

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2010-2011

8 DÉCEMBRE 2010

Proposition de résolution demandant une meilleure accessibilité à la GRAPA

(Déposée par
M. André du Bus de Warnaffe)

DÉVELOPPEMENTS

La présente proposition de résolution reprend en l'adaptant, le texte d'une proposition qui a déjà été déposée à la Chambre des représentants le 2 avril 2010 (doc. Chambre, n° 52-2541/1).

La GRAPA a été instaurée par la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, en remplacement du système de «revenu garanti aux personnes âgées» (RGPA). Le régime de la GRAPA vise à octroyer une allocation aux personnes âgées qui ont atteint l'âge légal de la pension (soixante-cinq ans) mais qui, en raison de circonstances particulières, n'ont pas pu se constituer une carrière suffisante pour bénéficier de droits suffisants.

Il est géré par l'Office national des pensions (ONP). Selon les dernières statistiques de 2008, 79 152 personnes bénéficient de la GRAPA, dont une majorité de femmes (53 149). Le coût mensuel pour janvier 2008 est de 24 841 476 euros (1).

En outre, 14 468 personnes bénéficient encore du régime précédent du revenu garanti aux personnes âgées car la législation prévoit que ce revenu garanti est maintenu lorsqu'il est plus avantageux que la GRAPA, mais ce chiffre diminue d'année en année.

(1) http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/alwa/alwa2009_jul_fr.pdf, p. 18.

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2010-2011

8 DECEMBER 2010

Voorstel van resolutie over een betere toegankelijkheid van de inkomensgarantie voor ouderen (IGO)

(Ingediend door
de heer André du Bus de Warnaffe)

TOELICHTING

Dit voorstel van resolutie neemt, met enkele wijzigingen, de tekst over van een voorstel dat reeds op 2 april 2010 in de kamer van volksvertegenwoordigers werd ingediend (stuk Kamer, nr. 52-2541/1).

De inkomensgarantie voor ouderen (IGO) werd ingesteld bij de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, tot vervanging van de regeling «gewaarborgd inkomen voor bejaarden» (GIB). De IGO-regeling beoogt een uitkering toe te kennen aan de ouderen die weliswaar de pensioengerechtigde leeftijd (vijfenzestig jaar) hebben bereikt, maar die, door bijzondere omstandigheden, hun loopbaan niet in die mate hebben kunnen uitbouwen dat zij over voldoende rechten beschikken.

De IGO wordt beheerd door de Rijksdienst voor pensioenen (RVP). Uit de recentste statistieken (2008) blijkt dat 79 152 personen een IGO-uitkering ontvangen, van wie het merendeel vrouwen zijn (53 149). De maandelijkse uitgave voor januari 2008 bedroeg 24 841 476 euro (1).

Bovendien komen 14 468 mensen nog steeds in aanmerking voor de vorige regeling van het gewaarborgd inkomen voor bejaarden; de wet bepaalt immers dat dit gewaarborgde inkomen behouden blijft als het hoger uitvalt dan de inkomensgarantie. Het aantal ouderen dat voor de gewaarborgde-inkomensregeling in aanmerking komt, neemt echter elk jaar af.

(1) http://www.socialsecurity.fgov.be/docs/nl/publicaties/alwa/alwa2009_jul_nl.pdf, blz. 18.

La GRAPA peut être accordée aux personnes de plus de soixante-cinq ans qui remplissent les conditions suivantes :

1. avoir la nationalité belge;
2. être ressortissant de l'Union européenne;
3. être réfugié ou apatride reconnu;
4. être ressortissant d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention, comme la Suisse, par exemple;
5. pour les personnes de nationalité étrangère, avoir droit à une pension dans le régime belge.

Par ailleurs, le bénéficiaire de la GRAPA doit avoir sa résidence principale en Belgique. Pour bénéficier de la GRAPA, la personne de plus de soixante-cinq ans doit introduire une demande soit auprès de l'administration communale soit directement auprès de l'Office national des pensions.

En principe, selon l'article 10 de l'arrêté royal du 23 mai 2001 (1), le droit à la GRAPA doit même être examiné d'office, sans demande préalable, pour les bénéficiaires d'une allocation pour personnes handicapées, d'un revenu d'intégration et d'une pension dans le régime des travailleurs salariés ou indépendants.

Pour ce faire, le service des allocations pour handicapés et les CPAS doivent informer l'Office national des pensions six mois avant que la personne n'atteigne l'âge de soixante-cinq ans. D'autre part, le principe de la polyvalence de la demande en matière de pension s'applique aussi à la GRAPA.

Ensuite, l'Office national des pensions procède à l'instruction du dossier, notamment pour connaître les ressources du demandeur. Lorsque la demande est acceptée, le droit aux allocations prend cours le premier jour du mois qui suit la date de la demande et au plus tôt le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel le bénéficiaire a atteint l'âge de soixante-cinq ans.

Concernant le montant octroyé, une distinction est opérée entre le taux de base (taux de base majoré d'un coefficient multiplicateur de 1,50) accordé aux personnes qui partagent leur résidence principale avec une ou plusieurs autres personnes, et le taux majoré, qui vise les personnes isolées. Le taux majoré est toutefois octroyé aux personnes qui partagent leur résidence principale avec un enfant ou qui sont

De inkomensgarantie voor ouderen kan worden toegekend aan personen ouder dan vijfenzeftig jaar, als zij aan de volgende voorwaarden voldoen :

1. Belg zijn;
2. ingezetene zijn van de Europese Unie;
3. erkend zijn als vluchteling of staatloze;
4. afkomstig zijn uit een land waarmee België een verdrag heeft gesloten, bijvoorbeeld Zwitserland;
5. voor de personen met een vreemde nationaliteit : recht hebben op een pensioen in de Belgische regeling.

Voorts moet een IGO-gerechtigde zijn hoofdverblijfplaats in België hebben. Om in aanmerking te komen voor de IGO-regeling, moet een 65-plusser daartoe een aanvraag indienen bij het gemeentebestuur dan wel rechtstreeks bij de Rijksdienst voor pensioenen.

Op grond van artikel 10 van het koninklijk besluit van 23 mei 2001 (1) moet het recht op de inkomensgarantie voor ouderen in beginsel zelfs ambtshalve, zonder voorafgaande aanvraag, worden nagegaan voor de begunstigten van een tegemoetkoming aan personen met een handicap, van een leefloon en van een pensioen in de regeling van de werknemers of van de zelfstandigen.

Daartoe moeten de dienst voor tegemoetkomingen aan gehandicapten en de OCMW's de Rijksdienst voor pensioenen informeren zes maanden voordat de betrokkene de leeftijd van vijfenzeftig jaar bereikt. Bovendien geldt het beginsel van de polyvalentie van de aanvraag inzake pensioen tevens voor de IGO.

Vervolgens wordt het dossier door de Rijksdienst voor pensioenen onderzocht, meer bepaald om de inkomsten van de aanvrager te achterhalen. Indien de aanvraag wordt ingewilligd, gaat het uitkeringsrecht in op de eerste dag van de maand die volgt op de datum van de aanvraag, en op zijn vroegst de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin de begunstigde de leeftijd van vijfenzeftig jaar heeft bereikt.

Met betrekking tot het toegekende bedrag wordt een onderscheid gemaakt tussen het basistarief (basistarief verhoogd met een vermenigvuldigingscoëfficiënt van 1,50), dat wordt toegekend aan personen die hun hoofdverblijfplaats delen met een of meer andere personen, en het verhoogde tarief, dat aan alleenstaanden wordt toegekend. Het verhoogde tarief wordt evenwel ook toegekend aan personen die hun hoofd-

(1) Arrêté royal du 23 mai 2001 portant règlement général en matière de garantie de revenus aux personnes âgées.

(1) Koninklijk besluit van 23 mei 2001 tot instelling van een algemeen reglement betreffende de inkomensgarantie voor ouderen.

accueillis en maison de repos ou en maison de repos et de soins.

La GRAPA est accordée aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes. Le montant octroyé dépend donc aussi bien des revenus du bénéficiaire que de ceux des personnes avec qui il partage la même résidence principale.

Le montant maximal attribuable, au 1^{er} janvier 2010 (index 125,73), est de :

	Montant de base	Montant majoré
Annuellement	7 186,77 EUR	10 780,16 EUR
Mensuellement	598,90 EUR	898,35 EUR

L'objectif de la GRAPA est, clairement, d'accorder une allocation aux personnes qui ne peuvent disposer de revenus suffisants, ce qui en fait un important instrument de lutte contre la pauvreté.

Ceci est essentiel à l'heure où l'on constate que le risque moyen de pauvreté est plus élevé chez les personnes de plus de soixante-cinq ans (23,2 %). Ce chiffre est plus élevé en Belgique que dans la moyenne européenne (19 %).

Le critère appliqué pour mesurer le risque de pauvreté est le seuil de 60 % du revenu national médian équivalent. Lorsque le revenu total d'un ménage se situe en dessous de ce seuil, on parle d'un risque accru de pauvreté. Actuellement, le seuil de pauvreté est fixé à un revenu net de 899 euros par mois pour un isolé et de 1 888 euros pour un ménage, composé de deux adultes et de deux enfants.

Le gouvernement a décidé d'augmenter la GRAPA de 0,6 % en janvier 2010, ce qui devrait coûter 4,9 millions d'euros. Cette mesure s'ajoute aux indexations et aux augmentations décidées par le gouvernement, comme l'augmentation de 2 % adoptée en juillet 2008 (pour un coût de 8,5 millions d'euros) et appliquée en octobre 2008 ou encore l'augmentation de 0,8 % en juin 2009 (pour un coût de 3,8 millions d'euros).

Malgré ces initiatives indispensables, le régime de la GRAPA pourrait être davantage amélioré et avoir un impact encore plus grand dans la lutte contre la pauvreté.

Premièrement, le montant de la GRAPA reste insuffisant : il reste en dessous du seuil de pauvreté, n'est pas lié automatiquement au bien-être et est réduit en fonction des revenus des cohabitants, alors qu'il s'agit d'un droit individuel.

verblijfplaats delen met een kind, of die in een rusthuis dan wel een rust- en verzorgingstehuis verblijven.

De inkomensgarantie voor ouderen wordt toegekend aan personen die over een ontoereikend inkomen beschikken. Het toegekende bedrag hangt dus zowel af van het inkomen van de begunstigde als van het inkomen van de personen met wie hij zijn hoofdverblijfplaats deelt.

Het maximumbedrag dat kan worden toegekend, bedroeg op 1 januari 2010 (index 125,73) :

	Basisbedrag	Verhoogd bedrag
Per jaar	7 186,77 EUR	10 780,16 EUR
Per maand	598,90 EUR	898,35 EUR

De inkomensgarantie voor ouderen is duidelijk bedoeld om de personen die over een ontoereikend inkomen beschikken, van een uitkering te voorzien. Het is dus een belangrijk instrument om de armoede te bestrijden.

Dit is van essentieel belang in het licht van de vaststelling dat 65-plussers een meer dan gemiddeld risico (23,2 %) lopen in de armoede te belanden. Dat cijfer ligt in België hoger dan het Europese gemiddelde (19 %).

Het criterium dat wordt gehanteerd om het risico op armoede na te gaan, is de grens van 60 % van het mediaan nationaal equivalent inkomen. Wanneer het totale gezinsinkomen onder die drempel ligt, is sprake van een verhoogd risico op armoede. Momenteel is de armoedegrens vastgesteld op een netto-inkomen van 899 euro per maand voor een alleenstaande, en op 1 888 euro voor een gezin van twee volwassenen en twee kinderen.

De regering heeft beslist de inkomensgarantie voor ouderen in januari 2010 met 0,6 % op te trekken, wat 4,9 miljoen euro zou moeten gaan kosten. Deze maatregel komt bovenop de indexeringen en de verhogingen waartoe de regering heeft besloten, zoals de verhoging met 2 % die in juli 2008 werd goedgekeurd (kostprijs 8,5 miljoen euro) en die in oktober 2008 werd toegepast, of nog de verhoging met 0,8 % in juni 2009 (kostprijs 3,8 miljoen euro).

Ondanks die onontbeerlijke initiatieven zou de IGO-regeling nog kunnen worden verbeterd en zou ze een nog grotere invloed kunnen hebben op de armoedebestrijding.

Ten eerste blijft het bedrag van de IGO ontoereikend : het blijft onder de armoedegrens, is niet welvaartsvast en wordt verlaagd naargelang de inkomsten van de samenwonenden, terwijl het toch om een individueel recht gaat.

Deuxièmement, le régime de la GRAPA est trop peu connu. Les personnes de plus de soixante-cinq ans ignorent parfois leurs droits et n'en font pas la demande. Face à cette situation, l'Office national des pensions n'applique pas toujours correctement le principe de la polyvalence de la demande et ne procède pas à l'examen automatique de celle-ci.

Ce problème a des conséquences sérieuses pour les personnes qui sont toujours dans le régime précédent du revenu garanti, alors que la GRAPA serait plus intéressante pour eux, vu la façon dont elle a été augmentée ces dernières années. Cette comparaison d'office est pourtant rendue obligatoire par l'article 16 de la loi du 22 mars 2001 précitée.

Les banques de données informatiques utilisées de nos jours devraient pourtant permettre de procéder à la comparaison entre le droit à la GRAPA et au revenu garanti, sans difficultés. Celles-ci devraient également permettre de procéder à un examen d'office du droit à la GRAPA pour les personnes pensionnées anticipativement avant soixante-cinq ans, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Ce constat du manque d'automatisation est partagé par le Service de médiation pour les pensions, qui recommande, dans son rapport 2009, de résoudre ce problème. Le Médiateur propose de procéder à des examens d'office et de mener une grande campagne d'information.

Enfin, des difficultés existent concernant l'obligation d'avoir sa résidence principale en Belgique.

Selon le Médiateur pour les pensions, l'Office national des pensions mélange les conditions d'octroi de la GRAPA et les conditions de paiement lors du contrôle des périodes de résidence. Cette confusion est préjudiciable aux bénéficiaires, qui pourraient être amenés à devoir redéposer une demande d'allocations et qui pourraient subir une période de transition sans percevoir de prestations.

André du BUS de WARNAFFE.

*
* *

Ten tweede geniet de IGO-regeling nog te weinig bekendheid. Mensen van boven de vijfenzeftig weten soms niet wat hun rechten zijn en dienen dus geen aanvraag in om dat inkomen te verkrijgen. Gelet op die situatie past de Rijksdienst voor pensioenen het beginsel van de polyvalentie van de aanvraag niet altijd correct toe en onderzoekt hij die laatste niet automatisch.

Dat probleem heeft ernstige gevolgen voor mensen die nog altijd onder de vorige regeling van het gewaarborgd inkomen vallen, terwijl de IGO voor hen voordeliger zou zijn, aangezien dat inkomen de jongste jaren nogal werd opgetrokken. Die vergelijking van ambtswege is nochtans verplicht krachtens artikel 16 van de voormelde wet van 22 maart 2001.

Dankzij de thans gebruikte elektronische gegevensbanken zou het nochtans zeer gemakkelijk moeten zijn om een vergelijking te maken tussen het recht op de IGO en dat op het gewaarborgd inkomen. Die gegevensbanken zouden het ook mogelijk moeten maken om van ambtswege het recht op de IGO te onderzoeken voor de mensen die vóór de leeftijd van vijfenzeftig jaar met pensioen gaan. Dat is vandaag niet het geval.

Ook de Ombudsdienst Pensioenen heeft dat gebrek aan automatisering vastgesteld. Die Dienst beveelt in zijn rapport 2009 aan dat probleem op te lossen. De Ombudsman stelt voor over te gaan tot ambtshalve onderzoeken en een grote informatiecampaïne te voeren.

Tot slot doet het feit dat de betrokkene zijn hoofdverblijfplaats in België moet hebben moeilijkheden rijzen.

Volgens de Ombudsman voor de Pensioenen verwacht de Rijksdienst voor pensioenen de voorwaarden voor de toekenning van de IGO met de betalingsvoorwaarden bij de controle op de periodes van verblijf. Die verwarring is nadelig voor de begunstigten, die eventueel een nieuwe aanvraag zouden moeten indienen om een uitkering te krijgen en die het tijdens een overgangsperiode zonder tegemoetkoming zouden moeten doen.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

A. considérant que les plus de soixante-cinq ans connaissent un risque élevé de pauvreté;

B. considérant que la GRAPA est un instrument essentiel de lutte contre la pauvreté;

C. considérant que l'année 2010 a été déclarée « année européenne de lutte contre la pauvreté »;

D. considérant que le montant de la GRAPA reste en dessous du seuil de pauvreté, malgré des augmentations successives;

E. considérant que l'allocation de la GRAPA n'est pas liée de manière automatique au bien-être;

F. considérant que le montant de la GRAPA est réduit en fonction des revenus des cohabitants du bénéficiaire;

G. considérant que le régime de la GRAPA est trop peu connu;

H. considérant que l'Office national des pensions pourrait procéder à davantage d'examens d'office du droit à la GRAPA, selon le rapport 2009 du Service de médiation pour les pensions;

I. considérant que le Service de médiation pour les pensions recommande de ne pas confondre les conditions d'octroi et les conditions de paiement, concernant la condition de résidence principale en Belgique,

Demande au gouvernement :

1. de relever le montant de la GRAPA au niveau du seuil de pauvreté;

2. de lier la GRAPA à l'évolution du bien-être;

3. de ne plus prendre en considération les revenus des cohabitants dans le calcul de l'allocation;

4. de rendre automatique le droit à la GRAPA et, notamment, de procéder à un examen d'office des droits des personnes qui ont été pensionnées anticipativement;

5. de procéder, conformément à la législation en vigueur :

a) à des examens d'office, notamment pour les bénéficiaires du revenu garanti, qui pourraient avoir intérêt à passer dans le régime de la GRAPA;

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

A. stelt vast dat heel wat 65-plussers een groot risico lopen in de armoede verzeild te geraken;

B. ziet in de IGO een wezenlijk middel om de armoede te bestrijden;

C. wijst erop dat 2010 werd uitgeroepen tot Europees jaar tegen armoede en sociale uitsluiting;

D. stelt vast dat het bedrag van de IGO onder de armoedegrens blijft, hoewel het al meermaals werd opgetrokken;

E. stelt vast dat het bedrag van de IGO niet welvaartsvast is gemaakt;

F. constateert dat het bedrag van de IGO daalt, afhankelijk van het inkomen van de mensen met wie de begunstigde officieel samenwoont;

G. vindt dat de IGO-regeling te weinig bekendheid geniet;

H. verwijst naar de bevindingen die zijn vervat in het jaarverslag 2009 van de Ombudsdienst Pensioenen, die vindt dat de Rijksdienst voor pensioenen veel vaker ambtshalve zou kunnen nagaan of iemand voor de IGO in aanmerking komt;

I. attendeert erop dat de Ombudsdienst Pensioenen aanbeveelt om, wat de vereiste hoofdverblijfplaats in België betreft, een duidelijk onderscheid te maken tussen de toekennings- en de betalingsvoorwaarden,

Verzoekt de regering :

1. het bedrag van de IGO tot boven de armoedegrens te tillen;

2. de IGO welvaartsvast te maken;

3. bij de berekening van de uitkering niet langer het inkomen van eventuele samenwonende partners in aanmerking te nemen;

4. het recht op een IGO automatisch te maken en met name ambtshalve na te gaan of vervroegd gepensioneerden er recht op hebben;

5. overeenkomstig de vigerende wetgeving :

a) ambtshalve het recht op een IGO te onderzoeken, met name voor de leefloners, die er belang bij zouden kunnen hebben op de IGO-regeling over te stappen;

b) à l'application de la polyvalence de la demande;

6. de mettre en place une campagne d'information pour mieux faire connaître la GRAPA;

7. d'enjoindre l'Office national des pensions de bien distinguer les conditions d'octroi des conditions de paiement, lors du contrôle de la résidence effective en Belgique.

8 octobre 2010.

André du BUS de WARNAFFE.

b) bij de toepassing van de regeling rekening te houden met de polyvalentie van de vraag;

6. een informatiecampagne op te zetten om de IGO beter bekend te maken;

7. de Rijksdienst voor pensioenen ertoe aan te zetten een duidelijk onderscheid te maken tussen de toekennings- en de betalingsvoorwaarden, wanneer zij een controle uitvoert naar de daadwerkelijke woonplaats in België.

8 oktober 2010.