



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

Verslag van de reflectievoormiddag

Voorbij het statuut samenwonende



19 april 2018

Senaat

**STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE,
BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING**

Inhoud

Inleiding	1
1. Bijdragen	2
1.1. Welkomstwoord <i>Christine Defraigne</i>	2
1.2. Inleiding <i>Veerle Stroobants</i>	5
1.3. Naar een nieuwe benadering van het tarief voor samenwonenden <i>Nicolas Bernard</i>	8
1.4. Het statuut samenwonende in de uitkeringsverzekering <i>Clara Arbesu</i>	32
1.5. Het statuut samenwonende in de werkloosheidsreglementering <i>Claire De Haan</i>	38
1.6. Het statuut samenwonende in de reglementering over het leefloon <i>Sandrine Dierickx</i>	43
1.7. Het statuut samenwonende, een helikopterzicht <i>Johan Vandenbussche</i>	45
2. Verslag van de werkgroepen	50
Perspectieven	59

Inleiding

De impact van het ‘statuut samenwonende’ op het leven van mensen in armoede is groot. Naast de financiële gevolgen, werpt het obstakels op voor hun gezinsleven, belemmert het hun vrijheid om te wonen met wie ze willen, straft het onderlinge solidariteit af, zet het hun privacy onder druk, enzovoort. Om deze kwestie opnieuw op de politieke agenda te zetten en de reflectie over mogelijke oplossingspistes te voeden, organiseerde het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting een reflectievoormiddag ‘voorbij het statuut samenwonende’. Deze ging door op 19 april 2018 in de Senaat, de uitgelezen plek om deze problematiek, die raakt aan verschillende beleidsniveaus en – domeinen, te behandelen.

Het statuut samenwonende is een vlag die vele ladingen dekt¹. Vooreerst verwijst het naar de categorie samenwonende uitkeringsgerechtigden binnen verschillende takken van de sociale zekerheid en de sociale bijstand, die een lagere uitkering krijgen dan mensen die alleenstaande zijn of een gezin ten laste hebben. Zowel voor de werkloosheidsuitkeringen, de uitkeringen bij arbeidsongeschiktheid en invaliditeit als het leefloon wordt er een onderscheid gemaakt tussen deze drie gezinscategorieën. Maar ook bij de Inkomensgarantie voor ouderen (IGO) en de tegemoetkomingen voor personen met een handicap bijvoorbeeld, wordt een modulering van de bedragen van de uitkeringen uitgevoerd op basis van de gezinssituatie van de rechthebbende.

Iemands gezinssituatie doelt op het feit of iemand al dan niet samenwoont of personen ten laste heeft en of degene met wie men samenwoont al dan niet een inkomen heeft. De gezinssituatie van een rechthebbende kan ook een rol spelen bij de toekenning van sociale voordelen of correcties en/of bij de bepaling van het bedrag hiervan. Denk onder andere aan de sociale toeslagen bij de kinderbijslag, de verhoogde tegemoetkoming en de maximumfactuur binnen de ziekteverzekering en het sociaal telefonietarief voor senioren. Ook bij de beslissing of iemand in aanmerking komt voor een sociale woning en bij de berekening van de sociale huurprijs wordt rekening gehouden met de gezinssituatie van de aanvrager.

Elke regelgeving waarin de gezinssituatie een rol speelt kent haar eigen definities, interpretaties en toepassingen, inclusief uitzonderingen op de algemene regel. Zo blijft het niet gelijk met wie je samenwoont (er wordt bijvoorbeeld een onderscheid gemaakt tussen kinderen, verwanten in de zoveelste graad en anderen), worden niet alle inkomsten van degene met wie je samenwoont in rekening gebracht of worden er in specifieke gevallen bovengrenzen gesteld aan het inkomen dat moet worden meegeteld.

Dit verslag begint met het welkomstwoord van de Voorzitster van de Senaat (1.1) en de inleiding op de thematiek op basis van de werkzaamheden van het Steunpunt (1.2). Om deze diverse en complexe regelgeving en de impact ervan op het leven van mensen toe te lichten, namen verschillende sprekers het woord tijdens de plenaire sessie van de reflectievoormiddag. Hun bijdragen worden in dit verslag integraal opgenomen: een academisch juridische kijk op het statuut samenwonende (1.3); een toelichting van de reglementering in de uitkeringsverzekering (ziekte en invaliditeit) (1.4), binnen de werkloosheidsreglementering (1.5) en voor het leefloon (1.6); een academische helicoptervisie (1.7).

In een tweede punt volgt een verslag van de uitwisseling in de vier werkgroepen.

Bij wijze van besluit en in functie van perspectieven voor de toekomst geven we enkele aandachtspunten mee die volgens het Steunpunt tot bestrijding van armoede mee moeten worden genomen in de verdere reflectie.

¹ Op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede verzamelden we [infofiches over de impact van samenwonen in de verschillende regelgevingen, opgesteld door de betrokken instellingen en administraties](#)

1. Bijdragen

1.1. Welkomstwoord door de Voorzitter van de Senaat, *Christine Defraigne*

Mijnheer de Voorzitter, Dames en heren, Beste genodigden,

Het is met groot genoegen dat ik u welkom heet in de Senaat, een ideaal forum voor een kwaliteitsvolle reflectie over de problematiek ingevolge het juridische statuut van samenwonende in het perspectief van armoedebestrijding. Als ontmoetingsplaats van alle overheden heeft onze assemblee inderdaad een cruciale rol te spelen bij een dergelijke transversale thematiek. De Senaat biedt de mogelijkheid om concrete voorstellen te formuleren en deze aan de verschillende overheden voor te leggen.

We kunnen alleen maar vaststellen dat samen huren of samenwonen erg ingewikkeld is voor mensen die afhankelijk zijn van sociale uitkeringen. Werkloosheidsuitkeringen, het leefloon, maar ook de huurprijs van een sociale woning verschillen naar gelang van het statuut van de uitkeringsgerechtigde. Voor mensen die werkloosheidsuitkeringen of sociale bijstand krijgen, zorgt het statuut van samenwonende automatisch voor een drastisch inkomensverlies.

Leven als koppel, een nieuw gezin vormen, een gezinshereniging en zelfs solidair gedrag worden de facto ernstig ontmoedigd. Het systeem werkt helaas in de hand dat de betrokkenen risico's gaan nemen: ze verbergen dat ze samenwonen, verklaren dat zij alleenstaand zijn en huren desnoods een gemeubelde kamer om te laten uitschijnen dat ze daar wonen. Hierdoor riskeren zij sancties en zelfs een definitieve uitsluiting van werkloosheidsuitkeringen of OCMW-bijstand, met soms dramatische sociale gevolgen zoals een brutale ontzetting waardoor iemand in extreme gevallen dakloos kan worden.

Een ander aspect werd aan het licht gebracht door het 9^{de} tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, getiteld "Burgerschap en armoede". Het betreft de thematiek van het respect voor het privéleven van burgers in het kader van armoede. Dit Verslag, dat de basis vormt voor onze reflectievoormiddag, toont aan dat mensen in armoede een hoge druk op hun privéleven ervaren wanneer ze verplicht worden tot een totale transparantie bij de inlichtingen die ze moeten geven, terwijl ze tegelijk zelf onvoldoende toegang hebben tot de over hen verzamelde gegevens. Zodoende kan de fraudecontrole in verband met samenwonen bij deze gezinnen als zeer pijnlijk overkomen.

Een van de vragen die het Verslag opwerpt, is of er niet al te dikwijls een privéleven aan twee snelheden bestaat en of bij nader inzien de controlemaatregelen wel in verhouding staan tot de beoogde doelen. Het feit dat grondwettelijke rechten als het recht op eerbiediging van het privé- en gezinsleven en het recht op sociale bescherming onder druk staan door aan het statuut van samenwonende gekoppelde gevolgen, kan ons er alleen maar toe aansporen om het debat over de complexe en sinds jaren aan de orde gestelde kwestie van de individualisering van sociale rechten opnieuw aan te zwengelen.

Welke maatschappij willen wij? Geeft het statuut van samenwonende rechten? Moet het statuut van samenwonende in de werkloosheidsverzekering op dezelfde manier worden behandeld als het statuut dat in het OCMW-leefloon wordt gehanteerd? In welke mate moeten de rechten op sociale zekerheid worden

geïndividualiseerd en hoe moet die individualisering worden gefinancierd? Die vragen en enkele andere kwesties zouden in de loop van deze voormiddag besproken moeten worden en, naar mijn mening, een ideale voortzetting vormen van de hoorzittingen, de debatten en de aanbevelingen uit de informatieverlagen, die hier in onze assemblee zijn aangenomen.

Laten we er eerst en vooral op wijzen dat de relatie tussen armoede en gender drie jaar geleden al de inhoud vormde van een eerste informatieverlag over de opvolging van de toepassing van het Actieplatform van de vierde VN-Wereldconferentie over vrouwen (Peking). Ons sociaal zekerheidsstatuut van samenwonende kan door het lagere bedrag van de uitkeringen leiden tot bestaansonzekerheid van de betrokkenen. Daarbij moet vastgesteld worden dat dit voornamelijk vrouwen treft. Omdat deze personen in een afhankelijkheidssituatie worden gehouden, kan dit bijgevolg beschouwd worden als een discriminatie. Het informatieverlag beveelt aan om een gender mainstreaming toe te passen bij een impactanalyse van deze reglementering en om het effect van besparingsmaatregelen op de meest kwetsbare personen op alle niveaus te onderzoeken.

Een tweede informatieverlag betreft het ontwikkelen van een gemeenschappelijke aanpak van de kinderarmoede in ons land. Het verslag benadrukt het belang van een ex-post effectenanalyse van de wijzigingen in de sociale zekerheidsreglementering met een negatief effect op de meest kwetsbare personen of gezinnen, en van de uitkeringen op basis van afgeleide rechten. Dit zou eventuele onrechtvaardigheden in het bestaande systeem kunnen wegwerken. Het Verslag wijst erop dat een sociale zekerheid die uitsluitend gericht is op de allerarmsten het risico inhoudt om ongelijkheden te creëren tussen kwetsbare bevolkingsgroepen – soms geconfronteerd met dezelfde problemen, maar niet altijd genietend van dezelfde rechten en statuten -, en de kans op verlies van rechten door een statuutverandering kan verhogen.

Gezinnen en personen voldoende middelen kunnen bieden, vergt een combinatie van elementen, waaronder de toegang tot degelijke sociale uitkeringen. De aanbevelingen van de Senaat dringen eveneens aan op een volledige en nauwkeurige omschrijving van de sociale rechten en op uniforme begrippen en categorieën, zoals de definitie van "huishouden".

Het probleem van de definitie van "samenwonende" is des te acuter, aangezien het statuut in kwestie ook situaties beoogt die totaal verschillen van het begrip koppel. Met samenwonenden worden bijvoorbeeld ook ouderen bedoeld die worden opgevangen op een verdieping van de woning van één van hun kinderen, jongeren die afstuderen en nog bij hun ouders wonen, broers, nichten, maar ook onderhuurders of medehuurders met wie vaak geen bloedband of affectieve band bestaat.

Daartegenover is een arrest van 9 oktober 2017 van het Hof van Cassatie wel verheugend, omdat het wat orde brengt in deze juridische onzekerheid door te stellen dat personen die een woning delen, niet noodzakelijk samenwonend zijn.

Om als samenwonend beschouwd te worden door de RVA, moeten de betrokkenen samen de huishoudelijke activiteiten en taken opnemen, zoals het onderhoud en de eventuele inrichting van de woning, de was, de boodschappen, het eten maken – en moeten zij hiertoe eventueel financiële middelen bijdragen. Zodra een bewoner in zijn eigen levensonderhoud voorziet, wordt hij als alleenstaand beschouwd en heeft hij recht op uitkeringen op basis van dit statuut, met dien verstande dat de bewijslast rust op de sociaal verzekerde die met andere personen onder eenzelfde dak woont.

Al is dit zonder twijfel een stap in de goede richting, toch mogen we niet uit het oog verliezen dat het feit van al dan niet samen te wonen ook een rol speelt bij de toekenning van andere sociale uitkeringen of bij de berekening van de bedragen. We verwijzen hier bijvoorbeeld onder meer naar de Inkomensgarantie voor ouderen, de

arbeidsongeschiktheids- of invaliditeitsuitkeringen of nog naar de tussenkomsten ten gunste van personen met een handicap.

Om een einde te maken aan de inconsequenties en uiteenlopende interpretaties van de talloze reglementen en definities terzake, moet de noodzakelijke harmonisatie worden opgenomen in een algemeen en gecoördineerd transversaal armoedebelief in alle bevoegdheidsdomeinen.

Zowel het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting als de Senaat zijn zich hier ten volle van bewust en delen deze gemeenschappelijke aanpak. Ik betwijfel niet dat deze voormiddag over een thema dat ons dus allemaal na aan het hart ligt, ook deze keer door studies en debatten op hoog niveau een belangrijke bijdrage zal leveren aan de reflecties die onze assemblee op gang bracht.

Ik dank u.

Christine Defraigne

1.2. Inleiding,

Veerle Stroobants, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Bijna op de dag af vier jaar geleden organiseerde het Steunpunt een studiedag over Sociale Bescherming en Armoede. Ik leidde toen een panelgesprek in met als titel 'Definities, grenzen en uitdagingen van het statuut samenwonende'. Het onderwerp van deze reflectievoormiddag stond toen al op de agenda, maar heeft vandaag nog niets aan belang of actualiteit ingeboet. Integendeel. Dat u hier zo talrijk aanwezig bent, is daar slechts één bewijs van.

Mensen in armoede klagen reeds sinds het Algemeen Verslag over de Armoede de nefaste gevolgen van het statuut samenwonende voor hun dagelijks leven aan. Zoals u weet, ontvangen samenwonenden lagere vervangings- en bijstandsuitkeringen dan alleenstaanden. Maar ook in andere regelgevingen wordt op verschillende manieren rekening gehouden met het inkomen van degene met wie men samenwoont, bijvoorbeeld om te bepalen of men in aanmerking komt voor een sociale woning, om de sociale huurprijs te berekenen of om een sociale correctie of subsidie toe te kennen - zoals de verhoogde verzekeringstegemoetkoming, de huursubsidie of de sociale toeslag bij de kinderbijslag.

De regelgeving rond samenwonen heeft in eerste instantie tot gevolg dat uitkeringsgerechtigden die samenwonen niet over een inkomen beschikken waarmee ze menswaardig kunnen leven. Tijdens het overleg ter voorbereiding van het laatste tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt over burgerschap en armoede benadrukten de verenigingen waar armen het woord nemen – die hier ook vandaag talrijk aanwezig zijn om hun analyse te delen - daarenboven dat deze regelgeving een ernstige inbreuk betekent op hun rechten en op hun vrijheid als burger om samen te leven met wie men wil.

Vooreerst wezen ze erop dat hun relatie- en gezinsvorming voortdurend onder druk wordt gezet. Mensen in armoede kunnen niet samenwonen met wie ze willen zonder inkomensverlies te lijden, zelfs niet als koppel of als gezin.

Neem de situatie van een alleenstaande moeder en een alleenstaande vader die allebei een leefloon krijgen als persoon met gezinslast. Wanneer zij een nieuw samengesteld gezin willen vormen, gaan ze er financieel sterk op achteruit. Volgens de wet moeten ze het stellen met slechts één leefloon voor een persoon met gezinslast. In de praktijk zien we dat sommige OCMW's – in hun engagement voor de strijd tegen kinderarmoede - aan de partner soms toch een leefloon als samenwonende toekennen of het gezin financieel tegemoetkomen met middelen uit de aanvullende maatschappelijke dienstverlening. Ook jonge koppels die leven van een uitkering kunnen niet uittesten of samenwonen iets voor hen is zonder financiële gevolgen die hun prille relatie vanbij het begin dreigen te hypothekeren.

Uitkeringsgerechtigde ouders wiens jongste kind meerderjarig wordt, komen niet alleen voor financiële problemen te staan omdat ze hun inkomen als gezinshoofd zien dalen naar dat van een samenwonende. Ze komen ook in een afhankelijkheidspositie terecht ten opzichte van hun kind om de dagelijkse woon- en huishoudkosten te dragen. Deze situaties kunnen ertoe leiden dat ouders hun kind aan de deur zetten om financieel niet helemaal ten onder te gaan. We vingen ook signalen op dat vaders hun gezin 'fictief' verlaten

opdat dit het onder het statuut alleenstaande ouder minder slecht zou hebben. Het behoeft geen uitleg dat de mensen zelf zelden beter worden van zulk 'strategisch gedrag'.

Daarnaast wijzen mensen in armoede op de ongelijkheden die de regelgeving rond samenwonen creëert, tussen samenwonenden en alleenstaanden, tussen mannen en vrouwen, tussen uitkeringsgerechtigden en mensen met een inkomen uit arbeid. Demografische evoluties en de hoge kostprijs van wonen leiden vandaag tot nieuwe samenleef- en woonvormen. Mensen zoeken naar manieren om samen te wonen om hun woonkosten te drukken maar ook om in meer of mindere mate in gemeenschap te leven. Denk bijvoorbeeld aan jonge mensen die samen huren. Voor mensen die leven van een uitkering, en het financieel dus niet makkelijk hebben, is dit echter onmogelijk zonder verlies van inkomen. De realiteit van jongeren die een voorziening voor bijzondere jeugdzorg verlaten, is hier heel schrijnend. Niet alleen lopen kinderen in armoede een grotere kans op plaatsing, met verschillende breuken in hun leven als gevolg. Wanneer ze meerderjarig worden, kunnen deze jongvolwassenen bovendien niet thuis terecht zonder hun gezin te verarmen en kunnen ze niet met lotgenoten gaan samenwonen. De deelnemers aan het overleg binnen het Steunpunt vroegen zich af waarom ook zij er niet voor kunnen kiezen om er financieel en sociaal op vooruit te gaan door samen te wonen, iets wat mensen die leven van een inkomen uit arbeid wel kunnen?

De regelgeving rond samenwonen belet mensen in armoede dus ook om solidair te zijn met familieleden, vrienden en kennissen en om zo enig toekomstperspectief op te bouwen. Deze 'warme' informele solidariteit is niet alleen belangrijk voor mensen en hun netwerken, maar wordt ook onontbeerlijk om te overleven wanneer er gaten zitten in het net van de institutionele solidariteit. Net voor mensen die het het meest nodig hebben, wordt deze solidariteit bestraft.

Zowel de regelgeving rond samenwonen als de realiteit van mensen in armoede die elke dag de gevolgen ervan dragen, tonen aan dat het om een erg complexe problematiek gaat. Samen met mensen in armoede en verscheidene andere actoren heeft het Steunpunt al meermaals rond deze thematiek gewerkt. Ik vermeldde reeds het tweejaarlijkse Verslag over sociale bescherming en dat over burgerschap en armoede. Deze complexiteit maakt dat het niet evident is om oplossingen te vinden voor het statuut samenwonende. Deze oplossingen dienen immers tegelijk de complexiteit van de bestaande regelgevingen te overstijgen en de toetssteen te doorstaan om iedereen een menswaardig bestaan te garanderen. We kunnen dus niet over één nacht ijs gaan.

Deze reflectievoormiddag is bijgevolg één moment in een langdurig proces. Een moment waarin we de ervaringen, realiteit en analyses van mensen in armoede willen aanvullen met informatie over mogelijke pistes om met het statuut samenwonende om te gaan waar binnen verscheidene administraties en instellingen werk van wordt gemaakt. Doorheen de werkzaamheden van het Steunpunt blijkt namelijk dat er veel problemen met het statuut worden vastgesteld maar dat er slechts weinig materiaal voorhanden is om er verder mee aan de slag te gaan. Bovendien valt op dat de meeste betrokkenen het eens zijn over de vaststellingen, maar dat er veel meer discussie is over de stappen die moeten worden genomen. Daarom is het de bedoeling van deze reflectievoormiddag om de problematiek opnieuw op de agenda te zetten en om te proberen een stap verder te zetten in de reflectie, voorbij het statuut samenwonende.

Om het debat te stimuleren, willen we eerst kort de aanbevelingen uit het recentste tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt in herinnering brengen. Voor mensen in armoede is het essentieel dat iedereen - alleenstaanden, samenwonenden, met of zonder kinderen - een menswaardig inkomen heeft. Bovendien mag niemand erop achteruitgaan wanneer er aanpassingen aan de regelgeving gebeuren. Het kan niet de bedoeling zijn dat het

armoederisico van een bepaalde groep toeneemt omdat het voor een andere verkleint. Verschillende deelnemers opperden tijdens het overleg de volgende pistes:

- Zolang het statuut samenwonende bestaat, is het voor velen belangrijk de verschillende definities, interpretaties en toepassingen ervan in de verschillende regelgevingen te harmoniseren;
- Anderen merkten op dat, hoewel de impact van het statuut samenwonende in het leven van mensen in armoede gelijk is, of deze nu een vervangings- of een bijstandsuitkering krijgen, het belangrijk is een onderscheid te maken tussen de sociale zekerheid en de sociale bijstand. Waar de sociale zekerheid een solidaire verzekeringslogica volgt, is de sociale bijstand gebaseerd op de notie van behoefte. Omdat het statuut samenwonende de notie behoefte binnen brengt in een verzekeringslogica is het voor velen logisch het statuut samenwonende uit de sociale zekerheid te halen. In de sociale bijstand daarentegen is het nodig het bedrag voor de uitkeringen voor samenwonenden te herzien, rekening houdend met de reële schaalvoordelen;
- Een andere piste is het concreet berekenen van de werkelijke voor- en nadelen van een afschaffing van het statuut samenwonende, zowel voor de individuele burgers als voor de samenleving. Het statuut brengt immers ook kosten met zich mee, denk aan de controles die worden uitgevoerd of aan de woningen die extra bewoond worden om het statuut samenwonende te vermijden.

Dit zijn slechts enkele ideeën. Ze zullen gedurende deze voormiddag door de andere sprekers aangevuld worden en in de werkgroepen verder worden besproken. We zijn vandaag met velen en hebben verschillende persoonlijke en professionele ervaringen. We hopen dat deze voormiddag een gelegenheid is om van elkaar te leren en stappen vooruit te zetten.

1.3. Naar een nieuwe benadering van het tarief voor samenwonenden, *Nicolas Bernard, professor aan de Université Saint Louis - Brussel*²

De thematiek van het tarief van de uitkering voor samenwonenden, is niet nieuw. Bepaalde elementen komen naar onze mening echter te weinig aan bod in het debat, hoewel ze toch essentieel lijken. Dit document wil een aantal van deze “vergeten factoren” in de schijnwerpers plaatsen, met name door achtereenvolgens in te gaan op de rechtspraak die het concept ‘samenwoning’ op zeer strikte wijze heeft afgebakend (I), de link - vaak ongegrond - die wordt gelegd tussen domiciliëring en samenwoning (II) en, tot slot, de invloed van de verschillende regionale wetgevingen (op het gebied van medehuur en solidair wonen bijvoorbeeld) op het concept samenwoning (III).

I. DE VOORWAARDEN (WETTELIJK EN JURISPRUDENTIEEL) VOOR HET TARIEF VAN SAMENWONENDE

1. Contextualisering van de kwestie

Zoals we weten, ijvert een (aanzienlijke) fundamentele beweging voor een individualisering van sociale rechten. Ongeacht iedere opvatting over de geschiktheid van een dergelijke maatregel, moet er juridisch gezien op worden gewezen dat het tarief voor samenwonenden (waartegen deze beweging zich verzet), tegenwoordig onderworpen is aan betrekkelijk strikte wettelijke en jurisprudentiële voorwaarden die van dergelijke aard zijn dat ze de toekenning ervan (in theorie) beperken. Maar laten we, alvorens een alternatieve piste te bewandelen, eerst even stilstaan bij deze “terugkeer naar het recht”. De regels worden zo vaak verkeerd toegepast (het statuut van samenwonende wordt te snel toegekend door de sociale instanties zoals het OCMW en de RVA³) dat het ons verstandig leek om eerst en vooral even in herinnering te brengen wat de wet zelf zegt. En dat is volgens ons des te belangrijker omdat er op het vlak van sociale uitkeringen heel wat gangbare, vaak verkeerde opvattingen heersen.

En niet altijd onvrijwillig: het is geweten dat bepaalde sociale instanties deze voorschriften bewust negeren (onder meer om financiële redenen) en het tarief voor samenwonenden bijna automatisch toekennen. Precies wanneer iedereen goed weet wat zijn rechten (en plichten) zijn, kunnen we paal en perk stellen aan onwettige handelingen.

Wat houdt deze notie van ‘samenwoning’ dus precies in volgens de wet? We willen er eerst en vooral op wijzen dat dit concept niet universeel van toepassing is in het domein van de sociale uitkeringen. Zo vinden we het wel terug in bepaalde wetgevingen (leefloon, werkloosheid, mutualiteit), maar niet in andere (gehandicapten, ouderen). Omdat het leefloon en de werkloosheidsuitkering de twee belangrijkste soorten vervangingsinkomen

² De auteur bedankt Veerle Stroobants voor de waardevolle commentaren.

³ Met terugwerkende kracht, waardoor de betrokkenen een deel van de uitkeringen die ze hebben ontvangen, moeten terugbetalen.

vormen, zullen we daar in het bijzonder dieper op ingaan. Het lijkt ons ook logisch om precies daarop de nadruk te leggen⁴, omdat de definitie van samenwoning in deze twee wetgevingen *identiek* is.

2. De wet

A. Leefloon en werkloosheidsuitkering

Wat betekent samenwoning nu precies in de wetgeving inzake leefloon of werkloosheidsuitkering? In essentie betekent het dat de betrokkenen “onder hetzelfde dak wonen” en “hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen”⁵.

Hieruit kunnen we drie eerste lessen trekken.

- Ten eerste beantwoordt samenwoning aan precieze criteria en moet elke situatie afzonderlijk worden beoordeeld en mag het statuut dus niet zomaar automatisch worden toegekend. Sociale instanties zijn dus bij wet verplicht om een individuele controle uit te voeren om na te gaan of al dan niet aan elk van deze verschillende elementen is voldaan⁶. Uitsluitend afgaan op de vaststelling van een gemeenschappelijk adres daarentegen, kan dus in geen enkel geval volstaan (om te beslissen dat het over samenwoning gaat).
- Vervolgens gaat het om een dubbele, *cumulatieve* voorwaarde. Het volstaat dus dat één van beide elementen uit de definitie ontbreekt om aan de hulpvrager het tarief voor alleenstaanden⁷ toe te kennen.
- Ten slotte zijn deze vereisten puur *feitelijk*. Daarom vragen ze om een nauwkeurige evaluatie van de concrete levensomstandigheden van de betrokkenen (wat aansluit bij onze eerste observatie).

Het feit dat iemand die een sociale uitkering ontvangt, gewoon met één of meerdere andere personen samenwoont, betekent dus op zichzelf niet dat hij het tarief van samenwonende moet krijgen. In ieder geval niet automatisch. Dit gegeven alleen zou de instanties die belast zijn met de toekenning van de sociale uitkeringen (OCMW⁸, RVA⁹,...) er niet (te snel) toe mogen brengen om te concluderen dat de betrokkenen samenwonen¹⁰. Er moeten wettelijke voorwaarden worden nageleefd.

B. Andere systemen

a) Inkomensgarantie voor ouderen

Zoals we net zagen, is gedomicilieerd zijn op eenzelfde adres geen pertinent criterium om te beslissen over het tarief van het leefloon of de werkloosheidsuitkering. Geldt hetzelfde voor de Inkomensgarantie voor ouderen?

⁴ Wat niet betekent dat we geen aandacht zullen schenken aan de andere drie systemen.

⁵ Art. 14, § 1, 1°, wet 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, BS 31 juli 2002 en art. 59, par. 1 MB 26 november 1991 houdende toepassingsregelen van de werkloosheidsreglementering, BS 31 december 1991.

⁶ Het is echter aan de hulpvrager om aan te tonen dat hij wel degelijk tot de categorie van alleenstaanden behoort; maar we weten dat het aanvoeren van een negatief bewijs (bijvoorbeeld dat men geen kosten en middelen deelt met de medehuurlers) vaak moeilijk ligt...

⁷ Of een hoger tarief voor wie een “gezin ten laste” heeft.

⁸ Voor het leefloon.

⁹ Voor de werkloosheidsuitkeringen.

¹⁰ Bovendien heeft deze beslissing, zoals we al zagen, een terugwerkende kracht.

Helaas niet. Met name omdat "samenwoning"¹¹ hier, bij uitzondering, niet meer wordt beschouwd als het delen van huishoudelijke aangelegenheden maar als het delen van eenzelfde hoofdverblijfplaats ("worden geacht dezelfde hoofdverblijfplaats te delen, de aanvrager en elke andere persoon die gewoonlijk met hem op dezelfde plaats verblijft"¹²).

Het bewijs van de gebruikelijke verblijfplaats kan met name (maar niet uitsluitend) worden geleverd aan de hand van de inschrijving in het bevolkingsregister van de gemeente of verblijfplaats, of aan de hand van elk officieel of administratief document dat het bestaan van een gemeenschappelijke verblijfplaats bevestigt. Er werd zelfs al geoordeeld dat een inschrijving op hetzelfde adres *primeert op de werkelijke situatie* (twee bellen, verschillende verdiepingen, afzonderlijk geleide gezinnen, ...) ¹³.

b) Uitkering voor personen met een handicap

Er is ook geen samenwoning in de strikte zin voor wat betreft de uitkeringen voor personen met een handicap¹⁴.

- Personen die "alleen" wonen, hebben recht op het tussenliggende tarief ("categorie B"), net zoals de personen die "gedurende ten minste drie maanden zowel overdag als 's nachts in een zorginstelling verblijven".
- Het hoogste tarief ("categorie C") is voor personen die "in een huishouden wonen" (waarbij onder huishouden wordt verstaan: "elke samenwoning van twee personen die geen bloed- of aanverwant zijn in de eerste, tweede of derde graad"¹⁵ - gewoonlijk koppels), met dien verstande dat "het bestaan van een huishouden wordt vermoed wanneer [de betrokkenen], hun hoofdverblijfplaats op hetzelfde adres hebben"¹⁶; hetzelfde geldt voor personen met een handicap die één of meer kinderen ten laste hebben.
- Let echter op: "Er kan, per huishouden, slechts één persoon zijn" die dit hoogste tarief ontvangt. Daarentegen, wanneer twee personen tot categorie C behoren, zal elk van hen het tussenliggende tarief ontvangen.
- Tot slot zijn er degenen die niet in één van deze categorieën vallen ("categorie A"). Het gaat hier met name om personen die bijvoorbeeld samenwonen met hun meerderjarig kind (niet ten laste), hun broer of hun oom¹⁷.

Personen met een handicap die langer in een zorginstelling verblijven of in een huishouden wonen, worden niet automatisch financieel benadeeld als samenwonenden. Zo behoren personen met een handicap die samenwonen met hun partner namelijk tot categorie C met de hoogste maximale tegemoetkoming. Deze regeling weerspiegelt de voorkeur van de wetgever voor solidariteit binnen het huishouden van de persoon met een handicap (dit wil zeggen: elke samenwoning van twee personen die geen bloed- of aanverwant zijn in de

¹¹ Het woord is tussen aanhalingstekens geplaatst omdat de wet het niet heeft over "samenwoning" als zodanig, maar een "basis"-tarief toekent aan degenen die eenzelfde hoofdverblijfplaats delen (in plaats van een "verhoogd" tarief, dat met name wordt toegekend aan personen die alleen wonen).

¹² Art. 6, §1, al. 3, wet 22 maart 2001.

¹³ Arbh. Gent 16 februari 2012, *Echo ABVV*, juni 2012, p. 4.

¹⁴ Art. 4 KB 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende uitkering en de integratietegemoetkoming, *BS* 8 juli 1997.

¹⁵ Art. 7, §3, al. 1 wet 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, *BS* 1 april 1987.

¹⁶ Art. 7, §3, al. 2 wet 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap.

¹⁷ Respectievelijk bloed- of aanverwanten in de eerste, tweede en derde graad.

eerste, tweede of derde graad) of voor de opvang van personen met een handicap in een professionele structuur.

Let wel, bij de berekening van de werkelijke tegemoetkoming wordt rekening gehouden met de inkomsten van het huishouden, dus met deze van de partner met wie men samenwoont. Het uiteindelijke bedrag kan erg verschillen van persoon tot persoon, waardoor het moeilijk vooraf vast te stellen is welke categorie financieel het meest voordelig is.

c) Mutualiteit

Wat de mutualiteit betreft (verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen) varieert het bedrag van de uitkering eveneens in functie van de gezinssituatie van de begunstigde. Zo ontvangt de alleenstaande persoon na één jaar arbeidsongeschiktheid 55% van zijn laatste brutoloon (geplafonneerd), maar een samenwonende slechts 40%¹⁸.

De betrokken reglementering stelt dus met andere woorden niet zelf een definitie op van samenwoning, maar wendt zich rechtstreeks tot de gegevens uit het rijksregister van natuurlijke personen¹⁹ (d.w.z. tot de administratieve domiciliëring in de gemeente).

3. De rechtspraak

A. Leidraden

Hoewel de wetgever er wel aan heeft gedacht om het begrip ‘samenwoning’ te definiëren (in het kader van het leefloon en de werkloosheidsuitkering), heeft hij zijn gedachtegang niet ver genoeg doorgevoerd omdat hij niet heeft verduidelijkt wat de twee essentiële - zij het heel algemene - criteria, met name het leven onder eenzelfde dak en het hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden, nu precies inhouden. Gelukkig hebben de rechtbanken deze leemte opgevuld en hebben ze aan beide elementen van de definitie heel wat waardevolle verduidelijkingen toegevoegd. Laten we daarom eens kijken welke lessen we uit deze (meerderheids-)rechtspraak kunnen trekken²⁰.

¹⁸ Art. 213, al. 2, KB 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, *BS*, 31 juli 1996.

¹⁹ "Dit bewijs volgt, wat de voorwaarde van samenwonen betreft, uit het informatiegegeven bedoeld bij art. 3, eerste lid, 5°, wet 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, verkregen bij het Rijksregister, behoudens de gevallen waarin uit andere, hiertoe overgelegde bewijsstukken blijkt dat de in aanmerking te nemen toestand niet of niet langer overeenstemt met voornoemd informatiegegeven van het Rijksregister" (art. 225, §4, al. 2 KB 3 juli 1996).

²⁰ Rechtspraak die samengevat is terug te vinden in N. BERNARD, "De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant)", *JT.*, 2011, p. 487 en volgende, Ph. VERSAILLES, "Les ressources des cohabitants dans le calcul du revenu d'intégration", *Droit communal*, 2013/1, p. 2 en volgende s., N. BERNARD, "La vie en commun — obligée — de réfugiés ne doit pas nécessairement être vue comme cohabitation (au sens de l'aide sociale)", noot bij Arbrb. Brussel 21 januari 2014, *Chr. D.S.*, 2015/3, p. 104 en volgende, N. STERCKX, "Notion de cohabitation pour les CPAS : (im)possible détermination ?", *CPAS+*, 2011, nr. 5, p. 73 en volgende, N. BERNARD en V. LEMAIRE, *L'habitat solidaire sous l'angle juridique. Allocations sociales, logement et labellisation*, Bruxelles, Larcier, Jurimpratique, speciaal nummer 2013/3, p. 23 en volgende, Ph. VERSAILLES, "Les catégories du revenu d'intégration", *Droit communal*, 2010, p. 38 en volgende, ...

Eerst en vooral, wat betekent "onder hetzelfde dak leven" precies? Valt het delen van louter functionele ruimtes (zoals toilet en badkamer, keuken of woonkamer) onder deze wettelijke voorwaarde van "leven onder hetzelfde dak"? Nee, zegt de rechtspraak. Het moet om een betekenisvol gebruik van de gemeenschappelijke ruimte gaan. Dus "het gebruik [...] van bepaalde ruimtes, zoals de keuken of badkamer [door een derde persoon] die slechts sporadisch in het appartement aanwezig is, is niet voldoende om te besluiten dat er sprake is van samenwoning, wat moet worden vastgesteld voor het verlenen van sociale steun", besliste de afdeling administratieve geschillen van de Raad van State, die verder preciseert: "De bewijslast van een samenwoning die door de aanvrager [van de steun] wordt betwist, ligt bij het OCMW"²¹. Samenwonenden "organiseren gezamenlijk hun huishoudelijke aangelegenheden", verklaart het Hof van Cassatie, voor wie "het hebben van een gemeenschappelijk huishouden meer vereist dan alleen het gemeenschappelijke gebruik van een badkamer, een keuken, enz."²². Wanneer dit delen van ruimtes die als niet "essentieel" worden beschouwd, "onvermijdelijk is door de inrichting van de ruimtes en het gebrek aan middelen van de bewoners", kan er al helemaal geen sprake zijn van een samenwoning²³.

Wat betekent "onder hetzelfde dak te leven" dan wel? Uit deze rechtspraak kan redelijkerwijs worden afgeleid dat samenwoning het delen impliceert van een 'essentiële' ruimte zoals een *slaapkamer*, alsook, meer algemeen, "vrije toegang tot alle gemeenschappelijke ruimtes"²⁴.

En wat betekent vervolgens "huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen"? De algemene idee die rechtvaardigt dat aan personen die samenwonen een lager bedrag wordt toegekend (dan aan alleenstaanden) gaat uit van een "schaalvergroting" ten gevolge van het samenwonen²⁵, waar de steunvrager financiële "middelen" en "voordelen" uit haalt²⁶. Het is belangrijk dat deze idee nooit uit het oog wordt verloren, omdat ze geacht wordt terdege in aanmerking te worden genomen bij de beoordeling van elke afzonderlijke situatie.

Concreet veronderstelt dit (op een gecombineerde manier):

- *gedeelde betaling van bepaalde kosten*. Voor wat wonen onder hetzelfde dak betreft, moeten deze kosten significant zijn (niet alleen de huur of de kosten, bijvoorbeeld). Zo werden personen die *afzonderlijk* betaalden voor onkosten - die als beduidend werden gezien - voor onder andere voeding, kleding of gezondheidszorg, als alleenstaand beschouwd²⁷. Ook een individuele aansluiting op gas en elektriciteit (met een bijhorende individuele regeling van de facturen) gaf aanleiding tot het tarief voor alleenstaanden²⁸. De vermelding van de term "hoofdzakelijk" (samenwonenden regelen "hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk") geeft ook duidelijk aan dat de kosten die worden gedeeld een kwantitatieve drempel moet bereiken.
- *het samenbrengen van beschikbare middelen* (in een soort gemeenschappelijke pot). Het doorslaggevende criterium is het *effectief* delen van de inkomsten, en niet gewoon het theoretisch ter beschikking stellen aan

²¹ RvS 14 november 1995, *Dr.QM.*, 1996, nr. 12, p.35, noot N. Bernard. Zie ook Arbrb. Bergen 6 september 2000, R.G. nr.798/00/M.

²² Cass. 8 oktober 1984, *S.R. Kr.*, 1985, p. 110, obs. H. FUNCK. Zie ook Cass. 24 januari 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 603.

²³ Zie onder andere Arbh. Luik 27 mei 1994, *Droit communal*, 1995, p. 197.

²⁴ Cf. Arbrb. Gent 17 januari 1997, A.R n°660/95.

²⁵ Arbrb. Brussel 30 augustus 2004, *SR Kron.*, 2005, p. 270, noot. Zie ook Arbrb. Luik 2 april 2003, R.G. n°327.517.

²⁶ RvS 14 november 1995, *Dr.QM.*, 1996, nr. 12, p.35, noot N. Bernard.

²⁷ Arbrb. Brussel 23 mei 2002, A.R nr.23011/01, evenals Arbrb. Brussel (vak.kam.) 26 juli 2002, A.R. nr. 30491/02.

²⁸ Arbrb. Brussel (15e kam.) 19 april 2006 A.R. nr. 21.

de groep van de eventuele inkomsten van een persoon. Daarom leidt samenleven met iemand die geen inkomsten heeft (bijvoorbeeld een asielzoeker) normaal gesproken niet tot toekenning van het statuut van samenwonende²⁹; en volgens de rechtspraak verandert het feit dat de betrokkene onrechtmatig in ons land verblijft, daar niets aan³⁰.

- *het samen vervullen van bepaalde huishoudelijke taken.* Er moet niet enkel met dergelijke financiële aangelegenheden rekening worden gehouden, want écht samenwonen betekent ook dat “verschillende huishoudelijke taken, onderhoud van de ruimtes, de was, het bereiden van maaltijden, enz. gezamenlijk worden uitgevoerd”³¹.

Kan, in voorkomend geval, de tijdelijke aard van het verblijf de toekenning van het tarief voor samenwonenden verhinderen? De vraag is terecht aangezien het fenomeen van het precair wonen (gekaderd door overeenkomsten met dezelfde naam) vandaag ongeziene proporties aanneemt³².

Op deze vraag moet (algemeen genomen) bevestigend worden geantwoord. Om als samenwoning bestempeld te kunnen worden, moet het gemeenschappelijke leven een voldoende bestendig karakter hebben. Zo stelt het Hof van Cassatie dat “het begrip ‘samenwonen’ [...] en bijgevolg ook het begrip ‘een huishouden vormen’ in se een zekere duurzaamheid inhouden”³³ en heeft het Hof het in een andere zaak over de vergelijkbare term ‘continuïteit’³⁴. “De betekenis van de term samenwonen is duidelijk”, benadrukt het arbeidshof van Gent: “het gaat niet om leven aan *de zijde* van andere mensen [...] maar om daadwerkelijk samenwonen”³⁵.

Samenwonen moet niet noodzakelijk *permanent* zijn, maar wel duurzaam³⁶. Het begrip sluit zelfs “tijdelijke onderbrekingen” niet uit, zo oordeelt het Hof van Cassatie³⁷.

B. Recente arresten van het Hof van Cassatie

Het Hof van Cassatie heeft recent twee heel belangrijke arresten gewezen met betrekking tot werkloosheid. Deze uitspraken zijn niet cruciaal omdat ze een keerpunt betekenen op het vlak van beoordeling van het begrip

²⁹ Arbrb. Gent 7 mei 2010, S.R. Kron., 2011, p. 123, noot. Zie ook Arbrb. Brussel (vak.kam.) 30 augustus 2004, S.R. Kron., 2005, p. 272, noot.

³⁰ GwH 26 september 2013, nr.125/2013. Zie ook Arbrb. Brussel 13 oktober 2005, T. Vreemd ., 2006, p. 191, noot S. Bouckaert: “Hoewel deze vaststellingen (regelmatig samenleven onder hetzelfde daken samenbrengen van beschikbare middelen) ons a priori tot de conclusie kunnen brengen dat er sprake is van samenwoning zoals hierboven gedefinieerd, moeten we echter vaststellen dat de situatie in onderhavig geval geenszins overeenstemt met die waarvoor de categorie van samenwonenden in het leven werd geroepen, namelijk die waarbij twee inkomens worden gedeeld en er besparingen worden gerealiseerd door het werkelijke samenleven. Aangezien mevr. YYY [die illegaal in ons land verblijft] geen inkomsten heeft, en ook niet in de mogelijkheid verkeert die te verwerven, kan dhr. XXX, bij wie zij verblijft, geenszins genieten van enig voordeel dat voortvloeit uit de samenwoning en dat de toekenning van dit statuut aan de begunstigden rechtvaardigt. Dit gemeenschappelijke leven leidt tot geen enkele besparing of schaalvergroting. De behoeften en kosten van dhr. XXX zijn op elk vlak precies hetzelfde gebleven, nog afgezien van het feit dat hij, in een mate die niet volledig gepreciseerd is, ook nog die van mevr. YYY ten laste heeft genomen”.

³¹ Arbh. Luik 27 mei 1994, Droit communal, 1995, p. 197. Zie ook Arbrb. Brussel (15e k.) 12 mei 2006, A.R. nr. 21.948/05. Deze laatste beslissing wordt geciteerd door N. STERCKX, *op. cit.*, p. 20.

³² Cf. over dit onderwerp N. BERNARD, *Les occupations précaires: guide pratique et juridique*, Brussel, Larcier, Jurimpratique, 2/2017.

³³ Cass. 18 maart 2002, J.T.T., 2002, p. 409.

³⁴ Cass. 7 mei 1996, *Pas.*, 1996, I, p. 434.

³⁵ Cf. Arbh. Gent 17 januari 1997, A.R n°660/95. Zie ook Arbh. Bergen (6de kamer) 25 januari 2000, *J. dr. jeun.*, 2000, nr. 197, p. 55.

³⁶ Arbrb. Brussel 26 februari 2003, A.R. nr. 44.531/2002.

³⁷ Cass. 19 november 2001, *J.T.*, 2002, p. 306. Zie ook Cass. 25 juni 1990, *Pas.*, 1990, I, p. 1222.

‘samenwoning’; integendeel, ze zijn essentieel omdat ze de bovengenoemde rechtspraak *bekrachten*. Deze laatste is namelijk altijd gevoelig geweest voor wisselende meningen; nu ze echter wordt bevestigd door de hoogste gerechtelijke instantie van het land, mogen we een zekere conceptuele stabiliteit verwachten. Laten we deze twee arresten dus even in meer detail beschrijven.

a) Het arrest van 9 oktober 2017

Op 9 oktober 2017 heeft het Hof van Cassatie (in het Nederlands³⁸) een arrest uitgesproken aangaande een werkloosheidsuitkering³⁹, conform het advies van de Advocaat-generaal. Het Hof verwierp het cassatieberoep van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening door te oordelen dat een werkloze een werkloosheidsuitkering moet krijgen aan het tarief van alleenstaande (eerder dan samenwonende) en dit ondanks het feit dat de betrokkene samenwoont met andere personen⁴⁰. Dit arrest vereist duidelijk dat een en ander in perspectief wordt geplaatst.

Het is zo dat in dit geval dat aan het Hof van Cassatie werd voorgelegd, de betrokken werkloze met drie andere personen samenwoonde, bepaalde leefruimtes (salon, keuken, badkamer en toilet) en één enkele deurbel met hen deelde, en dat ze ook de huur onder elkaar deelden. Toch oordeelt het Hof van Cassatie dat er *geen* sprake is van samenwoning. Waarom? Om de eenvoudige reden (al herhaaldelijk aangehaald door bodemrechters⁴¹, maar nu officieel bekrachtigd door het hoogste Hof) dat een sociaal-financieel voordeel niet volstaat om te kunnen spreken van samenwoning. Dit statuut vereist namelijk dat er ook een soort gemeenschappelijke pot wordt aangelegd waarin de financiële middelen van alle betrokkenen worden samengebracht en, nog fundamenteeler, dat bepaalde taken, zoals boodschappen, het onderhoud van de woning, de was of de bereiding van de maaltijden, gemeenschappelijk worden uitgevoerd⁴².

Om zijn beslissing te motiveren, analyseerde het Hof van Cassatie grondig de elementen die werden aangehaald door het hof van beroep (dat de uitkeringstrekker eveneens in het gelijk stelde). Zo kenden de verschillende bewoners elkaar niet, ondertekenden ze hun onderhuur-contract (met de hoofdhuurder) op verschillende tijdstippen, had de deurbel afzonderlijke codes voor elke bewoner, konden de kamers allemaal met een sleutel worden afgesloten, kon in elk van de kamers apart worden gekookt (dankzij een klein fornuis en een magnetron), leefden de bewoners slechts zelden in de woonkamer, had elk zijn eigen plank in de keuken en zijn eigen schap in de koelkast, werden de inkomsten op geen enkele manier gemeenschappelijk gemaakt, was er geen budget voorzien voor de aankoop van huishoudelijke artikelen en, bovendien, was er “geen enkel transportmiddel dat gemeenschappelijk werd gebruikt”⁴³. Op basis van deze empirische vaststellingen kon het Hof van Cassatie het hoger beroep van de RVA alleen maar verwerpen. De (betwiste) beslissing van het hof van beroep van Gent in het voordeel van de uitkeringsgerechtigden krijgt op deze manier dus een onherroepelijk karakter.

³⁸ De Franse versies van het arrest (zoals degene die werd gepubliceerd door het *Journal des tribunes* - zie volgende voetnoot) zijn dus vrije vertalingen.

³⁹ Cass. 9 oktober 2017, *JT*, 2018, p. 140, noot N. Bernard.

⁴⁰ Het huis wordt in totaal bewoond door vier personen (een hoofdhuurder en drie onderhuurders).

⁴¹ Recent nog door de Arbrb. Brussel 5 april 2017, A.R. 2015/AB/ 913 en de Arbrb. Brussel 5 januari 2017, A.R. 2016/AB/40. In beide gevallen besliste deze rechtbank om het tarief van alleenstaande toe te kennen, hoewel in het eerste geval een keuken en een badkamer werden gedeeld en hoewel in het tweede geval sprake was van een inschrijving op hetzelfde adres en een gezamenlijk gebruik van de woonkamer en de keuken.

⁴² Of zoals in de uitspraak “[...] taken, activiteiten en andere huishoudelijke aangelegenheden, zoals het onderhoud van de woonst en eventueel het inrichten ervan, de was, de boodschappen, het bereiden en nuttigen van de maaltijden”.

⁴³ Of zoals gesteld in het arrest: “er zijn geen transportmiddelen die gemeenschappelijk gebruikt worden”.

Daaraan moet worden toegevoegd dat de medehuur tegenwoordig (in tijden van de huisvestingscrisis) algemeen genomen minder wordt ingegeven door een wens om een (h)echte samenlevingseenheid te vormen dan door de dringende behoefte om een woning aan een betaalbare prijs te vinden⁴⁴.

Verder is dit arrest zo belangrijk omdat de reikwijdte ervan verder gaat dan de werkloosheidsuitkeringen alleen; het heeft betrekking op het begrip 'samenwoning' zelf. Daarom zal deze redenering van het Hof van Cassatie mogelijk ook in de *andere* vertakkingen van de sociale zekerheid worden gevolgd. De argumentatie kan (en moet) *minstens* als zodanig worden overgenomen in het domein van de sociale bijstand waar, zoals we hebben gezien⁴⁵, de wettelijke definitie van samenwoning identiek is aan die in het domein van de werkloosheidsuitkeringen.

Ter afsluiting van dit punt wil ik er wel nogmaals op wijzen dat dit arrest van het Hof van Cassatie - hoe interessant het ook is - geen revolutionaire omkeer inluidt, aangezien het in essentie de reeds bestaande rechtspraak van de bodemrechters overneemt⁴⁶. Wie hier het begin van een nieuw tijdperk in ziet, is wellicht onvoldoende vertrouwd met deze jurisprudentie.

Niettemin heeft dit arrest een onmiskenbaar belang, aangezien het deze keer uitgaat van het hoogste rechtsorgaan van ons land. Voor sociale instanties die (soms omwille van financiële redenen) te snel het tarief voor samenwonenden willen toekennen, zal het voortaan moeilijk worden om zich nog te beroepen op de nuances van een rechtspraak die van nature onstandvastig van aard is of op de tegenstellingen tussen magistraten. Met dit arrest wordt ons een officiële maatstaf aangereikt⁴⁷.

b) Het arrest van 22 januari 2018

We hadden kunnen denken dat het hier om een geïsoleerde beslissing van het Hof van Cassatie ging, ware het niet dat dit Hof in de daaropvolgende maanden (22 januari 2018), een arrest heeft uitgesproken⁴⁸ (nog steeds op het vlak van werkloosheid) dat het arrest van 9 oktober 2017 navolgt. Het Hof besliste op deze manier dus om dit laatste te bekrachtigen.

In dit geval kregen twee werkloze zussen het tarief van alleenstaande toegekend, hoewel ze eenzelfde eengezinswoning deelden, de elektriciteit-, stookolie- en waterfacturen gezamenlijk betaalden, en er slechts één enkele badkamer en één enkel toilet zijn (!) Waarom? Het Hof haalt verschillende elementen aan: het feit dat ze elk apart de gemeentebelasting en het kijk- en luistergeld betalen, het feit dat de zussen elk op een afzonderlijke verdieping van het huis wonen, de "diepe" onenigheid tussen hen beiden, het feit dat de zus die op de benedenverdieping (waar geen badkamer of toilet is) woont, er alles aan doet om niet die van haar zus te moeten gebruiken, het feit dat ze afzonderlijk boodschappen toen en, tot slot, ook apart hun was doen.

⁴⁴ Zie. Arbrb. Brussel 5 januari 2017, A.R. 2016/AB/40.

⁴⁵ Zie punt I.1.

⁴⁶ Zie punt I.3.A.

⁴⁷ Hoewel geen enkele rechterlijke beslissing immuun is voor een ommekeer in de rechtspraak of een wettelijke correctie.

⁴⁸ Cass. 22 januari 2018, *JTT* ., 2018, p. 171, noot.

II. DOMICILIËRING EN SAMENWONING VAN ELKAAR LOSKOPPELEN

1. Contextualisering van het probleem

We hebben er hierboven al meermaals op gewezen dat het feit dat twee of meer mensen hetzelfde adres (domiciliëring) hebben, er in theorie niet automatisch toe leidt dat de betrokkenen het statuut van samenwonende krijgen en hierdoor een deel van hun uitkering verliezen. Toch moet dit beeld enigszins worden genuanceerd.

Op het vlak van werkloosheid en het leefloon wordt deze link *a priori* uitgesloten. Ten eerste omdat samenwonen meer betekent dan leven onder eenzelfde dak (*cf.* met name het gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden⁴⁹). Ten tweede omdat het administratieve criterium van hetzelfde adres nergens is opgenomen in de definitie van samenwoning, die enkel uitgaat van louter feitelijke elementen (die een werkelijke besparing of schaalvergroting kunnen aantonen).

In de praktijk gebeurt het echter dat de RVA of het OCMW zich voor het gemak baseren op de domiciliëring en de gezinssamenstelling zoals die zijn geregistreerd bij de gemeente, om te bepalen of aan een steunvrager het tarief van alleenstaande of samenwonende moet worden toegekend; we zullen verderop zien hoe deze praktijk, waarvan de wettigheid in vraag kan worden gesteld, kan worden bestreden⁵⁰.

Wat de uitkeringen voor personen met een handicap betreft, bestaat er wel een link (tussen domiciliëring en tarief). Hetzelfde adres delen met een persoon die geen bloed- of aanverwant is in de eerste, tweede of derde graad betekent dat er een ander tarief wordt toegepast ... maar een tarief waarvan de maximale tegemoetkoming voordeliger is! In feite is de gedachtegang die hier wordt gevolgd anders, omdat de wet solidariteit wil stimuleren binnen het huishouden van personen met een handicap. Daarom wordt het hoogste tarief "categorie C" toegekend aan personen met een handicap die "een huishouden" vormen⁵¹ (waarbij onder genoemd huishouden "elke samenwoning van twee personen die geen bloed- of aanverwant zijn in de eerste, tweede of derde graad"⁵² wordt bedoeld). En "het bestaan van een huishouden wordt vermoed wanneer [de betrokken personen] hun hoofdverblijfplaats op hetzelfde adres hebben"⁵³. Ter herinnering, voor de berekening van de werkelijke tegemoetkoming wordt echter niet alleen rekening gehouden met de gezinssituatie, maar ook met het inkomen van het huishouden.

Ook wat betreft de Inkomensgarantie voor ouderen bestaat er een dergelijke correlatie... maar die is in dit geval ongunstig voor de betrokkene. Zoals we al schreven⁵⁴, betekent samenwoning⁵⁵ hier niet langer het delen van huishoudelijke aangelegenheden maar wel van een hoofdverblijfplaats⁵⁶, waarbij het bewijs van deze verblijfplaats vaak wordt gehaald uit het bevolkingsregister.

⁴⁹ Zie punt I.3.A.

⁵⁰ Zie punt III.2.A.

⁵¹ Art. 4, al. 1, 3°, KB 6 juli 1987 betreffende de inkomensvervangende uitkering en de integratietegemoetkoming, BS 8 juli 1997.

⁵² Art. 7, §3, al. 1 wet 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap, BS 1 april 1987.

⁵³ Art. 7, §3, al. 2 1 wet 27 februari 1987 betreffende de tegemoetkomingen aan personen met een handicap

⁵⁴ Zie punt I.2.B.a.

⁵⁵ Lees: het "basis"-tarief (eerder dan het "verhoogde" tarief).

⁵⁶ Art. 6, §1, al. 3, wet 22 maart 2001.

Hetzelfde geldt, *mutatis mutandis*, voor de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen (mutualiteit). Men wou zich bij deze reglementering namelijk baseren op de gegevens uit het rijksregister der natuurlijke personen⁵⁷ (d.w.z. op de administratieve domiciliëring in de gemeente) in plaats van een eigen definitie van samenwoning op te stellen⁵⁸.

Hoe reageert de gemeente op vragen tot domiciliëring afkomstig van een persoon die op hetzelfde adres woont als anderen (geval van groepswonen)? Zoals we net zagen, verwijzen meerdere sociale regelgevingen naar de gegevens inzake domiciliëring om te bepalen of er sprake is van samenwoning; en, voor het gemak, gaan sommige instanties op dezelfde manier te werk (hoewel de definitie van samenwoning die voor hen van toepassing is, op geen enkele manier verwijst naar het Rijksregister). Het is net wanneer iemand zich laat inschrijven op zijn of haar adres, dat de gemeente van de gelegenheid gebruik maakt om ook de “gezinssamenstelling” van die persoon te registreren⁵⁹. Een omzendbrief van 30 augustus 2013⁶⁰ stelt, met betrekking hiertoe, dat “bij woonstcontrole niet enkel moet worden gecontroleerd of de betrokkene daar daadwerkelijk woont [...] Verder moet ook de gezinssamenstelling worden gecontroleerd, om na te gaan of er nog andere personen op het betrokken adres wonen en of deze personen al dan niet een gezin vormen met de personen op wie de verklaring van adreswijziging betrekking heeft”, en dit alles om “bepaalde misbruiken te vermijden”⁶¹.

Het gemeentebestuur brengt mensen die in een groepswoning wonen echter te vaak onder in dezelfde gezinssamenstelling, gewoon omdat ze allemaal op hetzelfde adres wonen (hoewel ze, de facto, enkel bepaalde ruimtes delen zonder dat er sprake is van “samenwoning” in de volledige zin van het woord); concreet wordt er een IT (informatietype) 141 genoteerd (wat zoveel betekent als “gezinslid”). Gevolg: groepswonen dreigt de bewoners lange tijd als een soort “erfzonde” te volgen en ertoe te leiden dat voor hen het tarief voor samenwonenden wordt toegepast.

Deze link is echter vaak onterecht. Behalve in gevallen waarin de wet zelf naar de gegevens in het register verwijst, kunnen we niet vaak genoeg herhalen dat samenwoning beantwoordt aan strikt feitelijke criteria, die voor ieder afzonderlijk geval, ter plaatse moeten worden gecontroleerd. Dat staat zelfs te lezen in de richtlijnen van de administratie zelf: “Het begrip gezin of huishouden in de zin van de onderhavige onderrichtingen kan niet worden afgeleid van, noch beïnvloed worden door het al dan niet verkrijgen van bepaalde sociale voordelen”⁶².

⁵⁷ “Dit bewijs volgt, wat de voorwaarde van samenwonen betreft, uit het informatiegegeven bedoeld bij art. 3, eerste lid, 5°, wet 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, verkregen bij het Rijksregister, behoudens de gevallen waarin uit andere, hiertoe overgelegde bewijsstukken blijkt dat de in aanmerking te nemen toestand niet of niet langer overeenstemt met voornoemd informatiegegeven van het Rijksregister.” (art. 225, §4, al. 2 KB 3 juli 1996).

⁵⁸ Zie punt I.2.B.c.

⁵⁹ Art. 3, al. 1, 9°, wet 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen, BS 21 april 1984.

⁶⁰ Van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Instellingen en Bevolking, Dienst Bevolking en Identiteitsdocumenten, en ondertekend door de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken.

⁶¹ *Belangrijke punten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, de oordeelkundige toepassing van de afvoering van ambtswege en de bestrijding van domiciliefraude*, p. 4.

⁶² Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Instellingen en Bevolking, Dienst Bevolking en Identiteitsdocumenten, *Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters*, gecoördineerde versie van 1 juni 2018, p. 16.

2. Verweer

Hoe kan men (proberen te) voorkomen dat de gemeente bij het domiciliëren alle bewoners van een groepswoning onderbrengt in *dezelfde* gezinssamenstelling? Er zijn twee soorten verweer mogelijk:

A. Een IT ("informatietype") 140 in plaats van 141 vragen

Een eerste mogelijkheid bestaat erin om een IT 140 ("referentiepersoon van het gezin"⁶³) te vragen in plaats van 141 ("gezinslid")⁶⁴. Hoe? Door uit te leggen dat men, ondanks het gemeenschappelijke adres, *geen* deel uitmaakt van hetzelfde gezin als de andere bewoners. In de betreffende wet betekent 'gezin' de personen die "gewoonlijk samenleven"⁶⁵... wat behoorlijk vaag is, dat is duidelijk.

In dit opzicht reiken de richtlijnen die werden opgesteld door de administratie (de zeer officiële⁶⁶ *Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters*, recent nog gecoördineerd op 1 juni 2018) waardevolle beoordelingscriteria aan. Ten eerste wordt het gezin er in het bijzonder gedefinieerd als "twee of meer personen die, al dan niet door verwantschap aan elkaar verbonden, gewoonlijk in één en dezelfde woning verblijven en er samenleven"⁶⁷. Meer in het bijzonder moet "'samenleven' beschouwd worden als het beslissend criterium om te bepalen of personen al dan niet een gezin vormen. Dat criterium kan afgebakend worden dankzij feitelijke elementen zoals: de inrichting van de plaatsen (gemeenschappelijk gebruik van keuken, badkamer, ...) en de afrekeningen voor telefoon, internet en energieverbruik (één afrekening voor dezelfde woning)"⁶⁸. Tot slot vormt "betrokkene [...] een afzonderlijk gezin indien meerdere feitelijke elementen dit aantonen (vb. betrokkene beschikt over een afzonderlijke keuken en een afzonderlijke badkamer, betrokkene kan afzonderlijke afrekeningen voor telefoon, internet en/of energieverbruik voorleggen, betrokkene kan door middel van een geregistreerde huurovereenkomst aantonen dat hij een gedeelte van de woning huurt van de andere bewoners, er zijn afzonderlijke ingangen, afzonderlijke deurbellen en brievenbussen...)"⁶⁹.

Daarom kan voortaan worden geargumenteed, met de nodige feitelijke elementen ter staving, dat er geen echt "samen leven" is in een groepswoning, dat elk een min of meer autonoom leven leidt hoewel er bepaalde ruimtes worden gedeeld, enz. De administratieve richtlijnen geven met name als voorbeelden van één gezin, de kloostergemeenschap, de militaire kazerne, het rustoord of loontrekkenden die gewoonlijk bij hun werkgever thuis verblijven⁷⁰; het is duidelijk dat de integratie van de bewoners van een groepswoning vaak veel minder verregaand is dan in de hierboven aangehaalde voorbeelden.

De vaststelling zal echter vaak geen sinecure zijn, als we de administratie volgen. "Vooral de aanwezigheid van een afzonderlijke keuken en een afzonderlijke badkamer of sanitair gedeelte is [...] van doorslaggevend belang", zo stellen de *Algemene Onderrichtingen*. "Wanneer slechts één van voormelde feitelijke elementen voorhanden

⁶³ Vaak ook "gezinshoofd" genoemd.

⁶⁴ De lijst van deze IT's is te vinden in het document *Beschrijving van de gegevens uit het Rijksregister en de KSZ-registers* van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, m.n. pag. 9 en volgende.

⁶⁵ Art. 3, al. 1, van voornoemde wet van 19 juli 1991.

⁶⁶ Omdat ze rechtstreeks afkomstig zijn van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Instellingen en Bevolking, Dienst Bevolking en Identiteitsdocumenten.

⁶⁷ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 16.

⁶⁸ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 16.

⁶⁹ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 16 en 17.

⁷⁰ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 16.

is, volstaat dit niet om betrokkene als een apart gezin te beschouwen”⁷¹. Met andere woorden, gezien deze laatste zin zal het niet eenvoudig zijn om bij de bevolkingsdienst van een gemeente het statuut van alleenstaande (of eerder, referentiepersoon van het gezin) te krijgen. Ter vergelijking: hetzelfde statuut van alleenstaande is beduidend minder moeilijk te verkrijgen volgens de aanverwante wetgeving inzake werkloosheid of het leefloon, gezien de behoorlijk beperkende definitie die in deze wetgevingen wordt gegeven aan het begrip ‘samenwoning’. Een terechte vraag lijkt ons in ieder geval wel hoe het zit met de transversaliteit tussen deze verschillende regelgevingen (die toch uitgaan van hetzelfde machtsniveau).

B. Subnummering

De tweede vorm van verweer, is dat de betrokkenen (die duidelijk niet ‘samenwonen’) vragen om te kunnen genieten van een subnummering (bijv. 8a, 8b, 8c ...) om hun statuut van alleenstaande te vrijwaren. Bovendien stelt de federale overheid: "Indien, op basis van voormelde feitelijke elementen, wordt vastgesteld dat de woning uit meerdere afzonderlijke wooneenheden bestaat, voorziet de gemeente in (een) bijkomend(e) huisnummer(s)"⁷² wat de mogelijke speelruimte voor de gemeente aanzienlijk beperkt. Het gaat dus ogenschijnlijk niet om een gunst, maar om een recht (op voorwaarde natuurlijk dat de woonvertrekken voldoende van elkaar gescheiden zijn).

Er zijn al verschillende gemeenten die gebruik maken van deze procedure, die zelfs al in bepaalde reglementeringen is gegoten. In Charleroi bijvoorbeeld, kunnen "gezinnen die, in een collectieve woning, beschikken over één of meer woonruimtes voor individueel gebruik, een identificatienummer krijgen in het geval waarin het gebouw [...] zelf wordt erkend als collectieve woning"⁷³. En in Koekelberg: "Overwegende dat één huisnummer voor het gebouw onvoldoende is, wanneer het om een gebouw gaat met meerdere wooneenheden, dat officiële busnummers noodzakelijk zijn"⁷⁴.

3. De specifieke kwestie van het type woning

We hebben zonet het probleem geschetst van de link die soms wordt gelegd tussen de inschrijving in de gemeente en samenwoning. Daarmee is de algemene thematiek van de domiciliëring echter niet afgerond, want ook het type woning zelf moet in aanmerking worden genomen om de gezinssamenstelling te bepalen. Zo is er met name sprake van twee categorieën woningen in de *Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters* van 1 juni 2018: de "nieuwe vormen van wonen" en de "collectieve woning"⁷⁵. Laten we ze allebei even onder de loep nemen.

⁷¹ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 17.

⁷² Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 17.

⁷³ Art. 19 van de Reglementering die op 20 november 2017 werd aangenomen door de gemeenteraad van Charleroi en die betrekking heeft op de nummering en subnummering van gebouwen, niet-bebouwde gronden en postbussen die zich bevinden op het grondgebied van de gemeente.

⁷⁴ Inleidend gedeelte van het Algemeen Politie-reglement dat op 17 oktober 2016 werd aangenomen door de gemeenteraad van Koekelberg.

⁷⁵ We spitsen ons hier toe op het Brusselse Gewest en het Waalse Gewest, maar het spectrum van groepswoningen dat, los van hun bewoners, in aanmerking komt voor inschrijving in een afzonderlijk gezin is ruimer. Zo is er in Vlaanderen bijvoorbeeld het zogenaamde "zorgwonen" (Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 19). Deze nieuwe woonvorm moet beantwoorden aan alle volgende voorwaarden: in een bestaande woning wordt één ondergeschikte wooneenheid gecreëerd; de ondergeschikte wooneenheid vormt één fysiek geheel met de hoofdwooneenheid; de ondergeschikte wooneenheid, daaronder niet begrepen de met de hoofdwooneenheid gedeelde

A. Wanneer het gaat om “nieuwe vormen van wonen”

Het is algemeen bekend dat vele nieuwe vormen van wonen een ‘gemeenschappelijk’ karakter hebben, waarbij meerdere bewoners samen gaan wonen om de sociale banden aan te halen; zo denken we aan solidair wonen⁷⁶ (waar gezinnen die in sociale onzekerheid leven gaan samenwonen met gezinnen die niet tot die categorie behoren), of intergenerationele huisvesting (waarbij een student zijn intrek neemt in het huis van een oudere persoon), maar er zijn er nog andere⁷⁷.

Hoe staat de administratie tegenover deze situaties die zowel de reglementeringen als de concrete praktijk overhoop gooien? Flexibel en open, duidelijk... In de *Onderrichtingen* kunnen we namelijk lezen (over het protocol dat moet worden gevolgd voor de bepaling van een mogelijk gemeenschappelijk gezin): "Toegepast op bepaalde nieuwe vormen van wonen, zoals het 'kangoeroewonen' betekent dit dat elke woontoestand door de gemeente afzonderlijk dient te worden onderzocht" aangezien "aan de hand van voormelde feitelijke gegevens dient duidelijk te blijken of de betrokken woning dan ook uit afzonderlijke wooneenheden bestaat, dan wel één geheel vormt"⁷⁸.

Deze richtlijn vraagt van de gemeente dat ze, voor elk afzonderlijk geval, ten minste een *individuele* woonstcontrole uitvoert, eerder dan op een overhaaste en automatische manier te beslissen dat het betrokken ‘paar’ (oudere persoon en student) vanzelfsprekend tot hetzelfde gezin behoort omdat ze één enkele intergenerationele wooneenheid vormen.

In ieder geval wordt het kangoeroewonen, waarop deze redenering van de administratie gestoeld is, hier slechts bij wijze van voorbeeld gegeven (“bepaalde nieuwe vormen van wonen, zoals bijvoorbeeld het ‘kangoeroewonen’⁷⁹). Deze argumentatie zal dus mogelijk ook gehanteerd worden bij andere vormen van groepswonen, zoals solidair wonen.

ruimtes, maakt ten hoogste één derde uit van het bouwvolume van de volledige woning; de creatie van de ondergeschikte wooneenheid gebeurt met het oog op het huisvesten van hetzij (ten hoogste) twee personen, waarvan ten minste één persoon 65 jaar of ouder is, hetzij (ten hoogste) twee personen, waarvan ten minste één persoon die hulpbehoevend is (een hulpbehoevende persoon is een persoon met een handicap, een persoon die in aanmerking komt voor een zorgverzekeringstegemoetkoming, een tegemoetkoming voor hulp aan bejaarden of een basisondersteuningsbudget, alsook een persoon die een behoefte heeft aan ondersteuning om zich in zijn thuismilieu te kunnen handhaven), hetzij de zorgverlener (in het geval waarin de bejaarde of de hulpbehoevende gehuisvest blijven in de hoofdwooneenheid); de eigendom, of ten minste de blote eigendom, op de hoofd- en de ondergeschikte wooneenheid berust bij dezelfde titularis of titularissen. Zie. Art. 4.1.1, 18 °, VCRO.

⁷⁶ Zie onder andere N. BERNARD en V. LEMAIRE, *L’habitat solidaire sous l’angle juridique. Allocations sociales, logement et labellisation*, Brussel, Larcier, Jurimpratique, speciale uitgave 2013/3.

⁷⁷ Zie onder andere P.-P. RENSON, "L’habitat kangourou : un nouveau terrain de jeu pour les propriétés des volumes", *Opening doors. Notarieel Congrés des notaires*, Brussel, Larcier, 2017, p. 321 e.v., alsook N. BERNARD, "Le logement intergénérationnel : quand l’habitat (re)crée du lien social », *La Revue nouvelle*, 2008, nr. 2, p. 67 e.v.

⁷⁸ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 17 (onderstreping door de administratie).

⁷⁹ Onze nadruk.

B. Wanneer het gaat om “collectief wonen”

a) Algemene regel

Als de woning die door meerdere uitkeringsgerechtigden wordt bewoond, verder tot één van de categorieën woningen behoort die officieel worden gedefinieerd in een gewestelijke wettekst, dan stemt de federale overheid ermee in om de betrokkenen niet als afzonderlijke gezinnen te zien⁸⁰.

Men heeft er binnen de gewesten precies op gelet om het begrip “collectief wonen”⁸¹ een juridisch bestaan toe te kennen, zodat er een *ad hoc*-regeling aan kon worden gekoppeld wat betreft de aard van de woningen. Zo moet een dergelijke woning in Brussel aan specifieke normen inzake bewoonbaarheid en uitrusting voldoen⁸², terwijl het in Wallonië verboden is om een dergelijke woning op de markt te brengen alvorens men over een “verhuurvergunning” beschikt (die bevestigt dat de woning beantwoordt aan een hele reeks normen - op het vlak van bewoonbaarheid, stedenbouwkunde, de onschendbaarheid van de woning...) ⁸³.

Bijgevolg zal aan de betrokken goederen niet de gebruikelijke “wooncode” 01 (voor “hoofdwooneenheid”), maar code 02 (voor de “collectieve woning” in Wallonië) of 03 (voor zijn equivalent in Brussel) worden toegekend.

In dergelijke gevallen zullen “de hierboven in §1 vermelde principes niet gelden”, stelt de administratie⁸⁴ (die hiermee de “algemene principes” inzake bepaling van de gezinssamenstelling bedoelt). Hieruit kan worden afgeleid dat de bewoners van een woning die als “collectief” wordt beschouwd, elk als een apart gezin worden gezien.

b) Enkele bijzondere kwesties

Is het in het geval van een “collectieve woning” (en van een daaraan verbonden inschrijving van de betrokkenen als aparte gezinnen) aan de medewerkers van de gemeente om zelf het collectieve karakter van de woning te gaan vaststellen? Neen. “De bepaling van het ‘gemeenschappelijk’ of ‘collectief karakter’ van een woning is een exclusieve gewestelijke bevoegdheid. Het komt dan ook niet aan de wijkinspecteurs, noch aan de bevolkingsinspecteurs toe om hierover uitspraak te doen”⁸⁵.

⁸⁰ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 17 en 18.

⁸¹ In het Brusselse Gewest is een “collectieve woning” een “woning die gelegen is in een gebouw of deel van een gebouw dat bestemd is voor de gelijktijdige huisvesting van meerdere gezinnen die er elk beschikken over één of meerdere exclusief door hen gebruikte privéruimtes die minstens een slaapvertrek omvatten en over een of meerdere gemeenschappelijke ruimtes bestemd om er maaltijden te bereiden, te verblijven of zich te wassen, met uitsluiting van de woningen van dit type waarvoor de normen met betrekking tot de gebouwen door een andere bijzondere wetgeving geregeld worden” (art. 1, 5° Besluit van de B.Br.Reg. tot bepaling van de elementaire verplichtingen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting van de woningen, BS 19 september 2003). En in Wallonië wordt een collectieve woning gedefinieerd als “een woning waarvan ten minste één woonkamer of een ruimte voor sanitaire voorzieningen wordt gebruikt door meerdere volwassenen die niet één en hetzelfde gezin vormen” (art. 1, 6°, Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen).

⁸² Met name art. 4, §2, al. 5, art. 4, §4, al. 2, 2° en art. 5, §2, al. 2 B.Br.Reg. 4 september 2003.

⁸³ Art. 9 e. v. Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen. Zie ook B.W.Reg. 3 juni 2004 betreffende de procedure betreffende de naleving van de criteria inzake bewoonbaarheid van woningen en de aanwezigheid van branddetectoren, BS 19 augustus 2004.

⁸⁴ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 17 (Wallonië). Voor het Brusselse Gewest, cf. p. 18 (“Voormelde principes gelden evenmin in het geval van bewoning van een ‘collectieve woning’ [...]” - nadruk door de administratie).

⁸⁵ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 18.

Op welke manier kan het bewijs worden geleverd? “Ten einde elk misbruik van deze uitzondering tegen te gaan, zal een ‘gemeenschappelijke woning’ slechts als dusdanig worden erkend op basis van een officieel document dat de betrokken woning beantwoordt aan de gewestelijke stedenbouwkundige vereisten om te worden in aanmerking genomen als ‘gemeenschappelijke woning’ of ‘collectieve woning’”⁸⁶. De eis van een dergelijk type bewijsmateriaal maakt nog duidelijker hoe belangrijk het is om voor bepaalde categorieën collectieve woningen een gewestelijk “label” te hebben; we komen hier later nog op terug⁸⁷.

Moet de gemeente in het geval van een “collectieve woning” (en van een daaraan verbonden inschrijving van de betrokkenen als aparte gezinnen) dan verplicht worden om systematisch een subnummering te creëren (wat een vervelende en tijdrovende klus voor de administratieve diensten zou kunnen worden)? Neen. “In voorkomend geval worden de bewoners van de verschillende wooneenheden als afzonderlijke gezinnen beschouwd, maar worden zij allen ingeschreven onder hetzelfde huisnummer (wooncode (LOG.) 02 in het IT 140)”⁸⁸. Afzonderlijk gezin en collectief wonen betekenen dus niet noodzakelijk een nieuw huisnummer.

Betekent deze gunstige regeling voor bewoners van een collectieve woning dat in alle andere gevallen automatisch een inschrijving *in hetzelfde gezin* wordt gehanteerd voor de verschillende inwoners? In geen geval. Als niet aan de voorwaarden voor de specifieke regeling voor collectief wonen is voldaan (om welke reden dan ook), dan wordt de gewone regeling toegepast. Ter herinnering, die vereist dat de gemeentelijke autoriteiten een gedetailleerd, feitelijk en individueel onderzoek van de woonsituatie van elk van de bewoners uitvoeren. Daarom kunnen we dan ook helemaal niet akkoord gaan met deze richtlijn uit de *Onderrichtingen* van 1 juni 2018: “Wanneer de strikte voorwaarden die vereist zijn om [...] van een ‘gemeenschappelijke woning’ of ‘collectieve woning’ [...] te kunnen spreken niet vervuld zijn, moeten de betrokken personen ambtshalve ingeschreven worden als deel uitmakend van éénzelfde gezin”⁸⁹. Deze bepaling is des te ernstiger omdat de administratie de omvang van deze afwijkende regeling strikt afbakent: “Deze voorwaarden [voor toepassing van de regeling voor collectieve woningen] dienen restrictief te worden geïnterpreteerd, omdat het een uitzondering betreft op de [...] algemene principes”⁹⁰.

Dit administratieve voorschrift lijkt ons op z’n minst behoorlijk onrealistisch (reden te meer om er geen rekening mee te houden), aangezien het bepaalt: “Het is aan de gemeente (met name de Dienst Stedenbouw) om de conformiteit met de vereiste voorwaarden in de gewestelijke reglementering voor dit type woningen na te gaan”⁹¹. De federale overheid moet er misschien op worden gewezen dat het begrip ‘collectief wonen’ dat ze zelf op het voorplan brengt, onder de regelgeving inzake bewoonbaarheid behoort; en, althans in Brussel, is de controle van woningen vanuit dit standpunt een *gewestelijke* bevoegdheid (en helemaal geen gemeentelijke)⁹².

⁸⁶ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 18. De administratie vermeldt hier in het bijzonder de Waalse situatie, maar het argument is ook van toepassing op de andere Gewesten.

⁸⁷ Zie punt III.2.B.

⁸⁸ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 17 (Wallonië). Voor het Brusselse Gewest, cf. p. 18 (“Ook in dit geval worden de bewoners van de verschillende wooneenheden als afzonderlijke gezinnen beschouwd, maar worden zij allen ingeschreven onder hetzelfde huisnummer (wooncode (LOG.) 03 in het IT 140)”).

⁸⁹ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 17.

⁹⁰ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 17.

⁹¹ Voornoemde *Algemene Onderrichtingen* van 1 juni 2018, pag. 17.

⁹² Art. 6 Brusselse Huisvestingscode.

III. INTERACTIES MET GEWESTELIJKE WETGEVING

1. De medehuur

A. De burgerlijke regelgeving (huur)

Zoals we al zagen, impliceert samenwoning een minimum aan organisatie en samenleven; daarom kan het vrijwillige en volledig bewust gekozen karakter van een medehuur ongetwijfeld van invloed zijn op de bepaling van het tarief van de sociale uitkeringen (ten nadele van de begunstigten). Misschien dat in dit opzicht de burgerlijke regels aangaande de medehuur een indicatie kunnen geven van de intentionaliteit van de medehuurders. Tot voor kort bestond hierover echter geen specifieke wetgeving⁹³. Enkele jaren geleden werd de bevoegdheid inzake woninghuur echter overgedragen aan de Gewesten⁹⁴ en sindsdien hebben het Brussels-Hoofdstedelijk⁹⁵ en het Waalse⁹⁶ Gewest een tekst van wetgevende aard aangenomen waarin de medehuur *expressis verbis* wordt behandeld.

Kunnen de nieuwe regionale teksten een invloed hebben op de bepaling van de tarieven? Zeker ... en in een verontrustende zin. In het Brussels-Hoofdstedelijk Gewest zijn het de betrokken partijen die er volledig zelf voor kiezen om de huurovereenkomst volgens de nieuwe bepalingen inzake medehuur te regelen; ze “kiezen [...] voor de toepassing van de regeling eigen aan medehuur”, zo stelt de wetgever⁹⁷. Bovendien is het nieuwe hoofdstuk van de Brusselse Huisvestingscode inzake medehuur⁹⁸ pas van kracht “voor zover de partijen toestemmen met de toepassing van de wettelijke regeling die daarin wordt opgelegd”⁹⁹. Tussen de lijnen door lezen we dus dat de medehuurders volledig vrij zijn om (in plaats van de medehuur) te kiezen voor de toepassing van de gemeenschappelijke regels voor alle woninghuurovereenkomsten¹⁰⁰ of huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats¹⁰¹.

In dit opzicht, en om terug te keren naar het onderwerp dat ons hier bezighoudt, zal het in de toekomst moeilijker worden om een maatschappelijke instantie of rechter ervan te overtuigen dat er niet bewust werd gekozen voor een medehuur, omdat de partijen er zelf voor hebben gekozen om hun overeenkomst te regelen volgens de bepalingen van het medehuurpact.

⁹³ In feite heeft de federale wetgever nooit werk gemaakt van een *ad hoc* juridische regeling voor deze woonvorm. De enige wettelijke bepalingen die op dit onderwerp van toepassing zijn, waren te vinden in het algemene geheel van regels van het verbintenissenrecht, in het bijzonder de regels inzake verbintenissen die door meerdere personen worden aangegaan en die meer bepaald gaan over de problematiek van de verdeling van de schuld en de correlatieve status van de verbintenis (deelbaar, ondeelbaar, solidair?). Zie afdelingen IV en V van hoofdstuk IV van Titel III van Boek III BW (artikelen 1197 tot 1225).

⁹⁴ Art. 6, § 1, IV, 2°, BWHI BS 15 augustus 1980, ingevoegd via art. 15 Bijz. Wet 6 januari 2014 met betrekking tot de zesde staatshervorming, BS 31 januari 2014.

⁹⁵ Ord.Br. 27 juli 2017 houdende de regionalisering van de woninghuurovereenkomst, BS 30 oktober 2017. Zie aangaande deze tekst, B. LOUVEAUX, *Bail d’habitation en Région de Bruxelles-Capitale*, Brussel, Larcier, 2018.

⁹⁶ Decr.W. 15 maart 2018 betreffende de woninghuurovereenkomst, BS 28 maart 2018.

⁹⁷ Art. 2, § 1, 34° Brusselse Huisvestingscode (onze nadruk). Zie ook art. 2, § 1, 35° Brusselse Huisvestingscode die het ‘medehuurpact’ definieert als “een pact ondertekend door alle medehuurders van een huurovereenkomst waardoor zij kiezen voor de regeling van medehuur...” (onze nadruk).

⁹⁸ Hoofdstuk V van Titel XI Brusselse Huisvestingscode.

⁹⁹ Art. 257 Brusselse Huisvestingscode (onze nadruk).

¹⁰⁰ Hoofdstuk II van Titel XI Brusselse Huisvestingscode.

¹⁰¹ Hoofdstuk III van Titel XI Brusselse Huisvestingscode.

Een andere bepaling die is opgenomen in de Brusselse ordonnantie, maakt dit gevaar nog groter: het medehuurpact. Dit document dient verplicht te worden ondertekend door de medehuurders¹⁰² en regelt de modaliteiten voor hun gezamenlijke leven¹⁰³: wie betaalt de huur¹⁰⁴? Hoe wordt hij terugbetaald door de andere medehuurders? Hoe wordt de komst van een nieuwe medehuurder geregeld? enz.

Vooraf voor de bepaling van het tarief van een sociale uitkering, kan dit pact een bewijs zijn van het feit dat er sprake is van samenwoning. De inhoud ervan, wordt namelijk erg gedetailleerd bepaald door de wetgever; het bevat “ten minste” gegevens over onder andere de huur, de huurschade, herstellingen, de lasten, de huurwaarborg, de brandverzekering¹⁰⁵. Bovendien is het huurpact erop gericht om “praktische nadere regels van deze woonwijze te formaliseren”¹⁰⁶, dat wil zeggen logistieke of organisatorische aspecten van het gemeenschapsleven. Het feit dat er dus voor elke medehuur een soort huishoudelijk reglement wordt opgesteld, zou ertoe kunnen leiden dat de betrokken sociale diensten hieruit gaan afleiden dat er sprake is van een mogelijke “samenwoning”. Een sterk gemeenschappelijke of geïntegreerde organisatie van het leven zou inderdaad de indruk kunnen wekken dat de betrokkenen *niet* als alleenstaanden leven... hoewel dit wel degelijk het geval is (in het licht van de wetgeving of de rechtspraak van het Hof van Cassatie). Er is dus waakzaamheid geboden.

B. De stedenbouwkundige regels

En het is niet enkel op burgerlijk vlak dat de gewestelijke bevoegdheid inzake medehuur een impact kan hebben op de sociale uitkeringen; ook stedenbouwkunde (eveneens een bevoegdheid van de Gewesten) heeft een invloed, zoals blijkt uit het arrest van de Raad van State van 20 april 2017¹⁰⁷.

Op juridisch vlak roept de entiteit die door de medehuurders wordt gevormd, inderdaad wel vragen op: hebben we hier te maken met een “gezin”? Deze vraag is relevant vanuit stedenbouwkundig opzicht, omdat alle woningen op het moment waarop de bouwvergunning wordt toegekend, een “bestemming” krijgen toegewezen, die moet worden nageleefd: eengezinswoning bijvoorbeeld. In concrete termen: kan in een dergelijke eengezinswoning een medehuur worden georganiseerd zonder de stedenbouwkundige voorschriften met voeten te treden? Dit was in essentie de vraag die aan de Raad van State werd gesteld. Laten we eerst even kort de situatie schetsen.

De stad Ottignies-Louvain-la-Neuve merkt, waarschijnlijk doorat ze hierop werd gewezen door burens, dat een huis dat in feite als eengezinswoning staat geregistreerd¹⁰⁸, in werkelijkheid wordt bewoond door medehuurders (jonge werknemers). De gemeentediensten eisen daarop dat de initiële bestemming van de woning wordt hersteld. De eigenaars van de woning dienen daarentegen een aanvraag voor een bouwvergunning aan waarmee ze de bestemming van het gebouw willen laten veranderen. Wanneer de gemeente dit weigert, tekenen ze beroep aan bij de Waalse regering. Die verklaart dat de aanvraag “zonder voorwerp” is; de

¹⁰² Art. 261, §1, Brusselse Huisvestingscode.

¹⁰³ Dit verklaart waarom de verhuurder geen partij is bij het pact, waartegen hij zich overigens niet kan verzetten.

¹⁰⁴ Aangezien de hoofdelijkheid bij wet is vastgelegd (Art. 259 Brusselse Huisvestingscode), heeft de verhuurder het recht om de volledige huur van gelijk welke medehuurder te eisen, waarbij het aan deze laatste is om van de andere medehuurders te eisen dat ze hun aandeel van de huur aan hem terugbetalen.

¹⁰⁵ Art. 2, §1, 35°, Brusselse Huisvestingscode.

¹⁰⁶ Art. 261, §1, Brusselse Huisvestingscode.

¹⁰⁷ RvS 20 april 2017, nr. 237.973, Stad Ottignies-Louvain-la-Neuve, *Revue de droit communal*, 2017/4, p. 20, noot N. Bernard.

¹⁰⁸ De woning bevindt zich in de eerder residentiële wijk Hocaille van Louvain-la-Neuve.

betrokkenen moesten met andere woorden niet eens een dergelijke goedkeuring aanvragen. Waarom? Tegelijk omdat de medehuur “het resultaat is van de keuze van de bewoners om samen te leven (gemotiveerd door welomschreven persoonlijke relaties)”, omdat ze “de plaats ervan van nature een [...] eengezinswoning is”, omdat ze “van nature leidt tot een duidelijk gemeenschapsleven, waarvoor de bewoners zelf kiezen en dat dicht aanleunt bij een gezinsleven”, omdat ze “eveneens wordt gekenmerkt door haar omkeerbaarheid” (en dus het herstellen van de initiële bestemming van een traditionele eengezinswoning niet verhindert”) en, tot slot, omdat ze “niet leidt tot een aantal inwoners dat hoger ligt dan bij een gezin, zoals een echtpaar met hun studerende kinderen”¹⁰⁹. Vertaling: een aanvraag tot wijziging van de bestemming was niet nodig, aangezien de medehuur, die vergelijkbaar is met een gezinsleven, de initiële bestemming (eengezinswoning) niet verandert. Het is deze beslissing die de stad aanvocht voor de Raad van State.

Het is dus duidelijk dat er met veel ongeduld werd uitgekeken naar de stellingname van onze hoge administratieve gerechtelijke instantie. Kort gezegd volgt die de (gewaagde) redenering van het Gewest. “Een eengezinswoning is niet uitsluitend voorbehouden voor personen die verwant zijn met elkaar. De hedendaagse levensstijlen creëren gezinnen die bestaan uit personen die niet met elkaar verwant zijn. Een eengezinswoning is dus bestemd voor mensen die willen samen leven, net zoals een gezin van familieleden, in hetzelfde huis”, oordeelt de Raad van State. “Het openstellen van een eengezinswoning voor medehuur, met andere woorden aan mensen die samen gaan wonen in het gebouw, de huur delen, en het gebruiken zoals een gezin dat doet en die mogelijk de leden van een gezin zijn, houdt geen verandering van de bestemming in die in strijd is met de vergunning die is afgegeven voor de eengezinswoning”.

Het moge duidelijk zijn dat de evolutie van de levensstijlen ontegensprekelijk (in onze ogen althans) leidt tot een zekere flexibiliteit in de interpretatie van traditionele concepten zoals ‘familie’, ‘gezin’ en ‘woning’. Maar zelfs als zo’n piste werd gevolgd, zou lang nog niet alles geregeld zijn. Het begrip ‘gezin’ is namelijk nauw verweven met andere beleidsterreinen, die op andere machtsniveaus worden geregeld; er moet ten minste over worden gewaakt dat de situatie van de medehuurders hierdoor niet wordt afgekalfd.

In de eerste plaats denken we aan de tarieven van de sociale uitkeringen. Zo kan de vermelding van een eventueel ‘gezin’ verraderlijk zijn, omdat de instanties die verantwoordelijk zijn voor de toekenning van de sociale uitkeringen (OCMW, RVA ...) hieruit (al te) snel zouden concluderen dat het hier gaat om een geval van ‘samenwoning’, waardoor de medehuurders het voordeel van het tarief voor alleenstaanden zouden verliezen. Zoals we hebben gezien, is het echter mogelijk om tegen dit argument in te gaan¹¹⁰.

Twee jaar geleden dienden Waalse parlementsleden een ontwerpresolutie in waarin ze “opriepen tot een duidelijk wettelijk kader voor de medehuur” en waarin de regering uitdrukkelijk werd opgeroepen om te waarborgen dat het feit dat een persoon deel uitmaakt van een woongroep, “geen invloed zou hebben op het tarief dat wordt toegepast bij het berekenen van diens vervangingsinkomen”¹¹¹. Deze ‘stille’ wenk is nog altijd even actueel. Misschien is het om dit gevaar te voorkomen dat de Waalse definitie van een collectieve woning stelt dat die noodzakelijkerwijs wordt gebruikt door “meerdere volwassenen die niet één en hetzelfde gezin

¹⁰⁹ Wat het aantal wagens (en dus de behoefte aan parkeerplaatsen) op hetzelfde niveau zou moeten houden.

¹¹⁰ Zie punt I.2.A.

¹¹¹ Ontwerpresolutie aangaande een duidelijk wettelijk kader voor de medehuur, ingediend op 15 juli 2015 door Dhr. Hasee en Dhr. Henry, Doc. W. Parl., sessie 2014-2015, nr. 264/1, p. 9.

vormen"¹¹²; blijft het feit dat deze definitie, die recent nog werd geconsolideerd¹¹³, ontegensprekelijk ingaat tegen de hierboven beschreven sociologische evolutie¹¹⁴.

2. Solidair wonen en intergenerationeel wonen

A. Bekrachtiging

De Brusselse wetgever heeft besloten om solidair wonen te bekrachtigen (in de Brusselse Huisvestingscode). Het concept 'solidaire woning' wordt er als volgt omschreven: "Woning die berust op een solidair levensproject dat al dan niet wordt geïnitieerd door een instelling, maar dat is opgenomen in een schriftelijke verbintenis, een overeenkomst, een huishoudelijk reglement of een ander soortgelijk instrument, waarin verscheidene gezinnen verblijven (waarvan minstens één voldoet aan de inkomensvoorwaarden, zoals vastgelegd in § 2, 1° van dit artikel) die er elk beschikken over één of meerdere exclusief door hen gebruikte privéruimtes en minstens één gemeenschappelijke levensruimte. De opvangtehuizen, gemeenschapshuizen, nachtsielen, opvangtehuizen van het gezinstype en elke andere collectieve woning die wordt geregeld door een bijzondere wetgeving, worden buiten beschouwing gelaten"¹¹⁵. De betrokken inkomens zijn degene die gelden voor kandidaten voor een sociale woning.

En ook de Waalse wetgever neemt in zijn Huisvestingscode het concept solidaire woning op, dat als volgt wordt gedefinieerd: "woning die beschikt over ten minste één gemeenschappelijke ruimte en bewoond door meerdere gezinnen waarvan er ten minste één in een situatie van sociale onzekerheid leeft, die elk beschikken over ten minste één privéruimte, die onderling schriftelijk een samenlevingsproject zijn aangegaan met uitsluiting van elke andere vorm van collectieve huisvesting die door een specifieke wetgeving wordt geregeld"¹¹⁶.

Het is duidelijk dat solidair wonen er, met het oog op sociale vermenging, op gericht is om kansarme personen samen te brengen met mensen die het gemakkelijker hebben (hoewel niet noodzakelijk¹¹⁷). Het is statistisch gezien waarschijnlijk dat deze kansarme personen ook een federale sociale uitkering krijgen (leefloon, werkloosheidsuitkering, Inkomensgarantie voor ouderen, enz.). En dit houdt een rechtstreeks risico in: doordat ze eenzelfde woning delen, lopen deze personen gevaar dat ze het tarief voor alleenstaanden (voor hun sociale uitkering) verliezen. Want wanneer ze als samenwonenden worden beschouwd, zouden ze enkele honderden euro's per maand verliezen; en dat terwijl het Brusselse Gewest deze vorm van wonen resoluut stimuleert! Er is hier duidelijk een tegenstrijdigheid die uit de wereld moet worden geholpen. Om het positiever te stellen: er moet worden voorkomen dat spontane solidariteit tussen burgers en de ontwikkeling van innovatieve oplossingen die mee helpen om de huisvestingscrisis te bestrijden, worden veroordeeld.

¹¹² Art. 1, 6, Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen.

¹¹³ Art. 1, a), Decr.W. 1 juni 2017 tot wijziging van het Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen, *BS* 18 juli 2017.

¹¹⁴ Zie ook Art. 9, al. 2, 2°, Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen (voor de vrijstelling van huurvergunningen voor eengezinswoningen die worden bewoond door minder dan vijf meerderjarige medehuurders "die niet één en hetzelfde gezin vormen"), vervangen door art. 5 Decr.W. 1 juni 2017 tot wijziging Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen, *BS* 18 juli 2017.

¹¹⁵ Art. 2, §1, 25°.

¹¹⁶ Art. 1, 39°, Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen.

¹¹⁷ De definitie stelt dat er slechts één persoon moet zijn met een bescheiden inkomen, wat helemaal niet betekent dat niet *alle inwoners* aan dit profiel kunnen beantwoorden.

Het is niet anders in het geval van intergenerationeel wonen. Een intergenerationele woning wordt in de Brusselse Huisvestingscode gedefinieerd als een “een "gebouw met minstens twee woningen, waarvan er één wordt betrokken door een persoon ouder dan vijfenzeftig jaar en waarbij de gezinnen wederzijdse diensten verlenen die zijn opgenomen in een schriftelijke verbintenis, een overeenkomst, een huishoudelijk reglement of een ander soortgelijk instrument”¹¹⁸. Ook hier ontstaat noodzakelijkerwijs een levensgemeenschap, gewoonlijk van een oudere en een jongere persoon (meestal een student). Hier vloeit automatisch een risico op ‘samenwoning’ uit voort zoals gedefinieerd in het domein van de sociale uitkeringen, met dien verstande dat het hier (voor de oudere persoon) niet gaat op een werkloosheidsuitkering of leefloon, maar om de “Inkomensgarantie voor ouderen”; ook dit bedrag zal worden verlaagd als de begunstigde met andere mensen samenwoont.

En dit is waar het idee van een label, dat verderop zal worden uitgewerkt, zijn opwachting maakt. Een dergelijk document zou worden afgegeven door de regionale autoriteiten en zou aan de maatschappelijke instanties (OCMW, RVA) duidelijk maken dat deze woonvorm ten eerste door hen wordt gesteund en, vooral, dat de betrokkenen effectief alleenstaanden zijn, hoewel ze eenzelfde woning delen.

B. De idee van een label

a) Voordelen van een label

Na de introductie van het concept “solidair wonen” (waarbij, kort gezegd, ten minste één persoon betrokken is die zich in een precare sociale situatie bevindt)¹¹⁹, hebben zowel de Brusselse als de Waalse Huisvestingscode de regering de taak gegeven om een “label” te ontwikkelen dat aan deze specifieke woonvorm kan worden toegekend¹²⁰. In Brussel is het principe van een dergelijk label ook opgenomen voor intergenerationele woningen¹²¹ en voor studentenwoningen¹²²; in Wallonië ook voor studentenwoningen¹²³. Voor de studentenwoningen in Brussel is het werk al begonnen¹²⁴; nu moet ook voor de andere vormen van collectief wonen aan de slag worden gegaan¹²⁵.

De koppeling tussen de sociale woning en het label is niet toevallig. We moeten toegeven dat de meerwaarde van een dergelijke certificering niet altijd even duidelijk is (versterking van de rechten van de huurder? bijkomend kwaliteitsmerk? enz.), en dat zijn de criteria voor toekenning ervan, evenmin. We durven echter te hopen dat dit gewestelijke label, dat zal worden toegekend aan elke samenwoning waaraan bijvoorbeeld een authentiek samenlevingsproject gekoppeld is, deze collectieve woningen een officiële garantie zal bieden en de weg zal vrijmaken voor de federale overheid (die verder niet bevoegd is voor huisvesting) om aan elk van de bewoners het tarief voor alleenstaanden toe te kennen.

¹¹⁸ Art. 2, §1, 26°.

¹¹⁹ Art. 2, §1, 25°, Brusselse Huisvestingscode en art. 1, 39°, Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen.

¹²⁰ Art. 262 Brusselse Huisvestingscode en art. 85 octies Waalse Wetboek van Huisvesting en Duurzaam Wonen.

¹²¹ Art. 262 Brusselse Huisvestingscode.

¹²² Art. 254 Brusselse Huisvestingscode.

¹²³ Het gaat hier echter om een label “kwaliteitsvolle studentenwoning” (art. 76 van het ontwerp van het Waalse decreet inzake woninghuur, in derde lezing goedgekeurd door de Waalse regering op 14 september 2017).

¹²⁴ B.Br.Reg. tot vaststelling van de voorwaarden die de studentenwoningen moeten vervullen om het label “kwaliteitsvolle studentenwoning” te bekomen, BS 6 december 2017.

¹²⁵ Zie voor verdere ontwikkelingen N. BERNARD, “La colocation et le bail étudiant dans les textes wallon et bruxellois portant régionalisation du bail”, *Opening doors*, handelingen van het symposium dat op 21 september 2017 in Gent werd gehouden door het Congres van Notarissen, Brussel, Larcier, 2017, p. 487 e.v.

We zijn er dus van overtuigd dat dit idee van een label, dat het gewest zou toekennen aan bepaalde woningen die dit (en vooral federale voordelen) verdienen, gestimuleerd moet worden. Zo ligt het nut van een dergelijk label op het gebied van sociale uitkeringen voor de hand. In de uitgestrekte nevelen van de groepswoningen, zou een dergelijk label dat wordt afgegeven door de overheid, collectieve woningen kunnen identificeren die gedragen worden door een echt project van sociale cohesie en die, precies omwille van die reden, de toekenning van het tarief voor alleenstaanden aan hun bewoners nog meer rechtvaardigen¹²⁶. Om zogenaamde “misbruiken” te voorkomen, maar zonder enige bevoegdheden op het vlak van huisvesting, moet de federale overheid zich op een officieel attest van een regionale instantie baseren om aan bepaalde woningen gunstige gevolgen toe te kennen op het vlak van sociale uitkeringen.

b) Hoe kan je een samenlevingsproject labelen?

Er stelt zich al van bij het begin een probleem: de federale wetgeving inzake sociale uitkeringen vermeldt nergens iets over een samenlevingsproject! Met andere woorden, het toekennen van een label aan werkelijk solidaire woningen, die de sociale banden tussen de bewoners willen versterken, zou wel eens geen enkel effect kunnen hebben vanuit het opzicht van de toekenning van een tarief voor alleenstaanden voor de sociale uitkeringen. Het is bovendien niet zeker of deze oefening van het vastleggen van de criteria van een “goede” solidaire woning, wetenschappelijk wel mogelijk is.

Men komt hiermee namelijk al gauw op het terrein van de subjectieve overwegingen, die onder andere betrekking hebben op de al dan niet vermeende “oprechtheid” van het project; nu... de ware intenties van personen bepalen is onmogelijk en lijkt, strikt juridisch gezien, ook nutteloos. In ieder geval bestaat het risico dat elke beslissing die op een dergelijke onzekere basis wordt genomen, als willekeurig wordt beschouwd. Hoe stimulerend deze soorten woningen ook zijn voor de regionale wetgever, die ze resoluut promoot (om het aanbod ervan uit te breiden en te diversifiëren), dit enthousiasme wordt niet gedeeld door de federale wetgever, die het begrip samenwoning volgens zo objectief mogelijke criteria definieert.

Last but not least zou een enigszins moraliserende benadering van deze aard de meer spontane (zogenaamd opportunistische) solidaire woonprojecten, die voornamelijk worden ingegeven door financiële overwegingen, in diskrediet brengen. Ten tijde van de huisvestingscrisis is deze reden om zich als groep te organiseren, niet minder aanvaardbaar. We zien niet goed in waarom ze niet net zozeer als andere projecten een duwtje in de rug zouden verdienen. Het lijkt er zelfs op dat ze dichter aanleunen bij de wettelijke definitie van het tarief voor alleenstaanden dan meer geïntegreerde solidaire woningen, aangezien zowel middelen als kosten bij deze laatste vaak in grotere mate worden gedeeld (wat onvermijdelijk tot ‘samenwoning’ leidt).

c) Zo dicht mogelijk bij de definitie van het tarief voor alleenstaanden

Als het de bedoeling is om het tarief voor alleenstaanden in de hand te werken voor mensen in solidaire woningen, dan moeten we zo dicht mogelijk bij de wettelijke en jurisprudentiële definitie ter zake blijven (aangenomen, uiteraard, dat dit juridische kader niet op korte termijn zal veranderen). En bij deze oefening kan de subtiële casuïstiek die het Hof van Cassatie ontwikkelt in met name zijn arrest van 9 oktober 2017¹²⁷ als (waardevolle) leidraad dienen.

¹²⁶ Zie voor meer informatie over dit label N. BERNARD et V. LEMAIRE, *L’habitat solidaire sous l’angle juridique. Allocations sociales, logement et labellisation*, Brussel, Larcier, Juripratic, speciale uitgave, 2013/3, p. 79 e.v.

¹²⁷ Zie punt I.3.B.a.

- **Terug naar het ongewenste (het subjectieve)**

Hier stelt zich echter een nieuw (en dubbel) probleem. Eerst en vooral hebben sommige van de voorwaarden niets te maken met het gebouw (zoals het delen van middelen en kosten) of mengen ze zich in het privéleven van de betrokken (zoals het samen doen van de was!). Hoe kunnen dergelijke elementen dan in een label worden gegoten? Ten tweede is het, zelfs met betrekking tot de criteria die specifiek zijn voor de woning, niet altijd eenvoudig om objectieve parameters te hanteren, omdat net het gebruik van ruimtes soms problematischer kan zijn dan hun bestemming (voorbeeld van de slaapkamer, die zowel kan worden gebruikt door een koppel als door één enkele persoon). En je kan geen label bouwen op toekenningscriteria die in de praktijk onmogelijk kunnen worden gecontroleerd. Ik verklaar me nader.

Ter herinnering: het “volstaat” om één van de twee volgende feiten aan te tonen om het tarief voor alleenstaanden te krijgen: de gedeelte ruimtes zijn niet voldoende significant of de bewoners regelen hun huishoudelijke aangelegenheden niet hoofdzakelijk gemeenschappelijk. Wat de eerste vereiste betreft, beschouwde het Hof van Cassatie zelf ruimtes zoals de woonkamer, keuken, badkamer of toilet als niet-significant; de bewoners kregen namelijk het tarief voor alleenstaanden toegekend hoewel ze deze ruimtes deelden. Het label hoeft dus niet in te gaan op deze aspecten. Anderzijds, wanneer de bewoners elk over een eigen badkamer, toilet, keuken, enz. ... beschikken, zou dit de zaken uiteraard gemakkelijker maken. Maar het is dus niet noodzakelijk.

Blijft nog de slaapkamer over (de enige mogelijk significante ruimte). Hoe weet je of die wordt ingenomen door een persoon alleen, of soms ook door een derde? Dat is onmogelijk te zeggen. En het zou in strijd zijn met de basisprincipes van het respect voor de privacy om de bewoner te verplichten (om een label te bekomen), om geen partner te krijgen zolang hij in de woning woont. Bovendien mogen we niet vergeten dat, volgens de jurisprudentie, het feit dat men met iemand een affectieve, seksuele of liefdesrelatie heeft, op zichzelf *niet* betekent dat er sprake is van samenwoning¹²⁸; dan is er namelijk, volgens een gewaardeerd auteur, sprake van een “subjectief criterium”, dat moet worden verworpen als men “schandelijke onderzoeken en betwistingen”¹²⁹ wil voorkomen.

- **Objectieve elementen**

Is er dan geen enkel element van een gedeelde woning dat naar voren kan worden gehaald voor een eventueel label? Toch wel. Zo haalde de rechtspraak “de vrije toegang tot alle ruimtes van de gemeenschap” aan als indicator voor samenwoning¹³⁰; met andere woorden, als personen hun medebewoners toestaan om te gaan en te staan waar ze willen in de woning, ook in hun slaapkamer bijvoorbeeld, dan kan het niet anders dan dat ze een geïntegreerde levenseenheid vormen (en het is dan niet onlogisch om die als ‘samenwoning’ te beschouwen). Wanneer er gebruik wordt gemaakt van sleutels, sloten, codes, enz. ... om privéruimtes, of zelfs kasten, af te sluiten, is dit een bewijs van een meer individuele manier van leven die aanleiding geeft tot toekenning van het tarief voor alleenstaanden. Dit is een gemakkelijk te objectiveren element dat kan worden gecertificeerd door een label.

¹²⁸ Arbh. Luik 27 april 1994, A.R. nr. 31.699/03.

¹²⁹ H. FUNCK, “La cohabitation, partage de charges ou d’avantages communs”, obs. ond. Cass. 8 oktober 1984, *S.R. Kron.*, 1985, p. 111

¹³⁰ Cf. Arbh. 17 januari 1997, A.R n°660/95.

De vereiste van een hoofdzakelijk gemeenschappelijke regeling van huishoudelijke aangelegenheden omvat meerdere subcriteria.

- Eerst en vooral is er het samenbrengen van de beschikbare middelen, of ten minste een deel daarvan. Ook dit kan worden aangetoond; het volstaat om een geblokkeerde gemeenschappelijke rekening (naar het voorbeeld van de rekening waarop de huurwaarborg wordt gestort), een bankkaart die werd geopend op naam van de verschillende bewoners, regelmatige stortingen op die rekening, enz. voor te leggen.
- Hoe zit het met de betaling van een aantal bepaalde uitgaven (een ander aspect van de gemeenschappelijke regeling van huishoudelijke aangelegenheden)? Net zoals bij de ruimtes van de woning, moeten deze kosten als significant worden beschouwd. Volgens het Hof van Cassatie is dit bijvoorbeeld niet het geval bij de huur (omdat de betrokkenen het tarief voor alleenstaanden hebben gekregen hoewel ze de huur effectief onder elkaar verdeelden).
- Voor aardgas en elektriciteit lijkt het moeilijk om bewoners te verplichten apart te betalen, omdat heel wat groepswoningen over slechts *één enkele* (collectieve) meter beschikken. Bovendien is de rechtspraak meer verdeeld over deze kwestie. Ook hier geldt dat de aanwezigheid van individuele meters een sterk argument is om het tarief voor alleenstaanden te krijgen¹³¹, maar het feit dat deze meters er niet zijn, mag de bewoners niet benadelen (die hier overigens weinig aan kunnen veranderen). Het lijkt dan ook moeilijk om hier een voorwaarde van te maken voor toekenning van een label. Dat is bovendien de basisvoorwaarde van elk label: geen bijkomende voorwaarden in het leven roepen om het tarief voor alleenstaanden te krijgen, omdat hierdoor woningen kunnen worden uitgesloten die het label niet hebben behaald hoewel ze volgens de wet wel degelijk recht geven op dit tarief.
- Wat tot slot de uitgaven betreft voor onder andere voeding, kledij of gezondheidszorg, moet het mogelijk zijn om aan te tonen dat die individueel worden betaald (wat dan aanleiding zou geven tot toekenning van het tarief voor alleenstaanden¹³²).

d) De gevaren van een label

Hoewel het idee van een label aantrekkelijk is en verschillende voordelen heeft, houdt het ook gevaren in. Eerst en vooral moet erover worden gewaakt dat - door het effect van het label - het 'rechten' aspect niet ondergeschikt wordt aan dat van de 'verdiensten'. Als ze aan de hierboven beschreven voorwaarden voldoen, hebben uitkeringsgerechtigden het *recht* op het tarief voor alleenstaanden, ongeacht het feit of hun collectieve woning over een label beschikt *of niet*; dit laatste moet er net toe dienen om de situatie objectiever te maken en de controle door de RVA en het OCMW bijvoorbeeld gemakkelijker te maken. En niets meer. We mogen dus geen voordelen afnemen van woningen die niet beantwoorden aan de (bijkomende) eisen van een label, maar die wel aan de wettelijke voorwaarden voldoen.

Er moet nog een ander gevaar worden omzeild: het label mag geen uitsluitingsfactor worden voor projecten die niet aan de "toelatingsvoorwaarden" kunnen voldoen. Het is niet omdat een woning niet aan alle vereisten voldoet om een label te krijgen, dat het *de facto* moet worden uitgesloten van verschillende steunmaatregelen. Het risico bestaat dat de overheid de voordelen van haar middelen uitsluitend gaat voorbehouden voor projecten die perfect aan de kenmerken van het label beantwoorden; of dat privé-eigenaars weigeren om een

¹³¹ Zie Arbrb. Brussel (15e kam.) 19 april 2006 A.R. nr. 21.

¹³² Arbrb. Brussel 23 mei 2002, A.R. nr.23011/01, evenals Arbrb. Brussel (vak.kam.) 26 juli 2002, A.R. nr. 30491/02.

contract af te sluiten met iemand die niet over het label beschikt. Meestal is precair wonen het resultaat van een informele, spontane, burgerlijke en alternatieve actie ... die moeilijk door een voorgeschreven juridisch kader kan worden omsloten. Het beknootten of kanaliseren van deze creatieve energie van het maatschappelijk middenveld zou tegelijk nutteloos en contraproductief zijn.

Zo zal de overheid noodzakelijkerwijze de nogal gemakkelijke verleiding om in de toekomst de toekenning van subsidies aan verenigingen te koppelen aan het eerdere verkrijgen van het label, de kop moeten indrukken. Uiteindelijk moet het label een *hulpmiddel* voor de verenigingen zijn, en geen factor op basis waarvan ze kunnen worden uitgesloten; verenigingen die geen label willen aanvragen, mogen daarvoor niet worden bestraft, niet door de federale overheid (automatische toepassing van het tarief voor samenwonenden), noch door het gewest (intrekking van de subsidie).

e) Andere gebruiken van een label

De kwestie van de sociale uitkeringen mag dan wel centraal staan in de discussie van de solidaire en intergenerationele woningen, we mogen niet denken dat dit het enige nut is dat een label kan hebben. Deze laatste kan ook voor andere doeleinden worden gebruikt: vrijstellen van bouwvergunning, getuigen van de kwaliteit van het onroerend goed en de naleving van de normen inzake bewoonbaarheid, de domiciliëring bevorderen, het gebruik van het standaard huurcontract garanderen, bemiddeling stimuleren, vrijstellen van stedenbouwkundige lasten bij projecten voor de bouw van solidaire woningen (in naam van de maatschappelijke voordelen die ze genereren)¹³³, de kans op het verkrijgen van een verlaagd btw-tarief vergroten¹³⁴ of de ethische aard van de financiering certificeren. Iets om van dichtbij in de gaten te houden dus!

¹³³ Art. 5, § 1, 2°, B.Br.Reg. betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij de uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen, *BS* 2 december 2013.

¹³⁴ Punt XI van Tabel B KB nr. 20 van 20 juli 1970 tot vaststelling van de tarieven van de belasting over de toegevoegde waarde en tot indeling van de goederen en diensten bij die tarieven, *BS* 31 juli 1970).

1.4. Het statuut samenwonende in de uitkeringsverzekering (ziekte en invaliditeit), *Clara Arbesu, RIZIV, Dienst voor uitkeringen, Directie reglementering en geschillen*

Het is een hele uitdaging om binnen een tijdsbestek van een kwartier de organisatie van de uitkeringsverzekering uiteen te zetten vanuit de invalshoek van het 'statuut samenwonende'. Ik ga de belangrijkste elementen toelichten zodat jullie hierover beschikken in het kader van de uitwisselingen die in de verschillende werkgroepen volgen.

1. Wat zijn de belangrijkste doelstellingen van de uitkeringsverzekering (ziekte en invaliditeit)?

Eén van de hoofddoelstellingen is het garanderen van een vervangingsinkomen voor personen met een erkende arbeidsongeschiktheid. Dit wil zeggen dat de arbeidsongeschiktheid het gevolg is van een ziekte die geen beroepsziekte is of van een ongeval dat zich in de privésfeer heeft voorgedaan.

Mensen begeleiden en ondersteunen in het kader van een vrijwillig socio-professioneel re-integratietraject, is een andere belangrijke doelstelling. Op deze doelstelling wordt de laatste jaren extra ingezet met het oog op het begeleiden van sociaal verzekerden naar het geleidelijk hervatten van een activiteit die aan hun gezondheidstoestand is aangepast of naar het volgen van een programma voor professionele herscholing of rehabilitatie.

2. De uitkeringsverzekering telt twee verschillende stelsels

Naargelang de verzekerde werknemer of zelfstandige is, valt hij onder het stelsel van de uitkeringsverzekering voor werknemers of dat voor zelfstandigen.

Waar de administratieve voorwaarden (voorwaarden voor wachttijd, bijdragen) verschillen naargelang het stelsel waaronder de verzekerde valt, is er gelukkig slechts één en hetzelfde begrip van samenwonen van toepassing in de twee stelsels. Het gaat dus om gemeenschappelijke regels die op dezelfde manier van toepassing zijn, zowel in het stelsel van de werknemers als in dat van de zelfstandigen.

Ter informatie: de regels en principes die in deze presentatie zullen worden voorgesteld, komen uit de artikelen 225, 226 en 226bis 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.

3. Het statuut samenwonende verwijst naar de meer algemene vraag over de bepaling van het bedrag van de uitkering wegens arbeidsongeschiktheid

Het bedrag van de uitkering wegens arbeidsongeschiktheid hangt af van de gezinssituatie van de sociaal verzekerde (en van het ontvangen gemiddeld dagloon voor de werknemer) maar we zullen zien dat dit principe genuanceerd moet worden.

3.1. Stelsel van de werknemers

De gezinssituatie heeft tijdens het eerste jaar in principe geen impact op het bepalen van de omvang (of de 'hoegrootheid' zoals in het KB wordt gezegd) van de uitkering. Concreet betekent dit dat de sociaal verzekerde met een erkende arbeidsongeschiktheid 60 % van het begrensde brutoloon krijgt uitgekeerd, ongeacht zijn of haar gezinssituatie.

Tijdens het eerste jaar arbeidsongeschiktheid, speelt de notie 'samenwonende' dus geen rol bij het bepalen van het bedrag van de arbeidsongeschiktheidsuitkering. Toch moet dit principe genuanceerd worden: vanaf de eerste dag van de zevende maand van de arbeidsongeschiktheid kan immers rekening gehouden worden met de gezinssituatie wanneer de sociaal verzekerde minimumbedragen ontvangt. Vanaf die periode zijn inderdaad forfaitaire minimumbedragen gegarandeerd en deze verschillen naargelang de gezinssituatie. Met uitzondering van de gegarandeerde minimumbedragen wordt er dus geen rekening gehouden met de notie 'samenwonende' voor de bepaling van het bedrag van de uitkeringen gedurende het eerste jaar arbeidsongeschiktheid.

Hoedanigheid en gezinssituatie van de gerechtigde	Minima vanaf 01/01/2018
Regelmatige werknemer	
met gezinslast	58,68
alleenstaand	46,96
samenwonend	39,98
Niet-regelmatige werknemer	
Met gezinslast	45,78
Zonder gezinslast	34,33

Vanaf het tweede jaar, met andere woorden vanaf het moment dat het statuut van invaliditeit ingaat, heeft de gezinssituatie (en dus de notie 'samenwonende') wel een duidelijke impact op de omvang van de uitkering: vanaf dan zijn de noties 'gerechtigde met gezinslast, alleenstaand of samenwonend gerechtigde' bepalend voor het vastleggen van het toepasselijk percentage van het begrensde brutoloon. Dit percentage zal hoger zijn wanneer de verzekerde de hoedanigheid van werknemer met gezinslast krijgt toebedeeld: in dat geval krijgt de verzekerde 65 % van zijn of haar begrensde brutoloon uitgekeerd. Als de werknemer als alleenstaande of daarmee gelijkgesteld wordt beschouwd - we komen hierop later terug - bedraagt het percentage 55 %. Als de werknemer als samenwonende wordt beschouwd, krijgt hij of zij nog slechts 40 % van zijn of haar begrensde brutoloon uitgekeerd.

Indien beschouwd als werknemer met persoon ten laste	Indien beschouwd als alleenstaande werknemer (of daarmee gelijkgesteld)	Indien beschouwd als samenwonende werknemer
De sociaal verzekerde krijgt 65 % van het begrensde brutoloon uitbetaald (van de laatste dag van het tweede kalenderkwartaal dat aan het risico voorafging).	De sociaal verzekerde krijgt 55 % van het begrensde brutoloon uitbetaald (van de laatste dag van het tweede kalenderkwartaal dat aan het risico voorafging).	De sociaal verzekerde krijgt 40 % van het begrensde brutoloon uitbetaald (van de laatste dag van het tweede kalenderkwartaal dat aan het risico voorafging).

Deze noties zijn gedefinieerd in de artikelen 225 tot 226bis van het eerder vermeld koninklijk besluit van 3 juli 1996.

3.2. Stelsel van de zelfstandigen

Terwijl de gezinssituatie in het stelsel van de werknemers in principe pas vanaf het tweede jaar een rol gaat spelen, wordt in het stelsel van de zelfstandigen vanaf het eerste jaar al rekening gehouden met de gezinssituatie om het toepasselijke uitkeringsbedrag te bepalen.

Bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen voor zelfstandigen gaat het immers om forfaitaire bedragen die verschillen naargelang de sociaal verzekerde de hoedanigheid heeft van gerechtigde met gezinslast, alleenstaande of samenwonende gerechtigde.

Hier spreken we niet meer van de 'omvang (of de 'hoegrootheid' zoals dit in het KB wordt omschreven) van de uitkering' zoals bij het stelsel van de werknemers, maar van forfaitaire bedragen die afhankelijk van de gezinssituatie worden toegekend (de uitkeringen worden dus niet berekend op basis van een gederfd loon).

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de forfaitaire bedragen toegekend gedurende het eerste jaar arbeidsongeschiktheid, afhankelijk van de gezinssituatie van de zelfstandige.

Gezinssituatie van de gerechtigde	Forfaitaire bedragen vanaf 01/01/2018
Regelmatige werknemer	
met gezinslast	58,68
alleenstaand	49,96
samenwonend	35,76

Vanaf het tweede jaar arbeidsongeschiktheid (invaliditeit), verschilt het bedrag van de uitkeringen naargelang de gezinssituatie van de zelfstandige en naargelang het feit of hij al dan niet zijn bedrijf heeft stopgezet (gelijkstelling pensioen).

4. De notie 'samenwonende' in de uitkeringsverzekering

We komen nu bij de centrale kwestie van de denkoefening die we deze ochtend houden: de notie 'samenwonende' in de context van de uitkeringsverzekering, aangezien deze notie één van de elementen is die het bedrag van de arbeidsongeschiktheidsuitkering bepaalt.

4.1. Moment waarop met de gezinssituatie rekening wordt gehouden

In de tijdlijn hebben we gemerkt dat de gezinssituatie op verschillende momenten een rol speelt, al naargelang de sociaal verzekerde onder het stelsel van de werknemers valt, dan wel van de zelfstandigen.

Binnen het stelsel van de werknemers zagen we dat in het eerste jaar arbeidsongeschiktheid geen rekening wordt gehouden met de gezinssituatie, tenzij de verzekerde vanaf de zevende maand arbeidsongeschiktheid gegarandeerde minimumbedragen uitgekeerd krijgt. Dat is echter niet steeds zo geweest. Vóór 2009 werd het toegewezen bedrag van de uitkeringen tijdens het eerste jaar arbeidsongeschiktheid wel vastgelegd in functie van de gezinssituatie van de sociaal verzekerde. Het is pas sinds 1 januari 2009 dat het uitkeringsbedrag voortaan identiek is gedurende het eerste jaar, welke ook de gezinssituatie van de sociaal verzekerde is (tenzij deze

gegarandeerde minimumbedragen ontvangt). Het gaat hier met andere woorden over een evolutie binnenin het stelsel van de werknemers.

In het stelsel van de zelfstandigen wordt vanaf het eerste jaar arbeidsongeschiktheid met de gezinssituatie rekening gehouden. De notie 'samenwonende' is met andere woorden één van de bepalende elementen waarmee rekening wordt gehouden om het bedrag van de toegekende forfaitaire uitkering vast te leggen (het bedrag verschilt naargelang de verzekerde de hoedanigheid heeft van een gerechtigde met gezinslast of van een alleenstaande of een samenwonende gerechtigde).

4.2. Definitie van de notie 'samenwonende'

Er rest ons nu te bekijken hoe de notie 'samenwonende' in de uitkeringsverzekering wordt gedefinieerd. Het moet gaan om personen die daadwerkelijk onder 'hetzelfde dak' samenwonen (voorwaarde 1). Die personen moeten een gezamenlijk huishouden vormen door 'permanent' samen te wonen en samen de 'huishoudelijke aangelegenheden' te regelen (voorwaarde 2). Deze beide voorwaarden moeten gelijktijdig vervuld zijn.

Wat de eerste voorwaarde - personen die samenwonen onder 'hetzelfde dak' - betreft, wordt het bewijs geleverd door informatie uit het Rijksregister. De link met de gezinssamenstelling is immers het eerste element waarmee rekening wordt gehouden om de gezinssituatie vast te stellen, tenzij uit daartoe geleverde bewijsstukken blijkt dat de situatie die in aanmerking moet worden genomen, niet langer strookt met de informatie uit het Rijksregister (artikel 225, § 4 van het koninklijk besluit van 3 juli 1996). Dit koninklijk besluit voorziet uitdrukkelijk in de mogelijkheid dat de sociaal verzekerde zelf tegenovergestelde bewijzen voorlegt. De informatie uit het Rijksregister heeft met andere woorden enkel bewijskracht tot het tegendeel is bewezen. Wanneer uit bewijsstukken blijkt dat de situatie die in aanmerking moet worden genomen, niet of niet langer strookt met de gegevens van het Rijksregister, kan het ziekenfonds met deze nieuwe situatie rekening houden.

De tweede voorwaarde - een gezamenlijk huishouden vormen door ook 'permanent' samen te wonen en samen de 'huishoudelijke aangelegenheden' te regelen - verwijst naar een feitelijke evaluatie van criteria over de economische en financiële (on)afhankelijkheid. De sociaal verzekerde moet bewijzen dat hij of zij daadwerkelijk geen gemeenschappelijke huishouding met zijn of haar samenwonenden voert. Wanneer met andere woorden uit de gegevens van het Rijksregister (of uit de feiten) blijkt dat de sociaal verzekerde met andere personen samenwoont en hij of zij kan aantonen dat hij of zij daadwerkelijk geen gemeenschappelijke huishouding met deze samenwonenden voert, kan hij of zij als alleenstaande (en niet als samenwonende) worden beschouwd en ontvangt hij of zij de arbeidsongeschiktheidsuitkering van een alleenstaande (55 % van het begrensde brutoloon in plaats van 40 % voor de werknemers).

4.3. Andere elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij het bepalen van de gezinssituatie

In bepaalde gevallen, expliciet omschreven in de regelgeving inzake de uitkeringsverzekering, is 'samenwonen' niet het enige criterium waarmee rekening wordt gehouden bij het bepalen van de gezinssituatie. Concreet betekent dit dat in die gevallen met andere elementen rekening moet worden gehouden voor de bepaling van het bedrag van de toepasselijke uitkering (of het toegekende forfaitaire bedrag).

Het gaat over de volgende gevallen: samenwonen met een echtgenoot/echtgenote of een persoon waarmee de sociaal verzekerde feitelijk een huishouden vormt, samenwonen met één of meer kinderen, of samenwonen met één of meer ouders of met bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad.

Zo wordt bij samenwonen met de echtgenoot/echtgenote of de persoon waarmee de verzekerde feitelijk een huishouden vormt, geen rekening gehouden met andere personen. Aangezien de relatie tussen twee echtelieden of feitelijke partners als 'exclusief' wordt beschouwd, wordt alleen met de situatie van de echtgenoot/echtgenote of de feitelijke partner rekening gehouden. Wanneer bijvoorbeeld vijf personen onder hetzelfde dak wonen en een beroeps- of vervangingsinkomen hebben maar de echtgenoot/echtgenote van de sociaal verzekerde geen inkomen heeft, krijgt die laatste een arbeidsongeschiktheidsuitkering als 'gerechtigde met persoon ten laste' (de inkomens van de andere personen die bij de sociaal verzekerde inwonen worden niet in rekening gebracht).

Een ander voorbeeld is dat van samenwonen met één of meer kinderen (zonder echtgenoot/echtgenote of feitelijke partner). In eenoudergezinnen opent het samenwonen met een kind het recht op een uitkering als persoon met gezinslast onder de voorwaarden bedoeld in artikel 225, §1°, 3° van het koninklijk besluit van 3 juli 1996¹³⁵. Het feit dat ouders of bloed- of aanverwanten tot de derde graad bij de sociaal verzekerde inwonen, speelt geen rol. Dit gelijktijdig samenwonen zorgt met andere woorden niet voor het verlies van de hoedanigheid van gerechtigde met gezinslast, zelfs indien deze laatsten een inkomen hebben.

Deze vormen van samenwonen staan echter de toekenning van de hoedanigheid van gerechtigde met gezinslast slechts toe voor zover deze personen financieel ten laste zijn van de verzekerde zelf (en niet van een andere persoon binnen hetzelfde huishouden) en voor zover het beroepsinkomen of het eventuele vervangingsinkomen van de echtgenoot/echtgenote of feitelijke partner (of van het kind, of nog van de bloed- of aanverwant tot de derde graad, naargelang de situatie) lager is dan 970,67 euro bruto per maand (bedrag op 1 januari 2018). Wanneer het beroeps- of vervangingsinkomen boven deze drempel uitkomt, vervalt de hoedanigheid van 'persoon ten laste'. Dit betekent echter niet dat de sociaal verzekerde dan automatisch terugvalt op een uitkering als 'samenwonende'. De regelgeving inzake de uitkeringsverzekering voorziet immers expliciet de toekenning van de hoedanigheid van 'gelijkgestelde alleenstaande' wanneer het beroepsinkomen meer dan 970,67 euro, maar minder dan 1562,59 euro bruto per maand bedraagt, of wanneer het vervangingsinkomen meer dan 970,67 euro bruto per maand bedraagt, maar gelijk is aan of minder bedraagt dan 1068,28 euro bruto per maand (bedragen op 1 januari 2018). Wanneer een sociaal verzekerde (met een erkende arbeidsongeschiktheid) samenwoont met een persoon die in principe de gezinslast kan creëren, maar die een inkomen heeft dat naargelang de aard ervan binnen de hiervoor vermelde vork valt, kan deze persoon in dat geval aanspraak maken op een uitkering als 'alleenstaande' en niet als 'samenwonende' gerechtigde.

4.4. Niet-samenwonen en behoud van de hoedanigheid van gerechtigde met persoon ten laste

In sommige gevallen leidt het niet-samenwonen niet tot het verlies van de hoedanigheid van 'gerechtigde met persoon ten laste'. Deze specifieke situaties zijn in het koninklijk besluit van 3 juli 1996 opgenomen. Zo kan de sociaal verzekerde, wanneer hij of zij alimentatie betaalt op grond van een rechterlijke beslissing of van een notariële akte, of van een onderhandse akte die bij de griffie van de rechtbank werd neergelegd in het geval van een echtscheidingsprocedure of van een procedure tot scheiding van tafel en bed met onderlinge toestemming, en op voorwaarde dat hij/zij alleen woont (of zich in een situatie bevindt bedoeld in artikel 226 van het KB van 3 juli 1996) en het bedrag van het alimentatiegeld minimum 111,55 euro per maand bedraagt, genieten van de

¹³⁵ Uittreksel van artikel 225, §1°, 3° "Worden beschouwd als werknemer met persoon ten laste... de gerechtigde die samenwoont met één of meer kinderen bedoeld in **artikel 123, 3** (kinderen aan wie de hoedanigheid van persoon ten laste wordt toegewezen in de sector van de geneeskundige verzorging), behoudens de leeftijdsvoorwaarde voorzien in deze bepaling."

hoedanigheid van gerechtigde met gezinslast. In dit geval kan de sociaal verzekerde een uitkering krijgen als 'gerechtigde met persoon ten laste', ook al woont het kind niet bij hem of haar in.

Een tweede voorbeeld is dat de voorwaarde dat men moet samenwonen niet geldt wanneer de verzekerde (met erkende arbeidsongeschiktheid) in het ziekenhuis is opgenomen, voor zover hij of zij voldoet aan de andere voorwaarden om te worden erkend als werknemer met persoon ten laste. In dat geval blijft de uitkering als 'gerechtigde met persoon ten laste' gehandhaafd.

In het kader van de rechtspraak van het Hof van Cassatie tenslotte, kent de sector van de uitkeringsverzekering de hoedanigheid van 'gerechtigde met persoon ten laste' ook toe wanneer via een rechtbank of in een notariële akte is beslist om over te gaan tot co-ouderschap, op voorwaarde dat het kind gemiddeld minimum twee dagen per week inwoont. In dat geval kan de verzekerde aanspraak maken op de hoedanigheid van 'gerechtigde met persoon ten laste'.

Besluit

De uitkeringsverzekering hanteert gemeenschappelijke regels die zowel op het stelsel van werknemers als dat van zelfstandigen van toepassing zijn voor wat betreft de notie 'samenwonende' en de criteria waarmee rekening wordt gehouden om de hoedanigheid van gerechtigde met persoon ten laste, alleenstaande of samenwonende gerechtigde te bepalen.

Het koninklijk besluit van 3 juli 1996 definieert duidelijk wat moet worden verstaan onder een gerechtigde met een persoon ten laste. Het somt ook de toekenningsvoorwaarden op om die hoedanigheid toegewezen te krijgen (in bepaalde gevallen zelfs zonder dat er sprake is van daadwerkelijk samenwonen).

Het koninklijk besluit voorziet ook in het toekennen van een bijzonder statuut, namelijk dat van 'gelijkgestelde alleenstaande'. Dit statuut biedt de sociaal verzekerde met erkende arbeidsongeschiktheid de mogelijkheid om aanspraak te maken op een verhoogde uitkering als alleenstaande wanneer hij of zij samenwoont met een persoon die in principe de gezinslast kan creëren, maar over een inkomen beschikt dat naargelang de aard van het inkomen binnen een bepaalde vork valt.

De uitkeringsverzekering biedt de sociaal verzekerde die met andere personen samenwoont, tot slot ook de mogelijkheid om te bewijzen dat hij of zij geen gemeenschappelijke huishouding voert met de personen waarmee hij of zij samenwoont. Het betreft hier een feitelijke evaluatie waarbij de indicatoren waarmee rekening moet worden gehouden (zoals het beschikken over een eigen huurovereenkomst op grond waarvan een vast huurbedrag wordt betaald), in de context van de maatschappelijke ontwikkelingen moeten worden gezien, zoals bijvoorbeeld nieuwe samenwoonvormen - zoals co-housing – en de twee arresten van het Hof van Cassatie (arresten van 9/10/2017 en 22/01/2018).

1.5. Het statuut samenwonende in de werkloosheidsreglementering, *Claire DE HAAN, RVA -Directie Werkloosheidsreglementering en Geschillen*

Ik ga samen met jullie het landschap van de gezinstoestand in de werkloosheidsreglementering schetsen. De werkloosheidsreglementering is relatief complex en ik ga proberen om zoveel mogelijk samen te vatten zodat het voor iedereen begrijpelijk is.

In de werkloosheidsreglementering is er een onderscheid tussen drie gezinscategorieën: de werknemers met gezinslast, de alleenwonende en de samenwonende werknemers.

Wat is een werknemer met gezinslast? Deze categorie bevat een aantal verschillende situaties:

- Eerste hypothese: de werkloze die samenwoont met een echtgenoot of partner zonder beroeps- of vervangingsinkomen.

De reglementering definieert een 'partner' als de persoon met wie de werkloze een feitelijk gezin vormt en die financieel ten laste is, voor zover het niet gaat om een bloed- of aanverwant tot en met de derde graad of om een kind voor wie de werkloze of een ander gezinslid aanspraak kan maken op gezinsbijslag.

In die hypothese wordt geen rekening gehouden met het loon van de andere personen met wie de werkloze samenwoont. Hier kunnen we de vergelijking maken met het begrip 'gezinscategorie' voor het RIZIV.

- Tweede hypothese: de werkloze die uitsluitend samenwoont met één of meerdere kinderen op voorwaarde:
 - dat hij aanspraak kan maken op gezinsbijslag voor minstens één van de kinderen,
 - of dat geen van de kinderen over een beroeps- of vervangingsinkomen beschikt.

De werkloze moet *aanspraak kunnen maken* op het recht op gezinsbijslag. Dat betekent niet dat hij die gezinsbijslag effectief moet ontvangen, maar hij moet er recht op hebben: het feit dat de werkloze, omwille van administratieve redenen, de gezinsbijslag niet effectief ontvangt op het gewenste moment, verhindert de toekenning van de uitkeringscategorie 'werknemer met gezinslast' niet.

- Derde hypothese: de werkloze die uitsluitend samenwoont met één of meerdere kinderen en met bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad op voorwaarde:
 - dat hij aanspraak kan maken op gezinsbijslag voor minstens één van de kinderen,
 - en geen enkele bloed- of aanverwant een beroeps- of vervangingsinkomen heeft.
- Vierde hypothese: de werkloze die uitsluitend samenwoont met één of meerdere bloed- of aanverwanten tot en met de derde graad, op voorwaarde dat geen van de bloed- of aanverwanten over een beroeps- of vervangingsinkomen beschikt.

- Vijfde hypothese: de werkloze die alleen woont en die effectief onderhoudsgeld betaalt, waarvan het recht is vastgesteld door een gerechtelijke beslissing of door een notariële akte. Er is geen minimum-pensioenbedrag bepaald, maar het pensioen moet effectief en integraal worden uitbetaald.
- Zesde hypothese: bepaalde specifieke categorieën van werklozen, zoals havenarbeiders, worden beschouwd als werklozen met gezinslast.

De categorie van de 'alleenwonende' werknemers beoogt de werkloze die alleen woont en die geen werknemer met gezinslast is, omwille van bijvoorbeeld de betaling van onderhoudsgeld.

De categorie van 'samenwonende' werknemers beoogt de werkloze die noch behoort tot de categorie 'werknemer met gezinslast', noch tot de categorie 'alleenwonende'.

De begrippen 'beroepsinkomen' en 'vervangingsinkomen' komen meermaals voor in de definitie van de werknemer met gezinslast.

Een 'beroepsinkomen' is een inkomen, bijvoorbeeld in loondienst, afkomstig van een beroepsactiviteit.

Maar wat moet worden verstaan onder 'vervangingsinkomen'?

Dat gaat bijvoorbeeld over:

- werkloosheidsuitkeringen met een uitzondering voor de uitkeringen die het kind van de werkloze ontvangt;
- ziekte- en invaliditeitsuitkeringen, ook met een uitzondering voor de uitkeringen die het kind van de werkloze ontvangt;
- uitkeringen die de betrokkene ontvangt naar aanleiding van een arbeidsongeval of een beroepsziekte, die meer bedragen dan € 630,23;
- pensioenen die meer bedragen dan € 630,23;
- uitkeringen loopbaanonderbreking – tijdskrediet.

Worden bijvoorbeeld niet beschouwd als vervangingsinkomen:

- OCMW-uitkeringen
- gezinsbijslag
- uitkeringen aan mindervaliden
- onderhoudsgeld
- studiebeurzen

Ik wil echter wel uw aandacht vestigen op het feit dat men, om als partner ten laste te worden beschouwd, over geen enkel inkomen mag beschikken, ook niet over OCMW-uitkeringen.

Deze tabel illustreert wat men de degressiviteit van de werkloosheidsuitkeringen noemt.

Periode	= welke maand?		Cat. A	Cat. N	Cat. B
1ste periode – fase 1	1 tot 3	MIN	47,94	39,69	29,46
1ste periode – fase 1	1 tot 3	MAX	65,48	65,48	65,48
1ste periode – fase 2	4 tot 6	MIN	47,94	39,69	29,46
1ste periode – fase 2	4 tot 6	MAX	60,44	60,44	60,44
1ste periode – fase 3	7 tot 12	MIN	47,94	39,69	29,46
1ste periode – fase 3	7 tot 12	MAX	56,33	56,33	56,33
2de periode – fase 2A en 2B	13 tot max. 24	MIN	47,94	39,69	29,46
2de periode – fase 2A en 2B	13 tot max. 24	MAX	52,64	47,20	35,09
2de periode – fase 21	25 tot 30 (eventueel)	MIN	47,94	39,69	27,72
2de periode – fase 21	25 tot 30 (eventueel)	MAX	51,38	45,54	32,18
2de periode – fase 22	31 tot 36 (eventueel)	MIN	47,94	39,69	25,98
2de periode – fase 22	31 tot 36 (eventueel)	MAX	50,11	43,88	29,27
2de periode – fase 23	37 tot 42 (eventueel)	MIN	47,94	39,69	24,24
2de periode – fase 23	37 tot 42 (eventueel)	MAX	48,85	42,23	26,37
2de periode – fase 24	43 tot 48 (eventueel)	MIN	47,94	39,69	22,50
2de periode – fase 24	43 tot 48 (eventueel)	MAX	47,94	40,57	23,46
3de periode	49 tot ...		47,94	39,69	20,76

De werkloosheidsuitkeringen, die dus worden betaald op basis van voldoende arbeid in loondienst, zijn degressief. Dat betekent dat het bedrag ervan mettertijd vermindert totdat ze komen tot een forfaitair bedrag, dat de derde periode vormt.

Het bedrag van de uitkering wordt berekend op basis van een percentage van het laatste begrensde loon. Dat percentage en dat maximumloon verminderen in de loop van de maanden en de degressiviteit is van toepassing op alle gezinscategorieën.

Sinds 2012 is de degressiviteit van toepassing op alle gezinscategorieën.

Het eerste jaar, zijn percentage en het maximumloon dezelfde, ongeacht de gezinscategorie. Dat betekent dat het bedrag van de uitkering hetzelfde zal zijn, ongeacht de gezinstoestand van de werkloze.

De tabel verwijst naar de categorieën A, B en N. A stemt overeen met 'werknemer met gezinslast'; B met samenwonende en N met alleenwonende.

Deze tabel bevat, ter informatie, de jaarlijkse vermindering van het aantal volledig werklozen dat in functie van de gezinstoestand wordt vergoed. Er is geen significant verschil naargelang de gezinscategorie.

Jaar	Gezinshoofden	Alleenwonenden	Samenwonenden	Totaal
2013	135 141	111 709	210 720	457 785
2014	131 696	111 286	215 657	458 642
2015	118 658	102 553	196 212	417 432
2016	113 643	98 079	183 464	395 213
2017	107 843	94 668	171 190	373 701

We horen vaak dat samenwonenden benadeeld worden door de werkloosheidsreglementering. Dat moet enigszins worden genuanceerd.

Vooreerst moet worden benadrukt dat de werkloosheidsuitkeringen in België worden toegekend zonder beperking in de tijd, in tegenstelling tot andere landen, waar de werklozen, in het beste geval pas na 24 maanden, terechtkomen in een bijstandsregime waarin rekening wordt gehouden met de inkomsten van de gezinsleden, wat uiteraard een aanzienlijke impact heeft op de inkomsten van de werklozen die samenwonende zijn.

Inschakelingsuitkeringen (toegekend aan jongeren die afstuderen en die een beroepsinschakelingsstijd hebben doorlopen) zijn dan weer beperkt in de tijd. Het gaat om een minimaal basisrecht van drie jaar. Die periode van drie jaar is nog steeds hoger dan de maximumperiode van 24 maanden in andere landen. Bovendien is het stelsel van inschakelingsuitkeringen nagenoeg uniek in de wereld.

Vervolgens is de controleprocedure van het zoekgedrag naar werk, die momenteel is overgedragen aan de gewesten, van toepassing op alle werklozen, ongeacht hun gezinstoestand, terwijl de maatregelen voor langdurige werkloosheid (artikel 80) enkel betrekking hadden op de samenwonenden. Er is hier dus een uniformisering van de reglementering, ongeacht de gezinscategorie.

Er moet ook worden opgemerkt dat het bedrag van de uitkeringen voor samenwonenden gestegen is met 33,4% in 10 jaar tijd, wat een grotere stijging is dan voor de werknemers met gezinslast of de alleenwonenden.

Ten slotte past de RVA de rechtspraak toe uit het arrest van het Hof van Cassatie van 9 oktober 2017 waarin men ervan uitgaat dat er enkel sprake kan zijn van samenwoning wanneer de betrokkenen niet alleen een economisch en financieel voordeel behalen door een woning te delen, maar ook wanneer zij taken, activiteiten en andere huishoudelijke aangelegenheden verrichten en daarvoor eventueel financiële middelen inbrengen.

De werkloosheidsreglementering bepaalt bovendien bepaalde overgangsfases.

Er bestaat een statuut van 'bevoorrecht samenwonende'. Voor de gerechtigden op werkloosheidsuitkeringen gaat het om de situatie van twee samenwonenden die elk werkloosheidsuitkeringen genieten waarvan het dagbedrag niet hoger ligt dan € 35,09. Dat stemt overeen met het bedrag van een specifieke fase in de degressiviteit. In die hypothese wordt het dagbedrag van de uitkeringen opgetrokken naar € 27,94. Ter herinnering: het bedrag van het forfait voor een 'gewone' samenwonende bedraagt € 20,76.

We hebben gezien dat een van de hypothesen om te kunnen worden beschouwd als werknemer met gezinslast is dat men moet samenwonen met een echtgenoot of een partner die niet over een beroeps- of vervangingsinkomen beschikt. Er moet echter worden gezegd dat er geen rekening wordt gehouden met de inkomsten uit arbeid in loondienst die niet meer dan € 781,27 per maand bedragen.

We hebben ook gezien dat de werkloze die uitsluitend met één of meerdere kinderen samenwoont, wordt beschouwd als werkloze met gezinslast, vooral als geen van de kinderen een inkomen heeft.

Wanneer het kind begint te werken na zijn studies te hebben afgerond, zal er gedurende 12 maanden geen rekening worden gehouden met het loon dat het verdient, ongeacht het bedrag van dat loon. Tijdens die 12 maanden zal de ouder in de uitkeringscategorie 'werknemer met gezinslast' blijven, waardoor een overgangsfase mogelijk is en het kind in staat wordt gesteld zich in te schakelen in het actieve leven dankzij die periode van 12 maanden.

Bovendien wordt geen rekening gehouden met het inkomen van een kind als dat niet meer dan € 418,39 bedraagt. Die uitzondering is niet beperkt in de tijd. Zolang het kind een loon heeft dat onder dat bedrag ligt, zal er geen rekening mee worden gehouden.

Hetzelfde geldt voor de werkloosheidsuitkering of de ziekte- en invaliditeitsuitkering die het kind ontvangt, als ze niet hoger liggen dan € 456,04 per maand. Die uitzondering is ook niet beperkt in de tijd.

Ten slotte worden personen die gevangengezet of geïnterneerd zijn, geacht deel te blijven uitmaken van het gezin gedurende de eerste 12 maanden. Dat betekent dat als twee personen samenwonenden zijn en één van hen in de gevangenis zit en geen inkomen heeft tijdens de periode van gevangenschap, de persoon die alleen overblijft de uitkeringscategorie 'werknemer met gezinslast' kan genieten.

1.6. Het statuut samenwonende in de reglementering over het leefloon, *Sandrine DIERICX, POD Maatschappelijke Integratie – Juridische dienst*

Ter inleiding wil ik u herinneren aan de verschillende categorieën van leefloonaanvragers. Artikel 14 van de wet van 26 mei 2002 (zie documentatiemap) voorziet 3 groepen met recht op leefloon:

1. Alleenstaande personen. Dit is de meest eenvoudige groep en omvat de alleenwonende personen;
2. Samenwonende personen, d.w.z. personen die onder hetzelfde dak wonen en de huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen;
3. Samenwonende personen met gezinslast, wanneer er tenminste één minderjarig kind in het huishouden is.

De betreffende categorie wordt afgebakend op basis van de feitelijke situatie, zoals vastgesteld door het OCMW na een sociaal onderzoek. Er werd u vandaag al meermaals op gewezen dat men rekening houdt met de administratieve situatie, de inschrijving in het bevolkingsregister. Ons stelsel houdt merkwaardigerwijze rekening met de feitelijke situatie, zelfs als die afwijkt van de administratieve.

Het gaat dus om een wet van 2002. Sindsdien zijn nieuwe woonvormen opgekomen, zoals kangoeroewoningen of solidair wonen, en nieuwe vormen van samenleven en van gezinssamenstellingen, die voor 2002 niet bestonden. In het licht van deze maatschappelijke evoluties werd besloten om een aanpassing van de leefloonaanvragers te onderzoeken.

Dit onderzoek, één van de actiepunten van het Federaal Plan Armoedebestrijding 2016-2019, wilde dus bekijken hoe op de hedendaagse vormen van wonen en samenleven gereageerd moet worden. Het werd uitgevoerd door de KU Leuven en de ULB en omvat twee luiken:

1. Het in kaart brengen van de nieuwe problemen die zich aandienen;
2. Het uitwerken van voorstellen tot verbetering.

Het onderzoek hanteerde een gemengde methodiek: enerzijds een kwalitatief onderzoek door focusgroepen met 40 OCMW's (uit de drie gewesten en zowel klein, middelgroot als groot en zowel stedelijk als landelijk), anderzijds een kwantitatief onderzoek door een online-enquête bij alle OCMW's (met 199 antwoorden op een totaal van 289).

Een eerste onderzochte problematiek betreft de categoriebepaling bij gelijke of ongelijke verblijfsregelingen van de kinderen. Bij het leefloon geldt altijd dat het OCMW moet controleren of het kind meer dan de helft van de tijd aanwezig is: in dat geval wordt een uitkering van gezinslast toegekend. Als het kind minder dan de helft van de tijd in het huishouden verblijft, krijgt men na onderzoek een uitkering pro rata van het aantal dagen aanwezigheid. Dat geeft meerdere problemen. De OCMW's, zo blijkt uit het onderzoek, begrijpen niet waarom de categorie van co-ouderschap die vroeger wel bestond, werd afgeschaft. Er rijst bovendien, en terecht, een gevoel van onrechtvaardigheid, omdat je uiteindelijk, of het kind nu drie dagen per maand of meer dan de helft van de tijd bij jou is, steeds een woning nodig zult hebben met een kamer voor het kind en je energierekeningen

hogere zullen zijn. Voor de OCMW's leidt dit ook tot een grotere administratieve druk, omdat nu gecontroleerd moet worden hoeveel tijd het kind aanwezig is. Tenslotte blijkt dat bepaalde OCMW's beslist hebben om meer te investeren in gezinnen met kinderlast; een aantal kent daarom naast het leefloon een bijkomende sociale uitkering toe.

Een tweede problematiek die het onderzoek aanhaalt en die precies het thema vormt van deze reflectievoormiddag, is het statuut van samenwonende. Ik heb verwezen naar de omschrijving "de huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen en onder hetzelfde dak wonen". Dit wettelijke criterium is vaag en rekbaar en in de praktijk voor OCMW's moeilijk toepasbaar. Onder meer de nieuwe woonvormen stellen een probleem: wat te doen bij kangoeroewoningen, cohousing, samenwonen of samenleven in een woongemeenschap?

Het onderzoek vroeg vooral aandacht voor twee situaties. Eerst en vooral de behoefte om samen te wonen. Twee mensen kunnen plotseling willen gaan samenwonen, maar raken met een statuut van samenwonende financieel erg afhankelijk. Dat zet zo'n druk op de relatie dat men uiteindelijk terechtkomt in situaties van clandestiene domiciliëring, waarbij men ofwel beslist om een kleine kamer te huren om daar te leven en het statuut van alleenstaande te behouden, ofwel werkelijk clandestien gaat samenwonen. Een tweede situatie is die waarbij een minderjarig kind meerderjarig wordt. Hij of zij verandert dan van categorie en kan als meerderjarige beroep doen op het statuut van samenwonende, terwijl ook de moeder of de ouders nu het statuut van samenwonende krijgen. Mensen verzeilen dan in een situatie waarbij het kind een beetje of helemaal niet bijdraagt aan de huishoudelijke kosten, terwijl die voor de ouder(s) toch even hoog blijven. Ofwel draagt het kind wel bij aan de huishoudelijke kosten, maar heeft dan niets kunnen sparen op het moment dat hij op eigen benen wil staan.

Een volgende problematiek is het tijdelijke verblijf van daklozen bij derden of het verblijf van daklozen op meerdere plekken. Uit het onderzoek blijkt dat sommige OCMW's rekening houden met de tijdelijke aard van deze situatie, terwijl andere dat niet doen en een verandering van categorie invoeren.

Een laatste problematiek betreft de tijdelijke detentie van een partner of van een samenwonend meerderjarig kind. Opnieuw leidt dat tot een verandering van categorie. De plaatsing in een psychiatrische kliniek, in een rusthuis of in een gevangenis verandert voor de betrokkenen heel veel, omdat ze van statuut veranderen en tegelijk bijkomende kosten moeten dragen om op bezoek te gaan of zakgeld te hebben voor in de gevangenis.

Tot zover dit eerste luik van het onderzoek, de probleemverkenning. Het tweede luik hield het formuleren van verbeteringsvoorstellen in. Helaas was dit tweede luik voor ons allemaal erg teleurstellend, omdat de onderzoekers volgens ons niet meer wegwijs raken. De aanbevelingen zijn zeer algemeen; zo is er bijvoorbeeld sprake van een hervorming van de sociale zekerheid. Waarom ook niet? Maar wel wat moeilijk te realiseren door de minister van Maatschappelijke Integratie alleen. Desondanks werden na dit onderzoek enkele initiatieven genomen. Begin dit jaar werd een taskforce opgericht, een denkgroep binnen het kabinet en met de administratie. De bedoeling is om de verschillende socialezekerheidsuitkeringen in België en Europa met elkaar te vergelijken. De groep is nog maar net gestart en veel meer informatie kan ik er u niet over geven. Het opzet is om in eerste instantie een nota met denkpistes op te stellen, eventueel gevoed door de expertise van externe deskundigen, ter voorbereiding van het volgende regeerakkoord.

1.7. Het statuut van samenwonende, een helikopterzicht.

Johan Vandenbussche, Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek, Universiteit Gent

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 ertoe 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 de 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 twee 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 zomin als dat geldt voor de tegemoetkoming. Er is immers ook het solidariteitsprincipe dat speelt en dat ervoor 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 minimuminkomen te garanderen en de levensstandaard te behouden. Daarom wordt bij voorbeeld een modulering toegepast naargelang de gezinssituatie. (cfr Cantillon e.a., 2009¹³⁶). 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 vormgeven en het gaat om de wijze waarop we invulling geven aan de notie

136

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

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 samenwonen. 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 socialezekerheidsstelsel 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 samenwonen 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 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 kangoeroewonen 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 samenwonen 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 samenwonen 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, worden 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 samenwonen te kiezen. Zoals ook aangegeven wordt in het Tweejaarlijkse Verslag, is het gevolg dat mensen zich beperkt voelen in hun keuze, in de eerste plaats mensen die afhankelijk zijn van een uitkering. Een eventueel samenwonen met een partner, meerderjarige kinderen, familieleden en/of lotgenoten wordt gehypothecerd 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 samenwonen 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 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 geactualiseerd¹³⁷. 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 leeflooncategorïeën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen” (2015). Ook deze studie was besteld door de POD Maatschappelijke Integratie¹³⁸. 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. 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)¹³⁹ 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 worden 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.

¹³⁷ https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/studie_solidair_wonen.pdf

¹³⁸ https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/leeflooncategorïeën_nl.pdf

¹³⁹ Cfr supra

Aan het werk

Uit wat hiervoor bij de problematiek beschreven werd, kunnen we ervan uitgaan dat de kwestie van samenwonen 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 een beroep kunnen doen op residentiële opvang. 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 samenwonen 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 beide 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 één moment één 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 dat mogelijk te maken. De discussie over samenwonen mag bijgevolg niet ingekapseld worden in een financieel-technische discussie, de vraag blijft hoe we iedereen een voldoende hoog minimuminkomen garanderen, 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.

2. Verslag van de werkgroepen

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

In deze tekst brengen we verslag uit van de uitwisselingen in de vier werkgroepen van de reflectievoormiddag, die in goede banen werden geleid door Marie Bourgeois (*Cellule autonome d'avis en développement durable du Service Public de Wallonie*), Naima Charkaoui (Kinderrechtencommissariaat), Olivier Gillis (*Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad*) en Bart Vandamme (De federale Ombudsman). De werkgroepen boden de deelnemers de kans om te reageren op de presentaties van de verschillende sprekers. De bedoeling was vooral om samen na te denken over mogelijke oplossingspistes voor de problemen die het statuut samenwonende met zich meebrengt, zonder exhaustiviteit na te streven.

Opdat dit verslag meer zou zijn dan een transcriptie, kozen we ervoor om de inhoud uit de vier werkgroepen samen te voegen. We geven in de eerste plaats weer wat we hebben opgetekend tijdens de werkgroepen. De geformuleerde pistes zijn van heel verschillende aard, soms aanvullend, soms tegenstrijdig. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede neemt hier geen standpunt in. Daarnaast proberen we de verstaanbaarheid en de leesbaarheid van het verslag te verhogen door de besproken kwesties te structureren, te situeren en - waar nodig voor een goed begrip - verbanden te leggen met de informatie die de sprekers aanleverden.

We zoemen eerst in op enkele fundamentele beschouwingen bij het statuut samenwonende. Hieraan koppelen we de eerder algemene aanbevelingen die uit de werkgroepen naar voren kwamen (1). Vervolgens staan we stil bij de regelgeving rond samenwonen, zowel bij de bepaling ervan in verschillende wetgevingen als bij de interpretatie en toepassing ervan (2). Daarna bekijken we de impact van het statuut samenwonende op verschillende levensdomeinen: op het inkomen van mensen (3), op hun gezinsleven (4), op hun mogelijkheden om een woning te delen (5). Tenslotte brengen we het statuut samenwonende in verband met solidariteit (6). We leiden deze verschillende punten in op basis van de vaststellingen in de werkgroepen. De focus ligt echter steeds op de pistes die werden aangereikt om de problemen die zich stellen aan te pakken. Twee senatoren woonden de hele reflectievoormiddag bij. Het verslag van de werkgroepen eindigt met de aanbevelingen die senatoren Steven Vanackere en François Desquesnes het meest opvielen of aanspraken tijdens de werkgroepen die ze volgden (7).

1. Fundamentele beschouwingen

De deelnemers aan de werkgroepen bevestigen dat de invoering van de categorie samenwonende in de werkloosheidsverzekering getuigt van een redenering die niet strookt met de solidaire verzekeringslogica van de sociale zekerheid. Iedereen die sociale bijdragen betaalt, zou recht moeten hebben op dezelfde uitkering, los van zijn gezinssituatie. Maar ook in andere takken van de sociale bescherming en op andere beleidsdomeinen installeert het statuut samenwonende een ongelijkheid of onrechtvaardigheid tussen mensen: zowel tussen werkenden en uitkeringsgerechtigden als tussen rechthebbenden onderling op basis van hun gezinssituatie, waarvan vooral mensen in armoede en vrouwen de dupe zijn. Er wordt ook opgemerkt dat rekening houden met iemands gezinssituatie – inclusief de controle daarvan - haaks staat op de individuele vrijheid en het recht op privacy. Op deze manier holt het statuut samenwonende het systeem van sociale bescherming uit. De gecreëerde perceptie dat alle uitkeringsgerechtigden sociale fraude plegen, versterkt deze indruk nog, stellen de deelnemers.

Tijdens de werkgroepen werden de volgende algemene aanbevelingen of aandachtspunten geformuleerd:

- Aanpassingen aan de regelgeving rond het statuut samenwonende dienen in het teken te staan van een verbetering van de situatie van mensen. Ze ‘mogen er niet op achteruit gaan’. Deze aanbeveling sluit aan bij het standpunt van Johan Vandenbussche, namelijk dat het recht op een menswaardig bestaan het ultiem baken is voor een degelijke reflectie over het statuut samenwonende.
- Alleen wettelijke bepalingen kunnen willekeur tegengaan. Ze moeten duidelijk naar alle betrokkenen gecommuniceerd worden zodat ze correct kunnen toegepast worden.
- Het is wenselijk te werken aan algemene oplossingen voor de problemen die het statuut samenwonende met zich meebrengt, in plaats van oplossingen te zoeken voor een specifieke groep mensen. Zo niet wordt het systeem - en de controle op de ingevoerde uitzonderingen - nog complexer. Het is nodig af te stappen van een beleid dat slechts ad hoc oplossingen voorziet voor de problemen of slechts aan symptoombestrijding doet.
- Een wettelijke hervorming van het statuut samenwonende moet gepaard gaan met een heropwaardering van de sociale bescherming als het instrument bij uitstek om de rechten van mensen te realiseren en iedereen een menswaardig bestaan te garanderen. Dit veronderstelt ook een mentaliteitsverandering. De vrees voor tewerkstellingsvallen moet plaats maken voor de overtuiging dat wanneer mensen een voldoende hoge uitkering krijgen, ze als burgers zullen participeren aan de samenleving. Daarnaast dient solidariteit bevorderd te worden in plaats van afgestraft. Alleen zo is het mogelijk zorg te organiseren, welzijn te genereren en kosten te besparen.
- Bij het uitwerken van oplossingen is het belangrijk om een onderscheid te maken tussen aanbevelingen op kortere en langere termijn.
- Ongewenste perverse effecten van aanpassingen aan de regelgeving rond het statuut samenwonende moeten vermeden worden.

Verschillende deelnemers pleiten voor de afschaffing van het statuut samenwonende. Omdat deze notie verschillende ladingen denkt, wordt deze aanbeveling op verschillende manieren ingevuld:

- Er bestaat geen categorie samenwonende meer, noch in de sociale zekerheid noch in de sociale bijstand. Alleen de categorieën ‘persoon met gezinslast’ en ‘alleenstaande’ blijven bestaan.
- Alleenstaanden en samenwonenden krijgen hetzelfde bedrag aan leefloon uitgekeerd. Een berekening binnen het OCMW van Mechelen toont aan dat de meerkost van deze maatregel beperkt is (voor +/- 1000 leefloners in Mechelen zou het een meerkost van 150 000€/maand betekenen).
- In de aanloop naar een afschaffing van het statuut samenwonende, is een volledige budgettaire evaluatie van de kosten en de baten van zo’n afschaffing, in alle systemen, aangewezen. Deelnemers willen weten wat de overheid zou winnen bij het wegvallen van de kosten voor de controle op sociale fraude, door de verhoogde koopkracht van mensen wanneer ze over een hoger inkomen beschikken, door het vrijkomen van woningen, door meer warme solidariteit tussen mensen, door meer zorg en welzijn, enzovoort.
- Er wordt een belangrijke voorwaarde meegegeven bij deze aanbevelingen, namelijk de finaliteit om ‘erop vooruit te kunnen gaan’. Dit betekent dat een afschaffing van het statuut samenwonende niet gepaard mag gaan met inkomensverlies voor bepaalde rechthebbenden. Er mag dus bijvoorbeeld geen gelijkschakeling van bedragen naar beneden gebeuren.

Er zijn ook deelnemers die voorstander zijn van een individualisering van rechten. Dit wil zeggen dat de bestaande categorieën van gezinssituaties en de afgeleide rechten (dit zijn rechten die iemand heeft via de verwantschap met een rechthebbende) vervangen worden door eigen rechten. Het houdt ook in dat de controles van de gezinssituatie van rechthebbenden wegvallen waardoor middelen vrijkomen.

Tegelijk worden bij deze piste vragen gesteld:

- Wat gebeurt er voor mensen die geen eigen of individuele rechten kunnen laten gelden, bijvoorbeeld jongeren zonder werk of vrouwen ten laste van hun echtgenoot?
- Wanneer iedereen op hetzelfde tarief recht heeft, hoe kan er dan rekening worden gehouden met ieders individuele situatie, met ieders individuele behoeften? Bijvoorbeeld met mensen die er echt alleen voor staan of die een ernstige ziekte of handicap hebben.

2. Regelgeving

Tijdens de werkgroepen viel opnieuw op hoe groot de verschillen zijn in de manier waarop gezinssituaties worden gedefinieerd en in de manier waarop deze definities in de praktijk worden geïnterpreteerd en toegepast. Zo geven de deelnemers bijvoorbeeld aan dat het niet gelijk is met wie je samenwoont. Soms wordt er een onderscheid gemaakt tussen kinderen en ouders, verwanten in een bepaalde graad en anderen. Soms wordt er gekeken naar de affectieve aard van de relatie tussen samenwonenden, soms niet.

Ook de verificatie of controle van iemands gezinssituatie gebeurt erg verschillend. De ene keer baseert men zich op de officiële gezinssamenstelling zoals genoteerd in de bevolkingsregisters (= administratieve situatie). Soms bestaat de mogelijkheid van een feitelijke rechtzetting. In het kader van de uitkeringsverzekering (ziekte en invaliditeit) bijvoorbeeld kan de verzekerde aan de hand van bewijsstukken aantonen dat de feitelijke toestand afwijkt van de gegevens in de bevolkingsregisters. Dit betekent in concreto dat een verzekerde die administratief samenwoont toch als alleenstaande kan beschouwd worden als hij kan bewijzen dat hij geen gemeenschappelijk huishouden voert met de medebewoners maar in staat voor zijn eigen levensonderhoud (en dus economisch en financieel onafhankelijk is) (zie de presentatie van Clara Arbesu). De andere keer wordt onmiddellijk en alleen gekeken naar de feitelijke gezinssituatie. Dat kan gebeuren via een verklaring op eer die nadien gecontroleerd kan worden, zoals in de werkloosheidsregeling, of via een sociaal onderzoek, zoals bij de OCMW's.

De deelnemers herhalen de grote verschillen die er bestaan tussen OCMW's onderling en tussen maatschappelijk werkers binnen eenzelfde OCMW. Maar ze wijzen ook op de grote verschillen tussen het optreden van wijkagenten. Wanneer zij iemands gezinssamenstelling controleren in functie van een inschrijving in de bevolkingsregisters, registreren ze niet allemaal hetzelfde. In beide gevallen wordt de wet niet uniform toegepast. Deze grote diversiteit, zowel in definities als in de toepassing ervan, zorgt voor ongelijkheden tussen rechthebbenden en voor rechts- en bestaansonzekerheid.

Vele deelnemers aan de werkgroepen dringen aan op een correcte en uniforme toepassing van de bestaande regelgeving in verschillende beleidsdomeinen zodat rechthebbenden hun rechtmatig tarief als alleenstaande kunnen bekomen en behouden. Dit veronderstelt:

- Duidelijke en toepasbare richtlijnen en criteria waarmee wijkagenten, sociaal werkers van OCMW's ... kunnen bepalen of er al dan niet sprake is van een feitelijk gezin. Zoals Johan Vandenbussche en Nicolas

Bernard stelden, kan de rechtspraak hier als referentiepunt gelden en houvasten bieden om bestaande praktijken te bevestigen of te veranderen.

- Meer controle op de praktijken en beslissingen van OCMW's en lokale besturen in plaats van op de gezinssituatie van rechthebbenden.

Anderen benadrukken dat het belangrijk is een stap verder te zetten en werk te maken van een verfijning en afstemming van de regelgevingen om rechthebbenden meer rechtszekerheid te bieden. Deze aanbeveling ligt in de lijn van het streven naar administratieve vereenvoudiging en de strijd tegen non-take-up van rechten. Tegelijk wordt benadrukt dat mensen geen rechten mogen verliezen, dat ze er niet op achteruit mogen gaan. Er is bijgevolg nood aan:

- striktere en hanteerbare definities van de verschillende gezinscategorieën;
- uniformiteit over verschillende reglementeringen heen;
- coördinatie en coherentie tussen verschillende beleidsniveaus en -domeinen;
- aandacht voor verstaanbare taal.

Zolang er geen harmonisatie is gebeurd, zo wordt opgemerkt, is het nodig rekening te houden met de overgang van rechthebbenden van de ene categorie naar de andere als gevolg van een transitie tussen verschillende regelgevingen. In dit geval dienen er overgangsmaatregelen te worden voorzien.

In navolging van de presentatie van Nicolas Bernard stellen enkele deelnemers ook voor om het begrip gezinssituatie aan te passen aan de huidige nieuwe samenleefvormen. Mogelijke pistes zijn:

- Garanderen dat de officiële gezinssamenstelling de feitelijke gezinssituatie reflecteert.
- De inschrijving in het bevolkingsregister loskoppelen van de bepaling van de gezinssamenstelling. Dit kan door subnummering toe te laten wanneer er sprake is van collectief wonen of andere nieuwe woonvormen. Een andere mogelijkheid is om een referentiepersoon per adres aan te duiden in plaats van een gezinshoofd.

3. Inkomen

Het grootste probleem van het statuut samenwonende is dat uitkeringsgerechtigden die samenwonen financieel benadeeld worden ten opzichte van alleenstaanden. Tijdens de werkgroepen werd opgemerkt dat uitkeringsgerechtigden (ook alleenstaanden) zich sowieso reeds in een kwetsbare situatie bevinden omdat de meeste uitkeringen onder de armoedegrens (60 % van het mediaan beschikbaar inkomen op individueel niveau) liggen. Voor de deelnemers legt de problematiek van samenwonen overduidelijk de vraag naar een menswaardig inkomen bloot. Ze vragen ook aandacht voor mensen die werken en slechts over een laag inkomen beschikken of die een uitkering combineren met een loon (werkende armen).

Omdat uitkeringen aan het tarief voor samenwonenden erg laag zijn, hanteren sommige OCMW's verschillende strategieën om cliënten toch een menswaardig inkomen te geven. Ze zetten bijvoorbeeld eigen middelen in om samenwonenden aanvullende maatschappelijke ondersteuning toe te kennen bovenop hun leefloon. Sommige OCMW's baseren zich hiervoor op de referentiebudgetten, een instrument van het Centrum voor budgetadvies en -onderzoek (CEBUD).

In de werkgroepen werden veel vragen gesteld bij de redenering die achter de financiële impact van samenwonen schuilgaat. Er wordt immers verondersteld dat samenwonen een schaalvoordeel oplevert, dat een lagere uitkering rechtvaardigt. Volgens de deelnemers aan de werkgroepen wordt dit schaalvoordeel overdreven. Ze wijzen onder andere op persoonlijke kosten (gezondheid, hygiëne ...) die persoonlijk blijven. Om het verschil in het uitkeringstarief voor alleenstaanden en samenwonenden te verkleinen, werden reeds enkele maatregelen genomen. Clara Arbesu deelde mee dat er tijdens het tijdvak van primaire arbeidsongeschiktheid (dit is gedurende de eerste 12 maanden van de arbeidsongeschiktheid) een gelijkschakeling naar boven is gebeurd voor samenwonenden, met als resultaat dat alle categorieën het eerste jaar 60 % van hun gederfd brutodagloon (met toepassing van een loonplafond) ontvangen. Claire De Haan gaf aan dat binnen de werkloosheidsverzekering de bedragen voor samenwonenden meer gestegen zijn dan voor de andere gezinscategorieën.

Er werd ook een verband gelegd met de fiscaliteit, waar een volledige decumul van inkomsten voor gehuwden en wettelijk samenwonenden geldt. Dit wil zeggen dat de belastbare inkomsten van elke echtgenoot/wettelijk samenwonende partner afzonderlijk worden vastgesteld. Deelnemers vragen zich af waarom dezelfde redenering niet gevolgd kan worden voor het statuut samenwonende. Anderen merken op dat de fiscaliteit niet steeds een goed voorbeeld is. Het fiscaal voordeel van het huwelijksquotiënt bijvoorbeeld, geldt niet voor feitelijk samenwonenden.

Voor de deelnemers aan de werkgroepen is het prioritair dat iedereen, ongeacht de gezinssituatie, een menswaardig inkomen heeft. Er zijn verschillende pistes geopperd om dit op korte en lange termijn te realiseren:

- OCMW's die samenwonende cliënten een menswaardig inkomen geven via de aanvullende maatschappelijke steun financieel ondersteunen met federale middelen.
- Zolang de verschillende gezinscategorieën bestaan, rekening houden met de overgang van rechthebbenden van de ene categorie naar de andere en met de transities tussen verschillende regelgevingen, zodat de financiële impact van de categorieverandering beperkt blijft. Dit kan door overgangsmaatregelen in te voeren. Zo kunnen er uitzonderingen worden voorzien, zoals de categorie 'bevoorrechte samenwonende' bij de werkloosheidsuitkeringen en de categorie 'gelijkgestelde alleenstaande' binnen de uitkeringsverzekering (ziekte en invaliditeit). Ook in de studie over de aanpassingen van de leeflooncategorieën op vraag van de POD Maatschappelijke Integratie staan voorstellen voor overgangsmaatregelen (zie de presentatie van Sandrine Diericx).
- Deelnemers stellen ook voor om de berekening van het inkomen van het huishouden te baseren op een jaargemiddelde in plaats van op een bepaald moment. Zo wordt de financiële impact van het behoren tot een bepaalde categorie afgevlakt.
- De werkelijke schaalvoordelen bij samenwonen berekenen en het bedrag van de uitkering hieraan aanpassen.
- Onderzoeken wat iemand - in verschillende gezinssituaties - nodig heeft om menswaardig te leven en de bedragen van de uitkeringen voor de verschillende gezinscategorieën hieraan aanpassen.
- Het uitkeringsbedrag voor samenwonenden verhogen zodat het verschil met alleenstaanden kleiner wordt.

- Het systeem van de sociale zekerheid en sociale bijstand versterken/hervormen om voor iedereen een menswaardig leven mogelijk te maken. Dit betekent bijkomende middelen investeren in de sociale bescherming.
- De uitkeringen optrekken boven de armoedegrens. Het is nodig om hierbij rekening te houden met de aard van de uitkering, of ze inkomensvervangend dan wel kostendekkend is.
- Een basisinkomen invoeren voor iedereen. Volgens de voorstanders van dit idee, laat een basisinkomen toe dat mensen weten waar ze financieel aan toe zijn en welke basis ze hebben om hun leven vorm te geven. Tegelijk kunnen sociaal werkers zich toeleggen op hun eigenlijke werk van maatschappelijke integratie gericht op de versterking van autonomie in plaats van cliënten te moeten controleren.

4. Gezin

De deelnemers aan de werkgroepen vinden het ontstellend dat het statuut samenwonende mensen die als gezin samenwonen in de problemen brengt. Ze bevestigen dat de relatie- en gezinsvorming onder druk komt te staan, van het prille samenwonen over de vorming van nieuw samengestelde gezinnen tot het in huis nemen van een zorgbehoevende ouder. De regelgeving kan daarnaast ook leiden tot breuken in het gezin, denk aan koppels die uit elkaar gaan om het financieel minder slecht te hebben of aan een verstoorde relatie tussen ouders en hun kinderen eens deze meerderjarig zijn. Ouders dreigen immers financieel afhankelijk te worden van hun kinderen vanaf het ogenblik dat deze een eigen (vervangings-)inkomen ontvangen. De jongeren krijgen op hun beurt niet de kans een toekomstproject op te bouwen. Er wordt ook gewezen op de impact van het verlaten van een instelling, bijvoorbeeld de gevangenis, op de gezinssituatie en dus ook op de hoogte van de uitkeringen van de gezinsleden.

Tegelijk bleek uit de presentaties van de sprekers dat er mogelijkheden zijn om de regelgeving aan te passen bij bepaalde veranderingen of evoluties binnen gezinnen. Zo bevat de studie over de aanpassing van de leeflooncategorieën, waarover Sandrine Diericx sprak, verbetervoorstellen voor transitieperiodes en tijdelijke situaties. Uit de presentatie van Claire De Haan leren we dat in de werkloosheidsregeling een ouder tot de categorie persoon met gezinslast blijft behoren gedurende de eerste 12 maanden nadat zijn kind werk heeft gevonden, ongeacht diens inkomen. Deze situatie is onbeperkt in de tijd voor inkomens en vervangingsinkomens onder een bepaalde grens. Bovendien wordt een samenwonend persoon die wordt opgesloten en geen inkomen meer ontvangt, gedurende de eerste 12 maanden van de hechtenis nog steeds als lid van het gezin beschouwd, zodat de persoon die alleen overblijft de uitkeringscategorie 'werknemer met gezinslast' kan genieten en de financiële impact beperkt is.

De deelnemers in de werkgroepen vinden het belangrijk dat gezinnen als gezin ondersteund worden en kunnen genieten van een menswaardig inkomen. Dat vereist specifieke aandacht want niet alle maatregelen die tijdens de reflectievoormiddag werden voorgesteld, betekenen ook automatisch een oplossing voor gezinnen. Sommigen vragen daarenboven om individuele uitkeringen die rekening houden met het aantal kinderen (gezinsgemoduleerd). De categorie persoon met gezinslast doet dat momenteel niet, wat deze deelnemers problematisch vinden. Kinderen brengen immers kosten met zich mee, die niet door de kinderbijslag worden gedekt.

5. Huisvesting

Tegen de achtergrond van de crisis op de huisvestingsmarkt, tekent de problematiek van het statuut samenwonende zich nog sterker af. Deze vaststelling werd gedeeld in de werkgroepen. De moeilijke toegang tot een degelijke en betaalbare woning zet mensen er onder andere toe aan om samen te gaan wonen om de kosten te drukken. Omdat ze hiervoor financieel afgestraft worden, kunnen er perverse effecten optreden: woningen worden 'fictief' bewoond waardoor het beschikbaar aanbod nog verkleint, er is een risico op misbruik door huisjesmelkers ... Daarnaast wijzen de deelnemers aan de werkgroepen op bestaande vormen van collectief wonen en op de opkomst van nieuwe trends in samenleef- en samenwoonvormen, zoals cohousing, zorg- of kangoeroewonen en colocation. Ook in deze gevallen kan het statuut samenwonende grote gevolgen hebben voor het inkomen van uitkeringsgerechtigden.

In de werkgroepen werd gesteld dat de wetgeving over ruimtelijke ordening niet langer is aangepast aan deze nieuwe woonvormen. Zo bestaat er een vergunningsplicht voor het opdelen van een woning in aparte wooneenheden (behalve voor zorg- of kangoeroewonen). Niet alle gemeenten kennen echter aparte huisnummers toe aan aparte wooneenheden. Volgens de deelnemers zijn er lokale overheden die op deze manier vormen van samenwonen belemmeren om armoede van hun grondgebied te verdrijven. Daarnaast signaleren ze dat mensen die huur innen voor een kamer die ze verhuren, extra belast worden. Nochtans kan het verhuren van leegstaande kamers bijdragen aan de oplossing van de wooncrisis.

Vele deelnemers aan de werkgroepen pleiten voor een uniforme toepassing van de wetgeving over ruimtelijke ordening. Ze wijzen erop dat het noodzakelijk is dat alle gemeenten op dezelfde manier moeten toelaten dat woningen worden opgedeeld in aparte wooneenheden waaraan aparte huisnummers toegekend worden. Op die manier kunnen arbitraire en verschillende praktijken voorkomen worden.

Anderen vragen een aanpassing van de bestaande regelgeving:

- voor nieuwe, alternatieve, collectieve woonvormen. Door ze bijvoorbeeld officieel te laten registreren, door een subnummering te voorzien, door wijkagenten te informeren dat bewoners als alleenstaande moeten ingeschreven worden, door de regelgeving voor rusthuizen uit te breiden naar andere vormen van collectief wonen¹⁴⁰.
- in het geval van tijdelijk onderkomen. Zie bijvoorbeeld de studie over de aanpassing van de leeflooncategorieën waarin enkele overgangsmaatregelen zijn uitgewerkt voor mensen die tijdelijk bij derden verblijven.

Een ander voorstel uit de werkgroepen is om de toekenning van de categorie alleenstaande uit te breiden naar een grotere groep mensen, onder wie:

- huurders binnen de sociale huisvesting;
- bewoners van woningen verhuurd door SVK's en via/door tussenkomst van andere sociale organisaties (bijvoorbeeld capteurs de logement ...);

¹⁴⁰ **Ter info:** het verhoogde basisbedrag van de IGO wordt toegekend als de aanvrager alleenstaande is, dit wil zeggen als hij zijn hoofdverblijfplaats niet met anderen deelt. Maar ook personen die werden opgenomen in een RVT of MPI instelling krijgen het verhoogde bedrag.

- bewoners binnen projecten met een label solidair wonen;
- bewoners binnen projecten waarvoor verenigingen garant staan dat het om alleenstaanden gaat. Dit sluit aan bij de aanbeveling van Nicolas Bernard om de wettelijke mogelijkheden van verenigingen te versterken om het statuut alleenstaande te bevestigen. Hier wordt opgemerkt dat een private stichting wellicht de optimale juridische vorm is om onroerend goed te beheren dat gebruikt wordt voor een duurzaam project voor samenwonen.
- mensen die samen huren. Wanneer een contract 'colocation' decretaal voorzien is, is het logisch dat dit garant staat voor de toekenning van het statuut alleenstaande.

6. Solidariteit

Een belangrijke kritiek op het statuut samenwonende is dat individuen en gezinnen die solidair willen zijn met familieleden, vrienden en lotgenoten door hen (tijdelijk) onderdak te verschaffen, financieel gestraft worden. De deelnemers aan de werkgroepen vinden dat niet logisch, solidariteit zou juist aangemoedigd moeten worden. Enkelens klagen ook aan dat vormen van zorg opnemen voor anderen (bijvoorbeeld mantelzorg) enerzijds worden aangemoedigd in het kader van de vermaatschappelijking van de zorg, maar anderzijds financieel worden ontmoedigd. Ze wijzen erop dat het belangrijk is om samen welzijn te creëren, wat bovendien kostenbesparend kan zijn.

Daarnaast wordt er ook aan herinnerd dat het systeem van sociale bescherming gebaseerd is op solidariteit. De notie van 'personen ten laste' zit ingebakken in het systeem. Dit betekent onder andere dat partners zonder inkomen en kinderen ten laste via afgeleide rechten (niet-eigen rechten) dezelfde bescherming kunnen genieten als de rechthebbende/titularis. Het onderscheid tussen verschillende categorieën gezinssituatie heeft dus ook voordelen.

Ook in zijn presentatie verwees Johan Vandenbussche naar deze verschillende vormen van solidariteit. Er is de 'warme' solidariteit, de tussenmenselijke relaties die bijdragen tot de zorg voor elkaar, en de 'koude' solidariteit van de sociale bescherming als institutioneel kader die een menswaardig bestaan voor iedereen garandeert. Belangrijk is de 'koude' solidariteit, die in de vorm van onze Sociale Zekerheid rechten toekent aan mensen, te garanderen, daarbij rekening houdend met de 'warme' solidariteit die constant in beweging is.

In de werkgroepen wordt ervoor gepleit om zowel de koude als de warme solidariteit niet alleen in theorie te promoten, maar mogelijk te maken en (financieel) te ondersteunen in het dagelijks leven van mensen.

7. Verbetervoorstellen van de aanwezige senatoren

Senator Steven Vanackere voelt zich geïnterpelleerd door de schizofrenie in de regelgeving. Iedereen is voor warme solidariteit, verbondenheid en vermaatschappelijking van de zorg. Maar wanneer mensen dit in realiteit omzetten, krijgen ze een lagere uitkering. Tegelijk merkt hij op dat we een zeker rechtvaardigheidsidee niet uit het oog mogen verliezen. Mensen die er echt helemaal alleen voor staan, moeten op extra solidariteit van de maatschappij kunnen rekenen. Het extra wat men voor de enen doet, kan natuurlijk altijd worden gezien als een te weinig voor de anderen, maar het is niet abnormaal dat voorrang wordt gegeven aan wie niet alleen kwetsbaar maar ook geïsoleerd is. Goede oplossingen voor de regelgeving rond samenwonen zullen zich in het spanningsveld bevinden tussen de nood aan rechtvaardigheid enerzijds en het belang van solidariteit tussen

mensen anderzijds. De Senaat is uitermate geschikt om te bekijken hoe dit dilemma wordt opgelost in andere Europese regelgevingen.

De senator neemt aan dat er juridische oplossingen mogelijk zijn om aan te tonen dat mensen niet echt samenwonen. Dit kan perspectieven bieden voor degenen die op hetzelfde adres wonen, maar toch zelfstandig leven. Tegelijk stelt hij vast dat deze antwoorden voorbijgaan aan degenen die niet willen bewijzen dat ze niet samenwonen maar juist in relatie willen leven. Hij besluit dat we niet alleen op zoek mogen gaan naar manieren om de mogelijkheden om 'niet echt samen te wonen' te verbreden. Het is nodig ons de voorafgaande vraag te stellen: waarom is het een probleem wanneer mensen samenwonen? Hij stelt in eerste instantie voor om het probleem minder acuut te maken door het financieel verschil tussen alleenstaanden en samenwonenden te verkleinen.

Daarnaast lijkt het hem belangrijk te streven naar coherentie tussen de verschillende definities die de verschillende overheden hanteren opdat deze niet teveel van elkaar afwijken of strijdig zijn met elkaar. Hij benadrukt dat oplossingen ook de verstaanbaarheid moeten verhogen, zowel voor de mensen zelf als voor de sociale diensten en de publieke opinie.

Senator François Desquesnes is geraakt door de nefaste impact van de bestaande regelgeving rond samenwonen op verschillende vlakken: ze is contraproductief voor nieuwe vormen van samenwonen en -leven, ze vergroot de bestaansonzekerheid van mensen, ze leidt tot oneigenlijk gebruik van beschikbare woningen, ze ondermijnt haar eigen effectiviteit door toenemende complexiteit, ze heeft perverse effecten op persoonlijke en gezinsrelaties. Volgens hem maken al deze elementen het noodzakelijk om het bedrag van de uitkeringen voor samenwonenden te verhogen zodat de kloof tussen de bedragen voor samenwonenden en alleenstaanden sterk verkleint. Hij vraagt hierbij aandacht voor de financiële kost en voor het risico van tewerkstellingsvallen, waarover in de werkgroepen minder is gesproken. Misschien dringt zich zelfs een afschaffing van de logica achter de regelgeving voor samenwonen op, een afschaffing van het statuut samenwonende.

Op korte termijn stelt de senator voor om de aandacht te vestigen op de notie van gezinssamenstelling. Uit de voormiddag is immers gebleken dat de vaststelling van de samenstelling van een gezin een fundamentele kwestie is die iedereen aanbelangt. Het heeft bovendien gevolgen voor het geheel van rechten van personen die een beroep doen op een werkloosheidsuitkering, sociale bijstand of ondersteuning in functie van hun gezondheid, huisvesting, enzovoort. Volgens de senator is het essentieel de notie van gezinssamenstelling uit te klaren, te wijzen op de potentiële gevolgen ervan en te informeren over de mogelijkheden om de vaststelling van gezinssamenstelling aan te vechten. En dit zowel voor de betrokken burgers, als voor de beroepskrachten die ermee te maken krijgen (wijkagenten, actoren binnen de huisvesting en de ruimtelijke ordening, OCMW's ...), als voor de verschillende beleidsniveaus. Als interfederale instelling is de Senaat goed geplaatst om werk te maken van de kwestie van samenwonen.

Perspectieven

De regelgeving rond samenwonen is erg ingewikkeld, net zoals de impact ervan op verschillende aspecten van het leven van rechthebbenden op een uitkering, sociale bijstand of een sociale correctie. De reflectievoormiddag ‘voorbij het statuut samenwonende’ heeft deze complexiteit bevestigd en opnieuw onder de aandacht gebracht. Daarnaast is zowel uit de bijdragen van de sprekers als uit de werkgroepen duidelijk geworden dat er geen eenvoudige oplossing bestaat voor deze gecompliceerde regelgeving en praktijk.

Er staan immers verschillende doelstellingen op het spel, die tegelijk sterk met elkaar verweven zijn: de garantie op een menswaardig bestaan voor iedereen, het recht op een degelijke en betaalbare woning, de erkenning van nieuwe samenwoon- en samenleefvormen, de mogelijkheid om in gezin te leven, de bescherming van mensen in een kwetsbare situatie, de nood aan onderlinge solidariteit ... Niet elk verbetervoorstel betekent een oplossing voor al deze aspecten van de problematiek. Zo zal een uitbreiding van het statuut alleenstaande naar solidaire woonprojecten geen verschil maken voor een koppel of een gezin dat in een eengezinswoning woont; een duidelijkere regelgeving rond gezinssamenstelling kan een oplossing betekenen voor mensen die samen willen huren, maar verandert niets voor een gezin; een verhoging van de uitkeringen voor samenwonenden zal de uitkeringen niet optrekken tot boven de armoedegrens; overgangsmaatregelen (zoals voor meerderjarige jongeren die bij hun uitkeringsgerechtigde ouders wonen) hebben hun nut gedurende een bepaalde periode maar nemen de ongelijkheden met jongeren die jarenlang thuis kunnen blijven wonen niet weg.

Tijdens de reflectievoormiddag werden oplossingspistes van verschillende aard geformuleerd, zowel op kortere als op langere termijn. Zo kan een correcte toepassing van de bestaande regelgeving een stap vooruit betekenen voor degenen die rechtmatig tot de categorie alleenstaande behoren. Het is ook duidelijk geworden dat verschillende regelgevingen van elkaar kunnen leren door te streven naar een gelijkschakeling tot het ‘beste’ uit de verschillende regelgevingen: denk aan een gelijkschakeling van de bedragen naar boven, aan bepaalde tussencategorieën of overgangsmaatregelen of aan de bepaling wiens inkomen voor welk deel wordt meegerekend. Tegelijk werd ook gewezen op het belang van een meer alomvattende hervorming van het statuut samenwonende, zoals een actualisering van de bepaling van de gezinssamenstelling of een afschaffing van het statuut samenwonende. De bakens voor een verdere reflectie over het statuut samenwonende zijn: menswaardigheid, solidariteit en rechtvaardigheid.

Er tekenen zich alvast twee interessante perspectieven af. In opvolging van het onderzoek uitgevoerd door HIVA, zetten het kabinet van de minister voor Maatschappelijke Integratie en de POD Maatschappelijke Integratie de reflectie verder, door onder andere de systemen voor sociale bescherming van andere lidstaten van de Europese Unie te analyseren. Het denkwerk over het statuut samenwonende wordt ook verdergezet binnen de FOD Sociale Zekerheid, met verschillende experts per tak van de sociale zekerheid en vanuit verschillende invalshoeken (juridisch, sociologisch, economisch ...), om een globaal overzicht van de problematiek te krijgen.



Service de lutte contre la pauvreté,
la précarité et l'exclusion sociale

Steunpunt tot bestrijding van armoede,
bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Dienst zur Bekämpfung von Armut, prekären
Lebensumständen und sozialer Ausgrenzung

STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

Koningsstraat 138, 1000 Brussel



WWW.ARMOEDEBESTRIJDING.BE



@Luttepauvrete