

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

27 november 2024

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

**betreffende de afstemming
van de uitkeringen voor samenwonenden
op die voor alleenstaanden**

(ingediend door de heer François De Smet)

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

27 novembre 2024

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

**relative à l'alignement des allocations
pour cohabitants sur les allocations
pour personnes isolées**

(déposée par M. François De Smet)

N-VA	: Nieuw-Vlaamse Alliantie
VB	: Vlaams Belang
MR	: Mouvement Réformateur
PS	: Parti Socialiste
PVDA-PTB	: Partij van de Arbeid van België – Parti du Travail de Belgique
Les Engagés	: Les Engagés
Vooruit	: Vooruit
cd&v	: Christen-Democratisch en Vlaams
Ecolo-Groen	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
Open Vld	: Open Vlaamse liberalen en democraten
DéFI	: Démocrate Fédéraliste Indépendant

Abréviations dans la numérotation des publications:		Afkorting bij de nummering van de publicaties:	
DOC 56 0000/000	Document de la 56 ^e législature, suivi du numéro de base et numéro de suivi	DOC 56 0000/000	Parlementair document van de 56 ^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA	Questions et Réponses écrites	QRVA	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV	Version provisoire du Compte Rendu Intégral	CRIV	Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV	Compte Rendu Analytique	CRABV	Beknopt Verslag
CRIV	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)	CRIV	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaalde beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN	Séance plénière	PLEN	Plenum
COM	Réunion de commission	COM	Commissievergadering
MOT	Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)	MOT	Moties tot besluit van interpellaties (beigegekleurig papier)

TOELICHTING

DAMES EN HEREN,

De sociale zekerheid werd ingevoerd na het einde van de Tweede Wereldoorlog, toen de man/vader als de voornaamste kostwinner van het gezin gold. Door socialezekerheidsbijdragen te betalen kon de huisvader zijn gezin beschermen tegen de grillen van het leven en kon hij in zijn hoedanigheid van werkend gezinshoofd dat uit zijn beroepswerkzaamheid inkomsten ontvangt, aanspraak maken op bepaalde directe rechten.

Dat verklaart waarom afgeleide rechten werden gecreëerd, ten gunste van diegenen die met het gezinshoofd samenleven maar zelf niet werken. Die afgeleide rechten worden doorgaans “gezinsstructuregebonden” genoemd. Iemand kan dus alleen op een afgeleid recht aanspraak maken op grond van een huwelijk of verwantschap met een werkende, en soms op grond van samenwoning. Dat leidt tot onrechtvaardigheid en ongelijkheid, in het bijzonder wat vrouwen betreft (zie hieronder).

De afgeleide rechten brengen niettemin onmiskenbare voordelen met zich (bescherming van de wedderhelft in geval van overlijden van het gezinshoofd en ziektekostenverzekering bijvoorbeeld); ze moeten dus worden gevrijwaard.

1. Het statuut van samenwonende: bron van sociale ongelijkheid en discriminatie

Het statuut van samenwonende blijkt heden ten dage aanleiding te geven tot flagrante sociale ongelijkheid en onzekerheid. Het blijkt met name een tastbaar obstakel te vormen voor de daadwerkelijke gelijkheid tussen mannen en vrouwen.

De beginselen van die regeling luiden in wezen als volgt: er worden verschillende socialezekerheidsuitkeringen toegekend naargelang de uitkeringsgerechtigde gezinshoofd, alleenstaande dan wel samenwonende is. Samenwonenden zonder gezinsverantwoordelijkheden ontvangen een lagere uitkering dan alleenstaanden.

Krachtens de huidige werkloosheidsregelgeving hebben twee mensen die hetzelfde aantal jaren voor hetzelfde loon hebben gewerkt en die ook even lang socialezekerheidsbijdragen hebben betaald, recht op onderling verschillende uitkeringen naargelang ze al dan niet alleen wonen (daar het tarief voor alleenstaanden dan wel voor huishoudens wordt toegepast).

DÉVELOPPEMENTS

MESDAMES, MESSIEURS,

La sécurité sociale a été conçue à la fin de la Deuxième Guerre mondiale à une époque où le mari/père constituait le principal soutien financier de la famille. Par le versement de ses cotisations sociales, il pouvait couvrir sa famille contre les aléas de l'existence et bénéficiait de droits directs en qualité de chef de famille qui travaille et qui, dès lors, perçoit des revenus tirés de son activité professionnelle.

Ceci explique la création de droits dérivés en faveur des personnes qui partagent l'existence du chef de famille et qui ne travaillent pas, droits dérivés qui relèvent communément de ce qu'on appelle la “familiarisation des droits”. Un droit dérivé est celui dont dispose une personne uniquement en raison de son mariage ou de son lien de parenté avec un travailleur, et parfois en raison d'une cohabitation. Cela crée des injustices et des inégalités, plus particulièrement envers les femmes (cf. *infra*).

Certes, les droits dérivés génèrent des avantages incontestables (protection du conjoint en cas du décès du chef de ménage ou assurance soins de santé) et doivent être sauvegardés.

1. Le statut de cohabitant en vigueur: source d'inégalité sociale et de discriminations

Le statut de cohabitant apparaît aujourd'hui comme une source d'inégalité sociale flagrante et de précarité, et notamment comme étant un obstacle tangible à l'effectivité de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Les principes de ce régime sont en substance les suivants: il s'agit d'attribuer des allocations de sécurité sociale différentes, selon que l'allocataire est chef de ménage, isolé ou cohabitant. Quant au cohabitant ou à la cohabitante sans charge de famille, il/elle perçoit une allocation inférieure à celle que perçoit la personne isolée.

La réglementation actuelle du chômage prévoit que deux personnes ayant travaillé – et cotisé – pendant le même nombre d'années sur la base d'un même salaire, ont droit à des allocations différentes si l'une habite seule (application du taux “isolé”) ou pas (application du taux “ménage”).

Het tijdschrift *Alter Echos*¹ (nr. 40, februari 2018) heeft aan de orde gesteld dat wanneer twee uitkeringsgerechtigden deel uitmaken van hetzelfde huishouden, hun uitkeringen aanzienlijk lager zijn. De veronderstelling daarbij is dat samenwonenden elkaar steunen en aanzienlijk besparen door samen te leven. De werkloosheidsuitkeringen, maar ook het leefloon, kunnen dus sterk verschillen naargelang van het statuut van de ontvanger.

Hetzelfde geldt voor een uitkeringsgerechtigde die zijn leven deelt met iemand die werkt: ook die uitkeringsgerechtigde zal lagere bedragen ontvangen.

De gevolgen daarvan hoeven niet te verbazen, stelt *Alter Echos*: verlies van economische en financiële onafhankelijkheid (vooral bij vrouwen) en aanzienlijke beperkingen bij het vrij bepalen van de levenswijze.

Het statuut van samenwonende werd ingevoerd in de jaren 1970 en aanvankelijk toegepast op de uitkeringsgerechtigden van het OCMW (1974). Later werd er ook rekening mee gehouden bij de berekening van de werkloosheidsuitkeringen (1980) en de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (1991).

Uit onderzoek nr. 2022-01 van de vereniging Action Vivre Ensemble, getiteld *Statut cohabitant: à quand la fin?*, blijkt dat die regeling in het leven werd geroepen (en vandaag overigens nog steeds wordt toegepast) om de uitgaven van de sociale zekerheid te doen dalen, met als argument dat twee onder hetzelfde dak wonende volwassenen minder kosten en minder uitgaven hebben dan twee alleenwonenden.

Het model waarop het statuut is gestoeld, evenals de wetgeving die erop betrekking heeft, blijken thans erg ver te staan van de sociale situaties die sinds de instelling van de regeling zijn ontstaan (eenoudergezinnen, nieuw samengestelde gezinnen enzovoort).

Tijdens een colloquium in de Senaat in 2018 (zie *Alter Echos*, *op. cit.*) heeft de coördinatrice van het Steunpunt tot bestrijding van de armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting erop gewezen dat het bedoelde statuut alles welbeschouwd veel discriminatie veroorzaakt tussen diegenen die recht hebben op de uitkeringen in kwestie en diegenen die werken en daardoor de vrijheid hebben om manieren te zoeken om minder duur te leven of gewoon om sociale banden te smeden.

¹ Franstalig mediakanaal dat bericht over sociale ongelijkheid in Wallonië en Brussel.

Ainsi, comme le rappelle la revue *Alter Echos*¹ (N° 40, février 2018), dans l'hypothèse où deux allocataires sociaux font partie d'un même ménage, leurs allocations sont diminuées drastiquement. On part du principe que les cohabitants sont solidaires et réalisent des économies importantes du fait de leur vie commune. Les allocations de chômage, mais aussi le revenu d'intégration sociale, varient en fonction du statut de ceux qui les touchent.

La situation vaut également pour un allocataire partageant sa vie avec une personne au travail: l'allocataire verra diminuer les montants qu'il perçoit.

Les conséquences de cette situation sont facilement prévisibles, précise *Alter Echos*: perte d'autonomie économique et financière (surtout pour les femmes) ou encore difficulté sérieuse de choisir librement son mode de vie.

Créé dans les années 70, appliqué dans un premier temps pour les bénéficiaires de l'aide sociale via les CPAS (1974), le statut de cohabitant sera par la suite pris en compte dans le calcul des indemnités de chômage (1980) et des indemnités de maladie-invalidité (1991).

L'analyse 1-2022 de l'association Action Vivre Ensemble intitulée "Statut cohabitant: à quand la fin?" indique que le fondement de cette réglementation, qui est d'ailleurs toujours d'application aujourd'hui, était de réduire les dépenses de sécurité sociale, considérant que deux adultes vivant sous le même toit sont confrontés à moins de frais et dépenses que deux personnes qui vivent seules.

Aujourd'hui, le modèle sur lequel a été conçu ce statut de même que les législations y afférentes, paraissent très éloignés des réalités sociales survenues depuis la création du statut: familles monoparentales, familles recomposées, etc.

La coordinatrice du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, lors d'un colloque organisé au Sénat en 2018 (in *Alter Echos*, *op. cit.*), rappelait que "ce statut crée finalement beaucoup de discriminations entre les personnes qui sont bénéficiaires de ces allocations et les personnes qui travaillent qui peuvent, quant à elles, chercher des manières de vivre moins cher ou, tout simplement, des manières de créer du lien social".

¹ Média francophone informant sur les inégalités sociales en Wallonie et à Bruxelles.

Enkele concrete cijfers

Een leefloongerechtigde kan onder drie categorieën vallen en, naargelang van het statuut, een verschillende uitkering ontvangen. De nettobedragen op 1 maart 2022 waren de volgende:

- samenwonenden: 729,20 euro per maand;
- alleenstaanden: 1093,00 euro per maand;
- samenwonenden met een gezin ten laste: 1478,22 euro per maand.

Volgens dezelfde logica zal een IGO-gerechtigde (de IGO is de inkomensgarantie voor ouderen, dus de sociale uitkering voor 65-plussers die niet over voldoende bestaansmiddelen beschikken) een verschillend bedrag ontvangen naargelang hij gehuwd of samenwonend dan wel alleenstaand is. De brutobedragen op 1 maart 2022 waren de volgende:

- samenwonenden: 876,64 euro per maand;
- alleenstaanden: 1314,96 euro per maand.

2. Is het statuut van samenwonende de afgelopen jaren sterk geëvolueerd?

2.1. Rechtspraak

In een arrest van 9 oktober 2017 verwerpt het Hof van Cassatie een beroep van de RVA tegen een arrest van het arbeidshof van Gent de dato 5 september 2016 inzake samenwonen in de zin van de werkloosheidsreglementering.²

Het Hof interpreteert in dat arrest de definitie van samenwonen, die op twee criteria stoelt, namelijk een geografisch of territoriaal (onder hetzelfde dak wonen) en een economisch (het delen van de kosten en uitgaven van het dagelijks leven, de energiefacturen enzovoort).

Om te besluiten dat er sprake is van samenwonen, moet worden vastgesteld dat twee personen onder hetzelfde dak samenleven en dat zij hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen. Tevens vereist het Hof van Cassatie – al volstaat dat niet – dat die personen een economisch-financieel voordeel halen uit het delen van een woonst, alsook dat zij taken, activiteiten en andere huishoudelijke aangelegenheden, zoals het onderhoud van de woning en eventueel de was, de boodschappen, het bereiden en

² Cass. (derde k.), AR S.16.0084.N, 9 oktober 2017 (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening v. T.C.).

Des chiffres concrets:

Une personne bénéficiaire d'une allocation d'intégration peut relever de trois catégories et percevoir une allocation qui correspond à ce statut selon les montants nets suivants calculés à partir du 1^{er} mars 2022:

- personne cohabitante: 729,20 euros par mois;
- personne isolée: 1093 euros par mois;
- personne qui cohabite avec famille à charge: 1478,22 euros par mois.

Dans le même esprit, une personne bénéficiant de la GRAPA (garantie de revenus aux personnes âgées – ndlr: allocation sociale octroyée aux personnes de plus de 65 ans qui ne disposent pas de ressources), se verra accorder un montant différent si elle est mariée/cohabitante ou isolée. Les montants bruts versés à partir du 1^{er} mars 2022 sont les suivants:

- personne cohabitante: 876,64 euros par mois;
- personne isolée: 1314,96 euros par mois.

2. Le statut de cohabitant, une évolution sensible au cours de ces dernières années?

2.1. Jurisprudence

Dans un arrêt rendu le 9 octobre 2017², la Cour de cassation rejette un pourvoi introduit par l'ONEM contre un arrêt de la Cour du travail de Gand du 5 septembre 2016, en matière de cohabitation au sens de la réglementation régissant le chômage.

La Cour interprète la définition de la cohabitation qui repose sur deux critères: l'un d'ordre géographique ou territorial (vivre sous le même toit), l'autre de nature économique (partager les frais et dépenses de la vie courante, les factures énergétiques, etc.).

Pour décider qu'il y a cohabitation, il convient de constater, en premier lieu, que deux personnes vivent sous le même toit et règlent principalement en commun les questions ménagères. Ensuite, la Cour de cassation exige – mais ceci ne suffit pas – que ces personnes retirent du partage de l'habitation un avantage économique-financier et qu'elles mettent en commun des tâches, des activités, ainsi que d'autres questions ménagères telles que l'entretien de l'habitat, éventuellement le règlement des tâches de lessive, des courses ainsi

² Cass. (3^e ch.) RG S.16.0084.N, 9 octobre 2017 (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening / T.C.).

nuttigen van de maaltijden, gemeenschappelijk verrichten en daarvoor eventueel financiële middelen inbrengen.

De feitenrechter oordeelt of de huishoudelijke aangelegenheden *de facto* hoofdzakelijk gemeenschappelijk worden geregeld. In het arrest *Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening v. T.C.* van 9 oktober 2017 heeft het Hof van Cassatie geoordeeld dat de rechter in hoger beroep wettig kon oordelen dat de betrokkene zijn huishoudelijke aangelegenheden niet hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelde met de andere bewoners van het huis. Het Hof heeft dan ook het door de RVA ingestelde cassatieberoep verworpen.

Het arrest van het Hof van Cassatie en de daarin vervatte interpretatie van het begrip samenwonen zijn destijds op applaus onthaald, want tot dan verlaagde de RVA in dergelijke gevallen de werkloosheidsvergoeding met 15 %, omdat werd aangenomen dat werklozen die met iemand anders onder hetzelfde dak leefden, *ipso facto* samenwonenden waren. Sindsdien kunnen werklozen in zulke situatie onder bepaalde voorwaarden als alleenstaanden worden beschouwd en hun volledige uitkeringen behouden.

Dit arrest heeft ontegenzegglijk de deur op een kier gezet, aangezien het afbakent welke samenwonings-situaties in aanmerking komen om het statuut van samenwonende niet toe te passen.

De bij punt 2.2 bedoelde afwijkingen van dat statuut getuigen van een verschuiving naar complexe zones.

2.2. Recente uitzonderingen

a) De afschaffing van de prijs van de liefde

De “prijs van de liefde” voor personen met een handicap is sinds 1 januari 2021 afgeschaft. Tot dan werden mensen met een handicap die een inschakelingsuitkering ontvangen (waardoor zij de aan hun toestand inherente bijkomende kosten kunnen financieren, namelijk de aanpassing van hun woning, materiaal, geneesmiddelen en diverse zorgen) benadeeld, omdat die uitkering werd verminderd wanneer zij samenwonen met iemand met een beroepsinkomen.

b) De gezondheidscrisis

Met betrekking tot het tijdens de COVID-19-pandemie voor tal van mensen in het leven geroepen overbruggingsrecht werd de toepassing van het statuut van samenwonende bewust uitgesloten. Daardoor werd het onderscheid tussen alleenstaande en samenwonende

que la préparation et la prise en commun des repas, de même encore éventuellement, qu’elles y affectent des moyens financiers.

C’est au juge du fond qu’il appartient d’apprécier en fait s’il y a règlement principalement en commun des questions ménagères. Dans l’arrêt *Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening / T.C.* du 9 octobre 2017, la Cour de cassation a estimé que le juge d’appel pouvait légalement considérer que l’intéressé ne réglait pas principalement en commun les questions ménagères avec les autres habitants de l’immeuble. Dès lors, la Cour a rejeté le pourvoi introduit par l’ONEM.

À ce moment, l’arrêt de la Cour de cassation et l’interprétation qu’elle confère à la cohabitation sont évidemment accueillis chaleureusement car, jusqu’à ce moment, l’ONEM diminuait de 15 % l’allocation de chômage lorsqu’il était avéré *ipso facto* que les chômeurs vivant avec un autre habitant sous le même toit étaient des cohabitants. Désormais, ces chômeurs seront, moyennant certaines conditions, considérés comme isolés et pourront conserver l’intégralité de leurs allocations.

Cet arrêt a incontestablement ouvert une brèche car il circonscrit les situations de cohabitation susceptibles de rendre inapplicable le statut de cohabitant.

Les dérogations audit statut visées au point 2.2. démontrent un glissement vers des territoires complexes.

2.2. Les récentes exceptions

a) La suppression du prix de l’amour

Ainsi, le prix de l’amour a été supprimé pour les personnes en situation de handicap depuis le 1^{er} janvier 2021. Jusqu’à cette date, les personnes porteuses de handicap bénéficiaires de l’allocation d’insertion (ce qui leur permet de financer les frais supplémentaires inhérents à leur situation, à savoir l’adaptation de leur logement, le matériel, les médicaments et soins divers) étaient pénalisées car cette allocation était diminuée lorsqu’elles cohabitaient avec une personne bénéficiant d’un revenu professionnel.

b) La crise sanitaire

Le droit passerelle créé pendant la pandémie de COVID-19 au profit de toute une catégorie de personnes a délibérément exclu l’application de ce statut de cohabitant. C’est ainsi que la distinction de statut entre isolé et cohabitant n’a pas été appliquée à l’égard des

niet toegepast ten aanzien van mensen die tijdens de gezondheidscrisis tijdelijk werkloos waren.

c) De overstromingen van juli 2021

Na de vreselijke overstromingen van juli 2021 hebben de OCMW-federaties van de drie gewesten van het land de federale regering aangesproken. In hun brieven van 29 juli 2021 hebben ze erop gewezen dat de huisvestingsoplossingen ertoe kunnen leiden dat de te huisvesten betrokkene of diens gastheer het statuut van samenwonende krijgt binnen de diverse socialezekerheidsstelsels (pensioenen, leefloon, werkloosheid). Dat zou een dubbele straf inhouden, want de materiële verliezen ten gevolge van de overstromingen zouden gepaard gaan met een verlies van sociale uitkeringen ten gevolge van een statuutswijziging. Zulks zou huisvestingsoplossingen voor heel wat mensen in het gedrang brengen, aangezien de alleenstaande gastheer er verlies bij zou lijden.

De federaties van OCMW's pleitten er bijgevolg voor om het statuut van samenwonende niet toe te passen op uitkeringsgerechtigden (gepensioneerden, arbeidsongeschikten, werklozen) die hun huis hadden verloren, en evenmin op de mensen die hen onderdak verschaften, zolang die betrokkenen niet naar hun oorspronkelijke of naar een gelijkwaardige woning konden terugkeren. De federale regering heeft dat verzoek ingewilligd.

De aangehaalde gevallen tonen overduidelijk aan dat een opening werd gecreëerd om het statuut van samenwonende structureel ter discussie te stellen. Wel dient te worden opgemerkt dat de voormelde maatregelen, met uitzondering van die betreffende de prijs van de liefde, veeleer een conjunctureel antwoord waren op een tijdelijke crisis.

Het statuut van samenwonende is overigens ook opgeheven voor de mensen die Oekraïense vluchtelingen in huis hebben genomen als gevolg van de oorlog in Oekraïne, waarbij honderdduizenden mensen hun land zijn ontvlucht om zichzelf te beschermen.

3. Argumenten voor de afschaffing van het statuut van samenwonende

3.1. *Het statuut van samenwonende strookt niet met de huidige maatschappelijke realiteit*

Catherine Daloze, onderzoekster bij de vzw Action Vivre Ensemble, geeft in de door die vereniging uitgebrachte analysesnota nr. 2022-01 met als titel *Statut cohabitant: à quand la fin?* een heel accuraat beeld van de veranderende context. De onderzoekster stelt dat samenwonen thans een wijdverspreide nieuwe leefsituatie is en veel

personnes mises au chômage temporairement pendant la crise sanitaire.

c) Les inondations de juillet 2021

Après les effroyables inondations de juillet 2021, les fédérations des CPAS des trois Régions du pays décident d'interpeller directement le gouvernement fédéral considérant (*expressis verbis* – extrait des lettres adressées le 29 juillet 2021) que le “relogement peut impliquer le statut de cohabitant tant pour la personne déplacée que pour la personne accueillante, et ce dans différents régimes de sécurité sociale (pensions, revenus d'intégration, chômage); ce serait alors la double peine: aux pertes matérielles découlant des inondations, s'ajouterait une perte d'allocation sociale suite à un changement de statut. Cela ne faciliterait pas le relogement d'une série de personnes, l'accueillant isolé étant perdant”.

En conséquence, les fédérations de CPAS plaident le gel du statut de cohabitant (pensionnés, titulaires d'une indemnité d'incapacité de travail, chômeurs) frappant les personnes déplacées et les personnes accueillantes aussi longtemps que les personnes ne sont pas revenues dans leur logement d'origine ou équivalent, ce que confirma le gouvernement fédéral.

Les éléments précités démontrent indubitablement que la porte s'est entrouverte quant à une possible remise en cause de manière structurelle du statut de cohabitant, les situations précitées, à l'exception de celle du prix de l'amour, étant une réponse davantage conjoncturelle à une période de crise.

Relevons également que le statut de cohabitant a également été levé à l'égard des personnes ayant hébergé des réfugiés ukrainiens à la suite de la guerre en Ukraine, plusieurs centaines de milliers de personnes ayant fui leur pays pour assurer leur protection.

3. Arguments en faveur de la suppression du statut de cohabitant

3.1. *Le statut de cohabitant est inadapté à la réalité sociétale d'aujourd'hui*

Catherine Daloze, chargée d'études pour l'ASBL Action Vivre Ensemble, dans la note d'analyse 1-2022 de l'association intitulée “Statut cohabitant: à quand la fin?”, met en évidence fort justement l'évolution du contexte: “La cohabitation a pris ses quartiers dans les nouveaux modes de vie contemporains et concerne

meer gevallen omvat dan louter het feit dat een stel onder hetzelfde dak woont. Ook huisvestingskosten, milieubewustzijn en veranderende relatievormen leiden namelijk tot tal van nieuwe samenwoningsvormen. Zo zitten onder meer cohousing, groepswonen en kangoeroewonen in de lift. Het komt daarbij voor dat er geen enkele verwantschap of affectieve band (liefde of vriendschap) tussen de samenwonenden bestaat, aldus de onderzoekster.

Het valt in de praktijk moeilijk te bepalen wie vandaag als samenwonende dient te worden aangemerkt. Wanneer men de samenwoningsvormen en de niet-geregistreerde samenwonende paren bekijkt, stelt men vast dat er zeer veel feitelijke situaties bestaan waarop het begrip “samenwonende” maar moeilijk kan worden toegepast en waarbij fraude of rechtsonzekerheid om de hoek loeren.

Aangezien het recht het maatschappelijke leven regelt, is het noodzakelijk dat het betrokken statuut wordt aangepast aan een nieuwe specifieke maatschappelijke context, namelijk de evolutie van louter traditionele gezinnen naar meer nieuw samengestelde gezinnen, wat ook heeft geleid tot nieuwe samenwoningsvormen.

3.2. Het statuut van samenwonende verzwakt de positie van vrouwen aanzienlijk

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting vermeldt in zijn memorandum voor de verkiezingen van 2019 het volgende: “Het statuut samenwonende druist in tegen de gelijkheid tussen mannen en vrouwen. Binnen de sociale zekerheid zijn vrouwen statistisch gezien oververtegenwoordigd in de groep uitkeringsgerechtigde werklozen die over “het statuut samenwonende” beschikt. Ze dragen er bijgevolg in grotere mate de gevolgen van. Meer algemeen geldt dat vrouwen, onder andere omwille van hun arbeidsmarktpositie en van keuzes binnen hun gezin, een groter risico hebben zich in een financiële afhankelijkheidspositie te bevinden ten opzichte van hun partner. Het statuut samenwonende versterkt dit nog.”

3.3. Het statuut van samenwonende maakt kwetsbaren nog armer

In datzelfde memorandum stelt het Steunpunt: “Het grootste probleem van het statuut samenwonende is dat het een negatieve impact heeft op de hoogte van vervangings- en bijstandsuitkeringen van mensen. Bovendien bevinden uitkeringsgerechtigden (ook alleenstaanden) zich reeds vaak in een kwetsbare situatie omdat de meeste uitkeringen onder de armoederisicogrens (60 %

bien d’autres situations que le couple “un couple sous un toit”. Le coût des logements, la préservation de l’environnement, l’évolution des modes de relation, sont autant de facteurs qui mènent à multiplier les types de cohabitation. La colocation, les habitats groupés, le logement intergénérationnel entre autres, ont le vent en poupe (...). Les cohabitations réunissent sous un même toit des colocataires parfois sans aucun lien de parenté, parfois sans rapport affectif (amoureux ou amical) entre eux.”

Il existe une difficulté pratique consistant à déterminer ce qu’est aujourd’hui un cohabitant. Lorsque l’on voit les colocations et les couples non officiels qui cohabitent, il existe une multiplicité de situations de fait où l’application du concept devient malaisée et une porte ouverte à des cas de fraude ou d’insécurité juridique.

Le droit étant règle de vie sociale, l’adaptation de ce statut à un nouveau contexte social spécifique (ici en l’espèce le modèle familial traditionnel qui a muté entraînant des familles recomposées, mais aussi de nouveaux types de cohabitation) s’avère nécessaire.

3.2. Le statut du cohabitant fragilise de manière significative la condition féminine

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, dans son memorandum 2018, indique que “le statut cohabitant va à l’encontre de l’égalité entre les femmes et les hommes. Au sein de la sécurité sociale, les femmes sont statistiquement surreprésentées dans la catégorie des demandeurs d’emploi indemnisés appartenant au statut de cohabitant. Elles en subissent donc davantage les conséquences. De façon générale, il apparaît que les femmes, notamment à cause de leur position dans le marché du travail et de leurs choix familiaux, ont plus de risques de se retrouver dans une position de dépendance financière envers leur partenaire. Le statut cohabitant renforce ce phénomène”.

3.3. Le statut de cohabitant appauvrit les personnes déjà précarisées

Comme l’explique le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale dans son memorandum 2019: “Le plus grand problème du statut de cohabitant est qu’il exerce un impact négatif sur le montant des allocations de remplacement et d’assistance sociale des bénéficiaires. De plus, ceux-ci (y compris les isolés) se trouvent souvent déjà dans une situation vulnérable

van het mediaan beschikbaar inkomen op individueel niveau) liggen.”

Volgens Statbel ligt de armoededrempel thans op 1366 euro per maand voor een alleenstaande en op 2868 euro per maand voor een gezin bestaande uit twee volwassenen en twee kinderen.

In maart 2022 bedroeg het OCMW-leefloon voor een alleenstaande 1093,80 euro per maand (729,20 euro voor een samenwonende); de minimale werkloosheidsuitkering bedroeg 1221,74 euro per maand voor een alleenstaande en 634,14 euro per maand voor een samenwonende. Het minimumbedrag van de inkomensvervangende tegemoetkoming voor personen met een handicap bedroeg 1214,52 euro per maand voor een alleenstaande en 809,61 euro per maand voor een samenwonende op 1 januari 2023; de inschakelingsuitkering voor een alleenstaande jongere ouder dan 21 jaar bedroeg 1093,82 euro per maand (535,60 euro wanneer de betrokkene samenwoonde).

Caroline Daloze stelt terecht dat de discrepantie tussen die bedragen duidelijk leidt tot problematische inkomenssituaties, waarachter beslist benarde levensomstandigheden schuilgaan.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting vestigt overigens de aandacht op nog meer nadelen van het statuut: “Naast lagere uitkeringen voor samenwonenden heeft samenwonen nog andere negatieve effecten op de financiële situatie van de betrokkenen: de sociale huur stijgt en men kan zijn recht op allerlei financiële voordelen verliezen zoals de studietoelage, het sociaal telefoontarief, de sociale toeslag binnen de kinderbijslag of de verhoogde tegemoetkoming en de maximumfactuur binnen de gezondheidszorg.

Bovendien kunnen mensen soms onterecht een te hoge uitkering of sociale toeslag krijgen, waarbij het teveel retroactief wordt teruggevorderd. Dit kan gebeuren bij veranderingen in hun gezinssituatie of in hun sociaal statuut die niet onmiddellijk gemeld werden (door onwetendheid of nalatigheid). In het geval mensen moedwillig over veranderingen in hun situatie zwegen, kunnen er daarenboven boetes geïnd worden bovenop de terugvorderingen. Dit kan leiden tot grote financiële problemen en zelfs schulden, omdat het ontvangen geld meestal reeds uitgegeven is.”

Op 16 maart 2023 nam de Kamer van volksvertegenwoordigers met een ruime meerderheid een resolutie aan teneinde het Rekenhof te gelasten de budgettaire

parce que la plupart des allocations se situent sous le seuil de risque de pauvreté (60 % du revenu médian disponible au niveau individuel).”

Le seuil de pauvreté s’élève actuellement à 1.366 euros par mois pour une personne seule et à 2.868 euros par mois pour un ménage de deux adultes et deux enfants (source: STATBEL).

En mars 2022, le revenu d’intégration du CPAS comme isolé était de 1093,80 euros/mois (729,20 euros comme cohabitant) et le montant minimal du chômage pour un isolé de 1221,74 euros/mois (634,14 euros pour un cohabitant). L’allocation minimale de remplacement de revenus en situation de handicap comme isolé était de 1214,52 euros/mois (809,61 euros comme cohabitant) le 1^{er} janvier 2023, et l’allocation d’insertion pour un jeune de plus de 21 ans isolé s’élevait à 1093,82 euros/mois (535,60 euros en tant que cohabitant).

Comme le précise à raison Caroline Daloze “le parcours rapide de ces montants atteste des niveaux de revenus problématiques derrière lesquels on n’a pas de peine à imaginer les conditions de vie difficiles.”

Le Service de lutte contre la pauvreté met d’ailleurs en lumière le fait que “Outre des allocations plus basses, la cohabitation a aussi des effets négatifs sur la situation financière des intéressés: une augmentation du loyer social et la perte possible de divers avantages financiers, comme une bourse d’études, le tarif téléphonique social, le supplément social dans le cadre des allocations familiales ou l’intervention majorée et le maximum à facturer dans les soins de santé.

Par ailleurs, il arrive que les personnes perçoivent indûment une allocation trop élevée ou un supplément social et que le montant excédentaire leur soit réclamé à titre rétroactif. Cela peut se passer si un changement dans leur situation familiale ou leur statut social n’a pas été immédiatement signalé (par ignorance ou par négligence). Dans le cas où des personnes ont délibérément dissimulé des changements dans leur situation, des amendes peuvent même leur être infligées, en plus des remboursements. Cela peut engendrer de grands problèmes financiers et même des dettes parce que l’argent perçu a généralement déjà été dépensé.”

Le 16 mars 2023, la Chambre des représentants adoptait à une large majorité une résolution visant à charger la Cour des comptes d’évaluer l’impact budgétaire de

impact na te gaan van de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden (DOC 55 3098/006).

In dat verband heeft het Rekenhof tijdens zijn algemene vergadering van 11 september 2023 vermeld dat de toepassing van voormelde resolutie bruto 1,9 miljard euro zou kosten.³ Het grootste effect zit bij de begrotingsposten betreffende de ziekte- en invaliditeitsverzekering, gevolgd door die betreffende het leefloon en de werkloosheidsuitkeringen. Maar liefst 584.478 rechthebbenden zouden ongeveer 3194,30 euro extra inkomen ontvangen.

Het Rekenhof heeft evenwel verklaard dat het niet in staat is de totale begrotingsweerslag te beoordelen bij gebrek aan gegevens inzake de kosten en besparingen ingevolge de afschaffing van bepaalde controles van de gezinssituatie door de instellingen belast met de uitbetaling van uitkeringen en vergoedingen (POD Maatschappelijke Integratie en FOD Financiën, Openbare Instellingen van de Sociale Zekerheid (OISZ), OCMW's enzovoort), inzake de terugverdieneffecten via de fiscale ontvangsten en de socialezekerheidsbijdragen, inzake de impact op de ontvangsten en uitgaven van de andere bestuursniveaus, alsook inzake de werkloosheidsval (te beoordelen op basis van micro-economische studies, sociaalwetenschappelijk onderzoek enzovoort).

De indiener van dit voorstel van resolutie wil daarom niet alleen de regering verzoeken de uitkeringen voor samenwonenden af te stemmen op die voor alleenstaanden, maar wil tevens het Rekenhof gelasten een aanvullende studie uit te voeren over de kanttekeningen vervat in het door het Rekenhof uitgebrachte verslag van 11 september 2023.

l'alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées (DOC 55 3098/006).

À cet égard, la Cour des comptes, lors de son assemblée générale du 11 septembre 2023, a mis en évidence, à la suite de l'application de cette résolution³, une incidence brute de 1,9 milliard d'euros mettant en exergue, à l'échelon des postes budgétaires, l'effet le plus significatif touchant l'assurance maladie-invalidité, alors que le revenu d'intégration sociale et le chômage viennent ensuite. Pas moins de 584.478 bénéficiaires toucheraient quelque 3194,30 euros de revenus supplémentaires.

Néanmoins, la Cour des comptes s'est déclarée être dans l'incapacité de procéder à une évaluation de l'incidence budgétaire globale par manque de données dans les domaines suivants: coûts et économies résultant de la suppression de certains contrôles de la situation familiale par les institutions chargées du versement des allocations et indemnités (SPP Intégration Sociale et SPF Finances, Institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), CPAS, ...), les effets-retours sur les recettes fiscales et les cotisations de sécurité sociale, l'incidence sur les recettes et dépenses des autres niveaux de pouvoir, les pièges à l'emploi sur la base d'études macro-économiques et de recherches en sciences sociales, etc.

Aussi, l'auteur de la présente proposition de résolution, tout en invitant le gouvernement à procéder à l'alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées, charge la Cour des comptes d'une étude complémentaire sur le fondement des demandes exprimées dans son rapport du 11 septembre 2023.

François De Smet (DéFI)

³ De Kamer gelast het Rekenhof "met het evalueren van de budgettaire weerslag op de verschillende desbetreffende beleidsniveaus van de afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die voor alleenstaanden" inzake onder meer de werkloosheidsuitkeringen en de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (DOC 55 3098/006, blz. 4).

³ La Chambre charge la Cour des comptes d'évaluer l'impact budgétaire pour les différents niveaux de pouvoirs concernés de l'alignement des allocations des cohabitants sur les allocations des personnes isolées notamment pour les allocations de chômage et de maladie-invalidité (DOC 55 3098/006, p. 4).

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

DE KAMER VAN VOLKSVERTEGENWOORDIGERS,

A. overwegende dat de Senaat in zijn informatieverlag betreffende de opvolging van de toepassing van het Actieplatform van de Vierde VN-Wereldvrouwenconferentie de aanbeveling formuleert op alle niveaus te onderzoeken welke weerslag besparingsmaatregelen hebben op de meest kwetsbaren en op de genderdimensie, alsook om zulke maatregelen, indien mogelijk, met voorrang bij te sturen;

B. overwegende dat het Hof van Cassatie in een arrest van 9 oktober 2017 beperkend heeft omschreven in welke situaties samenwoning leidt tot het statuut van samenwonende;

C. gelet op de analyse van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, dat in zijn memorandum voor de verkiezingen van 2019 het volgende stelt: “Ondanks het feit dat de Grondwet voorziet in het recht voor iedereen om een menswaardig leven te leiden, behoort volgens de EU-SILC 2017-enquête 15,9 % van de Belgische bevolking tot de groep met een armoederisico op basis van het inkomen. Voor het Steunpunt tot bestrijding van armoede is het essentieel dat iedereen – alleenstaanden, samenwonenden, met of zonder kinderen – een menswaardig inkomen heeft dat een reëel toekomstperspectief mogelijk maakt. Bovendien mag niemand erop achteruitgaan wanneer er aanpassingen aan de wetgeving gebeuren. De discussie over het statuut samenwonende mag met andere woorden 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. Enkele elementen die hierin zeker een plaats moeten krijgen, zijn de verhoudingen tussen de uitkeringen en de minimumlonen, het (verhoogd) armoederisico van bepaalde groepen, de financiële herverdeling en de rol die de fiscaliteit hierin speelt.”;

D. gelet op de analyse van het *Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté* (RWLP), dat in het kader van zijn campagne *Stop Au Statut Cohabitant* als dwingende reden voor de afschaffing van dat statuut opwerpt dat zulke afschaffing een eerste hefboom kan zijn ten dienste van een robuustere sociale zekerheid, die aldus haar streefdoelen inzake bescherming en sociale rechtvaardigheid nog beter zou verwezenlijken, ten gunste van de hele bevolking in elke levensfase; voorts gelet op het feit dat volgens die analyse de voormelde hefboom kan worden beschouwd als een investering met directe finan

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

LA CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS,

A. considérant la recommandation du Rapport d'information du Sénat de 2016 intitulé “Suivi de la mise en œuvre de la plate-forme d'action de la quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes” d'examiner les mesures d'économie à tous les niveaux quant à leurs effets sur les personnes les plus vulnérables et sur la dimension du genre et de les corriger prioritairement si possible;

B. considérant que, par un arrêt du 9 octobre 2017, la Cour de cassation limite les situations de cohabitation susceptibles d'activer le statut de cohabitant;

C. considérant l'analyse du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, lequel, dans son memorandum 2019, précise: “Bien que la Constitution garantit pour tout le monde le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, 15,9 % de la population belge fait partie du groupe qui est exposé au risque de pauvreté en raison de ses revenus, selon l'enquête EU-SILC 2017. Pour le Service de lutte contre la pauvreté, il est essentiel que chacun – isolé, cohabitant, avec ou sans enfants – ait un revenu décent qui permette de réelles perspectives d'avenir. De plus, personne ne peut subir une détérioration de sa situation en cas de modification de la législation. Autrement dit, le débat sur le statut de cohabitant ne peut pas être une “course vers le bas”, mais doit s'inscrire dans une large discussion sur le revenu décent et sur la solidarité dont une société veut faire preuve pour assurer cela. Parmi les éléments qui doivent sûrement y trouver leur place, il y a notamment les relations entre les allocations et les salaires minimums, le risque (accru) de pauvreté de certaines catégories, la redistribution financière et le rôle de la fiscalité.”;

D. considérant l'analyse du Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP) qui, dans le cadre de sa campagne “Stop Au Statut Cohabitant”, voit d'ailleurs comme raison impérative de supprimer ce statut, un premier levier au service du renforcement de la sécurité sociale, à savoir jouer plus fortement encore son rôle protecteur et de justice sociale au bénéfice de l'ensemble de la population à toutes les étapes de la vie, voire à considérer ce levier comme un investissement permettant des bénéfices financiers directs se faisant ressentir dans la vie économique des ménages, et donc

ciële baten voor de gezinnen én voor de Rijksbegroting, dankzij de btw, dankzij andere bijdragen en dankzij de voorkoming van bepaalde uitgaven;

E. overwegende dat wegens de toekenning van afgeleide rechten aan zogeheten “personen ten laste”, die geen of weinig beroepsactiviteiten hebben, het recht op sociale zekerheid een scheefftrekking binnen de gezinnen creëert; voorts, dat die bias de hoofdoorzaak van de ongelijkheid tussen man en vrouw vormt omdat in slechts luttele gezinnen de man ten laste valt van zijn echtgenote (in 2021 had 39 % van de mannelijke uitkeringsgerechtigde volledig werklozen het statuut van samenwonende, tegenover 51 % vrouwen);

F. overwegende dat de positie van de samenwonende een kernpunt vormt in het streven naar essentiële sociale rechtvaardigheid;

G. gelet op het belang om de werkzaamheidsgraad op te trekken teneinde de sociale zekerheid te kunnen blijven financieren en gelet op de noodzaak om de inactiviteits- en werkloosheidsvallen weg te werken;

H. gelet op de berekeningen vervat in het verslag van het Rekenhof van 11 september 2023 en op de raming van de afstemmingsmaatregelen voor elke socialezekerheids- en socialebeschermingstak;

I. overwegende dat het Rekenhof meer gegevens vraagt om te berekenen hoe groot de totale begrotingsweerslag zou zijn van een afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die van alleenstaanden;

GELAST HET REKENHOF:

— ter raming van de totale begrotingsweerslag van een afstemming van de uitkeringen voor samenwonenden op die van alleenstaanden, bij de bevoegde overheden en openbare instellingen de volgende gegevens in te winnen:

a) de kosten en de besparingen die zouden voortvloeien uit de opheffing van bepaalde controles op de gezinssituatie door de instanties bevoegd voor de uitbetaling van de uitkeringen en vergoedingen, zoals de werkloosheidsvergoedingen en de ziekte- en invaliditeitsuitkeringen (POD Maatschappelijke Integratie, FOD Financiën, Openbare instellingen van Sociale Zekerheid (OISZ), verzekerings- en uitbetalingsorganismen, OCMW's);

b) de terugverdieneffecten via fiscale ontvangsten en socialezekerheidsbijdragen;

aussi dans le budget de l'État par la TVA et par d'autres formes de contributions ou de non dépenses.

E. considérant que l'octroi de droits dérivés aux personnes dites “à charge” n'exerçant pas ou peu d'activités professionnelles introduit, dans le droit à l'assurance sociale, un biais familial qui est la cause principale des inégalités entre hommes et femmes (ndlr: très peu d'hommes sont au foyer à charge de leur femme; en 2021, 39 % des chômeurs complets indemnisés étaient cohabitants contre 51 % pour ce qui concerne les chômeuses);

F. considérant que le statut de cohabitant représente un véritable enjeu de justice sociale essentielle;

G. vu l'importance d'augmenter le taux d'emploi, notamment pour garantir le financement de la sécurité sociale et vu la nécessité d'éliminer les pièges liés à l'inactivité et au chômage;

H. vu les calculs effectués par la Cour des comptes dans son rapport du 11 septembre 2023 et l'estimation des mesures d'alignement pour chaque branche de la sécurité et de la protection sociales;

I. vu que la Cour des comptes réclame davantage de données afin d'évaluer l'incidence budgétaire globale qu'aurait un alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées;

CHARGE LA COUR DES COMPTES:

— de requérir les données suivantes auprès des autorités et organismes publics concernés, afin d'évaluer l'incidence budgétaire globale qu'aurait un alignement des allocations pour cohabitants sur les allocations pour personnes isolées:

a) les coûts et économies résultant de la suppression de certains contrôles de la situation familiale opérés par toutes les institutions chargées de verser les allocations et indemnités, telles que les allocations de chômage et de maladie-invalidité (SPP Intégration Sociale et SPF Finances, Institutions publiques de sécurité sociale (IPSS), organismes assureurs et de paiement, CPAS);

b) les effets-retours sur les recettes fiscales et les cotisations de sécurité sociale;

c) de weerslag op de ontvangsten en de uitgaven van de andere bestuursniveaus;

d) de werkloosheidsvallen, te beoordelen op basis van micro-economische studies en sociaalwetenschappelijk onderzoek, rekening houdend met alle factoren die verbonden zijn aan de zoektocht naar werk (persoonlijke motivatie, kosten voor vervoer en kinderopvang enzovoort);

VERZOEKT DE FEDERALE REGERING:

— te maken dat tijdens de zittingsperiode 2024-2029 de sociale uitkeringen voor samenwonenden worden afgestemd op die voor alleenstaanden.

18 oktober 2024

c) l'incidence sur les recettes et dépenses des autres niveaux de pouvoir;

d) les pièges à l'emploi, sur la base d'études micro-économiques et de recherches en sciences sociales, en prenant en compte tous les facteurs liés à la recherche d'un emploi (aspects motivationnels personnels, coûts des transports et de la garde des enfants, etc.);

DEMANDE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL:

— de veiller à concrétiser, au cours de la législature 2024-2029, cet alignement des allocations sociales attribuées aux cohabitants au regard de celles versées aux personnes isolées.

18 octobre 2024

François De Smet (DéFI)