

## **Positie van het Belgian Minimum Income Network (BMIN) op het voorstel van de Europese Commissie voor een Aanbeveling met betrekking tot Minimum Inkomen**

17 oktober 2022

### **1. ALGEMEEN**

BMIN<sup>1</sup> verwelkomt het initiatief van een Aanbeveling aan de lidstaten over een toereikend Minimuminkomen als een belangrijke stap in een betere bescherming en ondersteuning van mensen die onvoldoende eigen middelen hebben om op zichzelf een waardig leven te kunnen leiden.

Het is bekend dat de BMIN-partners van bij het begin gepleit hebben voor een krachtig instrument in de vorm van een Richtlijn. Hoewel de Europese Unie sinds 30 jaar, onder meer met de aanbeveling van de Raad van 1992 inzake gemeenschappelijke criteria met betrekking tot toereikende inkomsten en prestaties in de stelsels van sociale bescherming, het belang van waardige minimuminkomens onderstreept, stellen wij samen met de EMIN-partners in andere landen vast dat er op het terrein weinig substantiële vooruitgang is gemaakt. In de huidige context waarbij de ene crisis de andere opvolgt (energie, inflatie, covid, overstromingen,...) zijn **minimuminkomens meer dan ooit noodzakelijk om mensen in armoede hun rechten en basisbehoeftes te garanderen en menswaardig te laten leven**. Hoewel wij betreuren dat de Commissie gekozen heeft voor een aanbeveling en geen bindende richtlijn, zijn wij van mening dat de toekomstige aanbeveling wel een stap vooruit kan betekenen, op voorwaarde dat zij hoge standaarden promoot en een sterk governance-systeem bevat. Het verdient echter wel aanbeveling om **als wettelijke basis** voor deze aanbeveling te kiezen voor een combinatie van artikel 153(1)h (over maatregelen voor de integratie van mensen uitgesloten van de arbeidsmarkt) en artikel 175 (over economische, sociale en territoriale cohesie), wat toelaat om in de toekomst te opteren voor een Richtlijn als sterker instrument.

Een sterke en ambitieuze aanbeveling zal ook noodzakelijk zijn om effectief de armoededoelstelling van de Europese Pijler van Sociale Rechten te bereiken, met name om tegen 2030 15 miljoen mensen in de EU uit armoede te halen. Wij brengen hierbij in herinnering dat principe 14 van de Europees Pijler specifiek gericht is op het voorzien van minimuminkomens die iedereen zonder voldoende middelen moeten toelaten om in alle levensfasen een waardig leven te kunnen leiden.

De Aanbeveling is een goede gelegenheid om **de aanbeveling over de actieve inclusie van 2008** opnieuw prominent in de aandacht te brengen (zie overweging 10). De drie luiken ervan zijn terug te vinden in de objectieven van de Aanbeveling met betrekking tot minimuminkomen : a) een toereikend inkomenssteun in artikels 4 tot 10, b) een inclusieve arbeidsmarkt in artikels 5 en 11 en c) toegang tot hoogwaardige diensten in artikel 12. Op deze manier wordt de belangrijke omkadering van het arbeidsmarktbeleid met toereikende inkomenssteun en toegankelijke, hoogwaardige diensten die voor het eerst in de

---

<sup>1</sup> Het Belgisch Minimum Inkomen Netwerk (BMIN) wordt gecoördineerd door het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding (BAPN) en bestaat uit de regionale netwerken armoedebestrijding, de vakbonden, mutualiteiten, andere middenveldorganisaties en wetenschappers. BMIN voert acties en beleidswerk rond toereikende en toegankelijke inkomens zodat iedereen in België een menswaardig leven kan leiden.

aanbeveling over de actieve inclusie werden ingebracht, verdergezet in de Aanbeveling over een toereikend minimuminkomen. Voor de BMIN-partners vormt het voorstel van de Europese Commissie voor een nieuwe aanbeveling een goede aanzet. Toch dienen bepaalde richtlijnen versterkt te worden en is het onontbeerlijk dat het governance systeem veel ambitieuzer wordt gemaakt, willen we dat de toekomstige aanbeveling effectief een verschil maakt voor mensen in armoede in de Europese Unie.

In deze nota zijn de bemerkingen en aanbevelingen van BMIN terug te vinden met betrekking tot het voorstel van de Europese Commissie.

## 2. EEN WAARDIG LEVEN VOOR IEDEREEN IN ALLE FASEN VAN HET LEVEN.

Op verschillende plaatsen in de Aanbeveling wordt expliciet gesteld dat het de bedoeling is van de Aanbeveling om ervoor te zorgen dat iedereen die daartoe zelf niet de middelen heeft, een waardig leven zou kunnen leiden in elke periode van het leven. De Aanbeveling is dus gericht op alle leeftijden: "... to ensure a life in dignity at all stages of life." (onder meer in artikels 1 en 3 en in overweging 1 en 21)

## 3. ADEQUACY OF INCOME SUPPORT

In **artikel 3** pleit de Aanbeveling voor "robuuste systemen van sociale vangnetten" of met andere woorden sterke systemen van sociale bijstand en sociale zekerheid. Belangrijk in dit verband is overweging 20 (p.20) waar vastgesteld wordt dat ondanks de "country specific recommendations" in verband met systemen van sociale bescherming, de resultaten in veel lidstaten nog onvoldoende zijn. De Aanbeveling ziet de **Recovery and Resilience Facility** als een gelegenheid om tot betere resultaten te komen: "*The national plans under the Recovery and Resilience Facility envisage support to reforms and investments in the concerned Member States to strengthen the effectiveness, design and resilience of their social protection systems, including through improving the design of minimum income and ensuring upward convergence in its adequacy and coverage.*" Maar belangrijk is dat **ook andere Europese fondsen** zoals bv. het Europees Sociaal Fonds Plus en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling vermeld worden als middelen ter ondersteuning van de uitvoering van de aanbeveling (overweging 33).

Uit **de inleiding van artikel 5** blijkt dat de Aanbeveling pleit voor een inkomenssteun niet enkel voor personen die niet in staat zijn om te werken maar ook – belangrijk – voor **een combinatie van inkomenssteun en inkomen uit arbeid** voor wie werkt en daaruit onvoldoende middelen genereert om waardig te leven (in-work poverty). Het wordt ook hernomen in artikel 11c. Wij willen er ook op wijzen dat de weg naar de arbeidsmarkt vaak niet lineair verloopt, dat mensen soms voor een hele periode beroep zullen moeten doen op een combinatie inkomenssteun en inkomen uit arbeid en dat in sommige gevallen mensen niet (volledig) kunnen terugkeren naar de arbeidsmarkt. Wij vinden de verwijzing naar "progressive phasing out of income support" in artikel 11c te restrictief en vragen om dit te schrappen. Wij willen echter duidelijk stellen dat inkomen uit arbeid nooit onder de Europese armoedegrens voor elk land mag liggen tenzij in geval van verminderde activiteit maar ook dan, via de combinatie van inkomenssteun en inkomen uit arbeid moet het totale bedrag boven de Europese armoedegrens uitstijgen.

Een belangrijk element vinden we terug in **artikel 5a** waar **de nationale armoedegrens** (60% van het mediaan inkomen in de lidstaat) als referentie wordt bekrachtigd voor een toereikende inkomenssteun. Dit betekent ons inziens dat lidstaten er moeten voor zorgen dat iedere burger, wanneer die onvoldoende eigen middelen uit arbeid kan genereren of wanneer die niet in staat is om een job aan te nemen, ongeacht de leeftijd vanaf 18 jaar of de vorm van huishouden waarin die leeft, over een inkomen moet beschikken dat minstens gelijk is aan de armoedegrens. Het is hierbij van belang dat erkend wordt dat voor mensen met speciale noden een bijkomend bedrag voorzien wordt (en niet meegeteld wordt in de berekening van de armoedegrens) zodat ook zij een menswaardig leven kunnen leiden. **Onder geen beding mogen "in kind benefits"** (die meestal gunsten en geen rechten zijn) **meegerekend worden in de berekening van de armoedegrens**. Indien deze aanbeveling ook realiteit wordt in de lidstaten, betekent dit dat hiermee op termijn

armoede kan uitgeroeid worden. Het is dan ook van groot belang om de realisatie van deze Aanbeveling voldoende kracht bij te zetten. We komen hier nog verder op terug in punt 9 aan het einde van deze nota.

Anderzijds worden ook de **referentiebudgetten** aangegeven als referentiekader. Waar de nationale armoedegrens zich beperkt tot een financiële indicator nemen referentiebudgetten meerdere goederen en diensten in acht, meer dan in **artikel 5b** vermeld worden. Dit instrument is omvangrijker en geeft een realistischer beeld weer van wat nodig is in een lidstaat om waardig te kunnen leven wat de hoofddoelstelling is van deze Aanbeveling over toereikend Minimuminkomen. Wij betreuren dat in artikel 5b de referentiebudgetten niet gedefinieerd worden in functie van het garanderen van een waardig bestaan, zoals algemeen aanvaard wordt, maar er enkel verwezen wordt naar essentiële diensten. Dit dient aangepast te worden naar: *"geprijsde korven van goederen en diensten die weergeven hoeveel inkomen een gezin minimaal nodig heeft om volwaardig aan de maatschappij te kunnen deelnemen"* (definitie CEBUD). Deze korven moeten mensen in staat stellen om te voldoen aan hun behoeften inzake gezonde voeding, adequate huisvesting (met inbegrip van energie en water), toegankelijke gezondheidszorg en persoonlijke verzorging, geschikte kleding, rust en ontspanning, een veilige kindertijd (met inbegrip van opvoeding en onderwijs, kinderopvang en vrije tijd), levenslang leren, mobiliteit, veiligheid en betekenisvolle sociale relaties (zie CEBUD). Het is verder van groot belang dat ook op dit vlak de EU de nodige eenvormigheid nastreeft en bewaakt.

Waar artikels 5a en 5b verwijzen naar instrumenten die op Europees niveau door de EC kunnen gehanteerd worden als parameters om resultaten in de lidstaten op te volgen en te beoordelen, hebben we de indruk dat met **artikel 5c** de EC elke vat voor de toepassing en monitoring van deze Aanbeveling volledig uit handen geeft. Op basis van artikel 5c kunnen de lidstaten het referentiekader volledig downsizen naar een gemakkelijksniveau dat hen beter uitkomt dan wat de EU met deze Aanbeveling voorheeft. **Wij pleiten dan ook voor het schrappen van artikel 5c.**

De datum van 31 december 2030 in **artikel 6** vinden we veel te laat om artikel 5 te realiseren. We komen hier later op terug in punt 9 van deze nota over de monitoring van deze Aanbeveling.

Wat **artikel 7** betreft willen we in herinnering brengen dat we al enkele jaren in een periode leven waarin de éne crisis de andere opvolgt: corona, klimaatsverandering (bijv. de overstromingen en droogte die veel Europese landen de laatste jaren hebben getroffen), inflatie, energie, en de oorlog in Ukraine. Deze crisissen hebben wereldwijde economisch gevolgen die de levensduurte nog sterker de hoogte in duwt dan normaal te verwachten was. Dit tast zelfs lagen in de middenklasse aan en valt dus nog zwaarder voor mensen met een laag inkomen. Iedereen hoopt op verbetering maar dit zou nog vele jaren kunnen aanhouden. Tegen deze achtergrond is **een jaarlijkse herziening van het toereikende niveau van de inkomenssteun** noodzakelijk. Ook omwille van deze crisissituaties pleiten we ervoor dat de Aanbeveling snel in werking kan treden en de Raad de EC verzoekt om op **korte termijnen** de **monitoring** van deze Aanbeveling ter harte te nemen, sneller dan de termijnen die nu worden voorgesteld. We komen er verder nog op terug in punt 9 van deze nota.

**Artikel 8** behandelt terecht een heel belangrijke bekommernis voor de onafhankelijkheid van vrouwen in een huishouden en voor de mogelijkheden van jonge adolescenten om in eigen financiële middelen te voorzien om een eigen zelfstandigheid en toekomst te kunnen opbouwen. Elk meerderjarig lid van het huishouden het **individueel recht** op een noodzakelijke inkomenssteun toekennen, los van de andere leden van het huishouden, is dan ook een vooruitgang op het vlak van het zelfbeschikkingsrecht van elk meerderjarig gezinslid.

In de context van dit punt "adequacy of income support" willen we aanhalen dat vaak gesteld wordt – meestal door beleidsverantwoordelijken – dat de inkomenssteun of het minimum inkomen niet kan verhoogd worden omdat het verschil met het minimumloon

dan te klein wordt en steuntrekkers minder of niet geneigd zouden zijn om een job aan te nemen. Ook in deze Aanbeveling gaat men er van uit dat een job **meer inkomen moet opbrengen dan iemand die een uitkering krijgt** (overweging 21 op p.21). Maar in dezelfde overweging stelt de Aanbeveling dat **wanneer het minimuminkomen dicht het minimumloon benadert, dit NIET als een ontmoediging werkt om een job aan te nemen**. Daarvoor is geen enkel bewijs stelt de Aanbeveling: "While it is evident that income from work (already at minimum wage level) should be higher than income from benefits, there is no evidence of significant negative impact on average on the probability to find a job for people receiving minimum income support." Het lijkt ons van belang om beleidsverantwoordelijken in de lidstaten hierop te wijzen.

#### 4. COVERAGE OF MINIMUM INCOME

Systemen van sociale bescherming zijn vaak goed opgebouwd om mensen te ondersteunen die niet de eigen middelen hebben om een menswaardig leven te leiden. Maar door de **toewijzingscriteria** die in lidstaten eraan verbinden, wordt deze bescherming ontoegankelijk gemaakt voor verscheidene groepen die er echter grote nood aan hebben en die op die manier zelfs het recht op een menswaardig leven, opgenomen in het Europees Charter, wordt ontzegd. De Aanbeveling maakt er terecht melding van in overweging 25 (p.22). Het belang van **artikel 9a** om de verschillende **vormen en methodes van discriminatie te bestrijden** kan daarom niet genoeg benadrukt worden. Wij verwelkomen eveneens dat de toegang tot minimuminkomen niet afhankelijk gemaakt is van het hebben van een permanent adres in navolging van de Belgische peer review die over dit onderwerp georganiseerd werd.

Toch betreuren wij dat artikel 9a niet expliciet discriminatie op basis van leeftijd verbiedt. De Aanbeveling is duidelijk gericht op alle leeftijden (zie hoger punt 2 van deze nota), dus niet alleen voor volwassenen maar ook voor jongeren en jong adolescenten. Maar toch voorziet de Aanbeveling alsnog de mogelijkheid om aan jongeren lagere minimuminkomens toe te kennen, terwijl deze groep net meer financiële behoeften heeft om een goede start te kunnen nemen. In het bijzonder zou er extra aandacht mogen gaan naar jongeren die uit de jeugdzorg komen, zonder familie of financiële omkadering.

Wij roepen ook op dat in dit artikel er duidelijk gesteld wordt dat discriminatie op basis van afkomst onaanvaardbaar is. Het zou in dit kader ook aangewezen zijn dat de aanbeveling ook verwijst naar artikel 21 van het Europees Charter. Artikel 9b, dat de middelentoets behandelt lijkt ons goed bedoeld maar wij vrezen dat de verwijzing naar het in rekening brengen van andere inkomensbronnen in een proportionele manier te veel speelruimte laat aan de lidstaten en dat dit de standaard naar beneden zal brengen. Voor ons is het niet duidelijk waarom de beroepsprocedure, waarin verwezen wordt in artikel 9, enkel betrekking heeft op "coverage". Dit zou van toepassing moeten zijn op alle aspecten van de aanbeveling.

#### 5. TAKE-UP OF MINIMUM INCOME

De oorzaken van non-take-up worden op verschillende plaatsen stevig in de aandacht gebracht (bv. overweging 25). We vinden het dan ook zeer belangrijk dat in **artikel 10** de lidstaten opgeroepen worden om non-take-up regelmatig te evalueren en de drempels die tot non-take-up leiden, weg te werken. Verschillende studies en onderzoeken kunnen hierbij helpen (bv. BELMOD en TAKE in België). Positieve outreaching zou ook automatische toekenning van sociale uitkeringen moeten kunnen omvatten op basis van de informatie die beschikbaar is bij de administratie.

#### 6. ACCESS TO INCLUSIVE LABOUR MARKETS

Terecht gaat er veel aandacht "to (re)enter and stay in employment". Maar het is een goede zaak dat in verschillende overwegingen waar dit ter sprake komt, ook steeds aandacht is voor mensen die NIET in staat zijn om te werken. Een realistisch activeringsbeleid waar dwang, sancties en repressieve maatregelen geweerd worden en waarin voldoende aandacht is voor gezondheidscriteria, dringt zich op. Zelfs vanuit

economisch oogpunt is het belangrijk om een gezond en stressloos activeringsbeleid vorm te geven waardoor werkenden langer aan de slag kunnen blijven. De **graduele en proportionele aanpak** die in **artikel 11a** wordt aanbevolen, lijkt hierop in te spelen en mag zelfs nog scherper in de verf gezet worden.

Tegen deze achtergrond is het van belang dat wanneer men na een periode van inactiviteit terug aan het werk kan gaan, dit ook indien nodig op een geleidelijke manier kan gebeuren zonder een terugval in het inkomen. **De combinatie van inkomenssteun met inkomen uit werk** in **artikel 11c** is hiervoor een belangrijk instrument. Wij herinneren hierbij dat de combinatie van minimuminkomen en loon permanent mogelijk moet zijn als het loon te laag is om waardig te kunnen leven (zie supra). De referentie naar "phasing out" is daarom ons inziens te restrictief. Dit moet in de lidstaten sterker in overweging genomen worden om onder meer het hervallen na ziekte of burn-out tegen te gaan. Maar ook voor bepaalde familiale of chronische gezondheidssituaties moet dit voor een lange periode mogelijk gemaakt worden. Er moet echter over gewaakt worden dat deze permanente combinatie goed omkaderd wordt om het risico op misbruiken te voorkomen. Dit kan in de overwegingen worden opgenomen.

We stellen eveneens de aandacht voor **sociale economie** in **artikel 11e** erg op prijs. Personen in de actieve leeftijd die het werkritme van de reguliere economie (permanent) niet aankunnen, kunnen in deze sector de nodige eigenwaarde en nuttigheid herwinnen, waardoor zij de nodige waardigheid kunnen beleven.

## **7. ACCESS TO ENABLING AND ESSENTIAL SERVICES**

Een toereikende inkomenssteun voor mensen met een laag inkomen is essentieel maar er is meer nodig. **Artikel 12** in verband met **ondersteunende en essentiële diensten** is eveneens van levensnoodzakelijk belang.

Met recht wordt in **artikel 12b** het verstrekken van **energie** uitdrukkelijk vermeld. In het licht van wat we nu beleven op het vlak van gas- en elektriciteitsprijzen is dit geen overbodige luxe. En van luxe gesproken, in verschillende lidstaten worden **gas, elektriciteit en water**, die levensnoodzakelijke nutsvoorzieningen zijn **nog aan het hoogste tarief belast** net zoals luxe-artikelen. Maar deze nutsvoorzieningen zijn al lang geen luxe meer. We zijn er ons van bewust dat de EC uitgaat van het tarief van 21% als het "normale" BTW-tarief en dat lage BTW percentages als "verminderde BTW" worden bestempeld. Maar het lijkt ons hoog tijd dat de Raad aan de lidstaten duidelijk maakt dat het "normaal" zou zijn om voor deze nutsvoorzieningen (ook voor gas zolang het niet door meer duurzame energie kan vervangen worden) het laagste of zelfs geen BTW-tarief toe te passen. Het zou gepast zijn om dit in deze Aanbeveling rond Minimuminkomen mee op te nemen in het kader van het wegwerken van belemmeringen omwille van belastingsystemen waarnaar verwezen wordt onder meer in overweging 36.

We hadden verwacht dat net als energie hier ook **huisvesting / wonen** uitdrukkelijk zou vermeld worden en dit op basis van overweging 3 (p.17). In deze overweging wordt naast het recht op "social assistance" ook herinnerd aan het recht op "housing assistance" (verwijzend naar artikel 1 van the Charter of Fundamental Rights of the European Union): "... the Union recognises and respects the right to social and housing assistance to ensure a decent existence for all those who lack sufficient resources." Net als energie is goede en gezonde huisvesting van levensnoodzakelijk belang. Dit zou ook de situatie van dak- en thuislozen expliciet onder de aandacht kunnen brengen.

Ten slotte pleiten wij voor een expliciete verwijzing naar **de noodzaak om publieke dienstverlening te versterken en** extra investeringen hiervoor te voorzien, gezien de essentiële rol die deze publieke diensten vervullen om de doelstellingen van dit artikel te realiseren. Bij deze versterking van publieke dienstverlening moet rekening worden gehouden met **de digitale 'kwetsbaarheid' van de betrokken groep** en daarom moeten deze diensten niet alleen via digitale platforms bereikbaar zijn maar ook in toegankelijke kantoren die fysiek contact mogelijk

maken. Aandacht moet er ook zijn voor de mobiliteit van de betrokken personen. Dit zorgt voor een betere sociale cohesie en vermindert de "non-take-up" van bestaande rechten.

## 8. INDIVIDUALISED SUPPORT

We zijn ons bewust van het nut van gepersonaliseerde begeleiding op maat van de betrokken of rechthebbende persoon. **Artikel 13** speelt erop in. We hopen dat dit vooral door de lidstaten wordt opgenomen in een context van begeleiding en niet van controle en sanctionering waardoor een machtongelijke situatie ontstaat, hetgeen in een relatie van begeleiding ten allen prijzen moet vermeden worden. Vooral wanneer dergelijk "**inclusion plan**" (artikel 13b) of de follow-up van de betrokkene of rechthebbende (artikel 15b) in de vorm van een contract wordt gegoten, bereiken ons vanuit de basis op het werkveld berichten van negatieve praktijken met negatieve gevolgen voor de aanvrager. Dit moet ten alle tijden afgeraden worden en er zou in de overwegingen ook kunnen voor gewaarschuwd worden.

## 9. GOVERNANCE, MONITORING AND REPORTING

Het is een goede zaak dat de lidstaten geadviseerd worden de betrokken diensten en stakeholders voldoende te ondersteunen en middelen ter beschikking te stellen om de Aanbeveling te kunnen realiseren, zowel op nationaal, regionaal als lokaal niveau. (artikel 14) en de vooruitgang op alle niveaus regelmatig te monitoren (artikel 15).

De termijnen die de EC voorstelt om op het Europese niveau zicht te krijgen op de naleving van deze belangrijke Aanbeveling stellen ons echter teleur. We merken dat in verband met de European Child Guarantee **kortere periodes voor monitoring en rapportering** gehanteerd worden. Bovendien wordt daar ook voorzien in **een nationaal actieplan**. Zo'n actieplan dat binnen één jaar na het in werking treden van deze Aanbeveling door de lidstaten moet opgemaakt worden en ingediend worden bij de EC zou ook voor deze Aanbeveling moeten ingevoerd worden. De EC moet dan ook voldoende middelen en menskracht voorzien om deze actieplannen en rapporten te beoordelen en verbeteringen aan de lidstaten voor te stellen.

**We stellen dan ook voor om hetzelfde monitoringsysteem als voor de Child Guarantee ook voor deze Aanbeveling rond Minimuminkomen op te nemen:** binnen één jaar een actieplan, binnen twee jaar een eerste rapport, en na 5 jaar een evaluatie van de Aanbeveling en rapportering aan de Raad in plaats van in 2032 zoals wordt voorgesteld in artikel 16e.

**Wij dringen er ten zeerste op aan, gezien het hier om een Aanbeveling gaat en niet om een Richtlijn, dat de Raad een steviger monitoringsysteem aanneemt dan door de EC wordt voorgesteld. Het betrekken van mensen in armoede en het middenveld op nationaal en Europees niveau dient hierbij centraal te staan.**

Wij dringen erop aan dat in het governance en monitoring-systeem van de aanbeveling een specifieke rol gegeven wordt aan het Minimum Income Network (MINET), dat opgericht werd in de schoot van de Social Protection Committee en tot doel heeft om uitwisseling en samenwerking tussen de Europese lidstaten op het vlak van minimuminkomen mogelijk te maken. Het mandaat van dit netwerk dient vernieuwd te worden. Wij vragen ook een permanente vertegenwoordiging van de European Anti-Poverty Network (EAPN) in dit netwerk, teneinde de dialoog met mensen in armoede en het middenveld te faciliteren.

\* \* \* \* \*