

Een situering

Het statuut van samenwonende is al langer onderwerp van discussie. Vanuit de invalshoek armoedebestrijding kunnen vele vragen worden gesteld bij de huidige regeling. Die vragen situeren zich op verschillende niveaus. Er kunnen ten eerste vragen worden gesteld bij de principes die er toe leiden dat wie samenwoont geen uitkering krijgt of een tegemoetkoming die lager is dan wie alleenstaande is. Dit alles valt niet los te zien van de hoogte van financiële tussenkomst en de mate waarin die een menswaardig leven toelaat. Ten tweede zijn er ook vragen die te maken hebben met de techniciteit van de regelgeving. Die wordt als complex ervaren en bovendien blijken de definities van wie als samenwonende wordt beschouwd niet of onvoldoende op elkaar afgestemd. Een laatste groep van opmerkingen slaat dan ook op de gevolgen van de regelgeving: de mate waarin mensen gestuurd worden in hun keuze voor het al of niet samenwonen. Of het nu gaat om samenwonen met een (al of niet uitkeringsgerechtigde) partner, samenwonen met meerderjarige kinderen of solidair samenwonen omwille van sociale en/of financiële redenen, telkens zijn er financiële consequenties. In het Tweejaarlijks Verslag 2016-2017 van het Steunpunt tot bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting wordt een zeer divers beeld geschetst van de problematiek. Duidelijk mag zijn dat de discussie verder reikt dan alleen de techniciteit van de regelgeving.

Kader

De discussie rond de regelgeving van samenwonen is niet los te zien van een van de kernpunten van onze welvaartsstaat: de manier waarop de sociale zekerheid is opgebouwd en de link met de sociale bijstand. Het systeem van sociale zekerheid steunt op 2 principes: verzekering en solidariteit. Het eerste houdt in dat wie bijdraagt recht heeft op een tegemoetkoming. Alleen is de hoogte van de premie niet rechtstreeks evenredig met het risico, net zo min als dat geldt voor de tegemoetkoming. Er is immers ook het solidariteitsprincipe dat speelt en dat er voor zorgt dat iedereen eenzelfde percentage betaalt als premie (horizontale solidariteit), dat de actieve bevolking bijdraagt voor de niet-actieve bevolking (intergenerationele solidariteit) en dat de bijdrage niet evenredig de hoogte van de tegemoetkoming bepaalt (verticale solidariteit). Bedoeling is immers een minimum inkomen te garanderen en de levensstandaard te behouden. Daarom wordt bij voorbeeld een modulering toegepast naargelang de gezinssituatie. (cfr Cantillon e.a., 2009¹). Sociale bijstand steunt, als sluitstuk van de sociale zekerheid, volledig op solidariteit maar ook daar speelt een modulering (cfr het onderscheid tussen alleenstaanden en samenwonenden).

De discussie over het statuut van samenwonenden kan dan ook niet gereduceerd worden tot het administratief-technisch afstemmen van bedragen en definities. Het gaat om veel meer. Het gaat om de manier waarop we solidariteit definiëren en vorm geven en het gaat om de wijze waarop we

1

http://www.centrumvoorsociaalbeleid.be/sites/default/files/de%20individualisering%20van%20de%20sociale%20zekerheid_0.pdf

invulling geven aan de notie menswaardig bestaan. De blik moet open blijven, willen we een structurele en duurzame bijsturing bewerkstelligen.

Probleemanalyse

Met betrekking tot de problematiek van samenwonen en de huidige regelgeving hieromtrent zijn er spanningen op verschillende niveaus. We duiden er een vijftal.

Juridisch is de regelgeving een kluwen. De omschrijving van wie als samenwonende wordt beschouwd, verschilt naargelang de tak binnen de sociale zekerheid (bv. werkloosheid, invaliditeit,...) en van de sociale bijstand (bv leefloon). Dit zorgt voor onduidelijkheid en ondoorzichtigheid, maar heeft ook directe, financiële gevolgen wanneer mensen met verschillende statuten, zoals bij voorbeeld mensen met een inkomen uit arbeid en/of een uitkering samen wonen. Dit zorgt voor interne spanning binnen de constructie van sociale zekerheid en sociale bijstand.

De complexiteit zorgt ook voor spanningen bij de **administratieve toepassing**. Hoe ingewikkelder, hoe groter de kost voor de controle op de rechtmatigheid van de tegemoetkoming. Hoe ingewikkelder, hoe dunner ook de grens tussen doelbewuste fraude en verkeerde interpretaties door onwetendheid en onopzettelijke fouten. Het bewijs dat dient geleverd om aan te tonen dat men alleenstaande dan wel samenwonende is, verschilt tussen de reglementeringen. Dat is niet altijd evident te geven. De controles worden dan ook als zeer ingrijpend ervaren door de betrokkenen omdat het sterk ingrijpt in het privéleven van mensen. Bovendien gaat het soms om mensen die in financieel precaire situaties leven en de tegemoetkoming nodig hebben om te overleven. De keuze om al dan niet samen te leven wordt dan ook soms vanuit dit financiële oogpunt gemaakt, iets wat hen ook kwetsbaar maakt op de huisvestingsmarkt wanneer twee woningen tegen een lage huurprijs dienen gezocht.

De onduidelijkheid die er rond de toepassing hangt, geeft anderzijds ook ruimte voor interpretatie van de regelgeving en dus voor maatwerk bij het beoordelen van een cliëntsituatie. Met name bij de toepassing van leefloon hebben OCMW's deze discretionaire ruimte. Wat op zijn beurt dan weer leidt tot verschillen tussen OCMW's met betrekking tot het erkennen van het statuut van samenwonende dan wel alleenstaande. Dit leidt uiteindelijk tot een verdere juridisering waarbij de interpretatie van de regelgeving via de rechtbank wordt afgedwongen.

Een derde spanning is fundamenteel en slaat op de **financiële** invulling die een samenleving aan solidariteit wil geven. Ons sociale zekerheidsstelsel is gericht op het voorzien van een minimum inkomen om menswaardig te leven. Daarom moeten we de vraag voor ogen houden of de hoogte van de tegemoetkomingen die we voorzien voor alleenstaanden of samenwonenden dit laatste ook toelaat. Het gaat met andere woorden niet alleen over de onderlinge spanning tussen tegemoetkomingen voor alleenstaanden en samenwonenden maar over de vraag wat financieel nodig is om menswaardig te leven. Studies hebben al ten overvloede aangegeven dat de huidige bedragen onvoldoende zijn om die doelstelling te realiseren (cfr Europese grens voor mensen met een risico om in armoede te vervallen). De kost voor het wonen op zich is de laatste jaren ook een steeds groter deel van het inkomen gaan inpalmen (woningprijzen, huurprijzen, energiefactuur,...). De discussie over het statuut van samenwonenden mag dus geen race to the bottom worden maar dient gekaderd in een brede discussie over menswaardig inkomen en de solidariteit die een samenleving daartoe wil opbrengen.

De discussie over samen wonen legt ook een **sociologische** spanning bloot. Demografisch is heel wat in beweging. Het aandeel alleenwonenden in de samenleving groeit gestaag. Dit heeft onder andere te maken met het feit dat mensen langer leven (en alleen komen te staan), maar ook met sociale ontwikkelingen, als daar zijn het aantal scheidingen of ook de evoluties op de arbeidsmarkt. Nieuw is ook de groei van het aantal nieuw-samengestelde gezinnen na bij voorbeeld een scheiding of gezinnen die in co-ouderschap kinderen opvoeden.

Daarnaast is er ook een evolutie waarbij mensen elkaar opzoeken om samen te wonen, waarbij de redenen zowel van financiële, sociale, emotionele of zelfs praktische aard kunnen zijn. Betaalbare eengezinswoningen zijn schaars en duur en dus kiezen sommige mensen voor groepswonen omwille van financiële en/of sociale redenen; ook ouderenzorg is duur en daarom zoeken mensen een alternatief in bij voorbeeld kangoeroe-wonen of drie-generatiegezinnen; voor mensen die financieel minder mogelijkheden hebben kan solidair wonen in groep een alternatief zijn; daarnaast is er ook de de-institutionalisering in de geestelijke gezondheidszorg en de zorg voor mensen met beperkingen die er voor zorgt dat de vraag naar aangepast samen wonen voor die groep groter is geworden. Het zijn slechts enkele voorbeelden die aangeven dat de variëteit aan samenlevingsvormen sterk is toegenomen. De regelgeving is daar helaas in de meeste gevallen nog niet aan aangepast.

Dat brengt ons bij een laatste spanning en die is van **ethische** aard. Niet alleen is de regelgeving rond samen wonen niet aangepast aan actuele evoluties en behoeftes, in de meeste gevallen betekent het een rem op de solidariteit. Mensen zoeken elkaar op om sterker in het leven te staan. De keuzes die mensen maken om het huishouden te delen, wordt echter actueel in de meeste gevallen bestraft; de tegemoetkoming voor samenwonenden is lager dan die voor alleenstaanden vanuit voornamelijk het idee dat gedeelde kosten, lagere kosten betekent. Daarbij wordt niet zelden voorbijgegaan aan meer sociale en ethische motieven om voor samen wonen te kiezen. Zoals ook aangegeven wordt in het Tweejaarlijks Rapport, is het gevolg dat mensen zich beperkt voelen in hun keuze, in de eerste plaats mensen die afhankelijk zijn van een uitkering. Een eventueel samen wonen met een partner, meerderjarige kinderen, familieleden en/of lotgenoten wordt gehypothekeerd door de huidige stand van de regelgeving. Daarmee worden ze geconfronteerd met hogere drempels dan mensen die leven van een inkomen uit arbeid. Dit onevenwicht zorgt voor een interne druk op het solidariteitsprincipe dat vervat zit in ons stelsel van sociale zekerheid.

Denkpistes

De vraag is welke bijstellingen op korte en op lange termijn mogelijk zijn om aan de geschetste problematiek een antwoord te bieden. Globaal genomen tekenen zich een drietal pistes af.

Een eerste lijn is het optimaliseren van de verschillende regelgevingen. Het kan hierbij gaan om het wegwerken van anomalieën, het gelijkstellen van definities, het afstemmen van verschillende stelsels. Ten gronde blijft het onderscheid tussen samenwonende en alleenstaande behouden, maar de scherpste hoeken worden afgerond en de compatibiliteit vergroot. De jurisprudentie speelt hierbij een rol. Een tweede lijn ligt in het creëren van “niches” die (nieuwe) vormen van samen wonen erkennen en er ook een specifieke regeling voor uittekenen. Ook hier verandert naar principes niets, maar er worden specifieke antwoorden gezocht voor specifieke situaties, bij voorbeeld wanneer enkele mensen met een vervangingsinkomen als het leefloon samen een woning huren of wanneer met mensen met een verleden in de psychiatrie een gedeelde woning betrekken. En dan is er ten slotte nog een meer fundamentele bijstelling die er kan in bestaan dat het systeem van sociale zekerheid en sociale bijstand zo wordt aangepast dat er een volledige individualisering van de tegemoetkomingen wordt geïnstalleerd.

Deze pistes zijn niet nieuw. Reeds in 2005 gaf de Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie de opdracht naar een “Studie over de mogelijkheden voor de erkenning van het solidair wonen”. Deze studie werd in 2012 geactualiseerd². Het voorstel was een doelgroep af te bakenen (bij voorbeeld die mensen die onder de drempel van risico op armoede vallen) en een label te creëren voor initiatieven van “solidair wonen”. Wie deel uitmaakt van de doelgroep en in een erkend initiatief woont, zou dan kunnen genieten van een tegemoetkoming als alleenstaande. Een dergelijk voorstel ligt dus in de lijn van de tweede hierboven geschetste piste, namelijk het creëren van een specifieke “niche” waarbinnen een specifieke regelgeving geldt.

Een ander spoor, dat aanstuurt op het bijwerken van bestaande reglementering staat beschreven in de studie “Aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen.” (2015). Ook deze studie was besteld door de POD Maatschappelijke Integratie.³ De studie komt tot een zeer genuanceerd voorstel dat voor het grootste deel binnen de bestaande (leefloon)reglementering remedieert. Het voorstel is vierledig: een soepele interpretatie van de notie gezinslast die beter kan beantwoorden aan bepaalde situaties (onderhoudsuitkeringen, wisselende verblijfsregeling); met op langere termijn een aanpassing in de wet van de categorie “personen met gezin ten laste”. Ten tweede een preciezere omschrijving van de bepaling ‘hoofdzakelijk gemeenschappelijk huishouden’ om samenwonen beter te kunnen bepalen. Verder: gewaarborgde regelingen voorzien bij twee problematische overgangssituaties: het meerderjarig worden van het jongste minderjarig kind en het prille samenwonen. En ten slotte, een specifieke regeling voorzien bij twee problematische tijdelijke situaties: het tijdelijk verblijf van een dakloze bij derden en tijdelijke detentie van de partner of een inwonend meerderjarig kind en de tijdelijke detentie van de partner of een inwonend meerderjarig kind. Deze bijsturing van een tegemoetkoming in het kader van sociale bijstand (ic het leefloon) is belangrijk voor de eenvormigheid tussen de OCMW’s als basis voor gelijke behandeling, maar dient dus ook gekoppeld te worden aan de andere tegemoetkomingen om geen nieuwe complicaties te organiseren.

Een meer fundamenteel spoor is, zoals aangegeven, de individualisering van de sociale rechten. Deze piste past in een kader dat de autonomie en het zelfbeschikkingsrecht van elke persoon centraler wil stellen. Toch mag deze optie niet verabsoluteerd worden en vooral niet los worden gezien van het breder kader waarin solidariteit vorm krijgt. Zo wijst de reeds vermelde studie van Cantillon ea (2009)⁴ op het feit dat mensen hun leven niet individueel maar relationeel organiseren; ze houden rekening met de partner en zijn/haar keuzes op vlak van studies, arbeidsplaats,... Bovendien moet bij een eventuele individualisering rekening gehouden met het genderperspectief; vrouwen worden nog altijd geconfronteerd met een lagere verloning en staan bovendien ook in voor een belangrijk deel van de verzorging. Een individualisering kan dus niet zonder rekening te houden met de genderkloof. Bovendien blijft de spanning tussen sociale zekerheid en sociale bijstand. In de mate dat sociale bijstand onderhevig wordt aan meer en meer voorwaarden komt de solidariteit die er inherent aan is, onder druk. Bovendien gaan er stemmen op om sociale bijstand te isoleren van het ruimere kader van het recht op maatschappelijke dienstverlening en te beperken tot een juridisch-technische tussenkomst. Binnen dat niet voor-gestructureerd kader liggen nochtans kansen op maatwerk.

Aan het werk

² https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/studie_solidair_wonen.pdf

³ https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/leeflooncategorieen_nl.pdf

⁴ Cfr supra

Uit wat hiervoor bij de problematiek beschreven werd, kunnen we er van uitgaan dat de kwestie van samen wonen en de regelgeving hieromtrent prominent op de agenda zullen blijven. Recente beleidsopties zullen dat alleen maar versterken. Zo werd reeds gewezen op de tendens naar de-institutionalisering waarbij mensen steeds minder en voor steeds kortere periodes op residentiële opvang kunnen beroep doen. De instap in de samenleving is echter niet evident en al zeker niet als er door de regelgeving pistes, bij voorbeeld om samen te wonen, worden ingeperkt of afgeblokt. In Vlaanderen staat dan weer de vermaatschappelijking op de agenda. Ook dat houdt in: een terugplooiën op het eigen netwerk, op familie of lotgenoten. Ook dat is niet voor iedereen evident. Er worden weliswaar nieuwe wegen verkend, zoals solidair wonen. Die verdienen dan ook alle ontwikkelingskansen. En dus een regelgeving die ondersteunend in plaats van bestraffend werkt.

Meermaals werd hiervoor al gepleit om de discussie over samen wonen niet te herleiden tot alleen maar het statuut (of statuten) maar het ruimere kader in rekening te brengen. Dat vraagt een multi-dimensionele aanpak waar inkomen ook gerelateerd wordt aan huisvesting, waar zorg gekoppeld wordt aan solidariteit, waar begeleiding verder gaat dan het uitbetalen van een tegemoetkoming. In ons Belgisch model van welvaartsstaat impliceert dat ook een samenwerking tussen de verschillende beleidsniveaus. Sociale zekerheid en huisvesting, bij voorbeeld, liggen op andere beleidsniveaus maar hebben wel beiden een impact. Er zijn overlegtafels, zoals de Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie. Die kunnen de perfecte plaats zijn om voorbereidend studiewerk te leveren en breed gedragen oplossingen uit te werken.

De taak is omvangrijk en het is duidelijk dat niet op 1 moment 1 maatregel zal nodig zijn. Een gefaseerde aanpak dringt zich op. Verfijnen van de regelgeving en zorgen voor afstemming kunnen al voorkomen dat mensen tussen de mazen van het net vallen. Dat kan op relatief korte termijn. De jurisprudentie is hier een belangrijk referentiepunt. Op lange termijn moet het doel duidelijk voor ogen blijven: het gaat om een menswaardig leven en de (ook financiële) middelen om daartoe kan te krijgen. De discussie over samen wonen mag bijgevolg niet ingekapseld worden in een financieel-technische discussie, de vraag blijft hoe garanderen we iedereen van een voldoende hoog minimuminkomen, ook en zeker voor die mensen die afhankelijk zijn van een tegemoetkoming.

Sociale zekerheid moet (letterlijk) die zekerheid kunnen bieden. Solidariteit van de samenleving wordt daarbij omgezet in een institutioneel kader, in een recht voor iedereen. Deze “koude” solidariteit moet echter voldoende soepel zijn om evoluties binnen die samenleving te capteren en er gepast op te reageren. “Koud” is hier overigens niet pejoratief bedoeld; het is een garantie voor iedereen. Een evenwicht dient evenwel gevonden met “warme” solidariteit, die tussenmenselijke relaties die bijdragen tot de zorg voor elkaar. Relaties die vaak flexibel zijn, die ingrijpen op de actualiteit, die soms tijdelijk zijn, wisselend van vorm. Die soepelheid om in te spelen, weze het bij wijze van experiment, op wat leeft in de samenleving, op de manieren waarop menselijke solidariteit zich toont, is een wezenlijk onderdeel van de uitbouw van onze welvaartsstaat.

Iedereen kansen geven op een menswaardig bestaan, staat in onze grondwet en is dan ook het ultieme baken voor elke discussie over het statuut van samenwonenden. Hoe die menselijke waardigheid er moet uitzien, is onderwerp van een permanente dialoog tussen het individu en de samenleving.