. (DOC 55 0624/001).

Deze vijf wetsvoorstellen hebben als gemeenschappelijk element dat ze de minima van bepaalde sociale uitkeringen op één lijn brengen met de Europese armoederisicogrens (deze wordt meer precies gedefinieerd in punt 2.1 en wordt aangeduid als « de armoedegrens »). Die doelstelling is vergelijkbaar met die van de wetsvoorstellen die het Rekenhof in 2008 en 2012 onderzocht.

In de drie wetsvoorstellen (waarbij de drie door mevrouw Nahima Lanjri ingediende voorstellen als één geheel worden beschouwd) zitten bepaalde belangrijke verschillen.

Het Rekenhof heeft de voorzitter van de Kamer bij brief van 13 mei 2020 op de hoogte gebracht van zijn methode om de vraag om advies te behandelen.

2 Antecedenten

2.1 Advies van 2008 – Wetsvoorstel 52 0051 van 13 juli 2007

Het Rekenhof had op 5 februari 2008, in het raam van artikel 79, 1^e lid, van het reglement van de Kamer, van de voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers een vraag om advies ontvangen in verband met een wetsvoorstel van 13 juli 2007 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (DOC 52 0051/001).

Overeenkomstig de vraag van de voorzitter van de Kamer had het Rekenhof de budgettaire weerslag voor de Staat geraamd in drie hypothesen:

1. het optrekken van het leefloon tot de armoedegrens;
2. het verhogen van het leefloon tot boven de armoedegrens en de gelijkschakeling van het bedrag dat aan samenwonenden wordt toegekend met het bedrag dat alleenstaanden ontvangen;
3. het optrekken van het leefloon en van alle andere gewaarborgde minimumuitkeringen tot de armoedegrens en zulks door het statuut van samenwonenden gelijk te schakelen met dat van alleenstaanden.

Het Rekenhof had zijn advies bij brief van 16 april 2008 meegedeeld aan de voorzitter van de Kamer, en het is opgenomen in de parlementaire documenten (DOC 52 0051/002).

2.2 Advies van 2012 – Wetsvoorstel 53 0319 van 7 oktober 2010

De voorzitter van de Kamer had het Rekenhof bij brief van 18 mei 2012 gevraagd het advies van 2008 te actualiseren. Deze vraag werd geformuleerd naar aanleiding van besprekingen in de commissie voor de Sociale Zaken over een wetsvoorstel van 7 oktober 2010 ertoe strekkende sommige sociale minima op te trekken en de rechten in de sociale zekerheid te



individualiseren (DOC 53 0319/001), dat het in 2008 onderzochte wetsvoorstel gedeeltelijk overnam.

Het wetsvoorstel van 7 oktober 2010 beoogde dezelfde doelstellingen als dat van 2007, maar was ambitieuzer en nauwkeuriger. Het vermeldde alle beoogde sociale uitkeringen en voegde in de regelgevingen bepalingen in om te verhinderen dat één van die uitkeringen lager zou liggen dan de armoedegrens.

Het Rekenhof had een raming van de budgettaire weerslag van het wetsvoorstel gemaakt in drie hypothesen:

1. de sociale minima die ressorteren onder de systemen voor sociale bescherming (leefloon, IGO³ en de inkomensvervangende tegemoetkoming voor gehandicapten (IVT)) optrekken tot de armoedegrens, zonder individualisering van de sociale rechten, d.w.z. met behoud van een minder gunstig statuut voor samenwonenden;
2. die uitkeringen optrekken tot aan de armoedegrens door de rechten te individualiseren, d.w.z. door de toestand van de samenwonenden af te stemmen op het statuut van alleenstaanden;
3. het optrekken tot aan de armoedegrens van alle in het wetsvoorstel vermelde uitkeringen, en daarbij de rechten individualiseren.

De simulaties en berekeningen die in samenwerking met de FOD Sociale Zekerheid werden uitgevoerd, hadden de volgende resultaten opgeleverd:

1. De budgettaire impact van het afstemmen op de armoedegrens van de uitkeringen voor sociale bescherming werd geraamd tussen 890 miljoen euro (zonder nieuwe gerechtigden) en 1,8 miljard euro (met nieuwe gerechtigden).
2. De budgettaire impact van het afstemmen op de armoedegrens van de uitkeringen voor sociale bescherming en van het afstemmen van de uitkeringen voor samenwonenden op de uitkeringen voor alleenstaanden werd geraamd tussen 1,22 miljard euro (zonder nieuwe gerechtigden) en 2,27 miljard euro (met nieuwe gerechtigden).
3. De budgettaire impact van het afstemmen van alle sociale uitkeringen (sociale bescherming en sociale zekerheid) op het niveau van de armoedegrens en van het afstemmen van de uitkeringen voor samenwonenden op de uitkeringen voor alleenstaanden werd geraamd tussen 7,9 miljard euro (zonder nieuwe gerechtigden) en 10,8 miljard euro (met nieuwe gerechtigden). Na aftrek van het fiscaal terugverdieneffect van naar schatting 2,9 miljard euro, werd de nettoverhoging teruggebracht naar een bedrag tussen 5 en 7,9 miljard euro.

Het Rekenhof onderstreepte in zijn conclusies dat de doelstelling om de gerechtigden van een uitkering voor sociale bescherming of van een socialezekerheidsuitkering een inkomen gelijk aan de armoedegrens te waarborgen, op een goedkopere wijze kon worden bereikt door enkel de uitkeringen voor sociale bescherming (leefloon, IGO, IVT voor personen met

³ Inkomensgarantie voor ouderen.



een handicap) op te trekken, zonder alle socialezekerheidsuitkeringen op het niveau van de armoedegrens te brengen.

Uit de ramingen bleek immers dat het afstemmen van de minimale socialezekerheidsuitkeringen op de armoedegrens een heel grote systeemkost zou hebben en een buitenkans zou zijn voor alle personen die omwille van hun andere inkomsten niet in aanmerking hadden kunnen komen voor een stijging van de door de sociale bescherming gewaarborgde minimumbedragen.

Het Rekenhof had zijn advies via een brief van 26 september 2012 aan de voorzitter van de Kamer bezorgd, en het is opgenomen in de parlementaire documenten (DOC 53 0319/002).

3 Door de vijf onderzochte wetsvoorstellen voorgestelde maatregelen

3.1 Voorstel 0132

Voorstel 0132 beoogt alle uitkeringen op te trekken tot de Europese armoedegrens. Het maakt een onderscheid tussen de uitkeringen voor sociale bescherming en de uitkeringen die vallen onder het socialezekerheidsstelsel. De eerste uitkeringen moeten minstens het niveau van de Europese armoedegrens halen. De tweede uitkeringen, die onder de verzekeringsregelingen ressorteren, worden opgetrokken tot 110 % van de armoedegrens.

De invoering van grenzen in de socialezekerheidsregelingen gebeurt concreet door algemene bepalingen die op de hele regelgeving van toepassing zijn. Er gebeuren geen wijzigingen in de voorwaarden die samenhangen met de toekenning van de minima. Er worden geen voorwaarden met betrekking tot de inkomens ingevoerd. Een groot deel van de socialezekerheidsregelingen wordt afgedekt. Het gaat om de werkloosheids- en ZIV-uitkeringen en de pensioenen van werknemers. Ook de ambtenarenpensioenen worden beoogd. Wat de zelfstandigen betreft, worden de pensioenen en ZIV-vergoedingen afgedekt. De "overbruggings"-uitkeringen die het risico op stopzetting van de activiteit dekken, worden daarentegen niet beoogd.

Bij de berekening van de armoedegrens wordt rekening gehouden met de gezinsgrootte. Zulks impliceert dat de uitkeringen stijgen op basis van de gezinsgrootte (d.w.z. dat de uitkeringen samenhangen met het aantal kinderen). Voor de eerste volwassene van het gezin wordt een coëfficiënt 1 toegepast, voor de tweede volwassene een coëfficiënt van 0,3 en voor de kinderen naargelang ze ouder of jonger zijn dan 14 jaar, een coëfficiënt van respectievelijk 0,3 en 0,18.

3.2 Voorstel 0473

Voorstel 0473 concentreert zich op drie regelingen, namelijk het leefloon, de IGO en de werkloosheidsuitkeringen. Deze drie uitkeringen worden opgetrokken tot op het niveau van de armoedegrens.

Dit voorstel neemt eveneens de doelstelling over inzake de individualisering van de sociale rechten door de toestand van samenwonenden te verbeteren. In de definitie van samenwonende zitten niet enkel de echtgenoot of de levenspartner, maar eveneens kinderen



ouder dan 18 jaar. Hun rechten worden bepaald op $\frac{2}{3}$ ^e van die van een alleenstaande. De bepalingen in de regelgevingen inzake leefloon en IGO die de uitkering van de samenwonende beperken op basis van de bestaansmiddelen van het andere gezinslid worden echter niet opgeheven.

Voorstel 0473 legt net zoals voorstel 0132 de minimumuitkering vast op basis van de gezinsgrootte. Volgens het voorstel worden de rechten van samenwonende volwassenen net zoals die van kinderen ouder dan 18 jaar geïndividualiseerd. Kinderen jonger dan 18 jaar leiden elk tot een verhoging met $\frac{1}{3}$ ^e van de uitkering van de persoon die wordt beschouwd als de persoon met gezinslast.

3.3 Voorstellen 0622 tot 0624

Eén van de drie voorstellen (0622) beoogt enkel de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen. Bij de verantwoordingen is enkel sprake van de werknemers en wordt enkel het stelsel uitgelegd dat op de werknemers van toepassing is, maar de wettekst lijkt daarentegen ook betrekking te hebben op zelfstandigen. Dit wetsvoorstel heeft betrekking op de onregelmatige werknemers die een minder gunstig stelsel inzake ziekte- en invaliditeitsverzekering genieten. Onregelmatige werknemers zijn werknemers die in het stelsel van werknemers onvoldoende prestaties leveren om het volledig recht op de ziekte- en invaliditeitsuitkering te openen, dat is voorbehouden aan regelmatige werknemers⁴. Regelmatige werknemers genieten reeds uitkeringen die de armoedegrens bereiken.

Het voorstel beoogt alle ziekte- en invaliditeitsuitkeringen af te stemmen op de armoedegrens. Dit voorstel voorziet in een gunstigere regeling voor gezinnen aangezien het optrekken van de uitkeringen is gekoppeld aan de gezinsgrootte, zonder beperking, d.w.z. dat de uitkering wordt verhoogd voor alle kinderen die deel uitmaken van het gezin. Voor de eerste volwassene wordt een coëfficiënt van 1 toegepast, voor de tweede volwassene een coëfficiënt van 0,5 en voor alle kinderen waaruit het gezin bestaat een coëfficiënt van 0,3.

De andere twee voorstellen hebben betrekking op het optrekken van de uitkeringen voor gezinnen (0623) en alleenstaanden (0624) in de andere stelsels inzake sociale bescherming en sociale zekerheid. Het gaat om de uitkeringen voor sociale bescherming, namelijk het

⁴ Artikel 224 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994. De voorwaarden om als regelmatige werknemer te worden beschouwd zijn:

- minstens 21 jaar zijn, of jonger zijn dan 21 jaar maar gezinslast hebben;
- bij de aanvang van de arbeidsongeschiktheid de hoedanigheid van uitkeringsgerechtigde hebben sedert ten minste zes maanden;
- 120 dagen of 400 uren effectieve arbeid in de beroepsloopbaan aantonen (mogelijkheid om de in een land van de EER en in België effectief gewerkte dagen te totaliseren);
- in de loop van de referentieperiode aan een aantal werkdagen of hiermee gelijkgestelde dagen komen dat overeenstemt met minstens $\frac{3}{4}$ ^e van de werkdagen van die periode;
- voor dat referetijdvak doen blijken van een gemiddeld dagloon dat verschilt volgens de leeftijd en het begin van de ongeschiktheid.



leefloon, de IGO en de IVT voor personen met een handicap, evenals om de werkloosheidsuitkeringen.

Al die uitkeringen worden opgetrokken tot de armoedegrens. In die stelsels beperkt het voorstel het aan de gezinnen toegekende bedrag echter tot 1,5 keer het bedrag voor een alleenstaande, ongeacht het aantal kinderen, om de inactiviteitsval te vermijden.

3.4 Gemeenschappelijke punten en verschillen tussen de wetsvoorstellen

De drie voorstellen voeren een IGO-bedrag in voor gezinnen dat thans niet bestaat. De regelgeving voorziet thans in een verhoogd bedrag en in een basisbedrag. Er lijkt verwarring te zijn tussen de notie van verhoogde uitkering die in feit betrekking heeft op alleenstaanden (met inbegrip van de personen die eventueel samenwonen met bepaalde van hun gezinsleden) en het gezinsbedrag dat niet bestaat voor de IGO. In het IGO-stelsel wordt het basisbedrag toegekend aan personen die als samenwonenden worden beschouwd (het gaat om samenwonen met personen die niet worden gedekt door de uitzondering waarin voorzien is voor het verhoogde bedrag). In het IGO-stelsel komt de notie van persoon met gezinslast thans dus niet voor.

De definitie van de rechten op basis van de gezinsgrootte valt niet samen met die van de categorieën die zijn gedefinieerd voor de uitkeringen zowel in het sociaalezekerheidsstelsel als in het stelsel voor sociale bescherming, namelijk samenwonende, alleenstaande en persoon met gezinslast (gezinshoofd).

De voorstellen vertrekken weliswaar van de gezinsgrootte om de doelstelling te bereiken, maar ze houden geen rekening met de kinderbijslag. Er werd reeds op dat punt gewezen in het advies van 2012.

Individualisering van de rechten

Anders dan de reeds door het Rekenhof onderzochte wetsvoorstellen houden de nieuwe voorstellen niet vast aan de doelstelling inzake individualisering van de rechten en koppelen ze het bedrag van de rechten aan de gezinsgrootte. De individualisering van de rechten die één van de doelstellingen was van het in 2012 onderzochte wetsvoorstel, is enkel opgenomen in voorstel 0473. De andere twee voorstellen wijzigen de rechten van samenwonenden niet.

In voorstel 0473 wordt voorgesteld de rechten te individualiseren voor samenwonende kinderen ouder dan 18 jaar (dat was niet het geval in het voorstel van 2012). De aanpassing van de uitkeringen aan de gezinsgrootte heeft dus enkel betrekking op kinderen jonger dan 18 jaar.

Berekening van de armoedegrens

Geen enkel van de voorstellen neemt volledig de berekening van de gezinsgrootte over die voor de Europese armoedegrens wordt toegepast.

De wetsvoorstellen nemen niet exact de berekeningswijze voor de Europese armoedegrens over, die de volgende coëfficiënten toepast: 1 voor de eerste volwassene, 0,5 voor de tweede en 0,3 of 0,5 voor kinderen naargelang ze jonger of ouder zijn dan 14 jaar. Voorstel 0132 behoudt de coëfficiënten voor volwassenen maar past de coëfficiënten 0,3 of 0,18 toe op kinderen naargelang ze ouder of jonger zijn dan 14 jaar. Voorstel 0473 past op kinderen



jonger dan 18 jaar een coëfficiënt van 0,3 toe en individualiseert de rechten voor kinderen ouder dan 18 jaar. Voorstel 0622 past een coëfficiënt van 0,3 toe op alle kinderen zonder precisering qua leeftijd.

Definitie van de armoederisicogrens

4.1 Strategie Europa 2020

Het meten van het risico op armoede en sociale uitsluiting werd genormaliseerd op het niveau van de Europese Unie via de indicator Arope⁵ (*At Risk Of Poverty or social Exclusion*). Het gaat om een meting van de armoede die drie criteria combineert:

- beschikken over een inkomen van minder dan 60 % van het nationaal mediaan inkomen;
- te kampen hebben met materiële en sociale ontbering (gedefinieerd als het gebrek aan een reeks goederen of diensten die door de meeste individuen als wenselijk of zelfs noodzakelijk worden beschouwd);
- deel uitmaken van een gezin met een heel lage werkintensiteit.

Deze meting van het risico op armoede of sociale uitsluiting berust dus niet enkel op het inkomen. Het volstaat immers dat één van de drie criteria vervuld is om iemand te beschouwen als blootgesteld aan een risico op armoede of sociale uitsluiting. Het armoederisico in enge zin (Arop voor *At Risk Of Poverty*) beperkt zich tot het inkomenscriterium en wordt gemeten via het criterium van de ontoereikendheid van het inkomen.

Tot de strategie Europa 2020 behoort een luik in verband met armoedebestrijding. Voor België bestond de doelstelling erin het aantal personen dat aan dat risico is blootgesteld, met 380.000 terug te dringen. In 2008 (het referentiejaar voor de indicator) waren 2.194.000 personen blootgesteld aan het armoederisico (d.i. 20,8 % van de bevolking).

Volgens het laatste Europese verslag in verband met de strategie 2020⁶ is dat aantal echter gestaag toegenomen tussen 2010 en 2015. Tussen 2015 en 2018 is het gedaald, maar bleef het alsnog hoger dan het referentiejaar 2008. Zo stonden in 2018 2.250.000 personen bloot aan het risico op armoede of sociale uitsluiting. In percentage van de bevolking is het aandeel aan het risico blootgestelde personen nochtans lichtjes gedaald (20,0 %). Tussen 2008 en 2018 is de Belgische bevolking immers gestegen van 10,67 naar 11,4 miljoen inwoners.

De daling tussen 2015 en 2018 is toe te schrijven aan de vermindering van het aantal personen die lijden onder materiële en sociale ontbering en van het aantal personen die leven in een gezin met lage werkintensiteit.

⁵ Eurostat, *Smarter, greener, more inclusive?, Indicators to support the Europe 2020 strategy*, Brussel, september 2019

⁶ FOD Sociale Zekerheid, *The evolution of the social situation and social protection in Belgium 2019, 'Slowly falling behind'*, Brussel, september 2019, <https://socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/content/docs/en/publications/silc/silc-analysis-social-situation-and-protection-belgium-2019-en.pdf>



Daar de Europese doelstelling is vastgesteld in aantal personen en niet in aandeel van de bevolking, zal de doelstelling gekoppeld aan het armoederisico niet worden gehaald voor België.

4.2 EU-Silc-enquête 2018

De EU-Silc-enquête (*European Union – Statistics on Income and Living Conditions*) heeft betrekking op de inkomens en op de levensomstandigheden, en biedt de mogelijkheid een stand van zaken op te maken van de armoede en de sociale uitsluiting. In 2018 verscheen de laatste enquête, met betrekking tot de inkomens 2017⁷.

Ten tijde van het advies van 2012 (op basis van de gegevens van de EU-Silc-enquête van 2010) leefde in België 14,6 procent van de bevolking met een inkomen lager dan de Europese armoederisicogrens. Dat aandeel is gestegen en belooft volgens de EU-Silc-enquête 2018 16,4 %.

De armoedegrens wordt berekend op basis van de gezinsgrootte: met een wegingscoëfficiënt van 1 voor de eerste volwassene (gelijk aan het inkomen van een alleenstaande), van 0,5 voor de tweede volwassene (en voor elk kind ouder dan 14 jaar) en van 0,3 voor kinderen jonger dan 14 jaar. Voor een gezin bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen jonger dan 14 jaar bedraagt de grens dus 29.844 euro (2,1 x 14.212 euro).

Het jaarlijks mediane inkomen⁸ voor 2018 belooft 23.686 euro. De armoedegrens voor een alleenstaande bedraagt dus 14.212 euro (d.i. 60 % van het mediane inkomen). Zulks vertegenwoordigt een maandelijks inkomen van 1.184 euro.

Het armoederisicopercentage zou 25,3 % bedragen als men geen rekening houdt met de sociale overdrachten (zonder de pensioenen). M.a.w. 8,9 % van de bevolking heeft dankzij de overdrachten een inkomen boven de armoedegrens⁹.

5 Beleidsmaatregelen inzake armoedebestrijding

Armoedebestrijding situeert zich op de kruising van talrijke beleidsmaatregelen op alle bevoegdheidsniveaus en in heel wat vlakken (gezondheid, energie, onderwijs, huisvesting, werk, ...). Het voorwerp van de onderzochte wetsvoorstellen beperkt zich tot de beleidsmaatregelen die iedereen van een toereikend inkomen willen verzekeren. De overdrachten in het raam van de sociale zekerheid of de sociale bescherming komen die doelstelling voornamelijk ten goede.

⁷ Statbel, EU-Silc-enquête 2018, gepubliceerd in oktober 2019

⁸ Voor de berekening van de mediaan en van de grens worden de inkomens teruggebracht tot "gelijkwaardig inkomen" om rekening te houden met de verschillen in de gezinsgrootte en –samenstelling. Het gelijkwaardig inkomen wordt berekend door het totale gezinsinkomen te delen door zijn grootte.

⁹ FOD Sociale Zekerheid, op cit.



Het Rekenhof verwijst voor een ruimere analyse van de kwestie van de armoedebestrijding naar zijn verslag over het tweede federaal plan voor armoedebestrijding¹⁰, dat werd opgesteld in uitvoering van de resolutie van de Kamer van Volksvertegenwoordigers van 17 december 2015.

5.1 Uitkeringen voor sociale bescherming

Sociale uitkeringen ressorteren onder twee verschillende systemen, namelijk de sociale zekerheid enerzijds en de mechanismen voor sociale bescherming, eveneens aangeduid als systemen voor sociale bijstand anderzijds. Er gelden verschillende voorwaarden om voor die beschermingsmechanismen in aanmerking te komen.

De voornaamste systemen inzake sociale zekerheid zijn die van de werknemers, de zelfstandigen en de werknemers van de overheidssector.

Die socialezekerheidssystemen worden hoofdzakelijk gefinancierd door bijdragen die moeten worden betaald en die op die manier het recht op sociale dekking openen. Ze berusten op een solidariteitsmechanisme tussen de werknemers die bijdragen betalen om bepaalde risico's zoals inkomensverlies, ziekte, enz. te dekken.

De socialezekerheidsuitkeringen zijn niet gekoppeld aan de middelen en aan het vermogen van de gerechtigden. Ze worden meestal vastgelegd op basis van het bedrag van de gestorte bijdragen en op basis van de periode tijdens welke de werknemers hebben bijgedragen. Ze houden soms rekening met hun gezinstoestand: gezinshoofd, alleenstaande of samenwonende.

De mechanismen voor sociale bescherming kennen daarentegen rechten op sociale dekking toe die niet afhankelijk zijn van het storten van bijdragen. Deze rechten worden toegekend als kan worden aangetoond dat een individuele persoon of een gezin onvoldoende middelen hebben. Alle vormen van inkomen en vermogen moeten er dus voor in aanmerking worden genomen. Zoals soms in het vlak van de sociale zekerheid gebeurt, worden de uitkeringen gemoduleerd naargelang de gezinstoestand.

De systemen voor sociale bescherming waarborgen het recht op een minimuminkomen, op voorwaarde dat een onderzoek aantoonst dat er onvoldoende middelen zijn.

Deze bescherming kan de volgende vormen aannemen:

- het recht op maatschappelijke integratie (RMI) waarvan het leefloon de meest frequente modaliteit is;
- de inkomensgarantie voor ouderen (IGO);
- de tegemoetkomingen aan personen met een handicap;

¹⁰ Rekenhof, *Tweede Federaal Plan Armoedebestrijding*, verslag in uitvoering van de resolutie van 17 december 2015 van de Kamer van Volksvertegenwoordigers, Brussel, juli 2016 op www.rekenhof.be



- de gewaarborgde kinderbijslag¹¹.

De door de sociale zekerheid uitgekeerde vervangingsinkomsten kunnen lager liggen dan de inkomsten toegekend in het raam van de sociale bescherming. In dat geval hebben de gerechtigden van socialezekerheidsuitkeringen recht op een aanvullend inkomen (d.w.z. het verschil tussen de uitkering voor bescherming en de socialezekerheidsuitkering waarop ze recht hebben), voor zover ze voldoen aan de voorwaarden in verband met ontoereikende middelen.

Recht op maatschappelijke integratie

De opdracht van de OCMW's bestaat erin het recht op maatschappelijke integratie te waarborgen voor mensen die niet over voldoende inkomsten beschikken en die voldoen aan de wettelijke voorwaarden (die samenhangen met de nationaliteit, de verblijfplaats, de leeftijd, het ontbreken van middelen, de bereidheid tot werken en de uitputting van de sociale rechten). Het OCMW beschikt over drie instrumenten, namelijk tewerkstelling, het leefloon en het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (GPMI), of een combinatie van die drie instrumenten.

Het leefloon is dus één van de mogelijke vormen van RMI. Het leefloon is een zuiver financiële steun. Het kan in sommige gevallen ook in de vorm van een complement bij de inkomsten uit arbeid of van een uitkering worden toegekend. Als de toestand van de persoon zulks vereist, kunnen er aanvullend één of meer bijkomende sociale steunvormen worden toegekend (steun bij het storten van een huurwaarborg, verwarmingstoelage, medische hulp, enz.).

De wet maakt een onderscheid tussen drie categorieën van gerechtigden, waaraan andere uitkeringsbedragen zijn gekoppeld:

- samenwonend, als de gerechtigde samenwoont met één of meer personen waarmee hij een gezin vormt (639,27 euro/maand)¹²;
- alleenstaand, als de gerechtigde alleen leeft (958,91 euro/maand);
- samenwonend met gezinslast, als de gerechtigde een gezin ten laste heeft met minstens één minderjarig niet-gehuwd kind (1.295,91 euro/maand).

De IGO

De IGO is een uitkering die wordt toegekend aan personen ouder dan 65 jaar die niet over voldoende middelen beschikken om in hun onderhoud te kunnen voorzien. De middelen van de aanvrager worden onderzocht vooraleer de IGO wordt toegekend. De aanvrager moet ook voldoen aan voorwaarden inzake leeftijd, nationaliteit en verblijfplaats.

¹¹ Het gaat om de gezinsbijslagen die mits verschillende strikte voorwaarden worden toegekend aan gezinnen die geen andere gezinsuitkeringen kunnen genieten. Het gaat niet om een waarborg voor minimuminkomen. Die uitkeringen worden in dit advies dus niet behandeld.

¹² Bedragen geïndexeerd op 1 maart 2020.



De Federale Pensioendienst (FPD) dient in bepaalde gevallen automatisch de rechten op een IGO te onderzoeken (aanvraag voor een rustpensioen, bruggepensioneerde die op de wettelijke pensioenleeftijd komt). Een aanvraag kan ook bij de FPD worden ingediend.

Het bedrag van de IGO varieert naargelang de gezinstoestand. Het maandelijks basisbedrag (769,21¹³ euro) is van toepassing wanneer de gerechtigde dezelfde hoofdverblijfplaats deelt met één of meer mensen en het verhoogd maandelijks basisbedrag (1.154,41 euro) wordt toegekend aan alleenstaanden.

Tegemoetkomingen aan personen met een handicap

De inkomensvervangende tegemoetkoming (IVT) wordt toegekend aan de persoon die erkend is als gehandicapte, d.w.z. van wie is vastgesteld dat zijn lichamelijke of psychische toestand zijn verdienvermogen heeft verminderd tot een derde of minder van wat een gezonde persoon door het uitoefenen van een beroep op de algemene arbeidsmarkt kan verdienen. Bij de berekening van de tegemoetkoming wordt rekening gehouden met de inkomsten van de gehandicapte en met de inkomsten van de persoon met wie de gehandicapte een gezin vormt. Bepaalde vrijstellingen worden evenwel toegepast op die inkomsten. De persoon die de IVT wenst te verkrijgen, moet tussen 21 en 65 jaar oud zijn, gedomicilieerd zijn in België en er werkelijk verblijven. Die persoon moet ook één van de nationaliteiten bezitten die door de wetgeving worden beoogd.

Het bedrag van de IVT hangt af van de gezinstoestand van de gerechtigde: categorie A stemt overeen met een samenwonende, categorie B met een alleenstaande en categorie C met een gezinshoofd. De maandelijks tegemoetkomingen bedragen respectievelijk 639,48 euro, 959,22 euro en 1.296,32 euro (op 1 maart 2020 geïndexeerde bedragen), d.i. nagenoeg de bedragen van het leefloon.

5.2 Wet betreffende het generatiepact

De wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact voorziet in hoofdstuk 1 van titel V in een mechanisme om de uitkeringen voor sociale bescherming aan te passen aan de welvaart. De regering moet om de twee jaar een beslissing nemen over de verdeling van de toegekende financiële enveloppe voor een aanpassing aan de evolutie van de algemene welvaart van alle of sommige inkomensvervangende uitkeringen in de sociale zekerheid voor werknemers (artikel 72), in de sociale zekerheid voor zelfstandigen (artikelen 5 en 6) en in de sociale bijstandstelsels (artikel 73).

Aan de regeringsbeslissing gaat een gezamenlijk advies van de Nationale Arbeidsraad en van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven vooraf in verband met de verdeling en de hoegrootheid van de vastgelegde financiële middelen. Het advies van de raden bevat voor de periode 2019-2020 een berekening van de verdeling van de enveloppe en van de stijging van de uitkeringen in de verschillende stelsels¹⁴. Dat advies wijst erop dat de regering een deel van de financiële enveloppe van de aanpassing aan de welvaart heeft afgenomen om de

¹³ Bedragen geïndexeerd op 1 maart 2020.

¹⁴ Nationale Arbeidsraad, Advies 2.129, Welvaartsvastheid 2019-2020, april 2020.



uitkeringen voor sociale bescherming op te trekken tot de armoedegrens. Met die verhoging kon die doelstelling echter niet volledig worden gehaald.

5.3 Evolutie van het bedrag van de uitkeringen voor sociale bescherming sedert 2012

De onderstaande tabel maakt een vergelijking tussen de toestand in 2012, datum van het vorige advies, en 2020. Hij toont aan dat de verhouding tussen de drie uitkeringen voor sociale bescherming voor een alleenstaande en de armoedegrens bijna identiek gebleven is.



Tabel 1 – Maandelijke uitkeringen voor sociale bescherming en armoedegrens voor een alleenstaande (in euro)

	2012	% van de grens	2020	% van de grens
Armoedegrens	973		1.184,29	
Leefloon	785,61	80,74%	958,91	80,97%
IVT	786	80,78%	959,22	81,00%
IGO	972,39	99,94%	1.154,41	97,48%

Bron: Rekenhof

In het regeerakkoord van de 54^e zittingsperiode (2015-2019) was de volgende doelstelling opgenomen: « Ook tijdens de periode dat men een sociale uitkering geniet, mag niemand uit de boot vallen. De regering verhoogt geleidelijk de minimum sociale zekerheidsuitkeringen en de sociale bijstandsuitkeringen tot het niveau van de Europese armoededrempel. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan de uitkeringen voor personen met het hoogste armoederisico. »

In de loop van de zittingsperiode werd de welvaartsenveloppe, die voor 100 % werd benut, onder andere besteed aan het optrekken van het leefloon, de IVT en de IGO. Maar die inspanningen waren niet voldoende om het leefloon en de IVT dichterbij de armoedegrens te brengen. De verhoogde IGO is in de buurt van die grens gebleven.

Deze analyse sluit aan bij die van het Institut pour un développement durable¹⁵: De 27 % opwaardering van het leefloon voor een alleenstaande is het gecumuleerd resultaat van 13 aanpassingen zonder indexeringen. Bij constante index is het leefloon voor een alleenstaande gestegen van 731 euro per maand in januari 1995 naar 940 euro per maand in januari 2020, wat wel degelijk neerkomt op een stijging – zonder indexaanpassingen – van 27%. Uit de vergelijking van het leefloon met de officiële armoedegrens blijkt een relatief stabiele evolutie sedert een tiental jaren rond 74 % voor een alleenstaande (tegenover 72 % in 1996) en rond 66 % (tegenover 64 % in 1996) voor een gezin van twee samenwonenden. De “voortgang” op lange termijn is op zijn minst bescheiden. (vertaling)

5.4 Evolutie van het aantal gerechtigden van sociale bescherming

5.4.1 Stijging van het aantal leefloongerechtigden sedert de vorige adviezen

Het aantal leefloongerechtigden is gestegen sedert 2008 en 2012, datums van de vorige adviezen van het Rekenhof. Hun aantal is tussen 2012 en 2019 met 55,1 % toegenomen.

Tabel 2 – Aantal leefloongerechtigden (gemiddeld per maand)

2008	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
83.074	95.802	99.114	102.763	116.172	127.176	140.183	144.506	147.045 (*)

¹⁵ Institut pour un développement durable, *Le revenu d'intégration : évolutions 1995-2020*, Namen, januari 2020.



(*) statistiek voor de eerste negen maanden van 2019

Bron: statistisch verslag van de POD Maatschappelijke Integratie, februari 2020

In 2019 bestaan de leefloongerechtigden uit alleenstaanden (37,9 %), personen met gezinslast (28,5 %) of gezinnen van samenwonenden (33,6 %).

Volgens de POD Maatschappelijke Integratie¹⁶ zijn er structurele factoren die de evolutie van het aantal leefloongerechtigden verklaren, met name:

- de groeiende onzekerheid van risicogroepen (laaggeschoolden, deeltijdse werknemers, eenoudergezinnen, allochtonen, ...);
- het opduiken van nieuwe begunstigden van OCMW-steun, naast andere bestaansmiddelen;
- de transfer naar het recht op maatschappelijke integratie van de begunstigden van een equivalente maatschappelijke hulp naar aanleiding van hun inschrijving in het bevolkingsregister¹⁷;
- de wijzigingen in de wetgeving op het vlak van de werkloosheidsverzekering en meer bepaald de beperking in de tijd van de beroepsinschakelingsuitkering en de overdrachten naar de OCMW's van werkzoekenden die gesanctioneerd worden;
- de transfers van de personen in subsidiaire bescherming van het recht op sociale bijstand naar het recht op maatschappelijke integratie (sedert 1 december 2016)¹⁸;
- de stijging van het aantal erkende vluchtelingen¹⁹;
- de stijging van het aantal studenten die het leefloon genieten: 23.400 in 2019 tegenover 11.920 in 2012. Het aandeel studenten in de leefloners bedraagt nu 15,7 %.

5.4.2 Recht op sociale bijstand

Personen die niet in aanmerking komen voor het recht op maatschappelijke integratie kunnen het recht op sociale bijstand aanvragen.

Zo kan aan personen die uit het toepassingsveld van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie worden uitgesloten op grond van hun nationaliteit, hun leeftijd of hun bestaansmiddelen het recht op sociale bijstand worden toegekend. Het gaat inzonderheid om:

¹⁶ POD Maatschappelijke Integratie, *Statistisch verslag*, Brussel, oktober 2019.

¹⁷ Personen die in het vreemdelingenregister zijn ingeschreven, kunnen na 5 jaar hun inschrijving in het bevolkingsregister vragen.

¹⁸ Personen in subsidiaire bescherming genieten sedert 1 december 2016 geen equivalente sociale bijstand meer maar krijgen een leefloon. Bijgevolg werden 4.589 personen overgeheveld van het recht op sociale bijstand naar het recht op maatschappelijke integratie. Samen vertegenwoordigden die personen 3,4 % van alle leefloners in december 2016.

¹⁹ In 2015 genoten gemiddeld 10.702 erkende vluchtelingen een leefloon, d.i. 9,2 % van alle gerechtigden tegenover 8,1 % een jaar voordien. Het aantal erkende vluchtelingen dat ten laste van het OCMW valt, is blijven groeien tot 13,6 % van het totaal in 2018, d.i. 19.587 gerechtigden.



- vreemde onderdanen met een verblijfstitel die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister²⁰ (geregulariseerde personen, gezinsherenigingen, enz.);
- asielzoekers²¹;
- personen die onwettig verblijven die geen recht hebben op « dringende » medische hulp.

Het recht op sociale bijstand, terugbetaald door de federale Staat krachtens de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, kan de vorm aannemen van equivalente maatschappelijke hulp.

De equivalente maatschappelijke hulp is in principe gelijk aan het leefloon. Ze wordt toegekend aan asielzoekers en aan vreemdelingen die niet zijn ingeschreven in het bevolkingsregister.

In 2012 waren er 26.773 personen die equivalente maatschappelijke hulp genoten; dat aantal is sedertdien verminderd naar 16.119 in 2016 en 11.036 in 2019.

De sterke daling in 2017 is er gekomen door de transfer van 4.589 personen die de subsidiaire bescherming van het recht op sociale bijstand genoten naar het recht op maatschappelijke integratie op 1 december 2016.

5.4.3 IGO

Er zijn 105.612 IGO-gerechtigden in 2019. Hun aantal is met 9,72 % gestegen tussen 2012 en 2019.

Tabel 3 – Aantal IGO-gerechtigden

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
96.249	101.413	105.514	108.290	107.856	106.222	104.265	105.612

Bron: Federale Pensioendienst

In 2019 kregen 30.567 personen het basisbedrag en 74.811 het verhoogd bedrag (zijnde 71 %).

Enkel een deel van de gerechtigden (4.867 voor het basisbedrag en 7.495 voor het verhoogd bedrag) krijgen de volledige uitkering. Voor de andere gerechtigden is de IGO een aanvulling (86.663 gerechtigden kregen ook een pensioen van werknemer, zelfstandige of ambtenaar). Een verhoging zou echter voor alle gerechtigden gelden.

²⁰ Personen met een vreemde nationaliteit die geen staatlozen, noch erkende vluchtelingen zijn, noch zijn ingeschreven in het bevolkingsregister, voldoen in principe niet aan de nationaliteitsvoorwaarde waarin de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie voorziet.

²¹ Asielzoekers kunnen materiële steun of equivalente maatschappelijke hulp genieten.



5.4.4 Inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap

De volgende tabel vermeldt de evolutie van het aantal gerechtigden van tegemoetkomingen bestemd voor personen met een handicap.

Tabel 4 – Aantal gerechtigden van de IVT of van de integratietegemoetkoming

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
163.336	166.903	170.687	175.416	179.452	182.895	190.141	200.326

Bron: Directie-generaal Personen met een handicap

Het aantal gerechtigden is met 18,5 % gestegen tussen 2012 en 2019.

In 2019 kregen 117.747 personen met een handicap de IVT.

5.5 Raming van het Planbureau

Het Planbureau heeft in 2018 op vraag van de minister van Werk, Economie en Consumenten een studie gemaakt over de impact van het optrekken van de minimale sociale uitkeringen tot de armoedegrens²².

In deze studie wordt een totaaloverzicht gemaakt van alle sociale uitkeringen waarvan het minimum lager ligt dan de armoedegrens. Ze berekent het effect van een verhoging van alle sociale minima tot de armoedegrens voor alleenstaanden en van de uitkeringen van de andere categorieën van gerechtigden (samenwonenden en samenwonenden met gezinslast) in dezelfde verhouding. Voor de stelsels van de sociale bescherming worden de uitkeringen opgetrokken tot de armoedegrens. Wat de socialezekerheidsstelsels betreft, worden de in de regelgeving voorziene minima opgetrokken tot dat niveau.

De raming gebeurt via twee benaderingen: enerzijds een budgettaire logica die het effect van de maatregel beperkt tot de stijging van de sociale uitgaven en anderzijds een logica met macro-economische simulatie waarbij de maatregel wordt geïntegreerd in een meerjarendimensie met zijn afgeleide economische effecten.

De budgettaire impact van de maatregel wordt geraamd op 1.703 miljoen euro, waarvan 1.044 miljoen euro voor de systemen voor sociale bescherming en 659 miljoen euro voor de socialezekerheidsstelsels. Rekening houdend met de terugverdieneffecten (inzonderheid van de belastingen op consumptie) zou de nettokost van de maatregel beperkt zijn tot 1.241 miljoen euro.

²² Federaal Planbureau, *Macrobudgettaire impact van een verhoging van de minimale sociale uitkeringen*, Brussel, december 2018, https://www.plan.be/uploaded/documents/201812201455100.REP_MINIMA_11760_final.pdf.



6 Commentaar van het Rekenhof

6.1 Onderscheid tussen het optrekken van de uitkeringen voor sociale bescherming en de socialezekerheidsuitkeringen

In de vorige adviezen werd de financiële impact van een verhoging van de uitkeringen voor sociale bescherming onderscheiden van de impact van een verhoging van alle tegemoetkomingen, met inbegrip van de sociale zekerheid. In de commentaar van het advies van 2012 werd onderstreept dat de piste van een verhoging van enkel de uitkeringen voor sociale bescherming efficiënter was om de doelstelling te halen die erin bestaat een inkomen gelijk aan de armoedegrens te waarborgen.

In de socialezekerheidsstelsels zijn de bedragen van de uitkeringen gekoppeld aan de rechten die werden opgebouwd in het beschermingsstelsel (over het algemeen door het storten van bijdragen). De uitkeringen voor sociale bescherming zijn daarentegen niet gekoppeld aan opgebouwde rechten, maar aan de voorwaarde dat men over onvoldoende bestaansmiddelen beschikt.

De invoering van de armoedegrens in de regelgeving inzake sociale zekerheid zou belangrijke wijzigingen van die regelgeving tot gevolg hebben. Dat zou een nadelige invloed kunnen hebben op het evenwicht tussen de uitkeringen en de voorwaarden die aan de rechten gekoppeld zijn.

In het stelsel van de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen liggen de minima voor regelmatige werknemers bijvoorbeeld al hoger dan de armoedegrens. Door het invoeren van een algemene grens zou het statuut van de onregelmatige werknemers worden afgestemd op dat van de regelmatige werknemers.

In de werkloosheidsregeling liggen de minima van de eerste werkloosheidsperiode over het algemeen al hoger dan de armoedegrens. Door het invoeren van een veralgemeend minimum zou het verschil in samenhang met de degressiviteit van de uitkeringen kleiner worden. Bovendien zou zo eveneens het verschil tussen de wachtuitkeringen en de uitkeringen voor volledige werkloosheid verminderen.

In bepaalde gevallen worden de werkloosheidsuitkeringen of de ziekte- of invaliditeitsuitkeringen gehandhaafd als de werknemer het werk deeltijds hervat. In die gevallen hangt de berekening van een minimuminkomen niet enkel af van de sociale uitkering.

Inzake pensioenen bestaat er tot slot reeds een minimum voor een volledige loopbaan (of een loopbaan die minstens $\frac{2}{3}$ ^e van een volledige loopbaan bereikt). Voor een volledige loopbaan ligt het minimumpensioen reeds hoger dan de armoedegrens. Door een minimumgrens in te voeren voor alle pensioenen zou dat recht worden uitgebreid ongeacht de loopbaan.

Het is niet gemakkelijk de stijging van de socialezekerheidsuitkeringen zodanig te focussen dat enkel een inkomensverhoging wordt toegekend aan personen van wie de totale inkomsten onder de armoedegrens liggen. Door de minima te verhogen, kent men een inkomensstijging toe aan personen die zich niet in die toestand bevinden (bijvoorbeeld



omdat ze vastgoed bezitten). Op die manier stijgen de kosten van het gevoerde beleid in vergelijking met de beoogde doelstelling.

Via de sociale bescherming kan een aanvullend inkomen worden geboden aan personen van wie de sociale uitkering of de arbeidsinkomsten lager liggen dan de sociale minima, op voorwaarde dat het inkomen ontoereikend is. Door de tegemoetkomingen op die manier te focussen is dat beleid efficiënter ten opzichte van het nagestreefde doel.

Voorstel 0132 wil een bepaald verschil behouden tussen de uitkeringen die samenhangen met de socialezekerheidsstelsels en die van de sociale bescherming. Dat verschil is in de meeste gevallen al verzekerd omdat de socialezekerheidsuitkeringen worden berekend op basis van het loon van de werknemer. Voor werknemers die geen voltijdse job hadden, kunnen die uitkeringen echter lager liggen. Die uitkeringen kunnen bovendien mettertijd verminderen, vooral in het werkloosheidsstelsel wegens het degressiviteitsmechanisme.

Het overheidsbeleid kan ernaar streven de verzekeringssystemen van de sociale zekerheid te versterken door bepaalde minima op te trekken. Die doelstelling kan verder worden nagestreefd naast de invoering van een minimuminkomen ten belope van de armoedegrens.

6.2 Moeilijkheden die samenhangen met het bepalen van de uitkeringen op gezinsniveau

Het gezin is een relevant niveau om het minimuminkomen te bepalen voor zover het beantwoordt aan de definitie van de Europese armoedegrens.

Alle regelgevingen in kwestie zouden echter gewijzigd moeten worden als het bedrag van de uitkeringen moet worden bepaald op basis van de gezinsgrootte. Zo zou de grondslag voor de berekening van de uitkeringen moeten worden aangepast. De gezinsgrootte zou bepalend zijn voor het bedrag van de uitkeringen in plaats van de huidige categorieën van alleenstaande, samenwonende en samenwonende met gezinslast. Voor de IGO bestaat de categorie van samenwonende met gezinslast bovendien niet.

De reglementaire wijzigingen zouden ook betrekking kunnen hebben op de bestaansmiddelen die in aanmerking worden genomen om aan te tonen dat het inkomen ontoereikend is. Het afstemmen op de gegevens van de Silc-enquête zou kunnen impliceren dat nieuwe inkomenscategorieën die deel uitmaken van het beschikbaar inkomen, in aanmerking worden genomen om die ontoereikendheid te evalueren²³. De Silc-enquête houdt daarentegen bij de raming van het beschikbaar inkomen geen rekening met het verschil tussen de situaties van personen die hun woning bezitten en zij die deze huren terwijl daarmee gedeeltelijk rekening wordt gehouden bij de inkomsten voor de berekening van de uitkeringen voor sociale bescherming²⁴.

²³ Bijvoorbeeld de kinderbijslagen en de schoolpremies.

²⁴ Voor de toekenning van het leefloon, de IGO en de IVT wordt bij de berekening van de bestaansmiddelen van de aanvrager eveneens rekening gehouden met de onroerende inkomsten (kadastraal inkomen of werkelijke huurgelden met toepassing van gedeeltelijke vrijstellingen).



De toestand van de gerechtigden (alleenstaande, samenwonende of samenwonende met gezinslast) opvolgen betekent veel werk voor de verantwoordelijke besturen. Die administratieve last zou nog toenemen door de voorgestelde maatregelen. Die administraties zouden de evolutie van de gezinssamenstelling meer in detail moeten opvolgen om het bedrag van de uitkeringen te bepalen (waarbij het bedrag bijvoorbeeld verandert als een kind 14 jaar wordt). Deze nieuwe situatie zou leiden tot een groter risico dat onterechte bedragen worden betaald.

Als de grondslag om de ontoereikendheid van de inkomens te evalueren wordt uitgebreid, zouden de administraties bovendien meer gegevens moeten verzamelen.

6.3 Inaanmerkingneming van de kinderbijslag en van de schoolpremies

De wetsvoorstellen houden geen rekening met de kinderbijslag en de schoolpremies. Deze worden echter meegeteld in het beschikbaar inkomen dat door de Silc-enquête wordt gemeten.

De kinderbijslag is het voornaamste instrument van het overheidsbeleid om de inkomens van het gezin aan te passen op basis van het aantal kinderen. Het is geen specifiek instrument voor armoedebestrijding aangezien het op alle kinderen betrekking heeft. De deelstaatentiteiten kunnen dat instrument in het raam van de overdracht van het beheer van de kinderbijslag echter gebruiken ten voordele van kinderen die leven in een gezin met armoederisico. Om de armoede van gezinnen te bestrijden, hebben de drie gewesten trouwens sociale toeslagen ingevoerd die rekening houden met de inkomsten en de socioprofessionele situatie van het gezin waarvan de gerechtigde kinderen deel uitmaken.

Het is een keuze of men de kinderbijslag en de schoolpremies al dan niet meetelt bij het afstemmen van de inkomens op de armoederisicogrens. Als de kinderbijslag en de schoolpremies worden meegeteld bij de berekening van het inkomen, zal de stijging van de uitkeringen op basis van de gezinsgrootte minder groot zijn en zullen de uitgaven minder sterk stijgen (tussen 468,4 miljoen euro en 1.137,0 miljoen euro). Als er daarentegen voor wordt geopteerd een beleid van inkomensverhoging te voeren op basis van de gezinsgrootte, zonder rekening te houden met de kinderbijslag en de schoolpremies, zal de inkomensstijging groter zijn en dat geldt ook voor de kosten van dat beleid (tussen 812,5 miljoen euro en 1.551,4 miljoen euro).

In het huidige systeem varieert het bedrag van de uitkering reeds op basis van de gezinssituatie van de gerechtigde. De wetsvoorstellen die met de gezinsgrootte rekening willen houden voor de berekening van de uitkeringen, verruimen dat beginsel en preciseren de reikwijdte ervan door het inkomen te bepalen op basis van de gezinssamenstelling.

6.4 Relevantie van de armoedegrens als referentie voor de sociale minima

De armoedegrens van het jaar n wordt berekend op basis van de Silc-enquête met betrekking tot de inkomsten van het jaar $n-3$. Er is dus een tijdsverloop dat samenhangt met de manier waarop de gegevens worden verzameld en verwerkt. In 2020 dateert de laatst beschikbare Silc-enquête van 2018 en heeft deze betrekking op de inkomsten 2017.



Uit de analyse van het Planbureau²⁵ blijkt dat het armoederisico vermindert wanneer het leefloon wordt opgetrokken tot de Europese armoederisicogrens. Het gaat slechts om een vermindering met 6,6 % en deze kan niet verzekeren dat alle gerechtigden een inkomen equivalent aan de armoedegrens krijgen. Die vaststelling is hoofdzakelijk toe te schrijven aan het feit dat deze maatregel met vertraging werkt. In jaar n zal het leefloon immers worden aangepast aan de grens van het jaar n-3, die lager ligt dan de grens van het jaar n (zelfs na indexering van de grens van het jaar n-3). De staatssecretaris voor Armoedebestrijding had die doelstelling in haar antwoord op een parlementaire vraag²⁶ beschreven als een « *bewegend doel* ». Als de grens zou worden geïndexeerd om rekening te houden met de inflatie, zou dat nadeel gedeeltelijk worden ondervangen.

In het beschikbaar inkomen dat door de Silc-enquête wordt gemeten, zitten alle overdrachten zoals de kinderbijslag, de huisvestingssteun, de steun inzake energie of gezondheid (materies van de deelstaatentiteiten), enz. Om coherent te zijn met de norm, zou bij het bepalen van het inkomen equivalent met de armoedegrens met al die overdrachten rekening moeten worden gehouden. Evenzo zou met al die inkomsten rekening moeten worden gehouden bij de evaluatie van de ontoereikendheid van de bestaansmiddelen.

Het beschikbaar inkomen is bovendien het netto-inkomen na belastingen. De uitkeringen voor sociale bescherming zijn vrijgesteld van inkomstenbelasting maar als andere uitkeringen in aanmerking zouden worden genomen, zou bij het afstemmen op de armoedegrens moeten worden uitgegaan van de netto-inkomsten.

In het algemeen stemt de benadering van de inkomsten uit de Silc-enquête (die werd ontworpen voor macro-economische metingen) niet volledig overeen met de benadering van de inkomsten waarin de stelsels voor sociale bescherming en sociale zekerheid voorzien.

6.5 Koppeling van de uitkeringen voor sociale bescherming aan de welvaart

Om de in het vorige punt uiteengezette redenen zou het moeilijk zijn in de regelgevingen mechanismen te integreren die de evolutie van de uitkeringen koppelen aan de evolutie van de armoedegrens, zoals bij de automatische indexaanpassing.

De armoedegrens zou veeleer kunnen worden gebruikt als norm om de doeltreffendheid van het overheidsbeleid inzake armoedebestrijding te sturen en te evalueren. Via een jaarlijkse vergelijking van de uitkeringen voor sociale bescherming met die norm zou men de kwaliteit van de sociale bescherming kunnen evalueren. De POD Maatschappelijke Integratie voert reeds een regelmatige monitoring van de verschillen uit via de Interfederale Armoedebaarometer.

De koppeling tussen de uitkeringen voor sociale bescherming en de armoedegrens zou kunnen worden geïntegreerd in de wet van 23 december 2005 betreffende het generatiepact.

²⁵ Federaal Planbureau, Impactberekening van een verhoging van het leefloon, Brussel, september 2015, https://www.plan.be/uploaded/documents/201606281424550.rapport_impactstudie_leefloon.pdf.

²⁶ Parl. stuk, Kamer, 16 augustus 2017, QRVA 54 127, <https://www.lachambre.be/QRVA/pdf/54/54K0127.pdf>.



Het optrekken van die uitkeringen zou zo worden onderzocht in het raam van de verdeling van de financiële welvaartsenveloppe en de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven zouden er hun advies over geven. Dat proces zou een institutioneel kader bieden voor de koppeling van de uitkeringen met de armoedegrens en zou de bestendigheid van de doelstelling verzekeren. De aanpassing aan de evolutie van de welvaart is immers in dat kader reeds voorzien, maar heeft het afstemmen van de uitkeringen op de armoedegrens niet mogelijk gemaakt.

6.6 Terugverdieneffecten

Het Mimosi-model dat werd gebruikt voor de raming, houdt rekening met de terugverdieneffecten op het vlak van de directe fiscaliteit, maar niet met die op het vlak van de indirecte fiscaliteit. De terugverdieneffecten inzake inkomstenbelasting zijn normaal gezien verwaarloosbaar aangezien de inkomstenstijgingen betrekking hebben op de uitkeringen voor sociale bescherming die niet worden belast.

De terugverdieneffecten in samenhang met de indirecte fiscaliteit zouden daarentegen een aanzienlijk deel van de inkomstenverhoging moeten dekken. De verhogingen van de laagste inkomens worden immers verhoudingsgewijs meer besteed aan consumptie dan deze van de andere inkomens. Volgens de studie van het Planbureau²⁷ wordt de stijging van de overheidsuitgaven ten belope van 30 % gedekt door de parallelle toename van de ontvangsten van de indirecte fiscaliteit in de loop van het jaar waarin de maatregel wordt geïmplementeerd (in deze studie ging het om 2016). Na vier jaar (2020) zou het terugverdieneffect oplopen tot nagenoeg 36 %.

De volgende tabel vermeldt de terugverdieneffecten van de indirecte fiscaliteit met toepassing van die verhoudingen op de in punt 8 voorgestelde resultaten.

Tabel 5 – Terugverdieneffecten van de maatregelen, in miljoen euro

	Hyp 1 zonder nieuwe gerechtigden	Hyp 1 met nieuwe gerechtigden	Hyp 2a zonder nieuwe gerechtigden	Hyp 2a met nieuwe gerechtigden	Hyp 2b zonder nieuwe gerechtigden
30%	215,1	413,2	243,8	465,4	140,5
36 %	258,1	495,8	292,5	558,5	168,6

Bron: verslag van de FOD Sociale Zekerheid en berekening door het Rekenhof

Voor de 1^e hypothese zouden de terugverdieneffecten in het eerste jaar dus liggen tussen 215,1 miljoen euro en 413,2 miljoen euro. Voor de 2^e hypothese zouden die terugverdieneffecten liggen tussen 243,8 miljoen euro en 465,4 miljoen euro.

²⁷ Federaal Planbureau, Ibid.



6.7 Overschatting van het aantal gerechtigden

Daar bepaalde vermogensgegevens (roerende of onroerende goederen, aanvullende pensioenen) niet zijn opgenomen in het Mimosi-model, kan het criterium van onvoldoende inkomsten niet ten volle worden toegepast. Dat criterium is evenwel bepalend voor de toekenning van de sociale bescherming. Zulks leidt dus tot een overschatting van het aantal leefloon- en IGO-gerechtigden bij de ramingen met instroom van nieuwe gerechtigden.

6.8 Equivalente sociale bijstand

De met het leefloon equivalente sociale bijstand is niet opgenomen in de wetsvoorstellen. Het bedrag van de bijstand wordt normaal gezien echter afgestemd op het leefloon. De bijstand maakt dus deel uit van de uitkeringen die moeten worden opgetrokken tot de armoederisicogrens. Die verhoging impliceert een extra kost voor de OCMW's en de begroting van de POD Maatschappelijke Integratie (cf. voetnoot 31).

7 Methode

7.1 Wat kwam er naar voren uit de afhandeling van de vorige vragen?

7.1.1 Wijzigingen van socialezekerheidsstelsels

Volume van de werkzaamheden in samenhang met de tests

Het testen van de derde hypothese van het advies uit 2012 was een bijzonder complexe aangelegenheid omdat het een wijziging van diverse socialezekerheidsstelsels impliceerde. Die regelgevingen omvatten tal van bepalingen die streven naar een evenwicht tussen de uitkeringen en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om ze te kunnen genieten.

Voor elke hypothese moet een aparte simulatie worden gemaakt in het Mimosi-model van de FOD Sociale Zekerheid. Als er meer parameters worden gewijzigd, wordt de simulatie zwaarder en moeilijker te interpreteren.

Resultaten van de tests die in 2012 werden uitgevoerd

Uit de ramingen kwam naar voren dat een optrekking van de minimale socialezekerheidsuitkeringen tot op het niveau van de armoedegrens een heel grote systeemkost zou hebben (10,8 miljard euro in plaats van 2,27 miljard euro, enkel voor de uitkeringen voor sociale bescherming, d.w.z. de 2^e hypothese van het advies uit 2012).

Die financiële impact houdt meer bepaald verband met het feit dat de maatregel een buitenkans zou zijn voor alle personen die omwille van hun andere inkomsten niet in aanmerking hadden kunnen komen voor een stijging van de door de sociale bescherming gewaarborgde minimumbedragen. Uit dat resultaat bleek de verwarring tussen het garanderen van een sociale bescherming gelijkwaardig met de armoedegrens (met onderzoek naar het inkomen) en de toekenning van die garantie aan elkeen die een volledige



of gedeeltelijke sociale uitkering genoot. Door de socialezekerheidsuitkeringen op te nemen, raakt de maatregel gerechtigden die niet tot de doelgroep behoren²⁸.

De regelgeving inzake sociale zekerheid worden ingrijpend gewijzigd door de armoedegrens erin op te nemen. Het evenwicht tussen de uitkeringen en de voorwaarden die aan de rechten zijn gekoppeld, zou beïnvloed worden zoals toegelicht in punt 6.1.

De socialezekerheidsstelsels lenen zich als instrument weinig tot de doelstelling van het overheidsbeleid die erin bestaat een minimum aan bestaansmiddelen te garanderen. Enerzijds zijn ze immers minder doeltreffend (hogere kosten voor een gelijkwaardig resultaat) en anderzijds berusten ze op evenwichten die ontwricht zouden raken door de invoering van een algemene minimumdrempel. De instrumenten die zich lenen tot het nastreven van de doelstelling, zijn de uitkeringen voor sociale bescherming.

Tot besluit toonde het advies uit 2012 aan dat de integratie van de socialezekerheidsstelsels:

- het werk complexer en omvangrijker maakt;
- weinig bevredigende resultaten oplevert.

7.1.2 Individualisering van de rechten

De individualisering van de rechten, die één van de doelstellingen was van het wetsvoorstel uit 2012, is enkel overgenomen (en zelfs uitgebreid tot meerderjarige kinderen) in voorstel 0473 (het komt ter sprake in voorstel 0132 maar de voorstellen gaan inhoudelijk voorbij aan die doelstelling).

Die doelstelling is moeilijk te verenigen met de doelstelling die de uitkeringen wil optrekken tot het niveau van de Europese armoedegrens berekend in functie van de gezinsgrootte want in dat geval tellen alle bestaansmiddelen van de personen in het gezin mee bij de berekening.

De conclusie luidt dat de individualisering van de rechten als doelstelling niet strookt met de doelstelling die erin bestaat een minimum aan bestaansmiddelen toe te kennen op gezinsniveau.

7.2 De inzet van een advies over de nieuwe wetsvoorstellen

Uiteenlopende wetsvoorstellen

De vijf wetsvoorstellen omvatten heel verschillende maatregelen:

- ze beogen verschillende uitkeringen;
- voor dezelfde uitkeringen worden andere maatregelen voorgesteld;
- de socialezekerheidsuitkeringen worden tot uiteenlopende niveaus opgetrokken;
- de definities van gezin lopen uiteen voor de berekening van de minimale bestaansmiddelen.

Het zou erg veel werk vergen om een raming te maken voor alle door de wetsvoorstellen beoogde hypothesen, en vaak zou er hetzelfde voorbehoud aan moeten worden gekoppeld

²⁸ D.w.z. de personen met een inkomen dat lager is dan de armoedegrens.



als bij de derde hypothese waarvoor in 2012 een raming werd gemaakt. Anderzijds is het niet aan het Rekenhof om een keuze te maken uit de hypotheses uit de vijf wetsvoorstellen.

Doelstelling die de wetsvoorstellen gemeenschappelijk hebben

De wetsvoorstellen hebben twee grote eigenschappen gemeenschappelijk:

- elkeen een minimum aan bestaansmiddelen garanderen op het niveau dat gelijk is aan de Europese armoedegrens;
- uitgaan van het gezinsniveau om dat minimum te bepalen.

Wat de uitkeringen voor sociale bescherming betreft, leunen de verschillende wetsvoorstellen bij elkaar aan. Het bedrag van de uitkeringen wordt opgetrokken zonder te raken aan de regelgevingen.

Gevolgen van de lering die werd getrokken uit het advies van 2012

Ten gevolg van de conclusies van punt 7.1, kan het advies worden ingeperkt:

- de socialezekerheidsstelsels worden uit de analyse geweerd;
- de doelstelling in verband met de individualisering van de rechten wordt geweerd.

7.3 Methode voor de afhandeling van de adviesaanvraag

Het Rekenhof heeft gewerkt met de door de wetgever beoogde gemeenschappelijke doelstelling, die wil vermijden dat het systeem voor sociale bescherming de bestaansonzekerheid van gerechtigden zou bestendigen ten aanzien van de monetaire armoededrempels zoals de Europese Unie die heeft gedefinieerd. De methode bestaat er dus in de door de wetsvoorstellen beoogde gemeenschappelijke doelstelling te volgen.

Op basis van de lessen die we hebben getrokken bij het advies van 2012 en met de steun van de FOD Sociale Zekerheid (Mimosis-model en de DG BeSoc, beleidsondersteuning- en coördinatie), werd de budgettaire impact geraamd van twee hypotheses:

- 1^e hypothese: een optrekking van de uitkeringen voor sociale bescherming tot op het niveau van de Europese armoedegrens²⁹, met behoud van de huidige categorieën van gerechtigden: alleenstaand, samenwonend en samenwonend met gezinslast. In die hypothese worden personen met een socialezekerheidsuitkering onder die drempel als nieuwe gerechtigden geïdentificeerd, zodat ze een aanvulling ontvangen bovenop die uitkeringen;
- 2^e hypothese: een optrekking van de uitkeringen voor sociale bescherming tot op het niveau van de Europese risicodrempel voor monetaire armoede, waarbij de categorieën van gerechtigden worden geharmoniseerd met de door de Europese Unie gedefinieerde categorieën. Het minimuminkomen zou dan afhangen van de gezinssamenstelling: 1 voor

²⁹ Bij alle berekeningen is het plafond voor de vrijstelling van de inkomsten van de integratietegemoetkoming voor gehandicapten (IT) parallel met de IVT verhoogd. Via die verhoging kan worden vermeden dat de integratietegemoetkoming zou dalen als het plafond voor bepaalde personen wordt overschreden.



de eerste volwassene (gelijk aan het inkomen van een alleenstaande), 0,5 voor de tweede volwassene (en voor elk kind ouder dan 14 jaar) en 0,3 voor kinderen jonger dan 14 jaar.

Bij de 1^e hypothese kan een vergelijking worden gemaakt met het advies uit 2012.

De 2^e hypothese biedt de mogelijkheid de harmonisering van de categorieën van gerechtigden met de definitie van de Europese armoederisicogrens te toetsen. In zijn advies uit 2012 had het Rekenhof benadrukt dat de goedkeuring van het wetsvoorstel niet kon leiden tot het halen van de doelstelling die erin bestond de gewaarborgde minima af te stemmen op de armoedegrens. Er werd ook een variant van de 2^e hypothese getest, waarbij de kinderbijslag en de schoolpremies worden meegeteld in het inkomen dat in aanmerking wordt genomen om te bepalen of de bestaansmiddelen ontoereikend zijn.

De twee hypothesen maken het mogelijk de verschillende wetsvoorstellen te beslaan door te focussen op wat ze gemeenschappelijk hebben. Ze weren de hypothesen waarvoor de resultaten naar verwachting weinig bevredigend zullen zijn.

7.4 Mimosis-model van de FOD Sociale Zekerheid

7.4.1 Gebruik van het Mimosis-model

De adviezen die het Rekenhof in 2008 en in 2012 formuleerde, steunden op het door de FOD Sociale Zekerheid ontwikkelde Mimosis-simulatiemodel (« *Microsimulation MOdel for Belgian Social Insurance Systems* »).

Het Rekenhof heeft zich opnieuw tot de FOD Sociale Zekerheid gewend om een raming te bekomen van de budgettaire impact van de wetsvoorstellen. Het document dat de FOD Sociale Zekerheid opstelde om tegemoet te komen aan het verzoek van het Rekenhof, is bij dit advies gevoegd.

Voor de gerechtigden van uitkeringen voor sociale bescherming berekent het Mimosis-model de ramingen op twee manieren:

- in een eerste fase wordt een raming gemaakt, ervan uitgaand dat uitsluitend diegenen die als gerechtigden van die uitkeringen kunnen worden geïdentificeerd in aanmerking komen voor de uitkeringen wanneer die worden opgetrokken;
- in een tweede fase onderzoekt het model ook of andere individuen beantwoorden aan de voorwaarden inzake ontoereikende inkomsten ingeval de uitkeringen worden opgetrokken.

In het document van de FOD Sociale Zekerheid zijn de twee hypothesen als twee reeksen gepresenteerd naargelang er al dan niet een geraamde instroom is van nieuwe gerechtigden.

7.4.2 Voorstelling van het model Mimosis-Belmod

Concipiëring van het model

Het Mimosis-systeem dat werd gebruikt voor het advies uit 2012 wordt thans geïntegreerd in een ruimer project, Belmod, dat op zijn beurt deel uitmaakt van een model dat op Europees niveau werd ontwikkeld, Euromod. Het Mimosis-systeem wordt thans gevoed met gegevens over de jobs en inkomens van het jaar 2015 van zowat 335.000 gezinnen, of 996.000



individueen, wat neerkomt op nagenoeg 9% van de Belgische bevolking (m.a.w. een representatieve steekproef van waaruit de resultaten van de geteste maatregelen kunnen worden geëxtrapoleerd naar de volledige bevolking). De steekproef is afkomstig van de *Labour Market & Social Protection Datawarehouse* van de Kruispuntbank van de sociale zekerheid (KSZ). Die door de KSZ beheerde databank omvat informatie over arbeidsprestaties en sociale uitkeringen. In het model is de tot in 2019 geactualiseerde regelgeving opgenomen. Het model wordt gebruikt om simulaties te maken van hervormingen en om de budgettaire impact ervan te ramen.

Via het geactualiseerde model konden de hypothesen worden getest met recente gegevens en het model genereerde bovendien resultaten die konden worden vergeleken met de voorgaande adviezen van het Rekenhof.

Berekeningsmethode

Alle relevante regelgevingen (werkloosheid, pensioen, leefloon...) zijn in het model vertaald in de vorm van parameters, zoals bijvoorbeeld barema's van de werkloosheidsvergoedingen in functie van het loon of nadere regels voor de berekening van een rustpensioen.

De berekeningen die aan de hand van het model werden uitgevoerd, berusten niet op een identificatie van de sociale uitkeringen die de gezinnen uit de steekproef genieten, maar op parameters voor de toekenning van die uitkeringen, toegepast op de beschikbare basisgegevens. Zo wordt het pensioen van een werknemer herberekend op basis van de loopbaan en niet op basis van het al toegekende pensioen.

De gegevens werden in hun geheel afgesloten per 2015. Om het effect van de inflatie te neutraliseren, worden de variaties van een parameter in procent berekend. Als de te testen hypothese bijvoorbeeld een verhoging met 100 euro of met 10 % van het leefloon in 2020 betreft, wordt de verhoging met 10 % toegepast op het leefloon van 2015.

Vervolgens genereert de simulatie een raming van het budget 2015 ingevolge de stijging van het leefloon. Dat resultaat wordt vertaald in de vorm van een wijzigingspercentage met betrekking tot het budget 2015. Daarna wordt de procentuele stijging toegepast op het budget van het jaar 2020.

Voordelen van het model

De grootte van de steekproef, de omstandigheden waarin het werd samengesteld en de berekeningsmethode verantwoorden dat de voor de steekproef bekomen resultaten kunnen worden geëxtrapoleerd naar de hele bevolking. Als geïntegreerd model heeft MimosiS overigens bepaalde voordelen ten opzichte van ramingen die berusten op de gegevens met betrekking tot een geïsoleerd domein van de sociale bescherming. Het is namelijk zo dat het model:

- rekening houdt met de watervaleffecten van wijzigingen (een verhoging van de werkloosheidsuitkeringen en van de pensioenen heeft gevolgen voor het recht op leefloon of op de IGO, de raming is dus niet enkel gebaseerd op de al bekende



- gerechtigden van die uitkeringen, maar laat ook toe potentiële gerechtigden te identificeren);
- de gezinnen wedersamenstelt, waardoor rekening kan worden gehouden met de effecten van samenwonen;
 - de terugverdieneffecten berekent, bijvoorbeeld op fiscaal vlak;
 - snel resultaten oplevert zonder specifiek gegevens te verzamelen.

Tot slot toetsen de ontwikkelaars van het Mimosi-model hun resultaten regelmatig aan de werkelijke gegevens om eventuele fouten te corrigeren en om de verschillen te proberen verklaren.

Het voordeel van een geïntegreerd systeem situeert zich vooral bij het leefloon en de IGO, waar niet enkel de verhoging van het bedrag van tel is, maar ook de identificatie van nieuwe gerechtigden. De impact van een verhoging van de socialezekerheidsuitkeringen kan gemakkelijker apart worden geraamd omdat de populatie van gerechtigden niet wijzigt door de verhoging.

Beperkingen van het model

Overschatting van het aantal gerechtigden van uitkeringen voor sociale bescherming

Naargelang de betrokken domeinen van het sociaal beleid zijn er kleine of grote verschillen tussen de simulaties en de externe gegevens. De mate waarin het resultaat van een simulatie verschilt van de werkelijke gegevens houdt rechtstreeks verband met de beschikbaarheid van de gegevens die nodig zijn voor de berekening.

In het Mimosi-model zijn bepaalde gegevens niet aanwezig, zoals roerende en onroerende inkomsten, in het buitenland ontvangen lonen, alimentatiegeld, enz. Die inkomsten worden echter meegeteld bij de berekening van de bestaansmiddelen die voorafgaat aan de toekenning van uitkeringen voor sociale bescherming zoals het leefloon of de IGO.

Dat is de voornaamste beperking van het model, namelijk dat de budgettaire impact wordt overschat van alle sociale uitkeringen waarvoor rekening wordt gehouden met de inkomsten.

Bovendien omvat het Mimosi-model niet alle persoonlijke gegevens die een voorwaarde zijn voor de toekenning van uitkeringen. In het IGO-stelsel bijvoorbeeld, kan de verblijfsvoorwaarde niet worden geverifieerd in het model want de gegevens met betrekking tot de historiek van het rijksregister zijn niet in het model vervat. Ook dat kan leiden tot een overschatting van het aantal gerechtigden.

Onderschatting van het aantal gerechtigden

Om de impact te beperken van de overschatting van de bedragen die voortvloeit uit het feit dat niet alle inkomsten gekend zijn in Mimosi, wordt de raming van de nieuwe gerechtigden



van een leefloon of van de IGO beperkt tot individuen die al een socialezekerheidsuitkering genieten.

Bovendien impliceert de berekeningswijze ook een onderschatting van het aantal gerechtigden. De raming die het model maakt van de bestaansmiddelen van een individu gebeurt immers in functie van de inkomsten op jaarbasis. In werkelijkheid worden het leefloon en de IGO echter maandelijks toegekend. Als iemand gedurende enige maanden voldoende inkomsten had maar die inkomsten nadien verliest, kan hij in de praktijk een leefloon krijgen. In het model zal hij echter geen recht hebben op die uitkeringen als de inkomsten op jaarbasis toereikend zijn.

De raming houdt geen rekening met het effect van de COVID-19-crisis omdat de uitgaven van 2018 worden gebruikt voor die raming. De uitgavenstijging zal bijgevolg onderschat zijn.

Bovendien worden enkel de nieuwe gerechtigden die in de 1^e hypothese worden geïdentificeerd, overgenomen in de 2^e hypothese. Dat de bestaansmiddelen ontoereikend zijn, is dus enkel aangetoond voor personen met gezinslast terwijl de ontoereikendheid van de bestaansmiddelen in sommige gevallen slechts tot uiting komt op het niveau van het voltallige gezin (bij grote gezinnen, bijvoorbeeld).

Die factoren van onderschatting worden vermoedelijk echter grotendeels gecompenseerd door de overschatting van de toename van de doelgroep van gerechtigden, vermits het Mimosi-model alle personen met een socialezekerheidsuitkering meetelt bij de nieuwe gerechtigden.

7.4.3 Budgettaire raming buiten het Mimosi-model

Net zoals in 2012 heeft de FOD Sociale Zekerheid ter vergelijking een budgettaire raming opgesteld buiten het Mimosi-model, op basis van statistieken over het aantal uitkeringsgerechtigden. Die berekeningen houden geen rekening met de toename van het aantal gerechtigden. Ze moeten dus worden vergeleken met de simulaties in Mimosi waarbij er geen instroom is van nieuwe gerechtigden. Die ramingen zijn in detail weergegeven in het bijgevoegde verslag van de FOD Sociale Zekerheid en ze zijn samengevat in het volgende punt van dit advies.

8 Resultaten

De voorgestelde resultaten steunen op het verslag van de FOD Sociale Zekerheid, dat bij dit advies is gevoegd.

8.1 1^e Hypothese

8.1.1 1^e Hypothese zonder instroom van nieuwe gerechtigden

De volgende tabel geeft de resultaten weer van de simulatie in het Mimosi-model met de 1^e hypothese zonder instroom van nieuwe gerechtigden. Het gaat er dus om het bedrag van de uitkeringen voor sociale bescherming op te trekken tot het niveau van de armoedegrens voor individuen die in het systeem als gerechtigden worden geïdentificeerd.

Tabel 6 – Resultaten van de simulatie voor de 1^e hypothese zonder instroom van nieuwe gerechtigden, in miljoen euro



Uitkering	Verwezenlijkingen 2018	Stijgingspercentage te wijten aan de maatregelen	Budgettaire stijging 2018	Geraamde budgettaire stijging 2018	Geraamde budgettaire stijging 2019
Leefloon	1.244,4	30,62 %	381,1	320,8	322,2
IVT en IT	1.575,4	19,32 %	304,4	296,4	341,8
IGO	567,6	5,55%	31,5	33,8	34,3
Totaal	3.387,40		717,0	651,0	698,3

Bron: verslag van de FOD Sociale Zekerheid en berekening door het Rekenhof

De 2^e kolom vermeldt de uitgaven die in 2018 werden gedaan in de verschillende systemen voor sociale bescherming: het leefloon (met inbegrip van gelijkwaardige sociale steun), de IGO en de uitkeringen voor personen met een handicap (IVT). De 3^e en de 4^e kolom vermelden hoeveel die uitgaven volgens de simulatie zouden toenemen als de uitkeringen worden opgetrokken: in procent (3^e kolom) en in monetaire waarde (4^e kolom – stijgingspercentage toegepast op het verwezenlijkte budget van 2018 in kolom 2). De 5^e kolom vermeldt de door de FOD Sociale Zekerheid geraamde stijging van het budget op basis van het aantal gerechtigden van het jaar 2018 (buiten het simulatiemodel). In de 6^e kolom heeft het Rekenhof diezelfde berekening gemaakt met het aantal gerechtigden van 2019.

De federale Staat financiert slechts een deel van het leefloon, het andere deel is ten laste van de OCMW's. Volgens de gegevens van de POD Maatschappelijke Integratie voor 2019, beloopt het gemiddelde aandeel van de federale Staat in de financiering 76,4 %. In de volgende tabellen betreffen de cijfers met betrekking tot het leefloon uitsluitend het door de federale begroting gefinancierde deel.

De door het Mimosys-systeem geraamde stijging van de uitgaven benadert de ramingen die gebaseerd zijn op het aantal gerechtigden in 2018 of in 2019. Die gelijkenis toont aan dat de steekproef waarop het Mimosys-model berust, representatief is.

De raming kan worden gezien als de ondergrens van de budgettaire impact van de maatregelen uit de 1^e hypothese. In deze eerste fase gaat het er immers om de uitkeringen op te trekken van de huidige gerechtigden van de desbetreffende stelsels, zonder nieuwe gerechtigden toe te voegen.

De budgettaire ramingen in de laatste kolom berusten op het aantal leefloongerechtigden in 2019. Ze houden dus geen rekening met het effect van de COVID-19-crisis op het aantal leefloongerechtigden³⁰.

³⁰ De OCMW's verwachten dat de aanvragen van een leefloon in 2020 met 10 % zullen stijgen (*Le Soir, L'aide sociale a coûté 300 millions au fédéral, 25 juli 2020*). Die toename van het aantal gerechtigden dreigt zich in 2021 voort te zetten als gevolg van de economische crisis.



8.1.2 1^e Hypothese met instroom van nieuwe gerechtigden

Tabel 7 (zie verder) schetst de raming van de 1^e hypothese met instroom van nieuwe gerechtigden. Het Mimosi-model identificeert de personen die geen uitkering inzake sociale bescherming genieten, maar wier inkomsten onder de armoedegrens liggen (d.w.z. in deze hypothese de opgetrokken uitkeringen). Die personen zouden een aanvulling op hun inkomsten kunnen genieten om tot de armoedegrens te komen. Het gaat om nieuwe gerechtigden van de stelsels in kwestie.

Het Mimosi-model is geneigd het aantal nieuwe gerechtigden te overschatten omdat het geen informatie bevat waarmee de ontoereikendheid van de inkomsten kan worden getoetst (bv. roerende of onroerende inkomsten of inkomsten van grensarbeiders). In de praktijk is het zo dat sommige personen van wie de inkomsten volgens het systeem onder de drempel liggen, over andere inkomsten beschikken en misschien dus geen aanspraak kunnen maken op een uitkering inzake sociale bescherming.

Bovendien houdt het model geen rekening met de potentiële gerechtigden die geen gebruik maken van hun recht. Sommige gerechtigden van de socialezekerheidsstelsels zouden hun recht op een aanvullende uitkering in één van de stelsels van sociale bescherming immers onbenut laten.

Om die overschatting in te dijen, beperkt het Mimosi-systeem de groep nieuwe gerechtigden tot personen die al geïdentificeerd zijn als gerechtigden van een socialezekerheidsuitkering (werkloosheid, ziekte-invaliditeit, pensioen, enz.).

De volgende tabel vermeldt het aantal nieuwe gerechtigden volgens de simulatie in Mimosi, alsook met hoeveel procent dat aantal toeneemt.

Tabel 7 – Aantal nieuwe gerechtigden in het Mimosi-systeem

Leefloon	IVT	IGO
187.542	38.411	1.555
+117,6%	+33,9%	+1,4%

Bron: verslag van de FOD Sociale Zekerheid

De volgende tabel schetst de resultaten van de simulatie met nieuwe gerechtigden.

Tabel 8 – Resultaten van de simulatie voor de 1^e hypothese met instroom van nieuwe gerechtigden, in miljoen euro

Uitkering	Verwezenlijkingen 2018	Aan de maatregelen toe te schrijven stijgingspercentage	Gesimuleerde stijging van het budget 2018
Leefloon	1.244,4	72,09 %	897,1
IVT en IT	1.575,4	28,47 %	448,5



Uitkering	Verwezenlijkingen 2018	Aan de maatregelen toe te schrijven stijgingspercentage	Gesimuleerde stijging van het budget 2018
IGO	567,6	5,59%	31,7
Totaal	3.387,40		1.377,3

Bron: verslag van de FOD Sociale Zekerheid en berekening door het Rekenhof



De 2^e kolom is dezelfde als in tabel 6 en vermeldt de referentiebudgetten van 2018. De 3^e en de 4^e kolom vermelden hoeveel de uitgaven volgens de simulatie zouden toenemen als de uitkeringen worden opgetrokken en als het aantal gerechtigden toeneemt: in procent (3^e kolom) en in monetaire waarde (4^e kolom – toepassing van het percentage in de 2^e kolom).

Het is vooral het leeflonenbudget dat toeneemt. Gerechtigden van een socialezekerheidsuitkering die lager is dan de armoedegrens worden immers als nieuwe gerechtigden van een leefloon geselecteerd (als aanvulling op hun uitkering). Het IVT-budget stijgt in mindere mate vermits enkel personen die erkend zijn als gehandicapte in aanmerking komen voor die uitkering. Er zijn weinig nieuwe IGO-gerechtigden. Potentiële nieuwe IGO-gerechtigden zijn personen ouder dan 65 jaar die een sociale uitkering ontvangen, d.w.z. een pensioen. In de praktijk ontvangen vele personen uit die doelgroep al een IGO als aanvulling bovenop hun pensioen.

De geraamde stijging met instroom van nieuwe gerechtigden schetst de bovendrempel van de impact van de maatregel, vermits ze rekening houdt met de hypothese van een maximale uitbreiding van de doelgroep.

8.1.3 Conclusie van de 1^e hypothese

Het Rekenhof is van oordeel dat de maatregel die wordt beoogd door de 1^e hypothese, namelijk de uitkeringen voor sociale bescherming optrekken tot het niveau van de armoededrempel, een financiële impact zou hebben die zich situeert tussen 717,0 miljoen euro (d.i. 21,2 % van alle betrokken uitgaven) en 1.377,3 miljoen euro (d.i. 40,7 % van alle betrokken uitgaven)³¹. Die raming situeert zich in een grootteorde die vergelijkbaar is met de raming van het Planbureau uit 2018, waarin de uitgaven in samenhang met het optrekken van de uitkeringen voor sociale bescherming tot het niveau van de armoedegrens op 1.044 miljoen euro werden geschat en het optrekken van alle sociale uitkeringen samen op 1.703 miljoen euro (zie punt 3.5). Wat de ondergrens betreft, is het hogere bedrag in de raming van het Planbureau enerzijds te verklaren door het gebruik van een geïndexeerd bedrag als armoedegrens, wat impliceert dat de uitkeringen met een hoger percentage toenemen, en anderzijds doordat rekening werd gehouden met de financiële impact die de stijging van het leefloon zou hebben voor de OCMW's. Wat de bovengrens betreft³², is het hogere bedrag te bovendien te verklaren door de hogere kosten van een verhoging van de socialezekerheidsuitkeringen (zie punt 7.1).

³¹ De stijging van het leefloon zou ook een stijging van de budgetten van de OCMW's impliceren tussen 90,0 miljoen euro en 211,7 miljoen euro.

³² De bovengrens van de raming is niet helemaal vergelijkbaar met die van het Planbureau. In die laatste beoogt de optrekking ook bepaalde minima van de sociale zekerheid en niet enkel de uitkeringen voor sociale bescherming. Aangezien de populatie nieuwe gerechtigden in het Mimosis-systeem echter bestaat uit personen die een socialezekerheidsuitkering ontvangen die lager ligt dan de armoedegrens, overlappen de door de stijging van de minima betroffen doelgroepen elkaar. Die overlapping maakt de vergelijking dus relevant.



8.2 2^e Hypothese

Volgens de 2^e hypothese hangt de stijging van de uitkeringen voor sociale bescherming af van de gezinsgrootte. Zo is het bedrag van de uitkering voor personen met gezinslast gelijk aan de uitkering voor een alleenstaande vermenigvuldigd met $(1 + 0,5 \times \text{aantal volwassenen ten laste} + 0,3 \times \text{aantal kinderen ten laste})$. Voor een gezin dat bestaat uit twee volwassenen en twee kinderen is de coëfficiënt dus: $1 + 0,5 + 2 \times 0,3 = 2,1$.

De uitkering voor samenwonenden stijgt ook, want een gezin dat uit twee volwassenen bestaat moet een inkomen ontvangen dat gelijk is aan 1,5 keer het inkomen van een alleenstaande (in de huidige regeling is dat 1,33 keer het inkomen van een alleenstaande).

Voor de berekeningen is de FOD Sociale Zekerheid uitgegaan van de resultaten van de simulatie voor de 1^e hypothese. Voor de categorieën waarbij het bedrag van de uitkering wijzigt (samenwonenden en personen met gezinslast), wordt een correctiecoëfficiënt toegepast op de resultaten van die eerste simulatie.

Voor samenwonenden is de correctiecoëfficiënt 1,125 (oftewel $1,5/1,33$). Voor personen met gezinslast hangt de coëfficiënt af van de gezinsgrootte. Voor een gezin dat uit twee volwassenen en twee kinderen bestaat, is de correctiecoëfficiënt $2,1/1,35 = 1,55$. De correctiecoëfficiënt die wordt toegepast op de volledige categorie van personen met gezinslast is het gewogen gemiddelde van de coëfficiënten die van toepassing zijn op de meest gangbare gezinstypes in de desbetreffende stelsels. Bij het leefloon, bijvoorbeeld, bestaat 9% van de gezinnen uit twee volwassenen en twee kinderen. Voor de berekening van het gemiddelde wordt die proportie dus vermenigvuldigd met 1,55³³.

In een variant van de 2^e hypothese werden de kinderbijslag en de schoolpremies meegeteld in het inkomen op basis waarvan de uitkeringen voor sociale bescherming worden toegekend. In de huidige regelgeving worden die inkomsten buiten beschouwing gelaten bij de berekening van de bestaansmiddelen van iemand die een uitkering aanvraagt. De wetsvoorstellen stellen niet voor de regelgeving op dat punt te wijzigen. Voor de berekening van de Europese armoedegrenzen worden die inkomsten echter meegeteld in het beschikbare inkomen. Als de beoogde doelstelling erin bestaat een inkomen te garanderen dat gelijk is aan die drempel, zouden ze dus in de berekening moeten worden opgenomen. Daarom heeft het Rekenhof aan de FOD Sociale Zekerheid gevraagd de financiële impact van de voorgestelde maatregelen te berekenen, ervan uitgaande dat de kinderbijslag wordt meegeteld in de bestaansmiddelen.

³³ Om de simulatie te vereenvoudigen heeft de FOD gewerkt met de vijf meest voorkomende gezinstypes voor elke uitkering. Voor de andere (grotere) gezinnen werd met de hoogste correctiecoëfficiënt gewerkt voor het gewogen gemiddelde.



8.2.1 2^e Hypothese zonder instroom van nieuwe gerechtigden

De volgende tabel geeft het resultaat van de 2^e hypothese weer zonder instroom van nieuwe gerechtigden. De resultaten worden gedetailleerd per categorie van gerechtigden.

Tabel 9 – Resultaten van de simulatie voor de 2^e hypothese zonder instroom van nieuwe gerechtigden, in miljoen euro

Categorie	Simulatie hypothese 1	Simulatie hypothese 2	Verskil H2-H1	Geraamde stijging 2019
Leefloon				
Samenwonenden	71,0	79,9	8,9	83,2
Alleenstaanden	148,3	148,3	0,0	122,9
Personen met gezinslast	161,8	215,8	54,0	166,8
Totaal leefloon	381,1	443,9	62,9	372,9
IVT				
Samenwonenden	84,1	94,6	10,5	47,8
Alleenstaanden	128,4	128,4	0	127,8
Personen met gezinslast	91,9	113,4	29,0	211,0
Totaal IVT	304,4	336,4	32,0	386,6
IGO (*)				
Totaal IGO	31,5	32,2	0,7	35,2
Algemeen totaal	717,0	812,5	95,6	794,7

(*) In de steekproef van het Mimosi-model leeft 98 % van de IGO-gerechtigden met verhoogd tarief (alleenstaanden) effectief alleen. Het is dus niet relevant de stijging van hun inkomen te simuleren in functie van de gezinsgrootte. Het kleine verschil tussen de beide hypothesen is te verklaren doordat de coëfficiënt van 1,13 werd toegepast op de samenwonenden.

Bron: verslag van de FOD Sociale Zekerheid en berekening door het Rekenhof

De 2^e kolom geeft het resultaat weer van de 1^e hypothese in het Mimosi-model, de 3^e kolom geeft het resultaat weer van de 2^e hypothese in het model. De 5^e kolom vermeldt de raming die het Rekenhof maakte met toepassing van de correctiecoëfficiënt.



De bijkomende stijging van de uitgaven die samenhangt met de berekening van de uitkeringen in functie van de gezinsgrootte, beloopt 95,6 miljoen euro voor het geheel van de sociale bescherming (waarvan 62,9 miljoen euro voor de leeflonen en 32,0 miljoen euro voor de IVT), wat neerkomt op een budgetstijging met 13,3 % in vergelijking met de 1^e hypothese.

De uitkering stijgt slechts lichtjes voor bepaalde gezinnen, namelijk gezinnen die bestaan uit één volwassene en één of twee kinderen (als het gezin bestaat uit één volwassene en één kind kan de uitkering zelfs dalen in vergelijking met de 1^e hypothese). Voor de vijf meest voorkomende gezinstypes beloopt de inkomensstijging gemiddeld 20,1 % wat het leefloon betreft en 17,0 % wat de IVT betreft. Voor alle gezinnen samen beloopt de gemiddelde stijging 33,4 % bij het leefloon en 23,1 % bij de IVT.

De inkomensstijging betreft vooral de personen met gezinslast (d.w.z. 28,5 % van de leefloongerechtigden en 39,9 % van de IVT-gerechtigden, zie punt 3.3).

De raming van de uitgavenstijging zonder instroom van nieuwe gerechtigden schetst, net zoals in de 1^e hypothese, de ondergrens van de impact van de maatregel vermits ervan uit wordt gegaan dat de doelgroep niet uitbreidt.

8.2.2 2^e Hypothese met instroom van nieuwe gerechtigden

De volgende tabel toont het resultaat van de 2^e hypothese met instroom van nieuwe gerechtigden. De resultaten worden gedetailleerd per categorie van gerechtigden.

Tabel 10 – Resultaten van de simulatie voor de 2^e hypothese met instroom van nieuwe gerechtigden, in miljoen euro

Categorie	Simulatie hypothese 1	Simulatie hypothese 2	Verschil
Leefloon			
Samenwonenden	116,5	131,1	14,6
Alleenstaanden	359,3	359,3	0,0
Personen met gezinslast	421,3	531,0	109,7
Totaal leefloon	897,1	1.021,4	124,3
IVT			
Samenwonenden	92,5	104,1	11,6
Alleenstaanden	173,1	173,1	0
Personen met gezinslast	182,9	220,3	37,4
Totaal IVT	448,6	497,5	48,9



Totaal IGO	31,7	32,5	0,8
Algemeen totaal	1.377,4	1.551,4	174,0

Bron: verslag van de FOD Sociale Zekerheid en berekening door het Rekenhof

De 2^e kolom geeft het resultaat weer van de 1^e hypothese in het Mimosis-model en de 3^e kolom toont het resultaat van de 2^e hypothese in het model.

Ter herinnering: de nieuwe gerechtigden zijn degenen die werden geïdentificeerd voor de 1^e hypothese.

De bijkomende stijging van de uitgaven die samenhangt met de berekening van de uitkeringen in functie van de gezinsgrootte, beloopt 174,0 miljoen euro (waarvan 124,3 miljoen euro voor het leefloon en 48,9 miljoen euro voor de IVT). Die stijging ligt 12,6 % hoger in vergelijking met de 1^e hypothese met instroom van nieuwe gerechtigden.

De raming van de uitgavenstijging met instroom van nieuwe gerechtigden schetst, net zoals in de 1^e hypothese, de bovengrens van de impact van de maatregel vermits ze rekening houdt met de hypothese van een maximale uitbreiding van de doelgroep.

8.2.3 2^e Hypothese inclusief de kinderbijslag en de schoolpremies

Om de impact te kunnen ramen indien de kinderbijslag en de schoolpremies worden meegeteld in de berekening van de bestaansmiddelen, heeft de FOD Sociale Zekerheid het bedrag van de kinderbijslag berekend voor personen met gezinslast in geval van een leefloon en in geval van een IVT³⁴. Dat bedrag werd vervolgens afgetrokken van de uitgavenstijging die uit de maatregelen voortvloeit. Als de inkomsten in samenhang met de kinderbijslag en de schoolpremies worden meegeteld bij de berekening van de bestaansmiddelen om het leefloon of de IVT te bepalen, zou dat namelijk leiden tot een daling van de uitkeringen.

De volgende tabel toont het resultaat van de simulatie voor deze variant van de 2^e hypothese (hypothese 2b).

Tabel 11 – Resultaten van de simulatie voor de 2^e hypothese inclusief de kinderbijslag en de schoolpremies, in miljoen euro

	Hypothese 1	Hypothese 2 a	Hypothese 2 b	Verschil 2a-2b
Leefloon, zonder nieuwe gerechtigden	381,1	443,8	206,8	237,1
IVT, zonder nieuwe gerechtigden	304,4	336,4	229,4	107,0

³⁴ Zoals al werd vermeld, zijn de IGO-gerechtigden nagenoeg allemaal alleenstaand of samenwonend.



	Hypothese 1	Hypothese 2 a	Hypothese 2 b	Vershil 2a-2b
Totaal, zonder nieuwe gerechtigden	685,5	780,2	436,2	344,1
Leefloon, met nieuwe gerechtigden	897,1	1.021,4	684,4	337,0
IVT, met nieuwe gerechtigden	448,6	497,5	420,1	77,4
Totaal, met nieuwe gerechtigden	1.345,7	1.518,9	1.104,5	414,4

Bron: verslag van de FOD Sociale Zekerheid en berekening door het Rekenhof

In de bovenstaande tabel toont de 2^e kolom de resultaten van de 1^e hypothese, toont de 3^e kolom de resultaten van de 2^e hypothese zonder rekening te houden met de kinderbijslag en de schoolpremies (hypothese 2a) en toont de 4^e kolom de resultaten van de variant van de 2^e hypothese waarin de kinderbijslag en de schoolpremies worden meegeteld (hypothese 2b). De 5^e kolom schetst het verschil tussen de hypothesen 2a en 2b.

Als het IGO-budget wordt meegeteld, dat niet door deze maatregel wordt beïnvloed, komt het totaal zonder nieuwe gerechtigden op 468,4 miljoen euro (d.i. 57,6 % van hypothese 2a) en komt het totaal met nieuwe gerechtigden op 1.137,0 miljoen euro (d.i. 73,3 % van hypothese 2a).

Als de kinderbijslag wordt meegeteld in de bestaansmiddelen van het gezin, dalen de kosten van de maatregelen. De bijkomende uitgaven liggen zelfs lager dan de uitgaven die zouden voortvloeien uit de implementatie van de 1^e hypothese (d.w.z. zonder stijging van de uitkeringen in functie van de gezinsgrootte).

Voor een gezin bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen, stemt het optrekken van de uitkering tot het niveau van de armoedegrens (hypothese 2a) overeen met een maandelijks inkomen van 2.487,0 euro (2.1 x 1.184,29 euro). Als het gezin woonachtig is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zou de kinderbijslag voor twee kinderen gelijk zijn aan 420 euro per maand en zouden de schoolpremies gelijk zijn aan 8,3 euro (berekend op maandbasis). Wordt de inkomensvoorwaarde van hypothese 2b toegepast, dan zou het inkomen 2.487 euro - 428,3 euro, oftewel 2.058,7 euro bedragen (-17,2 % in vergelijking met hypothese 2a). In vergelijking met het huidige inkomen van een samenwonende met gezinslast (1.295,91 euro), zou het inkomen 1.600,5 euro bedragen in hypothese 1 (+23,5%), 2.487,0 euro in hypothese 2a (+91,2 %) en 2.058,7 euro in hypothese 2b (+58,9 %).

8.2.4 Conclusies van de 2^e hypothese

Het Rekenhof is van oordeel dat de maatregel die wordt beoogd door de 2^e hypothese, namelijk een verhoging tot het niveau van de armoedegrens van de uitkeringen voor sociale bescherming in functie van de gezinsgrootte, een financiële impact zou hebben die zich situeert tussen 812,5 miljoen euro (d.i. 24,0 % van alle betrokken uitgaven) en 1.551,4 miljoen euro (d.i. 45,8 % van alle betrokken uitgaven). De bijkomende uitgavenstijging



in vergelijking met de 1^e hypothese (optrekking van de uitkeringen zonder rekening te houden met de gezinsgrootte) situeert zich tussen 95,6 miljoen euro (13,3 %) en 174,0 miljoen euro (12,6 %).

Als de kinderbijslag en de schoolpremies worden meegeteld bij de berekening van de bestaansmiddelen wanneer het recht op uitkeringen voor sociale bescherming wordt onderzocht, zou de budgettaire impact zich volgens het Rekenhof situeren tussen 468,4 miljoen euro (d.i. 13,8 % van alle betrokken uitgaven) en 1.137,0 miljoen euro (d.i. 33,6 % van alle betrokken uitgaven). De geraamde uitgaven zouden in dat geval lager liggen dan de geraamde uitgaven van de implementatie van de 1^e hypothese, namelijk een optrekking van alle uitkeringen tot het niveau van de armoedegrens.

8.3 Aantal gerechtigden die de maatregelen genieten

De volgende tabel geeft weer hoeveel personen een hoger inkomen zouden hebben op basis van de raming in het Mimosis-model³⁵. De 2^e kolom vermeldt het huidige aantal gerechtigden uit de verschillende stelsels die hun uitkering zouden zien stijgen. De 3^e kolom vermeldt het potentiële aantal nieuwe gerechtigden die hun inkomen zouden kunnen zien stijgen terwijl ze geen van de beoogde uitkeringen ontvangen.

Uitkering inzake sociale bescherming	Huidige gerechtigden	Nieuwe gerechtigden bij optrekking tot de armoedegrens
Leefloon	159.434	+ 187.542
IVT	113.280	+ 38.411
IGO	108.159	+ 1.555

³⁵ De geraamde stijging van het aantal gerechtigden beslaat de verschillende hypotheses. De doelgroep van de potentiële nieuwe gerechtigden in Mimosis is immers identiek. De omvang van die groep is in alle hypotheses overschat en vormt de bovengrens van de raming.