

AANPASSING VAN DE LEEFLOONCATEGORIEËN AAN DE HEDENDAAGSE SAMENLEVINGS- EN WOONVORMEN

Een 'mixed method'
verbeteronderzoek

Katrien Steenssens, Thomas Hausmann, Miet Lamberts,
Tine Van Regenmortel & Valter Cortese

KU LEUVEN

HIVA

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

KU LEUVEN

ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

HIVA

ULB

UNIVERSITÉ
LIBRE
DE BRUXELLES



METICES

AANPASSING VAN DE LEEFLOONCATEGORIEËN AAN DE HEDENDAAGSE SAMENLEVINGS- EN WOONVORMEN

Een 'mixed method' verbeteronderzoek

Katrien Steenssens, Thomas Hausmann, Miet Lamberts, Tine Van Regenmortel & Valter Cortese

Projectleiding: Tine Van Regenmortel, Valter Cortese & Mejed Hamzaoui

Onderzoek in opdracht van POD Maatschappelijke integratie
Offerte Bestek MIIS/2015/12

.be

POD MAATSCHAPPELIJKE INTEGRATIE
BETER SAMEN LEVEN
SPP INTÉGRATION SOCIALE
MIEUX VIVRE ENSEMBLE



Gepubliceerd door
KU Leuven
HIVA ONDERZOEKSINSTITUUT VOOR ARBEID EN SAMENLEVING
Parkstraat 47 bus 5300, 3000 LEUVEN, België
hiva@kuleuven.be
www.hiva.be

D/2016/4718/054 – ISBN 9789088360664

© 2016 HIVA KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.
No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

Inhoud

Lijst tabellen	5
Lijst figuren	7
Inleiding	9
1 ONDERZOEKSOPZET EN -VERLOOP	13
1.1 Een 'mixed method' verbeteronderzoek	13
1.2 Dataverzameling bij de OCMW's	14
1.2.1 Focusgroepen met OCMW's	14
1.2.2 Web survey bij alle OCMW's	16
1.3 Complementaire en aanvullende dataverzameling	17
1.3.1 Input van (belangenvertegenwoordigers van) de doelgroep	17
1.3.2 Documentenstudie	18
1.3.3 Interviews met sleutelfiguren uit het beleids- en praktijkveld	19
1.3.4 Samenwerking met de opdrachtgever	19
2 Resultaten	21
2.1 Situaties van problematische categoriebepaling en de huidige aanpak ervan	21
2.1.1 De kinderlast	21
2.1.2 Het moeilijk te omschrijven(nieuwe) samenwonen	25
2.1.3 Het nieuwe samenwonen	30
2.1.4 Het tijdelijk (niet) samenwonen	34
2.2 De juridische context: deel van het probleem en van de mogelijke oplossingen	39
2.2.1 Het verdwijnen van de kinderlast uit de leeflooncategorieën en een stap terug op vlak van de individualisering van rechten	39
2.2.2 Maar wat als ...	41
2.3 Richtsnoeren voor verbetervoorstellen	43
2.3.1 Individualisering als achterliggende voorkeur	43
2.3.2 Belangrijke basisprincipes voor de OCMW's en doelgroeporganisaties	44
2.4 Naar concrete verbetervoorstellen	45
2.4.1 Focus op ouderschap en de bestrijding van kinderarmoede	45
2.4.2 Focus op samenwonen	48
2.4.3 Focus op overgangssituaties	50
2.4.4 Focus op tijdelijke situaties	52
3 Samenvatting en conclusies	53
3.1 Samenvatting	53
3.2 Conclusies	57
- BIJLAGEN -	63
bijlage 1 Deelname van de OCMW's aan de 3 rondes focusgroepen	65
Referenties	67

Lijst tabellen

Tabel 1.1	Voertaal en grootte van de OCMW's	17
Tabel 1.2	Aantal individuele leefloondossiers op het moment van bevraging	17
Tabel 2.1	Problematische categoriebepaling in situaties van gelijke en ongelijke verblijfsregelingen voor kinderen	22
Tabel 2.2	Afwijking van de voorgeschreven categoriebepaling in situaties van gelijke en ongelijke verblijfsregelingen voor kinderen	23
Tabel 2.3	Aanvullende maatschappelijke dienstverlening in situaties van gelijke en ongelijke verblijfsregelingen voor kinderen	24
Tabel 2.4	Aanvullende maatschappelijke dienstverlening in situaties met meerdere minderjarige kinderen	24
Tabel 2.5	Problematische categoriebepaling in situaties van samenhuizen zonder en met familiale banden	27
Tabel 2.6	(Nieuwe) vormen van gemeenschappelijk wonen: Welke categorie wordt doorgaans toegekend aan de aanvrager?	29
Tabel 2.7	Problematische categoriebepaling in LAT-relaties en prille samenwoningsrelaties	31
Tabel 2.8	Categorietoekenning in LAT-relaties en prille samenwoningsrelaties	31
Tabel 2.9	Problematische categoriebepaling in situaties met een enig meerderjarig kind dat een leefloon aanvraagt	33
Tabel 2.10	Categorietoekenning in situaties met een enig meerderjarig kind dat een leefloon aanvraagt	34
Tabel 2.11	Problematische categoriebepaling in situaties van dak- en thuisloosheid zonder en met partner	35
Tabel 2.12	Categorietoekenning in situaties van dak- en thuisloosheid zonder en met partner	36
Tabel 2.13	Wat wordt beschouwd als een 'tijdelijk' verblijf	37
Tabel 2.14	Problematische categoriebepaling in situaties van tijdelijke plaatsing van een inwonende	38
Tabel 2.15	Categorietoekenning in situaties van tijdelijke plaatsing van een inwonende	38
Tabel 2.16	Wat wordt onder 'tijdelijke' plaatsing verstaan	39

Lijst figuren

Figuur 1.1	De onderlinge relaties tussen de verschillende databronnen	13
Figuur 2.1	Schematische vergelijking van de leeflooncategorieën in 2002 en deze in 2006	41
Figuur 2.2	Types van mogelijke verbetervoorstellen	43

Inleiding

In het derde Federaal Plan Armoedebestrijding 2016-2019 (2016: 10) geeft Actie 8 concreet gestalte aan een federaal beleidsvoornemen uit het regeerakkoord (2014: 48) omtrent de regelgeving van het leefloon:

“In 2016 onderzoekt de minister voor Maatschappelijke Integratie of de regelgeving van het leefloon nog steeds aangepast is aan de huidige vormen van samenleven en/of van zorgen.”

De aanleiding voor deze studie is de vaststelling van de POD Maatschappelijke Integratie dat de wettelijke definities van de bestaande categorieën rechthebbenden op een leefloon in bepaalde gevallen niet meer toereikend zijn. Gevolg is dat OCMW'S genoodzaakt zijn om aan zogenaamde 'grensgevallen' categorieën toe te kennen die slechts min of meer geschikt of zelfs ongeschikt zijn.

De drie wettelijk bepaalde categorieën worden, na herhaalde wijzigingen van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie en het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie, als volgt omschreven.

1. Categorie 1: samenwonende persoon. Dit is elke persoon die met één of meerdere personen samenwoont. Onder samenwoning wordt verstaan het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.
2. Categorie 2: alleenstaande persoon en dakloze met recht op een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. Alleenstaande personen zijn personen die alleen wonen en die niet tot één van de andere categorie behoren. Onder “dakloze” wordt verstaan de persoon die niet over een eigen woongelegenheden beschikt, die niet de middelen heeft om daar op eigen krachten voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft of die tijdelijk in een tehuis verblijft in afwachting dat hem een eigen woongelegenheden ter beschikking wordt gesteld. Zijn hier ook inbegrepen, de personen die voorlopig opgevangen worden door particulieren om hen tijdelijk en kortstondig uit de nood te helpen, in afwachting dat betrokkenen een eigen woongelegenheden ter beschikking hebben. In de veronderstelling dat de dakloze persoon daadwerkelijk alleenstaande is, heeft hij vanzelfsprekend recht op het bedrag van de categorie alleenstaande, zelfs indien hij niet van een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie zou genieten.
3. Categorie 3: persoon met gezin ten laste. Dit is elke persoon die samenwoont met een gezin ten laste met minstens één ongehuwd minderjarig kind. Onder gezin ten laste wordt verstaan, de echtgenoot, de levenspartner, het ongehuwd minderjarig kind of meerdere kinderen onder wie minstens één ongehuwd minderjarig kind. De levenspartner is de persoon met wie de aanvrager een feitelijk gezin vormt.

De bedragen die worden toegekend variëren naargelang de categorie die wordt toegekend en zijn momenteel (juli 2016) respectievelijk 578,27 euro per maand, 867,40 euro per maand en 1 156,53 euro per maand. Op basis van een sociaal onderzoek bepaalt het OCMW tot welke categorie de aanvrager behoort. Het sociaal onderzoek gaat altijd uit van de feitelijke situatie van de betrokkene, ook wanneer deze verschilt van de administratieve situatie.

De POD Maatschappelijke Integratie stelt vast dat deze categorieën niet meer goed aansluiten bij een aantal evoluties in de samenleving. Het gaat hierbij om een samenspel van onder meer:

- demografische evoluties, gekenmerkt door een sterke toename van het aantal echtscheidingen gedurende de laatste decennia en een bevolkingstoename die gepaard gaat met een vergrijzing (zie o.m.: FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium, 2014; Federaal Planbureau & FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek en Economische informatie, 2013; Surkyn, 2010);
- sociale evoluties, waarin vooral het individualiseringsproces een grote rol speelt (zie o.m. Schnabel, 2004). Dit proces komt kwantitatief tot uiting in het ontstaan van steeds meer kleine zelfstandige huishoudens. Kwalitatief bestaat de kern van dit proces uit de verzelfstandiging van individuen ten opzichte van elkaar, ook – voor zover ze uit meerdere personen bestaan – binnen deze steeds talrijkere kleinere eenheden. Statistische informatie bevestigt deze aanhoudende trend voor België en de verschillende gewesten (zie o.m. Deboosere et al., 2009; FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek, z.d.; Lodewijckx, E., z.d.);
- economische evoluties, waarin de huidige financieel-economische crisis en de bijbehorende besparingsmaatregelen heel wat gezinnen én sociale voorzieningen onder druk zetten. Deze tendens uit zich ook in een stijging van het aantal gerechtigden op een leefloon gedurende de laatste jaren (zie o.m.: de studies en statistieken van de POD MI op <http://www.mi-is.be/be-nl/studies-publicaties-en-statistieken>);
- ecologische en ruimtelijke evoluties, die aandacht vereisen voor onder meer ruimte- en energiegebruik.

Dit samenspel van maatschappelijk evoluties gaat gepaard met een toename van:

- nieuwe ouderschaps- en gezinsvormen, zoals co-ouderschap en samengestelde gezinnen (zie o.m.: Deboosere et al., 2009);
- nieuwe vormen van gemeenschappelijk wonen, zoals co-housing en kangoeroewonen (Van den Houte, K., et al. 2015) die op regionaal en lokaal niveau ook steeds vaker worden gepromoot (zie o.m.: www.atoimontoit.be; Provincie Antwerpen, 2015; Provincie Oost-Vlaanderen, 2014; Stad Gent, z.d.; Stad Brugge, z.d.;).

Andere leefsituaties waarvan de POD MI aangeeft dat het niet duidelijk is hoe ze door de betrokken OCMW's worden ingeschat, zijn wonen op campings en plaatsing van ouderen, kinderen en kwetsbare personen. Daarnaast gaf eerder onderzoek naar de (niet-) opname of toekenning van het leefloon (Steenkens et al., 2007) aan dat de situatie van dak- en thuisloosheid nog steeds verschillend geïnterpreteerd en behandeld wordt.

Ten slotte raakt de hier door de POD MI centraal gestelde problematiek ook aan de signalen die een aantal belangenorganisaties en betrokken instanties de voorbije jaren gaven over de 'ongepaste' categorie-indeling op zich, dit is: nog zonder rekening te houden met 'afwijkende' leefsituaties. Zo wijst het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting in haar zevende twejaarlijks verslag (2013: 24) over armoede en sociale bescherming op vaak uiteenlopende interpretaties rond de toepassing van het statuut samenwonende naargelang het OCMW: "Sommige OCMW's houden bijvoorbeeld rekening met de vraag of men al dan niet 'vrijwillig' samenwoont of met het bestaan van een 'levensproject' tussen de samenwoners. Ook de verrekening van het inkomen van de perso(en) met wie men samenwoont, gebeurt niet op een uniforme manier. Bij familieleden zal men in de regel de inkomsten van de gezinsleden verrekenen. De rechtspraak stelt evenwel dat de bepaling om rekening te houden met de inkomsten van de andere gezinsleden ondergeschikt kan zijn aan verschillende overwegingen, meer bepaald het risico dat gezinnen ertoe aangezet worden om uit elkaar te gaan, wat ten koste gaat van de gezinsseenheid en van de budgetten van de OCMW's. Ook het lage bedrag van de hierboven vermelde inkomsten kan in overweging genomen worden." De Gezinsbond (2010) pleit dan weer voor de afschaffing van categorie 3 (personen met gezinslast)

om in plaats daarvan categorie 1 en categorie 2 te koppelen aan een modulering door een leefloon-toeslag per kind, rekening houdend met de leeftijd van het kind. Impliciet sluit dit pleidooi aan bij de bevindingen over referentiebudgetten, waarbij in de vele onderscheiden gezinstypes ook rekening wordt gehouden met aanwezige kinderen en hun leeftijd (Storms et al., 2015 en 2013).

Deze (groeit) diverse leefsituaties, heeft, althans op het lokale niveau van de OCMW's zelf, geleid tot een 'wildgroei' aan nota's en richtlijnen om, met het oog op de lijnbewaking binnen het eigen OCMW, te bepalen wie welke categorie, zelf ontwikkelde subcategorie en/of aanvullende steun krijgt toegekend. Dat dit geen sinecure is en vaak betwistbaar blijft, blijkt uit verschillen in richtlijnen tussen OCMW's, uit een aantal gevallen waarin mensen in beroep gaan tegen de genomen beslissing én uit de expliciete vragen van OCMW's aan de POD MI naar bevestiging van bepaalde interpretaties of handwijzen. Naast de aandacht om voldoende op maat te kunnen blijven werken, is afstemming tussen OCMW's heen wenselijk en billijker naar de cliënt toe.

Met deze studie over de verschillende nieuwe situaties waarmee de OCMW's te maken krijgen in de aanvragen inzake recht op maatschappelijke integratie, wordt nagegaan of en hoe de ontoereikendheid van de bestaande wetgeving ter zake kan worden aangepakt. Bij uitbreiding gaat de studie ook over andere betwistbare situaties waarmee de OCMW's te maken krijgen in deze aanvragen.

De studie omvat twee luiken.

- Het verkennen en in kaart brengen van het probleem. Het gaat hier om de dubbele vraag naar ten aanzien van welke leef- en woonsituaties de OCMW's de bestaande leeflooncategorieën als problematisch ervaren en op welke wijze zij in deze situaties de drie bestaande categorieën in de praktijk toepassen.
- Het uitwerken van verbetervoorstellen.

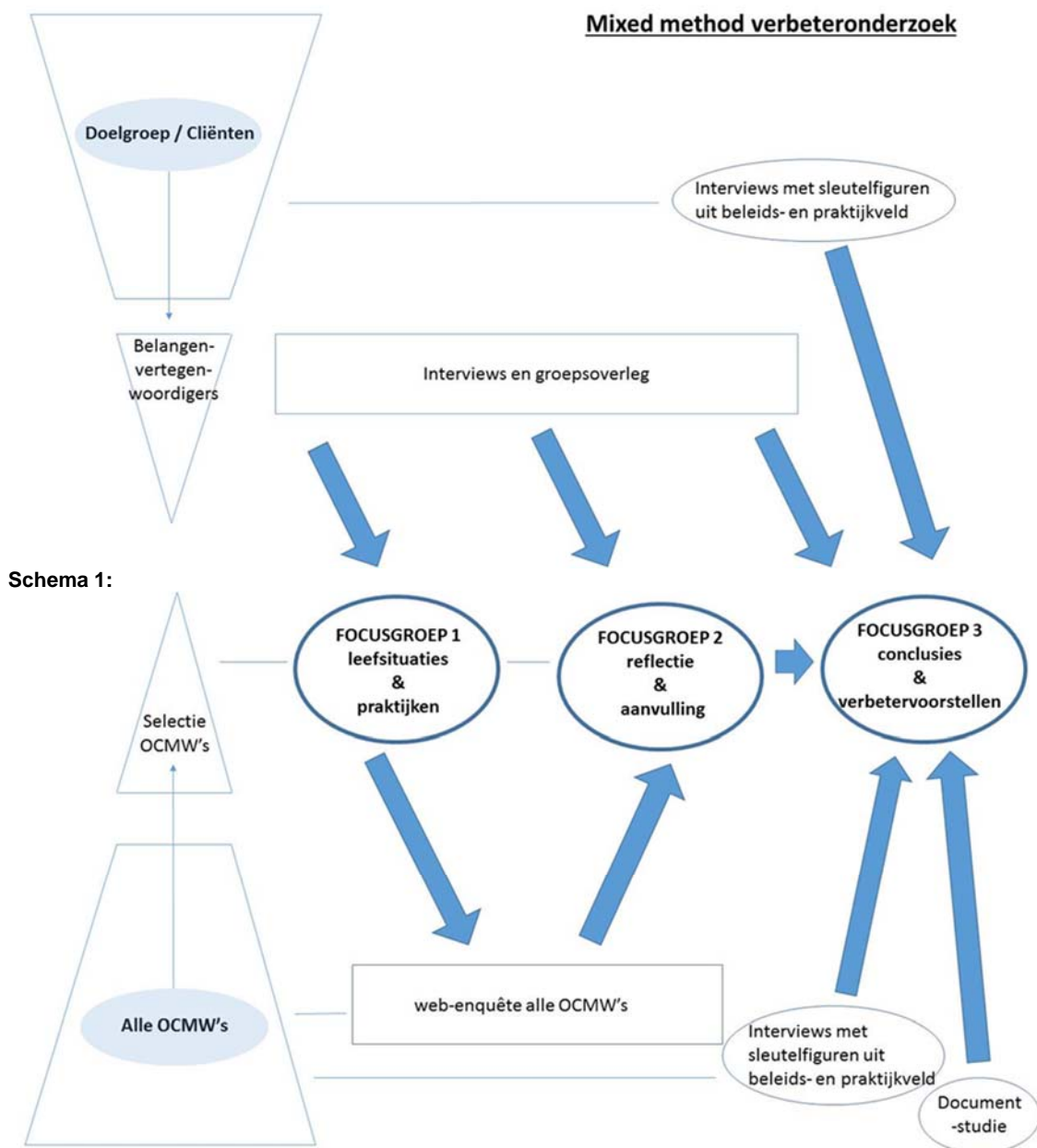
Vanuit een streven naar een onderbouwde én relevante aanpak van deze problematiek, werd gekozen voor een onderzoeksopzet die algemeen methodologisch kan worden omschreven als een 'mixed method' verbeteronderzoek.

1 | ONDERZOEKSOPZET EN -VERLOOP

1.1 Een 'mixed method' verbeteronderzoek

De overkoepelende methodologische benadering van dit onderzoek kan worden omschreven als een 'mixed method' verbeteronderzoek. Het combineert een intensief, kwalitatief onderzoeksdesign met een extensief, kwantitatief onderzoeksdesign.

Figuur 1.1 De onderlinge relaties tussen de verschillende databronnen



De kern wordt gevormd door het intensief, kwalitatief onderzoeksluik en bestaat uit een reeks van focusgroepen met een weloverwogen selectie van OCMW's. De efficiëntie van focusgroepen voor een breed onderzoeksopzet dat in een kort tijdsbestek dient te worden gerealiseerd, bleek al in eerder onderzoek naar de niet-opname of -toekenning van het leefloon en de ontwikkeling van een methodische aanpak hiervoor (Sannen et al., 2007: 20):

“De methode van focusgroepen bleek een zeer bruikbare formule om op een snelle en efficiënte manier binnen een kort tijdsbestek tot een maximale informatie-uitwisseling te komen.”

Bovendien bieden focusgroepen ook de mogelijkheid om, in tweede instantie, dieper te zoeken naar verklaringen voor vastgestelde verschillen (Keygnaert et al., 2005):

“Als kwalitatieve onderzoeksmethode biedt een focusgroep de mogelijkheid om naar de wortels van een probleem te zoeken, achterliggende motieven voor een bepaalde handelswijze bloot te leggen en diversiteit in en tussen groepen beter te vatten. (...) Een focusgroep is onder meer ideaal om na te gaan wat de implementatie van iets nieuws als voedingsbodem heeft.”

De focusgroepen voedden en werden gevoed door een web-enquête bij alle OCMW's. Daarnaast werden ook nog enkele complementaire en aanvullende databronnen aangewend: input van (belangenvertegenwoordigers van) de doelgroep middels interviews en groepsoverleg, de studie van relevante juridische documenten, interviews met sleutelfiguren uit het beleids- en het praktijkveld en input van het begeleidingscomité in verschillende bijeenkomsten tijdens het onderzoek. Het bovenstaande schema verduidelijkt de onderlinge relaties tussen de verschillende databronnen.

1.2 Dataverzameling bij de OCMW's

1.2.1 Focusgroepen met OCMW's

1.2.1.1 Selectie van de OCMW's

Voor de kern van het onderzoek, de focusgroepen, werd in samenspraak met het begeleidingscomité van het onderzoek (cf. infra) een weloverwogen selectie van 40 OCMW's voorop gesteld. Primaire selectiecriteria die hierbij een rol speelden, zijn spreiding:

- over de drie betrokken gewesten (Vlaams Gewest, Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Waals Gewest) en daarbinnen over de verschillende provincies;
- naargelang grootte: zowel grote en middelgrote als kleine(re) OCMW's;
- naargelang verstedelijking: naast stedelijk ook landelijk gelegen OCMW's.

Als secundair selectie criterium werd ook aandacht besteed aan de sociaaleconomische situatie van de gemeenten waarop de OCMW's betrokken zijn. Als indicatoren werden hier de welvaartsindex voor de belangrijkste Belgische centrumsteden (FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek en Economische informatie, 2012), het aantal en aandeel leefloongerechtigden per gemeente (cijfers via de POD MI) en - voor Vlaanderen - het aandeel geboorten in kansarme gezinnen (Studiedienst van de Vlaamse Regering) in rekening gebracht.

Volgende 18 grote(re) OCMW's werden geselecteerd: Aarlen, Antwerpen, Brussel Stad, Charleroi, Genk, Gent, Kortrijk, La Louvière, Leuven, Luik, Mechelen, Bergen, Namen, Nijvel, Oostende, Schaarbeek, Sint-Niklaas en Verviers. De 24 geselecteerde kleine(re) OCMW's zijn: Amay, Aywaille, Borsbeek, Bouillon, Court-Saint-Etienne, Drogenbos, Eeklo, Farciennes, Florennes, Heuvelland, Koekelberg, Leopoldsborg, Liedekerke, Middelkerke, Morlanwelz, Peer, Rebecq, Saint-Hubert, Sint-Agatha-Berchem, Stavelot, Viroinval, Willebroek, Yvoir en Zelzate.

1.2.1.2 Concrete aanpak

Omwille van het belang van een vlotte taalvaardigheid voor de mondelinge dialoog waarop de methodiek van focusgroepen steunt, werden de eerste twee focusgroep-rondes apart georganiseerd voor de Nederlandstalige en de Franstalige OCMW's. Hierbij werden zij ook opgedeeld in enerzijds de grote(re) en anderzijds de kleine(re) OCMW's. Voor elk van deze eerste twee focusgroep-rondes vonden dus 4 focusgroepen plaats: 1 met grote(re) Franstalige OCMW's, 1 met grote(re) Nederlandstalige OCMW's, 1 met kleine(re) Franstalige OCMW's en 1 met kleine(re) Nederlandstalige OCMW's. We streefden hierbij naar een hoge mate van standaardisatie. Dit betekent dat de agenda per focusgroep-ronde in elke focusgroep gelijklopend was.

- In de eerste bijeenkomst lag de nadruk op het inventariseren van eigen ervaringen bij de deelnemers met verschillende, 'uitdagende' leefsituaties en hoe deze worden aangepakt. De resultaten van deze focusgroepen werden benut voor de opstelling van de web-enquête (zie verder).
- In de tweede bijeenkomst gebeurde voornamelijk informatieoverdracht vanuit de web-enquête met mogelijkheid tot reflectie en aanvulling en een eerste, brede brainstorm over mogelijke oplossingen.

Aan elk van de geselecteerde OCMW's werd gevraagd 1 deelnemer af te vaardigen voor de focusgroepen.

Omwille van het belang van het bekomen van gezamenlijk gedragen verbetervoorstellen voor deze federale materie, werd voor de derde focusgroep afgestapt van de opsplitsing naar taal en grootte van de OCMW's en in plaats daarvan een gezamenlijk opzet georganiseerd in Brussel. Deze bijeenkomst verliep in twee fasen.

- De eerste, inleidende fase duurde twee uur en vond plaats in twee naar taal van de OCMW's opgesplitste, maar naar grootte van de OCMW's gemengde groepen. Na een voorstelling van het verloop en de stand van zaken van het onderzoek, werd in elk van de groepen eenzelfde set van zes concrete voorzetten voor verbetervoorstellen ter discussie voorgelegd.
- De tweede, verdiepende fase duurde eveneens twee uur en vond plaats in 1 gezamenlijke, naar taal en grootte van de OCMW's gemengde groep. De input uit beide groepen in de inleidende fasen werd hier samengebracht en verder bediscussieerd.

1.2.1.3 Algemeen verloop

Voor iedere eerste en tweede focusgroep werd 2,5 uur tijd voorzien en benut. De derde focusgroep nam een volledige namiddag in beslag.

De opkomst van de OCMW's op de focusgroepen was over het geheel genomen bevredigend. We stelden echter wel vast dat het vooral voor de kleine OCMW's moeilijk bleek om ondanks hun interesse een van hun weinige medewerkers voor een halve dag af te vaardigen. Voor de eerste focusgroep konden we dit euvel deels ondervangen door aan de betrokken OCMW's telefonische of schriftelijke input te vragen. Door de op gang gekomen dynamiek tussen de deelnemende OCMW's en de andere vraagstelling kon deze methodologische pechverhelping echter niet meer voor de volgende focusgroepen worden ingezet. Een overzicht van de deelnemende OCMW's per ronde van focusgroepen werd opgenomen in bijlage 1.

Opmerkelijk is nog dat enkele kleine OCMW's aangaven dat deelname voor hen aantrekkelijker zou zijn geweest indien de focusgroepen naar grootte van OCMW's niet afzonderlijk maar gemengd waren geweest. Als reden hiervoor stelden deze OCMW's dat er voor hen dan een grotere 'win' zou zijn geweest omdat ze dan nog meer zouden kunnen leren van de aanpak van de grotere OCMW's. Deze vaststelling sluit aan bij een algemene bevinding over de aanpak van uitdagende leefsituaties door de OCMW's. De grotere OCMW's kunnen middels stafmedewerkers of (juridische) specialisten vaak nota's of zelfs draaiboeken met richtlijnen opstellen voor de aanpak van situaties die zich regelmatig voordoen. Kleine OCMW's zien zich in deze (bij hen eerder occasioneel optredende) situaties

sneller genoodzaakt om zich met hun vragen rechtstreeks tot de POD-MI of een koepelvereniging te richten.

De motiverende 'win' van onderling kennisdeling en uitwisseling van wijzen van aanpak kon echter ook nu in elke focusgroep worden vastgesteld. De nood aan meer mogelijkheden hiertoe werd door sommige OCMW's ook expliciet geuit. Ook de vraag van vele OCMW's naar verderzetting van het dialoogproces tussen OCMW's en onderzoekers na afloop van de derde focusgroep, kadert zowel in hun grote betrokkenheid bij het thema als in hun behoefte aan concrete kennis- en ervaringsuitwisseling.

1.2.2 Web survey bij alle OCMW's

1.2.2.1 Opzet

Doelstelling van de bevraging was enerzijds een aantal van de bevindingen vanuit de focusgroepen te toetsen bij een breder staal van OCMW's en anderzijds om eventueel bijkomende en aanvullende informatie te verzamelen bij een grotere groep.

De bevraging gebeurde aan de hand van een webbevraging die naar de volledige populatie van de OCMW's zou worden toegestuurd. Er werd geopteerd voor gesloten vragen, aangevuld met de mogelijkheid om ook via open vragen aanvullende informatie te verschaffen.

Deze bevraging werd voorbereid in nauwe samenspraak met het begeleidingscomité van deze studie.

1.2.2.2 Populatie en respons

We beschikten over een mailingbestand met de gegevens van 589 OCMW's, inclusief het mailadres van de voorzitter van deze OCMW's. Daarnaast beschikten we over een gelijkaardig bestand met de mailadressen van de secretarissen/algemene directeurs.

In eerste instantie werd aan de voorzitters een mailboodschap verstuurd met een korte voorstelling van de doelstelling van het onderzoek (incl. de begeleidende brief vanuit de POD MI). Aan de voorzitters werd gevraagd om de introductiemail met bijhorende individuele weblink door te sturen naar de meest geschikte respondent binnen hun OCMW. Om geen verwarring te veroorzaken en te vermijden dat, o.a. gegeven de vakantieperiode, er verwarring zou ontstaan en twee verschillende respondenten binnen het OCMW dezelfde individuele weblink zouden doorgestuurd krijgen, werd geopteerd om de mailing in eerste instantie enkel naar de voorzitters te versturen en vervolgens van dichtbij op te volgen.

De eerste uitnodiging werd verstuurd op 11 augustus 2016, gevolgd door een eerste herinneringsmail op 18 augustus. Een laatste herinnering werd verzonden op 6 september.

Op 8 september hadden 199 medewerkers binnen evenveel OCMW's de vragenlijst geopend en volledig doorlopen. Dit betreft 33,8 % van het totale aantal van OCMW's. Dit is een goede responsgraad rekening houdend met de vorm van een webenquête, de complexiteit van de vragenlijst én met de verlofperiode.

Noteer wel dat niet iedere respondent daarom ook alle vragen heeft ingevuld; de itemrespons kan daarom verschillen naargelang de vraagstelling. In onderstaande tabellen wordt de itemrespons steeds weergegeven.

1.2.2.3 Wie vulde de vragenlijst in?

In totaal werd de vragenlijst ingevuld door 127 Nederlandstalige (127op/308, dit is 41,2%) en 72 Franstalige (72 op /281, dit is 25,6%) OCMW's. Daar waar de populatie 52,3% Nederlandstalige OCMW's telt, zijn deze oververtegenwoordigd in de respons met 63,8%.

Tabel 1.1 Voertaal en grootte van de OCMW's

	Nederlands- talig	Franstalig	Totaal	Aantal in populatie
Zeergroot (>150 000 inwoners)	2 (1,6%)	1 (1,5%)	3 (1,5%)	5 (0,8%)
Groot (50 001≤150 000 inwoners)	8 (6,4%)	4 (5,9%)	13 (6,7%)	26 (4,4%)
Middelgroot (15 001≤50 000 inwoners)	62 (50,0%)	19 (27,9%)	81 (42,0%)	195 (33,1%)
Klein (≤ 15 000 inwoners)	52 (41,9%)	44 (64,7%)	96 (49,7%)	363 (61,6%)
Totaal	124 (100,0%)	68 (100,0%)	193 (100,0%)	589 (100,0%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

Wanneer we kijken naar de verdeling naar grootte van de steden en gemeenten, zien we dat 8,2% van de OCMW's die deelgenomen hebben, grote tot zeer grote steden en gemeenten vertegenwoordigen (de populatie telt 5,2% OCMW's uit grote tot zeer grote steden en gemeenten). De helft van de respondenten (49,7%) zijn OCMW's uit kleine gemeentes met minder dan 15 000 inwoners (in de populatie gaat het over 61,6%) van de OCMW's); dit percentage ligt wel beduidend hoger binnen de Franstalige respondentengroep, waar ongeveer twee derde tot de kleinste gemeenten behoort. T.o.v. de populatie zien we dus een oververtegenwoordiging van de grotere OCMW's (>150 000 inwoners) bij de respondenten en een onderverteenwoordiging van de kleine OCMW's (≤15 000 inwoners). Aangezien het evenwel voornamelijk de bedoeling was om een zo breed mogelijk staal van OCMW's te bereiken ter aanvulling van de bevindingen uit het kwalitatieve onderzoeksluik, en we geen kwantitatieve uitspraken voor de volledige populatie op basis van deze respons beogen, dringt een eventuele herweging van de bevindingen zich hier niet op.

We keken ook naar het aantal individuele leefloondossiers die er op het moment van de bevraging in de OCMW's behandeld werden. We geven hier de resultaten op basis van het absolute aantal dossiers maar geven de verdeling wel weer per groottecategorie. We merken hier een gelijkmatige verdeling per groottecategorie op.

Tabel 1.2 Aantal individuele leefloondossiers op het moment van bevraging

	Klein	Middelgroot	Groot	Zeergroot	Totaal
≤25 leefloondossiers	45 (46,9%)	7 (9,0%)	0	0	52 (27,5%)
26≤50 leefloondossiers	29 (30,2%)	15 (19,2%)	0	0	44 (23,3%)
51≤150 leefloondossiers	17 (17,7%)	26 (33,3%)	0	0	43 (22,7%)
Meer dan 150 leefloondossiers	5 (5,2%)	30 (38,5%)	12 (100,0%)	3 (100,0%)	50 (26,5%)
Totaal	96 (100,0%)	78 (100,0%)	12 (100,0%)	3 (100,0%)	189 (100,0%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

1.3 Complementaire en aanvullende dataverzameling

1.3.1 Input van (belangenvertegenwoordigers van) de doelgroep

Aan organisaties die de doelgroep verenigen en/of hun belangen vertegenwoordigen, werd eenzelfde reeks van drie focusgroepen voorgesteld zoals met de OCMW's werd doorlopen. Hiervoor werden aan Franstalige zijde de volgende organisaties gecontacteerd: Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté, ATD Quart Monde Bruxelles, ATD Quart Monde Liège, Samu Social, Front commun

SDF, Collectif Solidarité contre l'exclusion, le Réseau Wallon de lutte contre la pauvreté. Aan Nederlandstalige zijde ging het om: Netwerk Tegen Armoede, Brussels Platform Armoede, Welzijnsschakels vzw en, op aangeven van dit nationaal secretariaat, de Welzijnsschakels Toontje (Gent), De Sloep – Onze Thuis (Gent), De Kier (Kortrijk) en Welzijnsschakel Borsbeek. De voorgestelde aanpak met focusgroepen die al snel van start diende te gaan, bleek echter geen haalbare kaart voor deze organisaties. Daarom werden verschillende alternatieve methoden toegepast die in hun geheel de betrokkenheid van de doelgroep doorheen het hele onderzoeksproces konden waarborgen.

Van de Franstalige organisaties zegden het Forum Bruxellois de Lutte contre la Pauvreté (FBLP) en le Réseau Wallon de lutte contre la pauvreté (RWLP) weliswaar onmiddellijk hun medewerking toe, maar van de andere organisaties kwam geen respons. Besloten werd om de beide toezeggende organisaties via interviews te betrekken. Met het FBLP vonden twee interviews plaats: een vóór het opstellen van de web survey en een waarin de eerste resultaten daarvan en mogelijke verbetervoorstellen werden besproken. Met het RWLP kon pas later een interview doorgaan. Hierin werden de eerste resultaten van de web survey en mogelijke verbetervoorstellen besproken.

Wat de Nederlandstalige organisaties betreft, bleek het voor de vrijwilligers van de verschillende gecontacteerde welzijnsschakels niet haalbaar om al snel en voor langere tijd in het onderzoeksproces mee te stappen. Zij stemden allen wel toe in een telefonisch interview. Dit vond met elk van de organisaties plaats vóór het opstellen van de web survey. Het Netwerk Tegen Armoede en het Brussels Platform Armoede wezen eveneens hun deelname aan focusgroepen af: zij wensten de doelgroep zelf meer rechtstreeks te betrekken in het onderzoek, ook al zou dit beduidend meer tijd vergen en een latere instap in het onderzoek betekenen. Met hen werd een alternatieve aanpak uitgewerkt. In bilateraal overleg met de onderzoekers organiseerden zij verschillende groepsbijeenkomsten met de doelgroep waarop zij de thematiek en mogelijke verbetervoorstellen bespraken. Tussen 27 september en 14 november 2016 vonden de volgende 5 groepsbijeenkomsten plaats.

- Een eerste brainstorm in een focusgroep op de overlegdag van Netwerk tegen Armoede.
- Een groepsbijeenkomst met Buurtwerk Anneessens/De Schakel (Brussel).
- Een groepsbijeenkomst met Open Huis/Recht Op (Antwerpen).
- Een groepsbijeenkomst met De Lage Drempel (Mechelen).
- Een groepsbijeenkomst met Wieder (Brugge).

In totaal namen een 80-tal leden van de doelgroep deel aan deze bijeenkomsten. De informatie die erin werd verzameld, werd intensief teruggekoppeld naar de onderzoekers middels een nota en de toelichting daarvan in een gesprek.

1.3.2 Documentenstudie

De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie onderging al enkele belangrijke wijzingen, in het bijzonder ten gevolge van de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ervan, ingesteld door de vzw Ligue des droits de l'homme in 2003 en in 2005. De aanverwante juridische documenten werden bestudeerd met het oog op een beter begrip van de totstandkoming en omschrijving van de huidige leeflooncategorieën, de hierbij aangehaalde argumenten en de al of niet doorslaggevende rol die deze speelden. Volgende documenten werden bestudeerd (in zoverre zij betrekkingen hebben op de leeflooncategorieën).

- Arrest 5/2004 van het Arbitragehof van 14 januari 2004 in zake het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, ingesteld door de vzw Ligue des droits de l'homme.
- Koninklijk Besluit van 1 maart 2004 houdende bepalingen ingevolge het arrest nr. 5/2004 van 14 januari 2004.
- Programmawet van 9 juli 2004.
- Omzendbrief van de Dienst OCMW-wetgeving van 14 december 2004.

- Omzendbrief van de federale Minister van Maatschappelijke Integratie betreffende de wijzigingen met ingang van 1 januari 2005 inzake het recht op maatschappelijke integratie.
- Arrest nr. 123/2006 van het Arbitragehof van 28 juli 2006 in zake het beroep tot vernietiging van de artikelen 99 (hulp voor het betalen van onderhoudsgelden ten gunste van kinderen) en 104 (leefloon) van de programmwet van 9 juli 2004, ingesteld door de vzw Ligue des droits de l'homme.
- Omzendbrief van de federale Minister van Maatschappelijke Integratie Dupont van 1 september 2006, betreffende de gevolgen van het arrest nr. 123/2006 van het Arbitragehof van 28 juli 2006 dat de gedeeltelijke vernietiging van artikel 68quinquies van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn en van artikel 14 §1, 3.
- Wet van 26 oktober 2006 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002.
- Omzendbrief van de federale Minister van Maatschappelijke Integratie Dupont van 7 mei 2007, betreffende de wet van 26 oktober 2006 tot wijziging van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, tot aanmoediging van de inspanning die een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn levert voor de integratie van daklozen.
- Algemene omzendbrief van 17 juni 2015 van de federale Minister voor Maatschappelijke Integratie Borsus, betreffende de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie.

1.3.3 Interviews met sleutelfiguren uit het beleids- en praktijkveld

Naast input van (belangenvertegenwoordigers van) de doelgroep en de studie van juridische documenten, werden ook nog interviews gevoerd met enkele bevoorrechte getuigen. Het betreft hier een interview met: P. Hardy en N. Debast van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), M. Brouet en I. De Sutter van de inspectiedienst van de POD-MI, B. Servais van het Front Office van de POD-MI en L. Baeke en V. Vancoppenolle van CAW Oost-Vlaanderen.

1.3.4 Samenwerking met de opdrachtgever

Voor het uitvoeren van dit onderzoek werd gestreefd naar een nauwe samenwerking met de opdrachtgever en/via het begeleidingscomité. Gekoppeld aan de verschillende onderzoeksfasen vonden vijf bijeenkomsten van het begeleidingscomité plaats. Tijdens deze bijeenkomsten werden telkens:

1. de vorderingen van het project teruggekoppeld naar en bediscussieerd door het begeleidingscomité;
2. plannen voor de volgende fase toegelicht aan en (desgewenst) bijgestuurd door het begeleidingscomité.

2 | Resultaten

2.1 Situaties van problematische categoriebepaling en de huidige aanpak ervan

Doel van de eerste ronde focusgroepen met de OCMW's was het inventariseren van samenlevings- en woonvormen waarvoor de leeflooncategoriebepaling problematisch is en hoe deze worden aangepakt. Een aantal van deze 'uitdagende' leefsituaties was reeds aangegeven door de POD-MI in haar projectoproep en op de eerste vergaderingen met het begeleidingscomité. Gebaseerd op deze voorzetten en op de informatie uit de interviews met doelgroeporganisaties, werd een lijst met (mogelijk) uitdagende leefsituaties opgesteld. Deze situaties werden doorheen het verloop van de focusgroep aan de OCMW's ter discussie voorgelegd. Daarbij kwamen telkens de volgende vragen aan bod:

- Op welke manier stellen de problemen zich?
- Welke oplossingen worden er momenteel (noodgedwongen) aan gegeven?
- Zijn er prioriteiten aanwijsbaar: situaties die zeker aan alle OCMW's moeten worden voorgelegd?

Uiteraard waren de voorgelegde situaties vatbaar voor wijziging en aanvulling.

De resultaten van deze focusgroepen werden benut voor de opstelling van de web survey gericht aan alle OCMW's. Deze bevraging had tot doel om de uitdagende leefsituaties die zich recent (periode 2015-2016) in de Belgische OCMW's voordeden en voordoen, evenals de huidige aanpak ervan op vlak van categorietoekenning, in kaart te brengen.

In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van de eerste ronde focusgroepen en de web survey voor elke als prioritair onderkende 'uitdagende' leefsituatie. Criteria die hierbij een rol speelden waren: het onderkennen van situaties als prioritair door de OCMW-deelnemers aan de focusgroepen, het aandeel OCMW's dat in de web survey aangeeft dat de situatie voorkomt, het aandeel OCMW's dat in de websurvey aangeeft dat de situatie toeneemt en de mate waarin de categoriebepaling problematisch is volgens de OCMW-deelnemers aan de focusgroepen, volgens de doelgroep en/of volgens de resultaten van de web survey. Dit laatste drukt zich in de eerste plaats uit in een beduidende verdeeldheid tussen de OCMW's op vlak van categorietoekenning, hetgeen ook een beduidende rechtsonzekerheid en -ongelijkheid voor de gerechtigden betekent.

2.1.1 De kinderlast

In de eerste ronde focusgroepen kwamen vooreerst de situaties aan bod die betrekking hebben op een gelijke en ongelijke verblijfsregeling van minderjarige kinderen. Middels richtlijnen verstuurd in omzendbrieven via de POD-MI, moeten OCMW's aan ouders met een gelijke verblijfsregeling voor de kinderen voor de helft van de maand categorie 3 en voor de andere helft van de maand categorie 1 of 2 toekennen. Aan ouders met een ongelijke verblijfsregeling moeten zij ofwel categorie 3 voor de gehele maand toekennen (verblijf van de kinderen voor meer dan de helft van de maand), ofwel categorie 1 of 2 gecombineerd met categorie 3 à rato van het aantal dagen dat de kinderen bij hen verblijft (verblijf van de kinderen voor minder dan de helft van de maand).

Op basis van de web survey stellen we vast dat zowel de situaties van gelijke als van ongelijke verblijfsregelingen voor kinderen in ongeveer 80% van de OCMW's voorkomen. Ongeveer drie kwart van deze OCMW's geeft voor elk van deze situaties ook aan dat ze gedurende de voorbije vijf jaar in aantal toenamen.

De categoriebepaling in deze situaties is voor het merendeel van de OCMW's problematisch te noemen (zie tabel 2.1). Slechts 1/3 van de OCMW's die met de situatie van een gelijke verblijfsregeling te maken hebben, geeft aan dat categoriebepaling in deze situatie nooit moeilijk is. Voor meer dan 1/5 van de betrokken OCMW's is dit vaak moeilijk. De meeste van de betrokken OCMW's (44%) geven aan dat dit soms moeilijk is.

Moeilijker nog blijkt voor de betrokken OCMW's de categoriebepaling in de situatie van een ongelijke verblijfsregeling te zijn. Minder dan 1/10 van de OCMW's die met de situatie te maken hebben, geeft aan dat categoriebepaling in deze situatie nooit moeilijk is, terwijl bijna 40% van hen aangeeft dat dit vaak moeilijk is.

Tabel 2.1 Problematische categoriebepaling in situaties van gelijke en ongelijke verblijfsregelingen voor kinderen

	Vaak	Soms	Nooit	Totaal
Co-ouderschap 'gelijk':	32 (22,4%)	63 (44,1%)	48 (33,6%)	143 (100,0%)
Co-ouderschap 'ongelijk':	57 (39,6%)	74 (51,4%)	13 (9,0%)	144 (100,0%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

De focusgroepen en interviews met belangenvertegenwoordigers van de doelgroep verduidelikten waarop het problematische karakter van de categoriebepaling in deze situaties zoal betrekking heeft.

Ten eerste gaan de uitgewerkte regelingen gepaard met onbegrip bij de OCMW's, bij hun cliënten en bij de doelgroep in het algemeen. Ze vragen zich af waarom de vroegere categorie die co-ouderschap regelde verdwenen is en waarom er nu steeds tussen categorieën moet worden gewisseld.

Ten tweede gaan ze voor elk van deze actoren ook gepaard met waargenomen onrechtvaardigheid. Zo wordt erop gewezen dat ook in het geval van een ongelijke verblijfsregeling de ouder waarbij de kinderen minder dan de helft van de tijd verblijven een voldoende grote huisvesting en voldoende uitzet moet hebben en daarbij ook hogere energiefacturen krijgt. Met name tegen de gelijke kosten voor een voldoende grote huisvesting blijken de getroffen regelingen niet op te wegen.

Hiermee samenhangend wordt, ten derde, door de verschillende actoren ook gewezen op de ontoereikendheid van het leefloon in situaties met kinderlast 'tout court', een gegeven dat ook als sterk tegenstrijdig met de –terechte- beleidsaandacht voor de bestrijding van kinderarmoede wordt ervaren.

Ten slotte zorgen de regelingen voor de OCMW's voor bijkomende administratieve lasten die ten koste gaan van het eigenlijke sociaal werk.

Het als problematisch ervaren van de categoriebepaling in een bepaalde situatie betekent uiteraard nog niet dat men de in de concrete aanpak van die situatie gaat afwijken van de voorgeschreven regel. De focusgroepen leerden echter dat dit in een aantal OCMW's alleszins wel gebeurt.

Naast het 'moeten' rekening houden met de kinderlast, kiezen een aantal OCMW's er ook voor om extra te investeren wanneer er kinderlast is. Geconfronteerd met de ontoereikendheid van het leefloon en gedreven door de bestrijding van kinderarmoede op het lokale niveau, leveren deze OCMW's extra inspanningen voor ouders. Sommigen doen dit via het categoriale stelsel, door, bijvoorbeeld, bij bewezen gelijke kosten ook in de situaties van verblijf van de kinderen van (minder dan) de helft van de maand voor de volledige maand categorie 3 toe te kennen. Anderen kennen, naast de voorziene categorie of regeling, stelselmatig aanvullende maatschappelijke dienstverlening toe aan ouders met kinderlast.

Er zijn echter ook OCMW's die minder inspanningen leveren dan minimaal van hen wordt verwacht. Het gaat dan om OCMW's die, bijvoorbeeld, in geval van een ongelijke verblijfsregeling ook

aan de ouder bij wie het kind meer dan helft van de tijd verblijft slechts categorie 3 à rato van het aantal dagen dat de kinderen bij hen verblijft, toekennen (in plaats van categorie 3 voor de gehele maand).

Op basis van de web survey stellen we vast dat naarmate de categoriebepaling in een bepaalde situatie door meer OCMW's als problematisch wordt ervaren, er ook door meer OCMW's bij de categorie-toekenning wordt afgeweken van de voorgeschreven regel (zie tabel 2.2).

In de situatie van een gelijke verblijfsregeling lijken ongeveer 1/5 van de OCMW's af te wijken van de voorgeschreven regel (leeflooncategorie 3 voor de helft van de maand). De antwoorden op de open vragen in de web survey naar de wijze waarop wordt afgeweken door de betrokken OCMW's, leert evenwel dat het hier in de meerderheid van de gevallen slechts om een 'schijnafwijking' gaat door de toepassing van een 'administratieve truc'. Het gaat dan immers meestal om OCMW's die alternerend een volledige maand categorie 3 en een volledige maand categorie 1 of 2 toekennen. Zij doen dit voornamelijk omwille van de administratieve belasting die met een regelmatige herziening van categorieën gepaard gaat. Aangezien zij de aanvang van een maand leefloon laten aanvangen op de helft van de kalendermaand, maakt dit voor de betrokken cliënten in de feiten geen verschil. Op te merken is nog dat naast deze meerderheid aan schijnafwijkingen, ook enkele OCMW's aangeven dat in men in deze situatie van gelijke verblijfsregeling steeds categorie 3 toekent.

Tabel 2.2 Afwijking van de voorgeschreven categoriebepaling in situaties van gelijke en ongelijke verblijfsregelingen voor kinderen

	Nooit	Soms	Vaak	Altijd	Totaal
Co-ouderschap 'gelijk' (regel: leeflooncategorie 3 voor de helft van de maand)	118 (79,2%)	10 (6,7%)	2 (1,3%)	19 (12,7%)	149 (100,0%)
Co-ouderschap 'ongelijk +' (regel: leeflooncategorie 3 voor de volledige maand)	118 (75,2%)	12 (7,6%)	9 (5,7%)	18 (11,5%)	157 (100,0%)
Co-ouderschap 'ongelijk -' (regel: leeflooncategorie 3 pro rata aantal dagen)	99 (63,5%)	25 (16,0%)	11 (7,0%)	21 (13,5%)	156 (100,0%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

In de situatie van een ongelijke verblijfsregeling met verblijf van de kinderen voor meer dan de helft van de maand wordt door ongeveer 1/4 van de OCMW's (24,8%) soms tot altijd afgeweken van de voorgeschreven regel (leeflooncategorie 3 voor de volledige maand). De antwoorden op de open vragen in de web survey naar de wijze waarop wordt afgeweken door de betrokken OCMW's, leert hier dat de afwijkende toepassingen steeds de toekenning van een lager bedrag inhouden dan datgene waarop de gerechtigde recht heeft. Zo geven er, van de 39 organisaties die hier in totaal een afwijking melden, 10 aan categorie 3 voor de helft van de maand toe te kennen. 27 OCMW's voorzien categorie 3 pro rata van het aantal dagen.

In de situatie van een ongelijke verblijfsregeling met verblijf van de kinderen voor minder dan de helft van de maand wordt door meer dan 1/3 van de OCMW's (36,5%) soms tot altijd afgeweken van de voorgeschreven regel. De antwoorden op de open vragen in de web survey naar de wijze waarop wordt afgeweken door de betrokken OCMW's, leert hier dat de afwijkende toepassingen in de helft van de gevallen (18,25%) een hoger bedrag inhouden dan datgene waarop de gerechtigde recht heeft. Zo geven er van de 57 OCMW's die in totaal een afwijking melden, 21 OCMW's aan categorie 3 voor de helft van de maand toe te kennen en kennen 12 OCMW's onder hen categorie 3 voor de volledige maand toe. In de andere helft van de gevallen (18,25%) houden de afwijkende

toepassingen een lager bedrag in dan datgene waarop de gerechtigde recht heeft: zij kennen op geen enkele wijze categorie 3 toe.

Tabel 2.3 Aanvullende maatschappelijke dienstverlening in situaties van gelijke en ongelijke verblijfsregelingen voor kinderen

	Nooit	Soms	Vaak	N.V.T.	Totaal
Co-ouderschap 'gelijk'	27 (18,1%)	75 (50,3%)	17 (11,4%)	30 (20,1%)	149 (100,0%)
Co-ouderschap 'ongelijk +'	29 (18,6%)	74 (47,4%)	19 (12,2%)	34 (21,8%)	156 (100,0%)
Co-ouderschap 'ongelijk -'	34 (21,7%)	69 (43,9%)	19 (12,1%)	35 (22,3%)	157 (100,0%)

* De vraagstelling betrof hier diegenen die de wettelijke richtlijnen volgen. Diegenen die deze categoriebepaling niet volgden, konden hier N.V.T. aankruisen.

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

Het als problematisch ervaren van de categoriebepaling in een bepaalde situatie, leerden de focusgroepen ons, kan ook (mee) concreet worden aangepakt door het toekennen van aanvullende maatschappelijke dienstverlening. We stellen vast dat in elk van de drie onderscheiden situaties van verblijfsregelingen voor kinderen slechts door ongeveer 1/5 van de OCMW's nooit aanvullende maatschappelijke dienstverlening wordt toegekend (zie tabel 2.3).¹ Ongeacht de specifieke situatie en de eraan gekoppelde financiële regeling kennen meer dan 60% van de OCMW's soms tot vaak wel aanvullende maatschappelijke dienstverlening toe. Deze vaststelling over het aandeel OCMW's dat het noodzakelijk acht om in alle gevallen van gedeeltelijke kinderlast aanvullende maatschappelijke dienstverlening toe te kennen, ligt in de lijn van nog een andere vaststelling op basis van de web survey: meer dan 55% van de OCMW's kent in situaties waarin meerdere minderjarige kinderen aanwezig zijn meestal aanvullende maatschappelijke dienstverlening toe (zie: tabel 2.4).

Tabel 2.4 Aanvullende maatschappelijke dienstverlening in situaties met meerdere minderjarige kinderen

Ja, enkel onder de vorm van financiële steun	Ja, enkel onder de vorm van materiële steun	Ja, zowel materiële als financiële steun	Nee
33 (21,8%)	15 (9,9%)	36 (23,8%)	67 (44,4%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

Meer dan 80% van de betrokken OCMW's geeft hierbij aan dat het om aanvullende maatschappelijke dienstverlening gaat die (ook) financiële steun omvat.

¹ Dat er in verhouding door iets minder OCMW's aanvullende maatschappelijke dienstverlening wordt toegekend in de situatie waarin de gerechtigde het kleinste bedrag ontvangt (een ongelijke verblijfsregeling met verblijf van de kinderen voor minder dan de helft van de maand) kan hiermee te maken hebben dat in deze situatie door bijna 1/5 van de OCMW's reeds een categorieregeling wordt toegepast die een hoger bedrag inhoudt dan datgene waarop de gerechtigde recht heeft. Onze gegevens laten evenwel niet toe om eventuele onderlinge dynamieken tussen wijzen van aanpak uit te klaren.

2.1.2 Het moeilijk te omschrijven(nieuwe) samenwonen

2.1.2.1 'Hoofdzakelijk gemeenschappelijk huishouden': een vaag en rekbaar wettelijk criterium voor de OCMW's

In de eerste ronde focusgroepen en de interviews met belangvertegenwoordigers van de doelgroep werden ook de opkomende nieuwe woonvormen ter discussie voorgelegd. Het ging hier en in de web survey om volgende woonvormen (Van den Houte, 2015; www.samenhuizen.be).²

- Kangoeroe-wonen: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid (met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer) in een tweewoonst. De gedeelde ruimtes betreffen enkel eventuele circulatieruimtes (kelder, zolder, bergplaats, bijgebouw, garage). Naargelang er al of niet sprake is van intergenerationele zorg tussen beide huishoudens wordt gesproken van 'kangoeroewonen' en 'duowonen'.
- Co-wonen: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer. Daarnaast zijn er een aantal gemeenschappelijke ruimten die niet als 'leefruimte' worden beschouwd, zoals een bewonerscafé, werkplaats, tuin, ... Gebruikte begrippen hier zijn 'co-wonen' en 'centraal wonen'.
- Co-housing: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid (met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer). Er is echter ook een keuken en/of eetzaal op gemeenschapsniveau waar bewoners minstens enkele keren per week (soms dagelijks) de kans krijgen om samen te eten. Men spreekt hier over 'co-housing' en 'zelfstandig Samen Wonen'.
- Gemeenschapshuis: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een slaapkamer (en eventueel een kleine woonkamer), de rest van de leefruimten (waaronder keuken en badkamer) worden gemeenschappelijk gebruikt. Gebruikte begrippen hier zijn 'woongroep', 'gemeenschapshuis' en 'hospita-wonen'.
- Leefgemeenschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het verblijven in een woning die zich kenmerkt door afwezigheid van privé ruimten voor de bewoners, een (bijna) volledige gemeenschappelijk huishouden en een zekere verbindende ideologische factor: religie, ecologie, solidariteit, ... ('leefgemeenschap', 'commune').

Deze nieuwe woonvormen worden gezamenlijk meestal benoemd als 'gedeeld wonen' of 'samenhuizen'. Aangezien we in de focusgroepen vaststelden dat verwantschap tussen de samenhuizenden soms kan leiden tot een andere categorietoekenning dan wanneer er geen verwantschap is, bevroegen we in de web survey de verschillende woonvormen voor beide situaties.

Op basis van de web survey stellen we vast dat alle woonvormen zonder familiale banden 5 à 10 % vaker door OCMW's in de leefloondossiers worden vastgesteld dan deze met familieband. Zowel zonder als met familiale banden is de situatie van gemeenschapshuizen diegene waarvan veruit de meeste OCMW's aangeven dat ze voorkomt (resp. 58% en 52%), gevolgd door kangoeroe-wonen (resp. 35% en 27%) en co-housing (resp. 31% en 22%). Van de situaties van co-wonen (resp. 21% en 17%) en leefgemeenschap (19%) geeft het kleinste aandeel OCMW's aan dat ze voorkomen in de leefloondossiers.

² Ondanks de grote nood eraan, bestaan er nog geen wettelijke definities van deze woonvormen. We baseerden ons daarom op de literatuur die momenteel richtinggevend is.

Voor de situatie van het gemeenschapshuis signaleren meer dan 60% van deze OCMW's een toename in de laatste vijf jaren (zowel zonder als met familiale banden). Ook de andere samenlevingsvormen zijn aan een opmars bezig in de leefloondossiers: ongeveer de helft van de betrokken OCMW's ziet een toename ervan.

Ondanks het feit dat ze zich in hun benaming onderscheiden van 'samenwonen', stelden we in de focusgroepen vast dat het grote pijnpunt voor de categoriebepaling in de situaties van 'samenhuizen' uiteindelijk hetzelfde is als datgene wat zich bij samenwonen altijd al stelde. Dit pijnpunt draait rond de vraag naar welke situatie wel en welke niet wordt gekenmerkt door het vage en rekbare wettelijk criterium dat samenwonen bepaalt: personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen. Hoe moet dit 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden' worden begrepen?, is de vraag is zij zich stellen.

De resultaten van de web survey bevestigen dat het vaak voor het heel wat OCMW's moeilijk is om de bestaande categorieën (1 dan wel 2) eenduidig toe te passen (zie tabel 2.5). Voor alle woonvormen zonder en met familieband geldt dat meer dan de helft van de betrokken OCMW's moeilijkheden ondervindt met het toepassen van de categorieën. Uitschieters zijn de situaties van co-housing (resp. 81% en 77%) en gemeenschapshuizen (resp. 87% en 70%) die voor veruit de meeste OCMW's problemen opleveren. Ook de situatie van kangoeroe-wonen (resp. 68% en 73%) levert voor meer dan 2/3 van de OCMW's problemen op bij categoriebepaling. Enkel co-wonen zonder familiebanden blijkt 'maar' voor goed de helft van de OCMW's moeilijkheden op te leveren.

Tabel 2.5 Problematische categoriebepaling in situaties van samenhuizen zonder en met familiale banden

Situaties van gemeenschappelijk wonen zonder familiale banden	Vaak	Soms	Nooit	Totaal
Kangoeroe zonder verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid (met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer) in een tweewoonst. De gedeelde ruimtes betreffen enkel eventuele circulatieruimtes (kelder, zolder, bergplaats, bijgebouw, garage). Naargelang er al of niet sprake is van intergenerationale zorg tussen beide huishoudens wordt gesproken van 'kangoeroe-wonen' en 'duo-wonen'.	11 (16,2%)	35 (51,5%)	22 (32,3%)	68 (100,0%)
Co-wonen zonder verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer. Daarnaast zijn er een aantal gemeenschappelijke ruimten die niet als 'leefruimte' worden beschouwd, zoals een bewonerscafé, werkplaats, tuin, ... Gebruikte begrippen hier zijn 'co-wonen' en 'centraal wonen'.	4 (10,0%)	18 (45,0%)	18 (45,0%)	40 (100,0%)
Co-housing zonder verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid (met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer). Er is echter ook een keuken en/of eetzaal op gemeenschapsniveau waar bewoners minstens enkele keren per week (soms dagelijks) de kans krijgen om samen te eten. Men spreekt hier over 'co-housing' en 'zelfstandig Samen Wonen'.	13 (22,4%)	34 (58,6%)	11 (19,0%)	58 (100,0%)
Gemeenschapshuis zonder verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een slaapkamer (en eventueel een kleine woonkamer), de rest van de leefruimten (waaronder keuken en badkamer) worden gemeenschappelijk gebruikt. Gebruikte begrippen hier zijn 'woongroep', 'gemeenschapshuis' en 'hospita-wonen'.	23 (20,7%)	73 (65,8%)	15 (13,5%)	111 (100,0%)
Leefgemeenschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het verblijven in een woning die zich kenmerkt door afwezigheid van privé ruimten voor de bewoners, een (bijna) volledige gemeenschappelijk huishouden en een zekere verbindende ideologische factor: religie, ecologie, solidariteit ... ('leefgemeenschap', 'commune').	9 (25,0%)	15 (41,7%)	12 (33,3%)	36 (100,0%)
Kangoeroe met verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid (met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer) in een tweewoonst. De gedeelde ruimtes betreffen enkel eventuele circulatieruimtes (kelder, zolder, bergplaats, bijgebouw, garage). Naargelang er al of niet sprake is van intergenerationale zorg tussen beide huishoudens die familiale banden hebben, wordt gesproken van 'kangoeroe-wonen' en 'duo-wonen'.	4 (7,8%)	33 (64,7%)	14 (27,4%)	51 (100,0%)
Co-wonen met verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het gemeenschappelijk wonen met familie en daarbij het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer. Daarnaast zijn er een aantal gemeenschappelijke ruimten die niet als 'leefruimte' worden beschouwd, zoals een bewonerscafé, werkplaats, tuin ... Gebruikte begrippen hier zijn 'co-wonen' en 'centraal wonen'.	4 (12,5%)	16 (50,0%)	12 (37,5%)	32 (100,0%)
Co-housing met verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het gemeenschappelijk wonen met familie en daarbij het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid (met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer). Er is echter ook een keuken en/of eetzaal op gemeenschapsniveau waar bewoners minstens enkele keren per week (soms dagelijks) de kans krijgen om samen te eten. Men spreekt hier over 'co-housing' en 'zelfstandig Samen Wonen'.	3 (7,7%)	27 (69,2%)	9 (23,1%)	39 (100,0%)
Gemeenschapshuis met verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het gemeenschappelijk wonen met familie en privé beschikken over een slaapkamer (en eventueel een kleine woonkamer), de rest van de leefruimten (waaronder keuken en badkamer) worden gemeenschappelijk gebruikt. Gebruikte begrippen hier zijn 'woongroep', 'gemeenschapshuis'.	8 (8,2%)	61 (62,2%)	29 (29,6%)	98 (100,0%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

In de focusgroepen konden we al vaststellen dat de uiteindelijke categoriebepaling in deze situaties van gedeeld wonen op zeer verschillende wijzen tot stand komt. Sommige OCMW's hanteren als enig criterium de administratieve inschrijving in de betrokken gemeente (als alleenstaand dan wel samenwonend). Enkele OCMW's gaven te kennen dat ze steeds categorie 1 (samenwonenden) toekennen en afwachten of hier al of niet een gerechtelijk geschil op volgt. Andere OCMW's hanteren in het sociaal onderzoek enkele onderling afgesproken richtlijnen, terwijl nog andere OCMW's (veelal de grotere) beschikken over meer uitgebreide nota's en draaiboeken om, met het oog op lijnbewaking binnen het OCMW, de sociale werkers door het sociaal onderzoek te gidsen. Maar dan nog, merken deze OCMW's met richtlijnen op, kan dezelfde situatie door twee sociaal werkers verschillend worden beoordeeld.

De resultaten van de web survey geven - niet geheel verrassend - aan dat die situaties waarvoor de meeste OCMW's aangeven dat de categoriebepaling problematisch is, met name: co-housing en gemeenschapshuizen, ook die situaties zijn waar de verdeling tussen toekenning van categorie 1 (samenwonende) dan wel categorie 2 (alleenstaande) over de verschillende OCMW's heen het meest uitgesproken is in vergelijking met andere situaties (zie tabel 2.6), hetgeen een signaal van rechts-onzekerheid is.

Bovendien speelt het zonder dan wel met familiale banden samenhuizen hier een aanwijsbare rol, in die zin dat in de situaties van co-housing en gemeenschapshuizen met familiale banden er een duidelijke afname is van het aandeel OCMW's dat categorie 2 (alleenstaande) toekent. Zo zien we dat in de situatie van co-housing zonder familiale banden bijna 1 op 3 OCMW's categorie 1 (samenwonende) toekent en goed 2 op 3 OCMW's categorie 2 (alleenstaande). De rechtsonzekerheid voor de doelgroep die hierin vervat ligt, neemt nog toe in de situatie van co-housing met familiale banden. Hierin kent al meer dan de helft van de OCMW's categorie 1 (samenwonende) toe en (dus) nog minder dan de helft van de OCMW's categorie 2 (alleenstaande). De impact van familiale banden is van dezelfde grootteorde in de situatie van gemeenschapshuizen. In deze situatie is de rechtsongelijkheid het grootst wanneer er geen familiale banden zijn. Dan kent ongeveer 3 op 5 van de OCMW's categorie 1 (samenwonende) toe en (dus) nog ongeveer 2 op 5 van de OCMW's categorie 2 (alleenstaande). Wanneer er wel familiale banden zijn, stijgt het aandeel OCMW's dat categorie 1 (samenwonende) toekent met 25%, ten koste van eenzelfde daling in het aandeel OCMW's dat categorie 2 (alleenstaande) toekent. Aan te nemen valt dat het vermoeden van een 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden' bij OCMW's toeneemt wanneer er familiale banden zijn tussen de samenwonderenden.

Tabel 2.6 (Nieuwe) vormen van gemeenschappelijk wonen: Welke categorie wordt doorgaans toegekend aan de aanvrager?

Situaties van gemeenschappelijk wonen zonder familiale banden	Cat 1	Cat 2	Totaal
Kangoeroe zonder verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid (met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer) in een tweewoonst. De gedeelde ruimtes betreffen enkel eventuele circulatieruimtes (kelder, zolder, bergplaats, bijgebouw, garage). Naargelang er al of niet sprake is van intergenerationale zorg tussen beide huishoudens wordt gesproken van 'kangoeroe-wonen' en 'duo-wonen'.	12 (17,6%)	56 (82,3%)	68 (100,0%)
Co-wonen zonder verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer. Daarnaast zijn er een aantal gemeenschappelijke ruimten die niet als 'leefruimte' worden beschouwd, zoals een bewonerscafé, werkplaats, tuin ... Gebruikte begrippen hier zijn 'co-wonen' en 'centraal wonen'.	5 (12,5%)	35 (87,5%)	40 (100,0%)
Co-housing zonder verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid (met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer). Er is echter ook een keuken en/of eetzaal op gemeenschapsniveau waar bewoners minstens enkele keren per week (soms dagelijks) de kans krijgen om samen te eten. Men spreekt hier over 'co-housing' en 'zelfstandig Samen Wonen'.	16 (28,6%)	40 (71,4%)	56 (100,0%)
Gemeenschapshuis zonder verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een slaapkamer (en eventueel een kleine woonkamer), de rest van de leefruimten (waaronder keuken en badkamer) worden gemeenschappelijk gebruikt. Gebruikte begrippen hier zijn 'woongroep', 'gemeenschapshuis' en 'hospita-wonen'.	66 (61,1%)	42 (38,9%)	108 (100,0%)
Leefgemeenschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het verblijven in een woning die zich kenmerkt door afwezigheid van privé ruimten voor de bewoners, een (bijna) volledige gemeenschappelijk huishouden en een zekere verbindende ideologische factor: religie, ecologie, solidariteit, ... ('leefgemeenschap', 'commune').	32 (88,9%)	4 (11,1%)	36 (100,0%)
Kangoeroe met verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid (met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer) in een tweewoonst. De gedeelde ruimtes betreffen enkel eventuele circulatieruimtes (kelder, zolder, bergplaats, bijgebouw, garage). Naargelang er al of niet sprake is van intergenerationale zorg tussen beide huishoudens die familiale banden hebben, wordt gesproken van 'kangoeroe-wonen' en 'duo-wonen'.	15 (29,4%)	36 (70,6%)	51 (100,0%)
Co-wonen met verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het gemeenschappelijk wonen met familie en daarbij het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer. Daarnaast zijn er een aantal gemeenschappelijke ruimten die niet als 'leefruimte' worden beschouwd, zoals een bewonerscafé, werkplaats, tuin ... Gebruikte begrippen hier zijn 'co-wonen' en 'centraal wonen'.	4 (13,3%)	26 (86,7%)	30 (100,0%)
Co-housing met verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het gemeenschappelijk wonen met familie en daarbij het privé beschikken over een zelfstandige wooneenheid (met naast slaap- en woonkamer ook een keukentje en badkamer). Er is echter ook een keuken en/of eetzaal op gemeenschapsniveau waar bewoners minstens enkele keren per week (soms dagelijks) de kans krijgen om samen te eten. Men spreekt hier over 'co-housing' en 'zelfstandig Samen Wonen'.	21 (53,8%)	18 (46,1%)	39 (100,0%)
Gemeenschapshuis met verwantschap: de woonsituatie van de aanvrager (zonder partner en zonder kinderen) kan omschreven worden als het gemeenschappelijk wonen met familie en privé beschikken over een slaapkamer (en eventueel een kleine woonkamer), de rest van de leefruimten (waaronder keuken en badkamer) worden gemeenschappelijk gebruikt. Gebruikte begrippen hier zijn 'woongroep', 'gemeenschapshuis'.	83 (85,6%)	14 (14,4%)	97 (100,0%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

Wat het toekennen van aanvullende maatschappelijke dienstverlening betreft, stellen we op basis van de web survey nog vast dat 60 à 70% van de OCMW's deze in de bevraagde situaties van nieuwe woonvormen niet toekent, met uitzondering van kangoeroe-wonen zonder familiale banden: hier kent iets meer dan de helft van de OCMW's wel deze aanvullende steun toe. Uitzondering aan de andere kant van het spectrum is de situatie van een leefgemeenschap: het aandeel OCMW's dat aanvullende maatschappelijke dienstverlening toekent, zakt in deze situatie onder de 20%.

2.1.2.2 Samenwonen/-huizen: geen leefbare optie voor de doelgroep

De huidige bepaling van de categorie samenwonende (categorie 1) noodzaakt elk OCMW om zelf tot een bepaalde wijze van aanpak te beslissen. Voor de betrokken gerechtigden betekent deze wijze van aanpak het financieel grote verschil tussen het toegekend krijgen van categorie 1 (samenwonende) dan wel categorie 2 (alleenstaande). Belangenvertegenwoordigers van de doelgroep (van het leefloon, maar ook van andere uitkeringen) en ook OCMW's in de focusgroepen benadrukken dat samenwonen net daardoor niet eens een reële leefbare optie is.

Zo gebeurt het, geven belangenvertegenwoordigers en OCMW's aan, dat mensen zich financieel gedwongen weten om relatie- en gezinsvorming uit te stellen, om zich te beperken tot een LAT-relatie (omschrijving zie tabel 2.7), om clandestien samen te wonen³, om een caravan in de tuin te plaatsen voor een meerderjarige kind in de hoop dat het dan als alleenstaande wordt erkent,⁴ om als meerderjarig kind te verhuizen naar een verwante in de tweede graad om als alleenstaande te worden erkend, om een meerderjarig kind in problemen of een zorgbehoevende ouder niet (terug) in huis op te nemen, ... Niet enkel relatie- en gezinsvorming en familiale solidariteit, merken belangenvertegenwoordigers op, maar ook sociale solidariteit tussen mensen in armoede, het elkaar uit de nood helpen of samen oplossingen zoals samenhuizen zoeken, wordt vaak afgestraft.

Vele problemen met en door de categorie 1 van samenwonende, besluiten niet alleen de belangenvertegenwoordigers maar ook een aantal OCMW's, overstijgen de moeilijkheden met het vaag en rekbaar criterium van 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk huishouden'; Ze houden uiteindelijk rechtstreeks verband met het bestaan van deze categorie op zich. In de volgende paragraaf komen twee samenwoningssituaties aan bod die als specifieke probleemsituaties door de OCMW's en de doelgroep worden geduid.

2.1.3 Het nieuwe samenwonen

2.1.3.1 En dan wil je samenwonen: van onhoudbare prille samenwoningenrelaties tot apart-wonen-relaties ('LAT-relaties')

Het volgende citaat illustreert op welke wijze 'prille relaties' waarin stellen gaan samenwonen een bijzondere probleemsituatie zijn bij het samenwonen (Stroobants, 2014: 22):

"We waren zo stom om te willen samenwonen, om een normaal, menswaardig leven als koppel te willen. Hierdoor verloren we allebei ongeveer 400 euro. De hele tijd een onzeker bestaan leiden, is alleen al voor de zenuwen onmogelijk. Over elke factuur maakten we ruzie. Het hele financiële gedoe betekende het einde van onze relatie. Nu weet ik dat ik nooit meer officieel een koppel zal vormen. Door het statuut samenwonende kan je maar beter alleen blijven wonen."

De plotse en gehele wederzijdse financiële afhankelijkheid zet de relatie onder (te) grote druk. Tot de 'noodoplossingen' waarop de betrokken gerechtigden beroep doen, zagen we, behoren het aangaan van een LAT-relatie of het (schijnbaar) daarop overschakelen middels clandestien samenwonen: In

³ In de feiten samenwonen en tegelijk een kamer huren waar één van de twee zich domicilieert zodat ze beiden hun statuut van alleenstaande en de overeenkomstige uitkering behouden.

⁴ Deze situatie werd vooral door de kleinere Franstalige OCMW's gemeld. In totaal signaleren 'slechts' 13% van de OCMW's deze situatie, maar bijna de helft onder hen signaleert een toename ervan gedurende de laatste vijf jaar (zie verderop).

de feiten samenwonen en tegelijk een kamer huren waar één van de twee zich domicilieert zodat ze beiden hun statuut van alleenstaande en de overeenkomstige uitkering behouden. In de feiten zijn beide situaties moeilijk van elkaar te onderscheiden.

Op basis van de web survey stellen we vast dat zowel prille samenwoningsrelaties (minder dan 3 maanden samenwonend) als LAT-relaties door een meerderheid van de OCMW's vastgesteld wordt in de leefloondossier (resp. 72% en 61% van de OCMW's). Wat de evolutie van beide situaties in de leefloondossiers betreft, geeft evenwel 'slechts' de helft van de OCMW's een toename van prille samenwoningsrelaties aan, terwijl bijna 70% een toename van LAT-relaties signaleert. Gezien de aard van de *samenwoningsrelatie* ligt het voor de hand dat beduidend meer OCMW's problemen hebben met een eenduidige categoriebepaling in het geval van een LAT-relatie dan in het geval van een prille samenwoningsrelatie (zie tabel 2.7). In het geval van een LAT-relatie signaleert meer dan de helft van de OCMW's vaak problemen en slechts minder dan 20% van de OCMW's stelt in deze situatie nooit problemen te hebben. In het geval van een prille samenwoningsrelatie laten de cijfers welhaast een spiegelbeeld zien: slechts 15% van de OCMW's rapporteert hier vaak problemen te hebben bij de categoriebepaling, bijna 80% van de OCMW's ondervindt hier nooit problemen.

Tabel 2.7 Problematische categoriebepaling in LAT-relaties en prille samenwoningsrelaties

	Vaak	Soms	Nooit	Totaal
LAT-relaties: de aanvrager is een persoon zonder kinderen met een partner die enkele dagen per week bij de aanvrager verblijft: beide partners hebben een eigen woonst	52 (44,4%)	45 (38,5%)	20 (17,1%)	117 (100%)
Prille samenwoningsrelaties: de aanvrager is een persoon zonder kinderen met een nieuwe partner die recent (minder dan 3 maanden) bij de aanvrager verblijft	15 (10,9%)	45 (32,6%)	78 (56,5%)	138 (100%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

Kijken we naar de cijfers over de uiteindelijke categorietoekenning in deze situaties, dan stellen we vast dat ook deze bijna elkaars spiegelbeeld zijn (zie tabel 2.8). In het geval van een LAT-relatie kent bijna 90% van de OCMW's categorie 2 (alleenstaande) toe, in het geval van een prille samenwoningsrelatie is dit minder dan 15%.

Tabel 2.8 Categorietoekenning in LAT-relaties en prille samenwoningsrelaties

	Cat 1	Cat 2	Totaal
LAT-relaties: welke categorie wordt doorgaans toegekend aan de aanvrager?	12 (10,3%)	105 (89,7%)	117 (100%)
Prille samenwoningsrelaties: welke categorie wordt doorgaans toegekend aan de aanvrager?	119 (86,9%)	18 (13,1%)	137 (100%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

Daarbij kan wel worden opgemerkt dat van de overgrote meerderheid van OCMW's die in het geval van een prille samenwoningsrelatie categorie 1 (samenwonende) toekennen, bijna 30% van deze OCMW's aanvullende maatschappelijke dienstverlening geeft die voor het overgrote deel (ook) financiële steun omvat. In de focusgroepen gaven enkele OCMW's aan dat deze aanvullende maatschappelijke dienstverlening in situaties van samenwonenden erg duur is voor een OCMW's.

2.1.3.2 En dan woon je plots samen: de afhankelijkheidsval van het jongste kind dat meerderjarig wordt

Een tweede situatie die door alle OCMW's en de (belangenvertegenwoordigers van de) doelgroep als specifieke probleemsituatie wordt gesignaleerd en waarvoor zij dringend een oplossing wensen, is de situatie waarin het jongste inwonend minderjarig kind meerderjarig wordt. De wettelijk voorgeschreven categoriebepaling in deze situatie is op zich niet moeilijk, maar ze leidt volgens alle gehoorde partijen tot onwaardige problematische situaties.

Door meerderjarig te worden, opent een kind zelf het recht op een leefloon. Wanneer het gaat om het meerderjarig worden van het jongste inwonend minderjarig kind, betekent dit dat de ouder en het kind elk voortaan recht hebben op categorie 1 (samenwonende). In dit geval beschikken beide samen nog wel over het bedrag van de huidige categorie 3 (gezinslast), maar dit zorgt hoe dan ook voor problemen. Het gaat dan met name om wederzijdse afhankelijkheidsproblemen. Enerzijds wordt de ouder plots afhankelijk van het feit of de zoon of dochter wil of kan bijdragen aan de kosten van het huishouden. Wanneer dit kind (dat in armoede leeft en zelf nooit over (deze hoeveelheid) geld beschikte om gewenste kleding, gadgets of andere consumptiegoederen te kopen) niet of nauwelijks bijdraagt aan het huishoudbudget, dan komt de ouder in de situatie waarmee zij of hij alle kosten voortaan van het bedrag voor een samenwonende moet betalen. 'Dramatisch' is in deze context het meest gehoorde woord. Maar ook indien het betrokken kind bijdraagt aan de kosten van het huishouden, stellen zich afhankelijkheidsproblemen, met name voor het kind dat geen 'springplank' naar zelfstandigheid heeft. Het kind kan immers voor zichzelf niets opbouwen om zich voor te bereiden op de sprong naar zelfstandigheid (huurwaarborg, eerste maand huur, ...).

In de focusgroepen gaven de OCMW's aan dat ze bij hun uiteindelijke categorietoekenning en/of toekenning van aanvullende maatschappelijke dienstverlening rekening hielden met enkele andere factoren: het al of niet studeren van het kind, en het al of niet op kot of in een caravan in de tuin verblijven van het kind. Daarom legden we in de web survey vier verschillende situaties voor waarin een enig kind zelf een leefloon aanvraagt. Bij de omschrijving van elk van de vier verschillende situaties geven we meteen weer hoeveel OCMW's aangeven dat ze in de leefloondossiers voorkomt en of ze gedurende de vijf laatste jaren is toegenomen. Opgelet: de cijfers betreffen telkens de recht-hebbende ouder, niet het rechthebbende kind.

- Studerend kind op kot: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind studeert, tijdens de week op kot zit en in het weekend thuis is. Het kind is meerderjarig en heeft een leefloon aangevraagd. (Voorkomen: 63%; Toename: 72%).
- Kind in caravan in de tuin: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind meerderjarig is en leefloon heeft aangevraagd. Het meerderjarig kind verblijft in een caravan in de tuin. (Voorkomen: 13,5 %; Toename: 46%).
- Niet-studerend kind: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind thuis woont, niet studeert, meerderjarig is en leefloon heeft aangevraagd. Dit meerderjarig kind draagt niet bij tot het gezinsbudget. (Voorkomen:75%; Toename:75%).
- Studerend kind thuis: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind thuis woont, studeert, meerderjarig is en leefloon heeft aangevraagd. Dit meerderjarig kind draagt niet bij tot het gezinsbudget. (Voorkomen: 74%; Toename: 74%).

Op basis van de web survey stellen we vast dat de meest voorkomende situatie deze van een al of niet studerend kind thuis is: deze situaties worden beide door 3 op 4 OCMW's vastgesteld in de leefloondossiers. Een even groot aandeel van deze OCMW's signaleert een toename van beide situaties gedurende de vijf laatste jaren. Ook de situatie van een studerend kind op kot wordt door een meerderheid van 3 op 5 OCMW's vastgesteld in de leefloondossiers. Ook hier geeft bijna 3 op 4 OCMW's aan dat deze situatie gedurende de vijf laatste jaren is toegenomen. De situatie waarin het

kind in een caravan in de tuin verblijft, wordt door beduidend minder OCMW's vastgesteld. Toch geeft ook bijna de helft van hen een recente toename van deze situatie aan.

Voor de situaties 'studerend kind op kot' en 'kind in caravan in tuin' geeft een duidelijke meerderheid van de OCMW's (van 63% tot 68%) aan dat het moeilijk is om in deze situaties de bestaande categorieën eenduidig toe te passen (zie tabel 2.9).

Tabel 2.9 Problematische categoriebepaling in situaties met een enig meerderjarig kind dat een leefloon aanvraagt

Andere situaties van (multi-generatieeel) gemeenschappelijk wonen met familieband: gemeenschappelijk wonen met één of meerdere kinderen die leefloon aanvragen	Vaak	Soms	Nooit	Totaal
Studerend kind op kot: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind studeert, tijdens de week op kot zit en in het weekend thuis is. Het kind is meerderjarig en heeft een leefloon aangevraagd	13 (10,9%)	68 (57,1%)	38 (31,9%)	119 (100,0%)
Kind in caravan in de tuin: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind meerderjarig is en leefloon heeft aangevraagd. Het meerderjarig kind verblijft in een caravan in de tuin.	2 (7,7%)	15 (57,7%)	9 (34,6%)	26 (100,0%)
Niet-studerend kind: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind thuis woont, niet studeert, meerderjarig is en leefloon heeft aangevraagd. Dit meerderjarig kind draagt niet bij tot het gezinsbudget.	9 (6,3%)	59 (41,5%)	74 (52,1%)	142 (100,0%)
Studerend kind thuis: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind thuis woont, studeert, meerderjarig is en leefloon heeft aangevraagd. Dit meerderjarig kind draagt niet bij tot het gezinsbudget.	8 (5,7%)	64 (45,7%)	68 (48,6%)	140 (100,0%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

In deze 'uitdagende' situaties steekt opnieuw het probleem van het bepalen van een 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk huishouden' de kop op. En ook hier resulteert dit bij de uiteindelijke categorie-toekenning in een grotere verdeeldheid tussen de OCMW's inzake toekenning van categorie (zie tabel 2.10).

Tabel 2.10 Categorietoekenning in situaties met een enig meerderjarig kind dat een leefloon aanvraagt

Andere situaties van (multi-generatieeel) gemeenschappelijk wonen met familieband: co-housing met één of meerdere kinderen die leefloon aanvragen	Cat 1	Cat 2	Cat 3	Totaal
Studerend kind op kot: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind studeert, tijdens de week op kot zit en in het weekend thuis is. Het kind is meerderjarig en heeft een leefloon aangevraagd	84 (70,6%)	35 (29,4%)		119 (100,0%)
Kind in caravan in de tuin: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind meerderjarig is en leefloon heeft aangevraagd. Het meerderjarig kind verblijft in een caravan in de tuin.	15 (57,7%)	11 (42,3%)		26 (100,0%)
Niet-studerend kind: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind thuis woont, niet studeert, meerderjarig is en leefloon heeft aangevraagd. Dit meerderjarig kind draagt niet bij tot het gezinsbudget.	130 (93,5%)	9 (6,5%)		139 (100,0%)
Studerend kind thuis: de aanvrager is een persoon zonder partner wiens enig kind thuis woont, studeert, meerderjarig is en leefloon heeft aangevraagd. Dit meerderjarig kind draagt niet bij tot het gezinsbudget.	129 (92,8%)	10 (7,2%)		139 (100,0%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

De verdeeldheid tussen de OCMW's inzake categorietoekenning (en dus rechtsonzekerheid voor de gerechtigden) is het grootst in de situatie van een kind in een caravan in de tuin, met een overwicht van 15 procentpunten dat aan de ouder van dit kind categorie 1 (samenwonende) toekent. Het kleinst, maar toch ook nog beduidend, is de verdeeldheid tussen de OCMW's inzake categorietoekenning in de situatie van een studerend kind op kot dat in de weekends thuis is. Aan de ouder van dit kind kent goed 2/3 van de OCMW's categorie 1 (samenwonende) toe en bijna 1/3 categorie 2 (alleenstaande).

Wat aanvullende maatschappelijke dienstverlening betreft, stellen we vast dat deze bij toekenning van categorie 1 (samenwonende) aan de ouder van een studerend kind (thuis of op kot) door bijna de helft van de betrokken OCMW's wordt toegekend. Het overgrote deel van de OCMW's kent hierbij (ook) financiële steun toe.

2.1.4 Het tijdelijk (niet) samenwonen

Waar we de pijnpunten van de categoriebepaling in beide voorgaande situaties van samenwonen als pijnpunten in/door overgangsfasen kunnen benoemen, wezen de OCMW's in de focusgroepen ook op pijnpunten in tijdelijke situaties van samenwonen en in tijdelijke situaties van niet meer samenwonen. Wat de tijdelijke situaties van samenwonen betreft, kwam in het bijzonder het tijdelijk inwonen van daklozen bij derden aan bod. Wat de tijdelijke situaties van niet meer samenwonen betreft, kwam de focus in het bijzonder te liggen op de tijdelijke detentie van de partner of van het inwonend meerderjarig kind. We bespreken deze situaties in hun ruimere context van categoriebepaling bij dak- en thuisloosheid en categoriebepaling bij plaatsing van een inwonende.

2.1.4.1 Het 'tijdelijk' verblijf van daklozen bij derden

Dat bij de bespreking van situaties van dak- en thuisloosheid in de focusgroepen met de OCMW's de aandacht in het bijzonder ging naar het tijdelijk verblijf van alleenstaande daklozen bij derden en 'her en der' als een specifieke situatie van verblijf bij derden, hoeft niet te verwonderen. Van de vier situaties van dak- en thuisloosheid die in web survey zowel voor een alleenstaande als voor iemand

met een partner werden bevraagd, zijn dit de twee situaties die door de meeste OCMW's in de leefloondossiers worden vastgesteld en die volgens de meeste van deze OCMW's de laatste vijf jaren zijn toegenomen. De vier situaties die zowel voor een alleenstaande als voor iemand met een partner werden bevraagd, zijn:

- op straat leven;
- tijdelijk bij derden verblijven;
- tijdelijk in een opvanghuis verblijven;
- tijdelijk her en der verblijven.

Globaal genomen, stellen meer OCMW's de vier situaties bij alleenstaanden vast dan bij personen met een partner. Bij alleenstaanden gaat het om 75% (op straat leven) tot 92% (tijdelijk bij derden) van de OCMW's. Bij personen met een partner gaat het om 35% (met een partner op straat) tot 58% (met een partner tijdelijk bij derden) van de OCMW's. Ook het aandeel OCMW's dat een recente toename signaleert is globaal genomen groter voor de vier situaties bij alleenstaanden. Een grote meerderheid van de OCMW's meldt een toename voor elk van deze vier situaties: van 65% van de OCMW's (voor de situatie 'tijdelijk in een opvanghuis') tot 84% van de OCMW's (tijdelijk bij derden). Dit neemt niet weg dat ook voor drie van de vier situaties bij personen met een partner door meer dan helft (voor de situatie 'met partner op straat') tot 2/3 (voor de situatie met partner tijdelijk her en der) van de OCMW's een recente toename in de leefloondossiers wordt gesignaleerd. Voor de situatie 'met partner tijdelijk in een opvanghuis' meldt nog steeds 45% van de betrokken OCMW's een recente toename.

Gevraagd of het moeilijk is om in de gegeven situaties de categorieën eenduidig toe te passen, blijken vanuit de meeste OCMW's dit te beamen voor de situaties van een alleenstaande die tijdelijk bij derden, dan wel tijdelijk her en der verblijft (zie tabel 2.11). Slechts om en bij een kwart van de OCMW's blijkt categoriebepaling in deze situaties nooit moeilijk te vinden. Opvallend is nog dat slechts voor de situaties van tijdelijk verblijf (alleen of met partner) in een opvanghuis een grote meerderheid van OCMW's een eenduidige categoriebepaling niet moeilijk vindt. Voor alle andere situaties vinden telkens meer dan de helft van de OCMW's een eenduidige categoriebepaling wel moeilijk.

Tabel 2.11 Problematische categoriebepaling in situaties van dak- en thuisloosheid zonder en met partner

	Vaak	Soms	Nooit	Totaal
Alleen op straat:	21 (14,5%)	61 (42,1%)	63 (43,4%)	145 (100%)
Alleen tijdelijk bij derden	19 (10,6%)	109 (60,9%)	51 (28,5%)	179 (100%)
Alleen tijdelijk in opvanghuis	2 (1,3%)	31 (19,9%)	123 (78,8%)	156 (100%)
Alleen tijdelijk her en der	49 (31%)	70 (44,3%)	39 (24,7%)	158 (100%)
Met partner op straat	10 (14,7%)	26 (38,2%)	32 (47,1%)	68 (100%)
Met partner tijdelijk bij derden	9 (8,1%)	47 (42,3%)	55 (49,5%)	111 (100%)
Met partner tijdelijk in opvanghuis	1 (1,2%)	31 (37,3%)	51 (61,4%)	83 (100%)
Met partner tijdelijk her en der	14 (18,7%)	32 (42,7%)	29 (38,7%)	75 (100%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

Kijken we naar de uiteindelijke categorietoekenning dan stellen we vast dat er vier situaties zijn waarin een beduidende verdeeldheid is tussen de OCMW's inzake categorietoekenning (en dus rechtsonzekerheid voor de rechthebbende betrokkenen) (zie tabel 2.12).

Tabel 2.12 Categorietoekenning in situaties van dak- en thuisloosheid zonder en met partner

	Cat 1	Cat 2	Totaal
Alleen op straat:	20 (13,8%)	125 (86,2%)	145 (100%)
Alleen tijdelijk bij derden	127 (71,3%)	51 (28,7%)	178 (100%)
Alleen tijdelijk in opvanghuis	13 (8,3%)	143 (91,7%)	156 (100%)
Alleen tijdelijk her en der	94 (60,3%)	62 (39,7%)	156 (100%)
Met partner op straat	45 (66,2%)	23 (33,8%)	68 (100%)
Met partner tijdelijk bij derden	99 (88,4%)	13 (11,6%)	112 (100%)
Met partner tijdelijk in opvanghuis	47 (56,6%)	36 (43,4%)	83 (100%)
Met partner tijdelijk her en der	64 (85,3%)	11 (14,7%)	75 (100%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

Twee van deze situaties hebben betrekking op alleenstaanden: het tijdelijk verblijven bij derden (waarin iets meer dan 70% van de OCMW's categorie 1 (samenwonende) toekent en bijna 30% categorie 2 (alleenstaande)) en het tijdelijk her en der verblijven (waarin 60% van de OCMW's categorie 1 (samenwonende) toekent en 40% categorie 2 (alleenstaande)). De categorietoekenning in de situaties van op straat leven en tijdelijk in een opvanghuis verblijven genereert bij de OCMW's duidelijk veel meer eensgezindheid op vlak van categorietoekenning. Toch dient opgemerkt dat gezien de duidelijke wettelijke bepaling hieromtrent, een aandeel van 14% van de OCMW's die aan een alleenstaande op straat slechts categorie 1 (samenwonende) in plaats van categorie 2 (alleenstaande) toekent, een niet verwaarloosbaar cijfer is.

Van de situaties die betrekking hebben op een persoon met een partner, zijn het, omgekeerd, de situaties van leven op straat (66% categorie 1, 34% categorie 2) en tijdelijk verblijven in een opvanghuis (57% categorie 1 en 43% categorie 2) die worden gekenmerkt door de grootste verdeeldheid tussen de OCMW's inzake categorietoekenning.

In de situaties van een persoon met een partner stelt zich allicht weerom het probleem van het bepalen van een 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk huishouden'. Gezien de duidelijke wettelijke bepaling hieromtrent en sommige signalen van OCMW's in de focusgroepen, gingen we na of er in de situaties van een tijdelijk verblijf van een alleenstaande (her en der) bij derden nog meer aan de hand is. De wettelijke bepaling met betrekking tot de toekenning van categorie 2 (alleenstaande) met recht op een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie stelt (zie inleiding):

“Zijn hier ook inbegrepen, de personen die voorlopig opgevangen worden door particulieren om hen tijdelijk en kortstondig uit de nood te helpen, in afwachting dat betrokkenen een eigen woonegelegenheid ter beschikking hebben.”

We gingen na wat door de betrokken OCMW's onder de notie 'tijdelijk' werd verstaan (zie tabel 2.13)

Tabel 2.13 Wat wordt beschouwd als een 'tijdelijk' verblijf

	Maximum 1 maand	Maximum 3 maanden	Maximum 6 maanden	Niet van toepassing, wij houden geen rekening met de duur van het verblijf	Totaal
Alleen op straat:					
Alleen tijdelijk bij derden	7 (4,7%)	60 (40%)	21 (14%)	62 (41,3%)	150 (100%)
Alleen tijdelijk in opvanghuis	3 (2,1%)	21 (15%)	15 (10,7%)	101 (72,1%)	140 (100%)
Alleen tijdelijk her en der:	9 (6,7%)	51 (38,1%)	15 (11,2%)	59 (44%)	134 (100%)
Met partner op straat					
Met partner tijdelijk bij derden	3 (3,2%)	38 (40,4%)	9 (9,6%)	44 (46,8%)	94 (100%)
Met partner tijdelijk in opvanghuis	1 (1,4%)	10 (13,7%)	11 (15,1%)	51 (69,9%)	73 (100%)
Met partner tijdelijk her en der:	5 (7,7%)	25 (38,5%)	4 (6,2%)	31 (47,7%)	65 (100%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

We stellen vast dat een beduidend aandeel van de OCMW's geen rekening houdt met het tijdelijke karakter. Dit aandeel is evenwel beduidend groter in de situaties van tijdelijk verblijf in een opvanghuis (om en bij de 70% van de OCMW's) dan in de situaties van tijdelijk verblijf (her en der) bij derden. Slechts een ruime 2/5 van de OCMW's geeft voor deze situaties aan geen rekening te houden met de duur van het verblijf. Bij de overige 3/5 van de OCMW's die wel het tijdelijk karakter in rekening brengen, stellen we vast dat zij meestal een criterium van 3 maanden hanteren, maar dat er ook OCMW's zijn die als criterium 1 maand of zes maanden nemen.

Ten slotte stellen we vast dat wanneer er aanvullende maatschappelijke dienstverlening wordt toegekend dit door het grootste aandeel van de OCMW's gebeurt in de situaties van tijdelijk verblijf in een opvanghuis: door 48% van de OCMW's indien het een alleenstaande betreft, door 56% van de OCMW's indien het een persoon met een partner betreft. Deze vaststelling sluit mogelijk aan bij het door belangenvertegenwoordigers van de doelgroep geleverde signaal dat het verblijven in een opvanghuis erg duur is en voor de cliënten kan leiden tot het maken van (extra) schulden.

2.1.4.2 De tijdelijke detentie van de partner of een inwonend meerderjarig kind

In de focusgroepen met OCMW's werd ook de categoriebepaling in situaties van plaatsing van een inwonende besproken. Het kon hierbij gaan om plaatsing van inwonende minderjarige kinderen, van de partner of van een inwonende ouder. We stelden vast dat vooral tijdelijke plaatsing van een inwonende tot verschillen in categoriebepaling en -toekenning kan leiden. De resultaten van de web survey, waarin zowel tijdelijke als definitieve plaatsing van inwonenden werd bevraagd, bevestigden dit. We beperken ons hier daarom tot de situaties van tijdelijke plaatsing.

Wat het voorkomen in de leefloondossiers betreft, is er een duidelijk verschil vast te stellen tussen de drie tijdelijke situaties van plaatsing. De situatie van tijdelijke plaatsing van kinderen wordt door het grootste aandeel OCMW's in de leefloondossiers aangetroffen: 3 op 5 van de OCMW's meldt het voorkomen ervan. Daarnaast meldt bijna 1 op 2 van de OCMW's het voorkomen van tijdelijke plaatsing van de partner, terwijl nog slechts 1 op 3 OCMW's de tijdelijke plaatsing van een ouder in de dossiers vaststelt. Wat de toename van deze situaties gedurende de laatste vijf jaren betreft, stellen we vast dat deze slechts door een minderheid van OCMW's wordt gesignaleerd: van 30% van de OCMW's voor de situatie van tijdelijke plaatsing van een inwonende ouder tot 42% van de OCMW's

voor de situatie van tijdelijke plaatsing van de partner. Dit neemt niet weg dat zowat de helft van de OCMW's het moeilijk vindt om in deze situaties de leeflooncategorieën eenduidig toe te passen (zie tabel 2.14). In de situatie van tijdelijke plaatsing van de partner betreft het hier zelfs 3 op 5 van de OCMW's. In de web survey gaven we als voorbeelden van deze situatie de tijdelijke opname van de partner in de psychiatrie, een ziekenhuis of een zorgcentrum. In de loop van de daarop volgende focusgroepen werd echter duidelijk dat zich hier met name problemen stellen wanneer het gaat om detentie van de partner (en bij uitbreiding ook van een inwonend meerderjarig kind). Ook de doelgroep vestigde de aandacht op de problemen bij detentie van de partner of een inwonend meerderjarig kind. Door haar zowel als door de OCMW's werd gewezen op het feit dat het gezinsinkomen van de achterblijvende partner (of ouder) dan plots terugvalt terwijl de huur en andere kosten wel doorlopen er ook bijkomende kosten zijn voor de verplaatsing naar en zakgeld voor de gedetineerde. Financiële problemen gaan dan al snel escaleren.

Tabel 2.14 Problematische categoriebepaling in situaties van tijdelijke plaatsing van een inwonende

	Vaak	Soms	Nooit	Totaal
Geen partner-kinderen tijdelijk (on)vrijwillig uit huis geplaatst	8 (6,7%)	58 (48,7%)	53 (44,5%)	119 (100%)
Geen kinderen-partner tijdelijk (on)vrijwillig uit huis geplaatst	3 (3,3%)	51 (56%)	37 (40,7%)	91 (100%)
Geen kinderen of partner- inwonende ouder tijdelijk (on)vrijwillig uit huis geplaatst	1 (1,6%)	27 (42,9%)	35 (55,6%)	63 (100%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

Kijken we naar de uiteindelijke categorietoekenning, dan stellen we in elk van de drie situaties van tijdelijke plaatsing een uitgesproken verdeeldheid tussen de OCMW's (en dus grote rechtsonzekerheid voor de gerechtigden) vast (zie tabel 2.15).

Tabel 2.15 Categorietoekenning in situaties van tijdelijke plaatsing van een inwonende

	Cat 1	Cat 2	Cat 3	Totaal
Geen partner-kinderen tijdelijk (on)vrijwillig uit huis geplaatst		69 (58,5%)	49 (41,5%)	118 (100%)
Geen kinderen-partner tijdelijk (on)vrijwillig uit huis geplaatst	41 (43,6%)	53 (56,4%)		94 (100%)
Geen kinderen of partner- inwonende ouder tijdelijk (on)vrijwillig uit huis geplaatst	26 (41,3%)	37 (58,7%)		63 (100%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

In de drie situaties van tijdelijke plaatsing van een inwonende is de verdeeldheid tussen de OCMW's op vlak van categorietoekenning ongeveer even groot, met om en bij 2 op 5 van de OCMW's die de ene categorie toekennen en 3 op 5 van de OCMW's die de andere categorie toekennen. In de situatie van tijdelijke plaatsing van kinderen gaat het om toekenning van categorie 2 (alleenstaande) (58,5% van de OCMW's) dan wel categorie 3 (gezinslast) (41,5% van de OCMW's). In deze situatie kent de meerderheid van de OCMW's dus die categorie toe waaraan het laagste bedrag verbonden is (alleenstaande). Het omgekeerde doet zich voor in de beide andere situaties waarin de meerderheid van de OCMW's categorie 2 (alleenstaande) toekent in plaats van categorie 1 (samenwonende).

We gingen ook voor deze tijdelijke situaties na wat door de betrokken OCMW's onder de notie 'tijdelijk' wordt verstaan (zie Tabel 2.16).

Tabel 2.16 Wat wordt onder 'tijdelijke' plaatsing verstaan

	Maximum 1 maand	Maximum 3 maanden	Maximum 6 maanden	Niet van toepassing, wij houden geen rekening met de duur van het verblijf	Totaal
Geen partner-kinderen tijdelijk (on)vrijwillig uit huis geplaatst	7 (7,4%)	24 (25,5%)	7 (7,4%)	56 (59,6%)	94 (100%)
Geen kinderen-partner tijdelijk (on)vrijwillig uit huis geplaatst	6 (7,4%)	14 (17,3%)	8 (9,9%)	53 (65,4%)	81 (100%)
Geen kinderen of partner- inwonende ouder tijdelijk (on)vrijwillig uit huis geplaatst	5 (8,8%)	8 (14,0%)	6 (10,5%)	38 (66,7%)	57 (100%)

Bron Webbevraging bij OCMW's (HIVA-Metices 2016)

We stellen vast dat de meerderheid van de OCMW's (om en bij 3 op 5) geen rekening houdt met het tijdelijke karakter van de plaatsing. Bij de overige 2/5 van de OCMW's die wel het tijdelijk karakter in rekening brengen, stellen we vast dat zij ook hier meestal een criterium van 3 maanden hanteren, maar dat er ook OCMW's zijn die als criterium 1 maand of zes maanden nemen.

Kijken we, ten slotte, ook voor deze situaties naar de toekenning van aanvullende maatschappelijke dienstverlening, dan stellen we vast dat wanneer OCMW's in de situatie van tijdelijke plaatsing van kinderen (slechts) categorie 2 (alleenstaande) in plaats van categorie 3 (gezinslast) toekennen, bijna de helft onder hen ook aanvullende maatschappelijke dienstverlening toekent ($28/59 = 48\%$). Bij toekenning van categorie 3 in deze situatie zakt het aandeel OCMW's dat aanvullende maatschappelijke dienstverlening toekent tot ongeveer 1 op drie ($13/42 = 41\%$). Ook in de andere situaties van tijdelijke plaatsing van de partner of van een inwonende ouder wordt door iets meer OCMW's aanvullende maatschappelijke dienstverlening toegekend wanneer zij categorie 1 toekennen (resp. 58% en 48%) dan wanneer zij de 'hogere' categorie 2 (alleenstaande) toekennen (resp. 50% en 43%). Opnieuw (zie voetnoot 1 bij tabel 2.4) suggereren de cijfers hier dus mogelijke onderlinge dynamieken tussen toekenning van categorieën en toekenning van aanvullende maatschappelijke dienstverlening. Zoals eerder gezegd konden we deze tentatieve vaststelling binnen de looptijd van het onderzoek niet verder uitklaren.

2.2 De juridische context: deel van het probleem en van de mogelijke oplossingen

2.2.1 Het verdwijnen van de kinderlast uit de leeflooncategorieën en een stap terug op vlak van de individualisering van rechten

De doelstelling van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie bestaat erin ieder de - met name financiële - middelen te waarborgen die noodzakelijk zijn om een menswaardig bestaan te leiden. In het beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van deze wet ingesteld door de vzw Ligue des droits de l'homme in 2003 (Arrest 5/2004) worden 10 schendingen aangeklaagd van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 23 ervan, met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, alsook met artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. De vzw Ligue des droits de l'homme is van mening:

“dat de categorieën waarin de wetgever voorziet voor de vaststelling van de leefloonbedragen, in verschillende opzichten discriminerend zijn en afbreuk doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen, in zoverre zij de daaronder vallende fundamentele keuzes zouden beïnvloeden.”

Negen van de 10 aangeklaagde schendingen hebben betrekking op het niet of slechts gedeeltelijk rekening houden met de aanwezigheid van kinderen of met het aantal kinderen, of met het niet of slechts gedeeltelijk rekening houden met de betaling van onderhoudsgeld of een bijdrage voor een geplaatst kind. Ten aanzien van deze aangeklaagde schendingen erkent het Arbitragehof, in het licht van de doelstelling van de wet, uitdrukkelijk dat de persoon die de financiële last van een of meer kinderen draagt zich in een situatie bevindt die verschillend is van die van de persoon die geen dergelijke last draagt. Het stelt eveneens uitdrukkelijk dat het recht op een menswaardig bestaan het recht inhoudt om over de middelen te beschikken die noodzakelijk zijn om de last van zijn kinderen te dragen. Dat het Arbitragehof tegelijk en in hetzelfde arrest stelt dat het tot de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever behoort om de kinderlast al dan niet in aanmerking te nemen bij het bepalen van het leefloonbedrag, kan enkel worden begrepen vanuit de door haar gevolgde tegenargumentatie van de wetgever (Ministerraad). Die stelt dat het verschil tussen de bedoelde categorieën gecompenseerd wordt door de reglementering betreffende de kinderbijslag en het recht op maatschappelijke dienstverlening dat zo nodig het basisstelsel kan aanvullen.

De uitspraak van het Arbitragehof over de beoordelingsbevoegdheid van de wetgever om de kinderlast al dan niet in aanmerking te nemen, is de wetgever niet ontgaan. Zoals uit de onderstaande schematische vergelijking van de leeflooncategorieën in 2002 en deze in 2006 blijkt, werd iedere expliciete verwijzing naar (of inachtneming van) ‘een kind’ of ‘kinderen’ bij de hervorming van de leeflooncategorieën geweerd. Of zoals de wetgever zelf uitdrukkelijk aangeeft in het arrest van het Arbitragehof betreffende het tweede beroep dat werd aangetekend door de vzw Ligue des droits de l’homme (Arrest 123/2006):

“herinnert de Ministerraad eraan dat (...) de kinderlast niet langer vervat (...) in de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie, en zulks door de bekommernis de categorieën te vereenvoudigen.”

De beslissing van de wetgever om niet langer rekening te houden met de (lastige) kinderlast bij het bepalen van het leefloonbedrag, helpt begrijpen waarom de (nochtans toenemende) situatie van ouders met co-ouderschap niet langer expliciet in de wet is geregeld. Voor de (eveneens toenemende) situaties van het betalen van onderhoudsgelden ten gunste van kinderen of van bijdragen voor een geplaatst kind, werd, om te vermijden dat de betrokkenen verworven rechten zouden verliezen, een bepaling ingevoerd die in deze situaties voorziet in ‘specifiek hulp’ buiten het categoriaal stelsel van dienstverlening.

Figuur 2.1 Schematische vergelijking van de leeflooncategorieën in 2002 en deze in 2006

Leeflooncategorieën wet 26 mei 2002	Leeflooncategorieën per 26 oktober 2006
<p>Samenwonende persoon Dit is elke persoon die met één of meerdere personen samenwoont. Onder samenwoning wordt verstaan het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.</p>	<p>Samenwonende persoon Dit is elke persoon die met één of meerdere personen samenwoont. Onder samenwoning wordt verstaan het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.</p>
<p>Alleenstaande persoon</p>	<p>Alleenstaande persoon en dakloze met recht op een geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie. (cf. supra)</p>
<p>Alleenstaande met recht op verhoogd bedrag</p> <ul style="list-style-type: none"> - Een alleenstaand persoon die onderhoudsuitkeringen verschuldigd is ten aanzien van zijn <u>kinderen</u> op grond van hetzij een rechterlijke beslissing, hetzij een notariële akte (...) - Een alleenstaand persoon die voor de helft van de tijd uitsluitend hetzij een minderjarig ongehuwd <u>kind</u> dat hij te zijnen laste heeft gedurende deze periode huisvest (...) 	
<p>Eén oudergezin met <u>kinderlast</u> Met een oudergezin met <u>kinderlast</u> wordt bedoeld de alleenstaande persoon die uitsluitend hetzij een minderjarig ongehuwd kind te zijnen laste, hetzij meer kinderen, onder wie minstens één ongehuwde minderjarige te zijnen laste huisvest.</p>	<p>Persoon met <u>gezin ten laste</u>. Dit is elke persoon die samenwoont met een gezin ten laste met minstens één ongehuwd minderjarig kind. Onder gezin ten laste wordt verstaan, de echtgenoot, de levenspartner, het ongehuwd minderjarig kind of meerdere kinderen onder wie minstens één ongehuwd minderjarig kind. De levenspartner is de persoon met wie de aanvrager een feitelijk gezin vormt.</p>
	<p>Specifieke hulp (geen categoriaal stelsel van dienstverlening) voor het betalen van onderhoudsgelden ten gunste van kinderen of van bijdragen voor een geplaatst kind. (...) wordt verleend wanneer de volgende voorwaarden vervuld zijn (...). Het is dus het onderzoek van de individuele situatie van een persoon, en van diens toestand van behoefte, dat de toe te kennen dienstverlening zal bepalen.</p>

Tegelijk met het verwijderen van de kinderlast uit de leeflooncategorieën werd op het vlak van de individualisering van rechten, één van de pijlers bij de invoering van de wet, een stap terug gezet. Dit is het meest zichtbaar bij de nieuwe categorie 3 ‘personen met gezinslast’ (Debast, 2005):

“Daar waar partners vóór deze wetswijziging elk een eigen dossier hadden met eigen rechten en plichten, worden beide dossiers nu weer samengevoegd (cf. bestaansminimum). Eén van de partners zal ‘ten laste’ zijn van de andere. Dit betekent dat er maar één aanvrager is. Delen van de wet zijn echter van toepassing op beiden. Zo zal de partner niet enkel moeten voldoen aan de voorwaarden van verblijf, meerderjarigheid, onvoldoende bestaansmiddelen, rechten laten gelden op andere uitkeringen, maar ook werkbereid moeten zijn. De partner is werkbereid zodra hij inkomsten verwerft ten bedrage van categorie 1 ‘samenwonende’. Indien blijkt dat de partner niet wilt werken, zal dit ernstige gevolgen hebben voor de aanvrager, want die ziet zijn inkomen herleid naar de helft (terugval van categorie 3 ‘personen met gezinslast’ naar categorie 1 ‘samenwonende’).”

2.2.2 Maar wat als ...

2.2.2.1 ... de kinderbijslag wordt overgeheveld van het federaal niveau naar de deelstaten?

Bij de zesde staats hervorming werd de kinderbijslag overgeheveld van het federaal niveau naar de deelstaten. Om het recht erop evenwel te garanderen werd op 6 januari 2014 artikel 23 van de Grondwet herzien door het aan te vullen met een 6°, luidende: “6° het recht op gezinsbijslagen.” De uitwerking van het stelsel en de bepaling van de tarieven zijn wel gemeenschapsmaterie.

Deze wijziging is van belang voor de mogelijkheden van het aanpassen van de leeflooncategorieën. Eerder al zagen we dat het Arbitragehof bij de uitspraak aangaande het al dan niet in aanmerking nemen van de kinderlast bij het bepalen van het leefloonbedrag, de argumentatie volgde van de wetgever: het verschil tussen de bedoelde categorieën wordt gecompenseerd door de reglementering betreffende de kinderbijslag en het recht op maatschappelijke dienstverlening. In hetzelfde arrest evenwel, wijst het Arbitragehof erop dat de wetgever zich voor de grondwettelijkheid van haar bepalingen niet mag beroepen op de wetgeving van de gemeenschapswetgevers (Arrest 5/2004):

“De grondwettigheid van de bepaling die de wetgever in de uitoefening van zijn bevoegdheid heeft aangenomen niet kan afhangen van het bestaan van een bepaling die de gemeenschapswetgevers in de uitoefening van hun eigen bevoegdheid hebben aangenomen, zelfs indien die bepaling tot gevolg zou hebben dat de door de federale bepaling ingevoerde discriminatie zou worden geneutraliseerd.”

In het licht van de overheveling van de kinderbijslag naar de gemeenschappen, zou dit betekenen dat de wetgever voor het beargumenteren van het geen rekening houden met de kinderlast zich niet langer mag beroepen op de kinderbijslag. Deze is nu immers een bevoegdheid van de gemeenschappen die op termijn in de verschillende gemeenschappen een andere invulling kan krijgen.

Daarentegen houdt de stellingname van het Arbitragehof dat het recht op een menswaardig bestaan het recht inhoudt om over de middelen te beschikken die noodzakelijk zijn om de last van zijn kinderen te dragen, wel nog stand. Evenals de terugkerende vaststellingen in onderzoek dat het leefloon niet volstaat om menswaardig te kunnen leven en, zelfs indien aangevuld met de kinderbijslag, ‘de last van zijn kinderen te dragen’ (Steenssens et al., 2007; Storms, 2007; Storms, Peeters & Cornelis, 2015).

2.2.2.2 ... aanvullende maatschappelijke dienstverlening tekortkomingen stelselmatig moet opvangen?

Voor het beargumenteren van het geen rekening houden met de kinderlast verwees de wetgever niet enkel naar de kinderbijslag, maar ook naar het recht op maatschappelijke dienstverlening dat zo nodig het basisstelsel kan aanvullen. In haar arrest (Arrest 5/2004) merkt het Arbitragehof daar evenwel uitdrukkelijk bij op dat het stelselmatig toekennen van maatschappelijke dienstverlening om tekortkomingen in het recht op maatschappelijke integratie op te vangen niet mag worden aangewend t.a.v. objectief aanwijsbare categorieën van personen:

“(…) de terugkerende argumentatie van de Ministerraad volgens welke de wetgeving betreffende de maatschappelijke dienstverlening het mogelijk zou maken de bedragen van het leefloon zo nodig aan te vullen, de in het geding zijnde maatregel alleen verantwoordt wanneer de verscheidenheid aan individuele situaties daadwerkelijk belet een specifieke categorie vast te stellen. (...) het forfaitair karakter van het leefloon (houdt) de erkenning van een zekere graad van behoefte in, teneinde een menswaardig leven te leiden, die gemeenschappelijk is voor alle personen die dienen te worden geacht tot eenzelfde categorie te behoren. (...) De mogelijkheid om een aanvullende maatschappelijke dienstverlening toe te kennen, zou bijgevolg niet kunnen worden beschouwd als een middel om de tekortkomingen in de inwerkingstelling van het recht op maatschappelijke integratie stelselmatig op te vangen, indien althans dergelijke tekortkomingen zouden zijn vastgesteld ten aanzien van een of meer objectief bepaalde categorieën van personen.”

Ook deze stelling van het Arbitragehof is van belang voor het onderzoek naar het aanpassen van de leeflooncategorieën, in die zin dat stelselmatig toegekende aanvullende financiële hulp aan een of meer objectief aanwijsbare categorieën van personen als een signaal voor een tekortkoming in de leeflooncategorieën kan worden begrepen.

2.2.2.3 ... conformiteit met andere stelsels niet doelmatig is?

Bij het schrappen van de kinderlast uit de leeflooncategorieën, zagen we, was het de bekommernis van de wetgever om de categorieën te vereenvoudigen. Voor wie of wat deze vereenvoudiging wordt nagestreefd, blijkt uit de bijgaande verwijzing van de wetgever naar het belang van conformiteit met

de categorieën in de andere stelsels van sociale bescherming (zoals de werkloosheids- en de ziekten invaliditeitsuitkeringen) en/bij het streven naar meer coherentie in de sociale zekerheid (Arrest 123/2006). Hoewel er voor dit achterliggend opzet goede redenen denkbaar zijn, roept de toepassing ervan op het recht op maatschappelijke integratie vragen op. Is conformiteit met de categorieën in de andere stelsels van sociale bescherming wel aangewezen wanneer het betrokken recht, in tegenstelling tot de rechten uit de andere stelsels van sociale bescherming, geen individueel recht is? Is deze nagestreefde conformiteit, gegeven deze context, wel doelmatig? Draagt ze bij aan verwezenlijking van de doelstelling van de wet? Of is het nastreven van deze conformiteit pas zinvol indien ook het leefloon een geïndividualiseerd recht is?

Hoe dan ook: niet voor de OCMW's, noch voor cliënten is de huidige categorie-indeling eenvoudig. Precies de aanleiding voor dit onderzoek getuigt hiervan, evenals de vele erin vastgestelde leef- en woonsituaties die bij de categoriebepaling als problematisch worden ervaren.

Kan het anders?

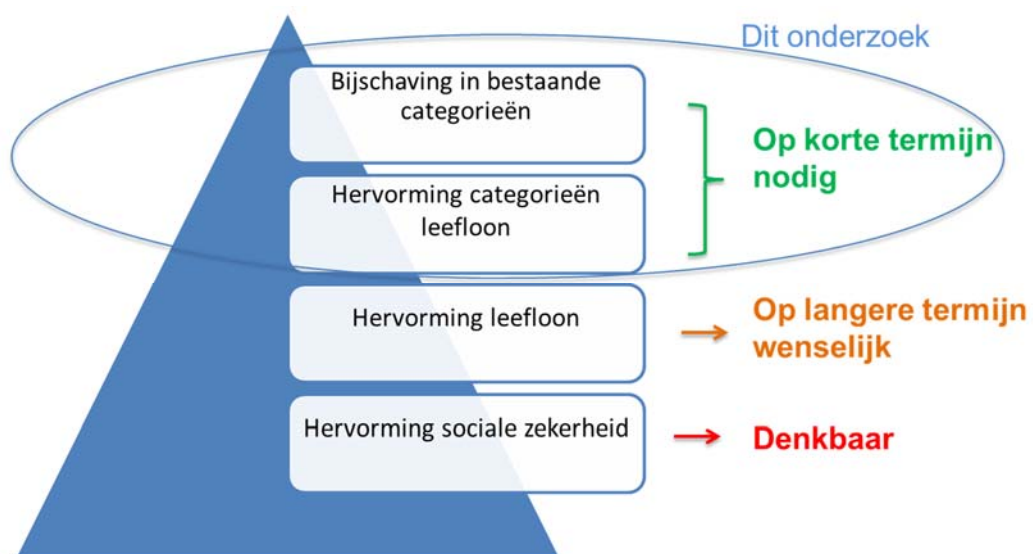
2.3 Richtsnoeren voor verbetervoorstellen

2.3.1 Individualisering als achterliggende voorkeur

Naar aanleiding van de presentatie van de tussentijdse resultaten van de web survey in de tweede focusgroepronde werd met de deelnemende OCMW's een eerste brede brainstorm over mogelijke verbetervoorstellen gehouden. Hier werd uitdrukkelijk bij gesteld dat 'haalbaarheid' als criterium in deze fase nog geen rol hoefde te spelen en dat voorstellen de leeflooncategorie-indeling ook mochten overstijgen. De voorstellen mochten met andere woorden ook betrekking hebben op het gehele stelsel van het leefloon of zelfs op het geheel van de sociale zekerheid.

Met een dergelijke vraagstelling hoeft het enerzijds niet te verwonderen dat de suggesties van de OCMW's een waaier van types van mogelijke verbetervoorstellen bestreken, met name naargelang het impactniveau waarop ze zich situeerden. De onderstaande figuur brengt deze types in beeld.

Figuur 2.2 Types van mogelijke verbetervoorstellen



Bron Focusgroepen met OCMW's (HIVA-Metices, 2016)

Anderzijds hoeft het ook niet te verwonderen dat, gezien de presentatie van de tussentijdse survey resultaten per concrete probleemsituatie, de meeste suggesties betrekking hadden op de twee types die zich op de minst ingrijpende, meest concrete niveau situeren: de hervorming van categorieën en bijschaving in bestaande categorieën.

Dit neemt niet weg dat de deelnemende OCMW's aan de focusgroepen ook vaak luidop nadachten over meer ingrijpende wijzigingen. Met name de volledige individualisering van het leefloon zien zij unisono als een veelbelovende piste om de vele vastgestelde problemen op te lossen en meer conformiteit met de andere stelsels van sociale bescherming te bewerkstelligen. Tegelijk beseffen zij dat ook binnen deze piste meerdere alternatieven mogelijk zijn en dat de keuze en onderbouwde uitwerking van een dergelijk alternatief de haalbare reikwijdte van dit onderzoek ver overstijgt. Zo zien zij het (terecht) als een absolute voorwaarde dat het binnen deze piste uitgewerkte alternatief ook uitgebreid zou worden getest op bestaande praktijkcases om inzicht te verwerven in de mogelijke bedoelde en onbedoelde gevolgen voor de cliënten en hierop bij te sturen. Ook het belang van een degelijke inschatting van budgettaire implicaties voor de federale en lokale overheid ontgaat hen hierbij niet. Zo is men zich ervan bewust dat een gevreesde sterke toename van budgettaire inspanningen wel eens goeddeels zou kunnen worden gecounterd door allerhande positieve implicaties, zoals, bijvoorbeeld, het fraudebestrijdingseffect bij (nu financieel noodgedwongen) 'clandestien' samenwonenden, het positieve effect op de beschikbaarheid van woningen in het goedkopere segment van de huisvestingsmarkt (doordat de doelgroep zich financieel niet meer gedwongen weet om alleen te wonen) en de afname van de administratieve last bij sociaal werkers waardoor meer ruimte vrijkomt voor het sociaal werk en cliënten beter en sneller kunnen worden geholpen.

Ondanks de nood aan een veel groter onderzoek voor het uitwerken van een omvattende oplossing via de individualisering van het leefloon, is het ook voor dit onderzoek van belang te beseffen dat hierin de eigenlijke voorkeur van de deelnemende OCMW's schuilt, aangezien deze mee hun aanbevelingen op de zogenaamde lagere impactniveaus stuurt.

2.3.2 Belangrijke basisprincipes voor de OCMW's en doelgroeporganisaties

De gedeelde betrachting van individualisering van het leefloon is een belangrijk, maar niet het enige achterliggend richtsnoer voor de concrete aanbevelingen van de OCMW's. De discussies in de focusgroepen brachten ook enkele basisprincipes aan het licht waaraan de deelnemende OCMW's de gesuggereerde oplossingen aftoetsten.

Ten eerste gaat het hier om het maximaliseren van mogelijkheden voor het investeren in mensen (als kern van het sociaal werk) in plaats van een toename van het controleren en sanctioneren. Dit betekent ook: het minimaliseren van administratief werk. Ten tweede gaat het hier om behoud van ruimte voor maatwerk met daaraan gekoppeld het rekening houden met de feitenkwestie. Ten derde gaat het hier om het maximaal bestrijden van waargenomen onrechtvaardigheid.

Deze basisprincipes worden algeheel onderschreven, maar tegelijk wordt ook een spanningsveld onderkent tussen het behoud van ruimte voor maatwerk en het maximaal bestrijden van waargenomen onrechtvaardigheid. Dit spanningsveld houdt in dat in individuele cases uiteindelijk zo wat elke beslissing kan worden verantwoord door te verwijzen naar de feitenkwestie, terwijl dit tussen cases en OCMW's een grote rechtsongelijkheid kan doen ontstaan. Daarom verkiezen de OCMW's het tweede basisprincipe te herformuleren tot: behoud van ruimte voor maatwerk met daaraan gekoppeld het rekening houden met de feitenkwestie, zonder te grote rechtsongelijkheid te creëren. Onderlinge afstemming, waartoe ook dit onderzoek de mogelijkheid biedt, schept kansen op dit vlak.

De doelgroeporganisaties benadrukken als belangrijk basisprincipe vooreerst het (financieel) niet-afstraffen van familiale en sociale solidariteit. Categoriebepalingen en –toekenningen die onderlinge hulp afstraffen tussen verwanten en mensen in armoede in het algemeen worden vanuit dit oogpunt sterk bekritiseerd. Ten tweede dringen ze aan op een beleid met oog voor armoedebestrijding in haar

geheel in plaats van enkel in, met of door het leefloon. Te vermijden zijn dan categoriebepalingen en –toekenningen die enkele gerechtigden op een leefloon ten goede komen, maar niet de andere groepen in de samenleving die in armoede leven (zoals de werkende armen of gerechtigden op een andere uitkering).

2.4 Naar concrete verbetervoorstellen

De concrete leef- en woonsituaties die voor de categoriebepaling het meest problematisch waren, kunnen bij nader inzien worden ondergebracht in vier overkoepelende thema's: ouderschap, samenwonen, overgangssituaties en tijdelijke situaties. Met betrekking tot deze thema's werden in de derde, gezamenlijke focusgroep voorzetten voor verbetervoorstellen aan de deelnemende OCMW's ter discussie voorgelegd. Deze voorzetten waren gebaseerd op de voorstellen en suggesties uit alle geraadpleegde databronnen. We vroegen aan de OCMW's om bij de discussie over elke thema volgende drie vragen mee te nemen:

- of en hoe een of de voorzet spoort met de basisprincipes die belangrijk worden geacht?
- of er voor (bepaalde) personen nadelen of een achteruitgang op vlak van rechten aan een of de voorzet verbonden zijn?
- welk verbetervoorstel kan worden geformuleerd?

Ook aan de doelgroeporganisaties werden de thema's en voorzetten overgemaakt. Het Netwerk Tegen Armoede en het Brussels Platform Armoede bespraken deze samen met de doelgroep in hun groepsbijeenkomsten en koppelden hun bevindingen terug in een nota en de toelichting daarvan in een gesprek.

In wat volgt stellen we de voorzetten en de bespreking ervan door de OCMW's en de doelgroep volgens de vier thema's voor. Eerst evenwel nog een belangrijke overkoepelende opmerking.

De bedragen die aan de verschillende leeflooncategorieën zijn gekoppeld, werden niet besproken, maar het moet duidelijk zijn dat alle geraadpleegde partijen het erover eens zijn dat wijzigingen in of van de categorieën voor geen enkele groep van gerechtigden er mag toe leiden dat het bedrag waarop ze nu gerechtigd zijn vermindert. Integendeel, de huidige bedragen worden eensgezind als te laag bestempeld. Geregeld werden door OCMW's uitspraken gedaan als “Wie moet leven van het bedrag voor een alleenstaande leeft ronduit in armoede”, of: “Met het bedrag van samenwonende doe je niets”. Volgens de doelgroep vergroten de huidige leefloonbedragen de problematiek van armoede. Zij geven aan dat velen slechts tijdelijk een beroep doen op het leefloon, maar dat de huidige regeling mensen vaak eerst verder ‘de put induwt’ om dan te proberen ze er terug uit halen. Samen met de te lage bedragen, kaart zij ook elk verschil tussen de drie geldende bedragen als een te grote kloof aan.

2.4.1 Focus op ouderschap en de bestrijding van kinderarmoede

De kinderlast mag dan wel uit de leeflooncategorieën verdwenen zijn, zij is niet verdwenen uit het leven van de doelgroep. Dat het ouderschap van geen tel is voor de basisuitkering die iedereen in staat moet stellen een menswaardig leven te leiden, roept des te meer vragen op in een beleidscontext die het belang van de bestrijding van kinderarmoede uitdrukkelijk erkent.

De OCMW's die in de feiten wel met de kinderlast/het ouderschap van hun cliënten worden geconfronteerd, moeten (en willen ook vaak), zoals we eerder al vaststelden, daar in de praktijk ook naar handelen. Ze betalen hierbij de prijs van onbegrip bij henzelf en hun cliënten, van waargenomen onrechtvaardigheid en van toenemende administratieve lasten.

Gebaseerd op de voorstellen en suggesties uit alle databronnen legden we aan de OCMW's en de doelgroeporganisaties verschillende voorzetten tot verbetervoorstellen voor. Hierbij werd uitdrukkelijk gesteld dat dit enkel voorzetten ter inspiratie en discussie waren: zij hoefden er niet 1 van te

kiezen, er mocht ook een ander voorstel worden geformuleerd. We geven deze voorzetten hieronder schematisch weer.

Voorzet 1

Vervangen van de huidige categorie 3: Persoon met gezin ten laste ...

Dit is elke persoon die samenwoont met een gezin ten laste met minstens één ongehuwd minderjarig kind. Onder gezin ten laste wordt verstaan, de echtgenoot, de levenspartner, het ongehuwd minderjarig kind of meerdere kinderen onder wie minstens één ongehuwd minderjarig kind. De levenspartner is de persoon met wie de aanvrager een feitelijk gezin vormt.

... door 2 nieuwe categorieën:

Categorie 3: Persoon met recht op een verhoogd bedrag, met:

- categorie 3a: elke persoon die voor maximaal de helft van de tijd een of meerdere minderjarige ongehuwd kinderen te zijnen laste huisvest;
- categorie 3b: elke persoon die onderhoudsuitkeringen ten aanzien van zijn kind(eren) of een bijdrage voor geplaatste kinderen verschuldigd is.

Categorie 4: persoon met 'gezinslast', hetzij: 'kinderlast'.

Dit is elke persoon die voor meer dan de helft van de tijd een of meerdere minderjarige ongehuwd kinderen te zijnen laste huisvest.

Voorzet 2

Vervangen van de huidige categorie 3: Persoon met gezin ten laste ...

Dit is elke persoon die samenwoont met een gezin ten laste met minstens één ongehuwd minderjarig kind. Onder gezin ten laste wordt verstaan, de echtgenoot, de levenspartner, het ongehuwd minderjarig kind of meerdere kinderen onder wie minstens één ongehuwd minderjarig kind. De levenspartner is de persoon met wie de aanvrager een feitelijk gezin vormt.

... door 2 nieuwe categorieën:

Categorie 3: persoon met recht op een verhoogd bedrag.

Dit is elke persoon die voor de helft van de tijd een of meerdere minderjarige ongehuwd kinderen te zijnen laste huisvest.

Categorie 4: Persoon met 'gezinslast', hetzij: 'kinderlast'.

Dit is elke persoon die voor meer dan de helft van de tijd een of meerdere minderjarige ongehuwd kinderen te zijnen laste huisvest.

En een uitbreiding van de 'specifieke hulp'

Zoals geregeld in artikel 68 quinquies van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn met specifieke hulp voor het minder dan halftijds huisvesten van een of meerdere minderjarige ongehuwde kinderen ten laste.

Bedrag: berekening die rekening houdt met de hogere kosten voor huisvesting. Dit betekent dat het huidige bedrag, berekend door toekenning van het bedrag van categorie 3 à rato van het aantal dagen dat de betrokken kinderen worden gehuisvest, wordt aangevuld met een bedrag dat precies de meerkost voor die huisvesting dekt en dat het volledige bedrag wordt vergoed door de federale overheid.

Voorzet 3

Omvormen van de huidige categorie 3: persoon met gezin ten laste...

Dit is elke persoon die samenwoont met een gezin ten laste met minstens één ongehuwd minderjarig kind. Onder gezin ten laste wordt verstaan, de echtgenoot, de levenspartner, het ongehuwd minderjarig kind of meerdere kinderen onder wie minstens één ongehuwd minderjarig kind. De levenspartner is de persoon met wie de aanvrager een feitelijk gezin vormt ...

... tot de categorie 3: persoon met gezin ten laste, omschreven als:

Dit is elke persoon die aantoonbaar bijdraagt in de kosten voor een of meerdere minderjarige ongehuwd kinderen te zijnen laste:

- elke persoon die voor minstens een deel van de tijd een of meerdere minderjarige ongehuwd kinderen te zijnen laste huisvest;
- elke persoon die onderhoudsuitkeringen ten aanzien van zijn kind(eren) of een bijdrage voor geplaatste kinderen verschuldigd is (onder in voorzet 1 genoemde voorwaarden).

In de verdiepende, gezamenlijke discussie stelden we vast dat de voorkeur van alle deelnemende OCMW's onmiddellijk naar voorzet 3 ging: het omvormen van de huidige categorie 3 'Persoon met gezin ten laste' door deze in haar omschrijving uit te breiden tot elke persoon die aantoonbaar bijdraagt in de kosten voor een of meerdere minderjarige ongehuwd kinderen te zijn ten laste. Ook de doelgroep besloot in haar gesprekken tot deze voorzet. Zowel OCMW's als doelgroep pleiten er bovendien voor om de voorzet tot categoriale verruiming te complementeren met specifieke hulp voor ouders die desgevallend toch buiten deze verruimde categorie zouden vallen. De doelgroep wijst op het belang van deze hulp om de betrokken ouders in staat te stellen om de relatie met hun kinderen (via bezoeken, cadeautjes, ...) te bewaren.

De OCMW's en de doelgroep geven met hun keuze uitdrukkelijke erkenning aan het belang van het ouderschap bij het nastreven van de doelstelling om ieder de - met name financiële - middelen te waarborgen die noodzakelijk zijn om een menswaardig bestaan te leiden.

“Ouder”, zo luidt het bij de OCMW's, “ben je 7 dagen op 7 en het minimuminkomen moet iedere ouder in staat stellen om het noodzakelijke comfort en waardigheid aan zijn kinderen te kunnen bieden. Het mag voor het kind niet uitmaken of de ene ouder of de andere dit al of niet kan.”

Deze voorzet laat volgens de OCMW's met andere woorden toe om effectief bij te dragen aan het bestrijden van kinderarmoede door alle ouders in staat te stellen om tegemoet te komen aan de behoeften van de kinderen. Sommige merken daarbij nog op dat hierdoor allicht een deel van de plaatsingen van kinderen kan worden vermeden, met name in die situaties die in hoofdzaak te maken hebben met niet-gepaste huisvesting.

Met de focus op het belang van ouderschap en de bestrijding van kinderarmoede, gaat de doelgroep bovendien nog een stap verder door ook te pleiten voor erkenning van de financiële inspanning die solidaire 'co-actoren' zich getroosten bij het mee vervullen van de rol van het ouderschap: personen (vaak grootouders maar ook andere verwanten of betekenisvolle anderen) die de kinderen niet officieel 'ten laste' hebben, maar in de feiten wel een essentieel en noodzakelijk aandeel in de rol van het ouderschap op zich nemen (dat als zodanig ook door de OCMW's in de feiten kan worden vastgesteld). In het nu al ontoereikende bedrag van het leefloon van deze mee-zorgers, luidt het, wordt momenteel geen rekening gehouden met de kosten voor opvang, voeding, kledij en/of de school van de kinderen die zij dragen.

Aan het basisargument van erkenning van het belang van het ouderschap/de bestrijding van kinderarmoede voegen de OCMW's en de doelgroep ook nog enkele meer concrete argumenten toe ten aanzien van de budgettaire implicaties en/of sommige specifieke situaties.

- Wat de budgettaire implicaties betreft, wijzen de OCMW's erop dat dit voorstel een zeer eenvoudige regeling betreft waarvan de budgettaire meerkost voor de federale en lokale overheid wordt ingeperkt door een betekenisvolle afname van de administratieve werklast bij sociaal werkers: hierdoor komt meer ruimte vrij voor het sociaal werk zodat cliënten beter en sneller worden geholpen. Het opnemen van de situaties van onderhoudsuitkeringen of een bijdrage voor geplaatste kinderen in deze verruimde leeflooncategorie zou voor de federale overheid bovendien betekenen dat het toegekende bedrag aan de personen in deze situaties niet meer volledig ten hare laste valt. In de huidige regeling van specifieke hulp in deze situaties is dit nu wel het geval.
- Wat het mee opnemen in deze categorie betreft van personen die minder dan halftijds een of meerdere minderjarige ongehuwde kinderen ten laste huisvesten, argumenteren de OCMW's dat dit noodzakelijk is gezien de gelijke kosten (voor –onder meer- een voldoende grote huisvesting) die zich ook in deze situatie stellen. Het huidige bedrag, berekend door toekenning van het bedrag van categorie 3 à rato van het aantal dagen dat de betrokken kinderen worden gehuisvest, schiet hier volgens hun ervaring ruimschoots te kort. De doelgroep concretiseert de gelijke kosten verder door erop te wijzen dat:

- de vaste kosten min of meer dezelfde zijn, vooral voor huisvesting en energie. De kosten voor water kunnen iets verschillen;
 - kledij geen gedeelde kost is, in die zin dat door het heen en weer gaan van de kinderen zij in beide woningen een voorraad kledij moeten hebben;
 - andere kosten, zoals schoolgerief en bedlinnen, ook (voor een deel) door beide ouders afzonderlijk te dragen zijn;
 - enkel de kosten voor voeding misschien deelbaar zijn door twee, maar dat ook deze allicht duurder zijn wegens 'overlap'.
- Wat het mee opnemen in deze categorie betreft van elke persoon die onderhoudsuitkeringen ten aanzien van zijn kind(eren) of een bijdrage voor geplaatste kinderen verschuldigd is, argumenteren de OCMW's dat de continuïteit van deze betalingen daarmee kan worden verzekerd en dit is in het belang van het kind. Ook kunnen kansen worden gecreëerd om achterstand op dit vlak op te halen, een situatie die nu een voorwaarde is voor specifieke hulp. Ook wijzen de OCMW's erop dat het steeds de intentie moet zijn dat kinderen (terug) naar huis of naar elke ouder kunnen gaan, die aldus in staat moet worden gesteld om hier een reële mogelijkheid voor te scheppen, bijvoorbeeld op vlak van huisvesting.

Voorzetten 1 en 2 worden door de OCMW's en de doelgroep als beduidend zwakkere alternatieven beschouwd. Met name het niet-erkennen van de genoemde gelijke kosten in de situaties waarin voor maximaal de helft van de tijd een of meerdere minderjarige ongehuwde kinderen worden gehuisvest, wordt geheld. In voorzetten 1 en 2 hebben de gerechtigden in deze situatie immers slechts recht op een verhoogd bedrag, terwijl de OCMW's en de doelgroep hier beargumenteerd pleiten voor een gelijk bedrag als datgene dat wordt toegekend in de 'gezinscategorie'.

In dit opzicht zou een minder zwak (maar niet besproken) alternatief kunnen zijn dat het categoriaal stelsel minimaal de erkenning inhoudt van de gelijke kosten in alle situaties waarin minderjarige ongehuwde kinderen geheel of gedeeltelijk worden gehuisvest. Een verbetervoorstel voor het categoriaal stelsel zou dan als volgt kunnen luiden.

Vervangen van de huidige categorie 3: persoon met gezin ten laste, door 2 nieuwe categorieën:

- categorie 3: persoon met recht op een verhoogd bedrag: elke persoon die onderhoudsuitkeringen ten aanzien van zijn kind(eren) of een bijdrage voor geplaatste kinderen verschuldigd is;
- categorie 4: persoon met gezin ten laste: elke persoon die voor minstens een deel van de tijd een of meerdere minderjarige ongehuwd kinderen te zijnen laste huisvest.

Om elke ouder in staat te stellen de relatie met zijn of haar kind te onderhouden én om ervoor te zorgen dat in de behoeften en waardigheid van alle kinderen kan worden voorzien, dient dit categoriaal stelsel wel te worden gecomplementeerd met specifieke hulp. Het complementierend verbetervoorstel zou dan als volgt kunnen luiden.

Er wordt voorzien in specifieke hulp voor alle leefloongerechtigde ouders die desgevallend toch buiten de categorieën 3 en 4 zouden vallen en voor alle leefloongerechtigde betekenisvolle anderen die in de feiten een essentieel en noodzakelijk aandeel in de rol van het ouderschap op zich nemen.

2.4.2 Focus op samenwonen

De opkomst en toename van nieuwe vormen van gedeeld wonen (zoals kangoeroe-wonen en 'co-housing') hebben een al langer bestaand pijnpunt bij het bepalen van de 'geschikte' leeflooncategorie aangescherpt. Dit pijnpunt draait rond de vraag wat er in categorie 1 (samenwonende) onder het 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden' dient te worden begrepen.

In de eerste focusgroep-ronde stelden we al vast dat zowel de aanpak van de OCMW's (gaande van het volgen van de administratieve inschrijving in de gemeente tot het hanteren van een uitgewerkt draaiboek in het sociaal onderzoek) als de uiteindelijke beoordeling hier erg kan verschillen. Met name de categoriebepaling (categorie 1 dan wel 2) in de situaties van 'co-housing' en 'gemeenschapshuis' blijkt problematisch en leidt tot grote rechtsonzekerheid en –ongelijkheid voor de doelgroep. Precies omwille van deze vastgestelde grote rechtsongelijkheid bleken de OCMW's hier op de tweede focusgroep, ondanks hun bekommernis voor maatwerk, zelf vragende partij voor een 'iets' gerichtere omschrijving van dit begrip.

De doelgroep stelt vooreerst dat veel alleenstaanden (of alleenstaande ouders) er zeker voor zouden kiezen om, ook al is dat ten koste van een deel persoonlijke ruimte, samen met anderen in een grotere woning te trekken om zo woonkost te drukken, mocht er geen gevolg zijn voor hun uitkering. Nu, merkt de doelgroep op, zijn de betrokken gerechtigden afhankelijk van de goede wil en het begrip van de sociaal werkers om hun situatie in te schatten. Toch onderschrijven ook zij het belang van maatwerk en pleiten daarom voor niet té strikte criteria.

De vraag naar hoe een 'iets' gerichtere omschrijving het begrip 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden' kan dan wel moet, legden we bij wijze van onderstaande voorzet aan de OCMW's en doelgroep voor.

Iets gerichtere omschrijving van de huidige categorie 1: Samenwonende persoon.

Dit is elke persoon die met één of meerdere personen samenwoont. Onder samenwoning wordt verstaan het onder hetzelfde dak wonen van personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.

Door het beantwoorden van de vragen:

- Hoe kunnen we het begrip 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden' concreter maken?
- Wat kunnen of moeten we wel en/of wat niet als criterium nemen?

Ten aanzien van de vaak als pijnpunt aangehaalde situatie van kamerwonen (gemeenschapshuis), stelt de doelgroep uitdrukkelijk dat zij dit niet als samenwonen beschouwen, maar dat OCMW's dit vaak wel doen. Enkel wanneer OCMW's of anderen (SHM, CAW) zelf zo'n 'solidaire woonvorm' organiseren, zijn er voorbeelden gekend waarbij er afspraken op projectniveau zijn die bepalen dat inwonende alleenstaanden automatisch categorie 2 (alleenstaande persoon) toegekend krijgen.

In hun discussie kwamen ook de OCMW's tot de vaststelling dat voor niet-projectgebonden situaties inspiratie zou kunnen worden ontleend aan de richtlijn die in het draaiboek van het OCMW van Gent wordt gehanteerd om een onderscheid te maken tussen dit kamerwonen (rechtgevend op categorie 2) en samenwonen (rechtgevend op categorie 1).

In de richtlijn van het OCMW van Gent wordt gesteld dat om tot kamerbewoning te besluiten (hetzij in een gebouw dat initieel bestemd en fysiek ingericht is om als kamerwoning te dienen, hetzij in een woning die bestemd is als gezinswoning maar die in de praktijk gebruikt wordt als kamerwoning), volgende elementen verplicht aanwezig moeten zijn:

- de woning is vergund als kamerwoning;
- de cliënt heeft een afzonderlijk huurcontract (huurcontract op eigen naam). Het kan ook om onderverhuring gaan;
- de kamer kan afgesloten worden;
- er wordt hoofdzakelijk op de kamer geleefd.

Het hertalen van deze richtlijn en criteria naar de veelheid van nieuwe woonvormen teneinde een onderscheid te maken tussen een alleenstaande (rechtgevend op categorie 2) en een samenwonende persoon (rechtgevend op categorie 1) ligt evenwel niet voor de hand. Met name het eerste criterium

stelt problemen aangezien het vergunde en het feitelijk gebruik kunnen verschillen en aangezien het betrekking heeft op een bevoegdheid van de deelgemeenschappen.

Wat de OCMW's uit het bestaan en gebruik van deze (en andere) criteria wel alvast als richtlijn afleiden, is dat het louter onder 1 dak wonen niet mag volstaat als criterium om bij de categoriebepaling tot samenwonen te besluiten. De doelgroep merkt op dat zelfs indien er een verschil wordt gemaakt naargelang het al of niet gedomicilieerd zijn van de betrokkene op het adres, het sociaal onderzoek bijna altijd tot categorie 1 leidt. In elk geval vindt ze het niet wenselijk dat er wordt aangestuurd op domicilie: mensen verplichten om zich te domiciliëren is hen ook afhankelijker maken van elkaar.

Een aantal OCMW's merkt verder op dat er aangaande de bepaling van het begrip 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden' al beduidend wat rechtspraak voorhanden is. Om te komen tot een duidelijke omschrijving van het begrip en/of het bepalen van criteria is een analyse van deze rechtspraak misschien noodzakelijk. Als stafmedewerkster bij het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting merkt Stroobants (2014: 23) dienaangaande op dat de rechtspraak met betrekking tot de verschillende stelsels van de sociale zekerheid enkele houvasten biedt:

“Zo is het essentieel dat de samenwonenden met een kleiner bedrag in hun behoeften kunnen voorzien. Maar dit schaalvoordeel moet meer behelzen dan het delen van de huishuur en de lasten. Het moet ook gaan over andere uitgaven zoals voeding, verzorging, mobiliteit. Naast dit economisch voordeel moet er ook een betekenisvolle ruimte gedeeld worden. Het samen gebruiken van functionele ruimtes zoals de badkamer of keuken volstaat niet. Tenslotte moet het samenwonen ook een stabiel karakter in de tijd vertonen. Het gaat dus niet over het tijdelijk onderdak verlenen aan een derde.”

Echter, de OCMW's evenals de doelgroep wijzen erop dat een oplossing voor de vele problemen die zich stellen bij categoriebepaling in situaties van samenwonen/-huizen misschien elders moet worden gezocht dan in een (onhaalbare) nadere precisering ervan. Ze geven aan dat de oplossing voor deze problemen ook kan worden gezocht in het afschaffen van deze categorie of dan toch een gevoelige verhoging van het eraan verbonden bedrag. In plaats van een financiële afstraffing van samenwonen zou dit, omgekeerd, het stimuleren ervan betekenen. Hiertoe worden meerdere principiële en budgettaire argumenten aangehaald.

- Onderlinge solidariteit zou niet langer worden afgestraft.
- Zogenaamde fraude door (financieel noodgedwongen) clandestien samenwonen zou worden bestreden.
- De krapte op het goedkopere segment van de huurmarkt zou worden verlicht.
- Er kunnen meer energie-efficiënte oplossingen worden ontwikkeld.
- Door toename van het bedrag zouden gerechtigden minder aangewezen zijn op aanvullende maatschappelijke hulp.
- De eenzaamheid onder gerechtigden kan worden bestreden.

2.4.3 Focus op overgangssituaties

2.4.3.1 Het prille samenwonen

Het hierboven door Stroobants genoemde belang van de stabiliteit van het samenwonen in de tijd als criterium bij categoriebepaling, kwam ook in dit onderzoek aan bod. Zo kwamen in de eerste focusgroep-ronde en de web survey 'prille relaties' waarin stellen gaan samenwonen als een bijzondere probleemsituatie bij het samenwonen aan het licht. De plotse en gehele wederzijdse financiële afhankelijkheid blijkt de relatie onder (te) grote druk te zetten.

Ook met betrekking tot deze situatie legden we op basis van genoemde suggesties een voorzet aan de OCMW's en de doelgroep voor.

Erkenning van de overgangssituatie van een prille relatie door tijdelijke toekenning van categorie 2 (alleenstaande persoon) aan beide personen.

Bijvoorbeeld: voor een maximumperiode van 6 maanden.

In hun discussie tijdens de derde focusgroep waren de OCMW's het snel eens met deze voorzet. Door toepassing van dit voorstel, merken sommige OCMW's op, wordt ook vermeden dat OCMW's storend en met schending van privacy moeten binnendringen in deze prille relaties.

De doelgroep daarentegen wijst op het belang van erkenning van deze overgangssituatie voor alle situaties waarin mensen gaan samenwonen. Sommige mensen, geven zij aan, plannen dit vooraf en stappen in het samenwonen met het idee dat dit definitief is, maar het draait dan door omstandigheden toch anders uit (geen woning of werk vinden, een relatie die mislukt, ...). Andere mensen (de meerderheid) zoekt gewoon snel een oplossing en heeft geen idee of is er niet mee bezig hoe tijdelijk het 'tijdelijke' is, om dan nadien tot de vaststelling te komen dat het moeilijker is dan gedacht om (terug) alleen te gaan wonen. De doelgroep pleit daarom voor de erkenning van een overgangsperiode voor alle situaties waarin mensen gaan samenwonen. Concreet stelt zij het invoeren voor van een verlengbare overgangsperiode van minstens 9 maanden. Het vinden van een woning op kortere termijn is niet realistisch, stelt zij. Eventueel, voegt ze eraan toe, zou een deel van het tijdelijke surplus misschien kunnen worden opgespaard als buffer die kan worden ingezet bij een eventuele breuk in het samenwonen (nieuwe huurwaarborg, uitzet, ...).

2.4.3.2 Het meerderjarig worden van het jongste inwonend minderjarig kind

Een tweede overgangssituatie die in het onderzoek als (zeer) problematisch aan het licht kwam, en dit volgens alle gehoorde partijen, grijpt plaats in het samenwonen van meerderjarigen. Meer bepaald gaat het hier om de situatie waarin het jongste inwonend minderjarig kind meerderjarig wordt. We stelden vast dat deze situatie hoe dan ook voor afhankelijkheidsproblemen bij de ouder en bij het kind zorgt en dat deze soms ronduit 'dramatisch' kunnen zijn.

Op basis van de al gevoerde discussies met en suggesties van alle in het onderzoek betrokken partijen, vroegen we de OCMW's en de doelgroep naar aanbevelingen voor deze situatie.

Wat met de situatie waarin het jongste inwonend minderjarig kind meerderjarig wordt?

Welke aanbevelingen kan je maken die:

- geen achteruitgang van individuele rechten voor meerderjarigen inhouden, en
- het doel en opzet van het gpmi niet aantasten door het ter oplossing voor deze situatie aan te wenden?

Zowel de OCMW's als de doelgroep pleiten hier voor een overgangsregeling waarin minstens aan de ouder categorie 2 (alleenstaande) wordt toegekend. Er werd geen concrete termijn voor deze overgangsregeling bepaald. Wel suggereerde een van de OCMW's deze periode te begrenzen tot het kind andere inkomsten derft. Geschat wordt dat deze periode maximaal 2 jaar zou duren.

De doelgroep merkt op dat de sprong naar zelfstandigheid vaak geen eenmalig moment is, maar meermaals wordt ondernomen. Dit betekent dat kinderen vaak (tijdelijk) terug bij ouders intrekken. De overgangsregeling, stelt de doelgroep, moet ook dan gelden, zodat ouders niet worden afgestraft voor solidariteit met hun kinderen. Bovendien, stelt de doelgroep, zouden categoriewijzigingen bij gerechtigden die op elkaar betrokken zijn enkel simultaan mogen gebeuren. Nu is het nog te vaak het geval dat bijvoorbeeld de nieuwe aanvraag vertraging oploopt, terwijl de categorie van de andere gerechtigde wel al onmiddellijk naar beneden wordt bijgesteld. Dit zorgt al snel voor nog grotere financiële problemen (en schuldoverlast).

2.4.4 Focus op tijdelijke situaties

Naast twee problematische overgangssituaties wijst het onderzoek ook op twee tijdelijke situaties die voor de categorietoekenning vaak problematisch zijn: een tijdelijk verblijf van een dakloze bij derden en een tijdelijke detentie van de partner of het inwonend meerderjarig kind. Het probleem draait dan rond de vraag wat onder ‘tijdelijk’ moet worden begrepen, hetgeen in andere situaties anders kan worden ingevuld. Ook voor deze situaties vroegen we de OCMW’s en de doelgroep, op basis van de al gevoerde discussies met en suggesties van alle in het onderzoek betrokken partijen, naar verbetervoorstellen.

2.4.4.1 Tijdelijk verblijf van een dakloze bij derden

Bij wijze van voorzet voor verbetervoorstellen stelden we, met betrekking tot de situatie van een tijdelijk verblijf van een dakloze bij derden, de volgende vraag.

Hoe kan het begrip ‘tijdelijk’ iets nauwer worden omschreven voor de situatie waarin daklozen tijdelijk bij derden verblijven?

Denk aan mogelijke elementen zoals:

- een minimum- of een maximumperiode.
- een al of niet verlengbare periode.

Bijvoorbeeld: een verlengbare minimumperiode van zes maanden.

De OCMW’s pleiten voor het genoemde voorbeeld van een verlengbare minimumperiode van zes maanden. Enkele OCMW’s geven aan dat dit nu bij hen al vaak in de praktijk zo wordt toegepast, waarbij de duur van de verlenging kan variëren naargelang de concrete situatie. Andere OCMW’s wijzen erop dat 6 maanden ook de praktijk is in transitiewoningen en onthaalhuizen.

De doelgroep pleit voor een verlengbare minimumperiode van 9 maanden, waarbij ze (net als in de situatie van het prille samenwonen) erop wijst dat het vinden van een woning op kortere termijn niet realistisch is.

2.4.4.2 Tijdelijke detentie van de partner of het inwonend meerderjarig kind

Bij wijze van voorzet voor verbetervoorstellen stelden we, met betrekking tot de situatie van een tijdelijke detentie van de partner in een samenwoningsrelatie, de volgende vraag.

Hoe kan het begrip ‘tijdelijk’ iets nauwer worden omschreven voor de situatie van een tijdelijke detentie van de partner in een samenwoningsrelatie?

Denk aan mogelijke elementen zoals:

- een minimum- of een maximumperiode.
- een al of niet verlengbare periode.

Bijvoorbeeld: een verlengbare minimumperiode van drie maanden of een maximumperiode van 6 maanden.

De OCMW’s pleiten hier voor een verlengbare minimumperiode van 3 maanden met voor de achterblijvende partner het behoud van het volledige bedrag van 2 samenwonenden, opdat deze partner in staat zou zijn om bijvoorbeeld de huur van de woning door te betalen en bijkomende kosten (zoals voor verplaatsingen voor bezoek en zakgeld voor de gedetineerde) te maken.

De doelgroep merkt op dat deze problemen zich ook stellen wanneer het de detentie van een inwonend volwassen kind betreft en pleit dan ook voor uitbreiding van de maatregel met deze groep van gerechtigden.

3 | Samenvatting en conclusies

3.1 Samenvatting

Ten aanzien van welke samenlevings- en woonvormen ervaren de OCMW's en de doelgroep de bestaande leeflooncategorieën als problematisch? Op welke wijze worden in deze situaties de drie bestaande categorieën in de praktijk toegepast? En, kan het beter? Dit zijn de drie vragen waarop we in het voorliggend onderzoek naar een antwoord zochten.

Op welke wijze zochten we dit antwoord?

De resultaten van dit onderzoek kwamen tot stand door een methodologisch opzet dat kan worden gekarakteriseerd als een 'mixed method verbeteronderzoek'. Dit betekent dat er zowel kwalitatieve als kwantitatieve onderzoeksmethoden werden ingezet die samen en in onderlinge wisselwerking gericht waren op het formuleren van verbetervoorstellen.

Concreet stond in dit onderzoek de kwalitatieve methode van focusgroepen centraal. Doorheen drie rondes van focusgroepen met zowel Franstalige als Nederlandstalige OCMW's en zowel grotere als kleinere OCMW's werd de problematische categorietoekenning in leefloondossiers, de concrete aanpak ervan en mogelijke verbetervoorstellen bediscussieerd. Gevoed door de eerste ronde van focusgroepen en ter ondersteuning van het verdere onderzoeksproces werd tevens een web survey bij alle Belgische OCMW's uitgevoerd. Hierin werden enerzijds de bevindingen vanuit de focusgroepen getoetst bij een breder staal van OCMW's en anderzijds bijkomende en aanvullende informatie verzameld. Ook de doelgroep werd in dit onderzoek betrokken. Dit gebeurde middels interviews met belangenvertegenwoordigers en, verderop in het onderzoeksproces, middels groepsgesprekken met leden van de doelgroep zelf. Met het oog op een beter begrip van de tot stand koming en omschrijving van de huidige leeflooncategorieën werden ondertussen de belangrijkste juridische documenten terzake bestudeerd. Ten slotte werden ook enkele bevoorrechte getuigen bevraagd en werden andere belanghebbende partijen betrokken via het begeleidingscomité van het onderzoek.

Deze 'mixed method' benadering is een vruchtbare wetenschappelijke benadering gebleken. De wisselwerking tussen de verschillende kwalitatieve methoden en de kwantitatieve methode van web survey stelde ons in staat om op relatief korte tijd alle belanghebbende partijen te betrekken in het onderzoek en met hen te komen tot de gezochte verbetervoorstellen.

Welke antwoorden vonden we via deze methodologische benadering?

Op basis van de resultaten van de eerste ronde focusgroepen en de web survey richtten we onze aandacht in het bijzonder op die situaties die, met het oog op het formuleren van verbetervoorstellen binnen de looptijd van het onderzoek, als 'prioritair' konden worden gekarakteriseerd. Criteria die hierbij een rol speelden waren: het onderkennen van situaties als prioritair door de OCMW-deelnemers aan de focusgroepen, het aandeel OCMW's dat in de web survey aangeeft dat de situatie voorkomt, het aandeel OCMW's dat in de websurvey aangeeft dat de situatie toeneemt en de mate waarin de categoriebepaling problematisch is volgens de OCMW-deelnemers aan de focusgroepen, volgens de doelgroep en/of volgens de resultaten van de web survey. Dit laatste drukt zich in de eerste plaats uit in een beduidende verdeeldheid tussen de OCMW's op vlak van categorietoekenning, hetgeen ook een beduidende rechtsonzekerheid en -ongelijkheid voor de gerechtigden betekent.

Eerder dan in een waaier van zeer specifieke situaties van problematische categorietoekenning, resulteerde het onderzoek in de herkenning van vier thema's waarvoor op korte termijn hervorming van of bijschaving in de bestaande categorieën noodzakelijk is: ouderschap en de bestrijding van kinderarmoede, samenhuizen/-wonen in het algemeen, overgangssituaties (in het samenwonen) en tijdelijke situaties (in het samenwonen). Voorafgaand aan de bespreking van deze thema's geven we enkele belangrijke overkoepelende vaststellingen.

Vooreerst stelden we al in de eerste focusgroepen vast dat problematische categoriebepalingen door OCMW's niet enkel worden opgelost door het uit noodzaak toekennen van een categorie die slechts min of meer of zelfs niet geschikt is. Ze worden ook (mee) aangepakt door het toekennen van aanvullende maatschappelijke dienstverlening.

Ten tweede werd in de loop van het onderzoek duidelijk dat zowel bij de OCMW's als bij de doelgroep enkele achterliggende richtsnoeren in het geding waren bij het formuleren van verbetervoorstellen. Zo stelden we vast dat de OCMW-deelnemers aan de focusgroepen de individualisering van het leefloon als een veelbelovende piste beschouwen om de vele vastgestelde problemen op te lossen en meer conformiteit met de andere stelsels van sociale bescherming te bewerkstelligen. Tegelijk beseffen zij dat ook binnen deze piste meerdere alternatieven mogelijk zijn en dat de keuze en onderbouwde uitwerking van een dergelijk alternatief de haalbare reikwijdte van dit onderzoek ver overstijgt. Daarnaast brachten de discussies in de focusgroepen ook enkele basisprincipes aan het licht waaraan de deelnemende OCMW's belang hechten: het maximaliseren van het eigenlijke sociaal werk, dan wel het minimaliseren van administratief werk, behoud van ruimte voor maatwerk zonder te grote rechtsongelijkheid te creëren en het maximaal bestrijden van waargenomen onrechtvaardigheid. De doelgroeporganisaties benadrukken als belangrijke basisprincipes het (financieel) niet-afstraffen van familiale en sociale solidariteit en het oog hebben voor armoedebestrijding in haar geheel in plaats van enkel in, met of door het leefloon.

Met de focus op ouderschap en de bestrijding van kinderarmoede stellen we vast dat op juridisch vlak, de kinderlast uit de leeflooncategorieën is verdwenen. Argumenten van de wetgever die hierbij een rol speelden waren vooreerst de compensatie voor kinderlast door de kinderbijslag en het recht op maatschappelijke dienstverlening en ten tweede de vereenvoudiging van de leeflooncategorieën met het oog op meer coherentie in de sociale zekerheid. Toch roept deze beslissing in een beleidscontext die uitdrukkelijk het belang van de bestrijding van kinderarmoede erkent, vragen op. Ze doet dit eens te meer:

1. nu de kinderbijslag wordt overgeheveld naar de wetgeving van de gemeenschapswetgevers, waarop, luidens het Arbitragehof, de federale wetgever zich niet mag beroepen voor de grondwettelijkheid van haar bepalingen; (Men dient hiervan ook de gevolgen te aanvaarden: te weten dat in de toekomst de hoogte van de uitkeringen zullen verschillen naargelang de regio en dat het niet aan de federale overheid is om tegemoet te komen aan mogelijke gebreken van de gemeenschappen wat dit betreft)
2. nu wij in dit onderzoek vaststellen dat aanvullende maatschappelijke dienstverlening door een beduidend aandeel (4/5) van de betrokken OCMW's soms tot vaak wordt toegekend in alle situaties van een gelijke of ongelijke verblijfsregeling voor de minderjarige kinderen, en door meer dan 55% van de betrokken OCMW's in de situatie waarin meerdere minderjarige kinderen aanwezig zijn. Het Arbitragehof heeft immers te kennen gegeven dat het stelselmatig toekennen van maatschappelijke dienstverlening om tekortkomingen in het recht op maatschappelijke integratie op te vangen niet mag worden aangewend ten aanzien van objectief aanwijsbare categorieën van personen;
3. nu zich naar aanleiding van de hervormde categorie 'personen met gezinslast' (waarin de ene partner (op problematische wijze) ten laste is van de andere) de vraag stelt of conformiteit met andere stelsels in de sociale zekerheid wel doelmatig is wanneer het betrokken recht, in tegenstelling tot de rechten uit die andere stelsels, geen individueel recht is.

De kinderlast mag dan via de juridische weg uit de leeflooncategorieën verdwenen zijn, zij is dat niet uit het leven van de doelgroep en de OCMW's worden hiermee in hun praktijk geconfronteerd. In bijna 80% van de OCMW's komen zowel situaties van gelijke als van ongelijke verblijfsregelingen voor kinderen voor. De categoriebepaling is voor het merendeel van de OCMW's in elk van deze situaties problematisch te noemen, in het bijzonder de categoriebepaling in de situaties van een ongelijke verblijfsregeling. Het problematisch karakter van de categoriebepaling in deze situaties heeft te maken (1) met onbegrip over de verdwenen categorie van co-ouderschap, (2) met waargenomen onrechtvaardigheid, in het bijzonder over het in gebreke blijven van de huidige regeling ten aanzien van de gelijke huisvestingskosten voor ouders waarbij kinderen minder dan de helft van de tijd verblijven, en (3) met de bijkomende administratieve last van de huidige regeling die ten koste van het eigenlijke sociale werk gaat. Wat de concrete aanpak van deze problematische categoriebepalingen betreft, stellen we vast dat van de OCMW's die met de situatie van verblijf van de kinderen voor minder dan de helft van de tijd te maken hebben, goed 1/3 onder hen afwijkt van de voorgeschreven regeling. De helft van deze OCMW's past een regeling met een lager bedrag toe, de helft een regeling met een hoger bedrag. Verder zagen we al dat 4/5 van de betrokken OCMW's soms tot vaak aanvullende maatschappelijke dienstverlening toekennen in alle situaties van een gelijke of ongelijke verblijfsregeling voor de minderjarige kinderen.

Wat verbetervoorstellen betreft, opteren zowel de OCMW-deelnemers aan de focusgroep als de doelgroep voor een oplossing die veralgemeend het belang van het ouderschap in en voor de bestrijding van kinderarmoede erkent. Beargumenteerd stellen zij het omvormen van de huidige categorie 3 'Persoon met gezin ten laste' voor door deze in haar omschrijving uit te breiden tot elke persoon die aantoonbaar bijdraagt in de kosten voor een of meerdere minderjarige ongehuwd kinderen te zijnen laste. Zowel OCMW's als doelgroep pleiten er bovendien voor om dit voorstel tot categoriale verruiming te complementeren met specifieke hulp voor ouders die desgevallend toch buiten deze verruimde categorie zouden vallen. De doelgroep pleit daarnaast ook voor erkenning van de financiële inspanning die leefloongerechtigde 'co-actoren' (grootouders, ...) zich getroosten bij het mee vervullen van de rol van het ouderschap.

Met betrekking tot samenhuizen/-wonen in het algemeen bevroegen we vijf vormen van 'gedeeld wonen' of 'samenhuizen': kangoeroe-wonen, co-wonen, co-housing, gemeenschapshuis en leefgemeenschap. We stellen vast dat de helft of meer van de betrokken OCMW's voor alle situaties aangeeft dat ze gedurende de laatste vijf jaren toenamen. De situatie van gemeenschapshuis is diegene waarvan veruit het grootste aandeel van de OCMW's aangeeft dat ze voorkomt, gevolgd door kangoeroe-wonen en co-housing

Het grote pijnpunt voor de categoriebepaling in deze situaties is uiteindelijk hetzelfde als datgene wat zich bij de toekenning van categorie 1 (samenwonende) dan wel 2 (alleenstaande) altijd al stelde. Dit pijnpunt draait rond de vraag naar welke situatie wel en welke niet wordt gekenmerkt door het vage en rekbare wettelijk criterium dat categorie 1 van samenwonende bepaalt: personen die hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen.

De categoriebepaling in situaties van samenhuizen dan wel -wonen komt op zeer verschillende wijzen tot stand: van het louter raadplegen van de administratieve inschrijving in de betrokken gemeente tot het hanteren van uitgebreide schriftelijke nota's en draaiboeken. We stellen daarbij vast dat die situaties waarvoor de meeste OCMW's aangeven dat de categoriebepaling problematisch is, met name: co-housing en gemeenschapshuis, ook die situaties zijn waar de verdeling tussen toekenning van categorie 1 (samenwonende) dan wel categorie 2 (alleenstaande) over de verschillende OCMW's heen het meest uitgesproken is in vergelijking met andere situaties. Bovendien speelt het zonder dan wel met familiale banden samenhuizen hier een aanwijsbare rol, in die zin dat in de situaties van co-housing en gemeenschapshuizen met familiale banden er een duidelijke afname is van het aandeel OCMW's dat categorie 2 (alleenstaande) toekent.

Voor de doelgroep betekent de gevolgde wijze van aanpak het financieel grote verschil tussen het toegekend krijgen van categorie 1 (samenwonende) dan wel categorie 2 (alleenstaande). Belangenvertegenwoordigers van de doelgroep (van het leefloon, maar ook van andere uitkeringen) en ook OCMW's in de focusgroepen benadrukken dat 'echt' *samenwonen* net daardoor niet eens een reële leefbare optie is. In plaats daarvan, stellen we op basis van de informatie van belangenvertegenwoordigers en OCMW's vast, zien we bij de gerechtigden andere (nieuwe) (samen)woningvormen opkomen zoals (schijnbaar) apart-wonen-relaties, een caravan in de tuin voor een meerderjarige kind of het verhuizen van een meerderjarig kind naar een verwante in de tweede graad.

Wat verbetervoorstellen betreft, stellen OCMW's en doelgroep, naast regelingen op projectniveau van initiatieven voor solidair wonen, in eerste instantie een 'iets' gerichtere omschrijving van het begrip 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden' voor. Echter, de vraag naar hoe dit kan dan wel moet, blijkt, ondanks het overwegen van vele mogelijke criteria en bestaande richtlijnen op lokaal niveau, niet meteen beantwoordbaar. In tweede instantie wordt het bestaan van categorie 1 (samenwonende) zelf beargumenteerd op de schop genomen. Vele problemen met en door categorie 1 van samenwonende, besluiten niet alleen de belangenvertegenwoordigers maar ook een aantal OCMW's, overstijgen de moeilijkheden met het vaag en rekbaar criterium van 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk huishouden'; Ze houden uiteindelijk rechtstreeks verband met het bestaan van deze categorie op zich.

Twee situaties die kunnen worden gekarakteriseerd als overgangssituaties in het samenwonen kwamen via de verschillende betrokken partijen als bijzondere aandachtssituaties aan het licht: het prille samenwonen en het meerderjarig worden van het jongste inwonend minderjarig kind. Bijzonder in deze situaties (binnen de al gesignaleerde problemen van categorietoekenning bij samenwoning), is het feit dat de aangewezen categorie 1 de relatie tussen de betrokkenen (respectievelijk partners en ouder-kind) sterk bezwaart en vaak zelfs onhoudbaar maakt.

Bij het prille samenwonen blijkt de plotse en gehele wederzijdse financiële afhankelijkheid de relatie tussen de partners onder (te) grote druk te zetten. In dit opzicht zou de vaststelling dat een beduidend groter aandeel van de betrokken OCMW's een toename in LAT-relaties signaleert dan het aandeel dat een toename in prille samenwoningrelaties signaleert wel eens niet verwonderlijk kunnen zijn.

Ook in de situatie waarin het jongste inwonend minderjarig kind meerderjarig wordt (waardoor het zelf het recht op leefloon van samenwonende opent en de ouder 'terugvalt' van categorie gezinslast op categorie samenwonende) klappt de val van wederzijdse financiële afhankelijkheid dicht met meer dan eens 'dramatische' gevolgen. De aanpak van OCMW's in deze situatie blijkt wel te variëren naar gelang het al of niet studeren van het kind, en het al of niet op kot of in een caravan in de tuin verblijven van het kind. In de situaties 'studerend kind op kot' en 'kind in caravan in tuin' steekt opnieuw het probleem van het bepalen van een 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk huishouden' de kop op. En ook hier resulteert dit bij de uiteindelijke categorietoekenning in een grotere verdeeldheid tussen de OCMW's inzake toekenning van categorie 1 (samenwonende) dan wel categorie 2 (alleenstaande). We stellen daarbij ook vast dat bij toekenning van categorie 1 (samenwonende) aan de ouder van een studerend kind (thuis of op kot) door bijna de helft van de betrokken OCMW's aanvullende maatschappelijke dienstverlening wordt toegekend.

Voor beide overgangssituaties in het samenwonen stellen zowel de OCMW-deelnemers aan de focusgroepen als de doelgroep het instellen van een overgangsregeling voor waarin respectievelijk beide partners en minstens de ouder categorie 2 (alleenstaande) krijgen toegekend. De voorgestelde modaliteiten voor deze overgangsregeling verschillen wel tussen beide partijen. Wat het prille samenwonen betreft, stellen de OCMW's een maximumperiode van zes maanden voor. De doelgroep pleit voor een uitbreiding van de overgangsregeling naar alle situaties waarin mensen gaan samenwonen en concretiseert de overgangsperiode als een verlengbare periode van 9 maanden. Wat betreft de situatie van het meerderjarig worden van het jongste inwonend minderjarig kind, werd geen concrete termijn bepaald. Een gesuggereerde mogelijkheid is de begrenzing tot het moment dat het

kind andere inkomsten derft. De doelgroep stelt dat deze overgangsregeling ook moet gelden wanneer een kind tijdelijk terug bij de ouders intrekt zodat de familiale solidariteit niet in het gedrang komt.

Ten slotte kwamen via de verschillende betrokken partijen ook twee tijdelijke situaties in het samenwonen als bijzondere aandachtssituaties aan het licht: het tijdelijke verblijf van daklozen bij derden en het tijdelijk niet meer samenwonen door de detentie van een partner of inwonend meerderjarig kind. De situatie van een tijdelijk verblijf van een dakloze bij een derde is van de acht bevraagde situaties met betrekking tot daklozen de situatie die door het grootste aandeel OCMW's als voorkomend in de leefloondossiers en als meest toenemend wordt geduid. Er is in deze situatie ook een beduidende verdeeldheid tussen de OCMW's inzake categorietoekenning. De situatie van tijdelijke detentie van de partner of een inwonend meerderjarig kind wordt van alle bevraagde situaties van plaatsing door het grootste aandeel van de OCMW's als problematisch voor de categoriebepaling van het leefloon van de achterblijvende partner of ouder geduid. Gewezen wordt hierbij vooral op het feit dat bij de financiële 'terugval' van twee keer de categorie van samenwonende naar 1 keer de categorie alleenstaande onder meer de hoge kosten voor de huishuur wel onveranderd blijven doorlopen en er ook bijkomende kosten zijn voor de verplaatsing naar en zakgeld voor de gedetineerde. In de (algemene) situatie van 'tijdelijke plaatsing van een partner' doet zich ook een uitgesproken verdeeldheid voor tussen de OCMW's op vlak van categorietoekenning, met om en bij 2 op 5 van de OCMW's die categorie 1 (samenwonende) toekennen en om en bij 3 op 5 van de OCMW's die categorie 2 (alleenstaande) toekennen. En ook voor deze (algemene) situatie van 'tijdelijke plaatsing van een partner' stellen we vast dat door meer OCMW's aanvullende maatschappelijke dienstverlening wordt toegekend wanneer zij de 'laagste' categorie 1 (samenwonende) toekennen dan wanneer zij de 'hogere' categorie 2 (alleenstaande) toekennen.

Voor beide tijdelijke situaties in het samenwonen stellen zowel de OCMW-deelnemers aan de focusgroepen als de doelgroep het instellen van een verlengbare minimumperiode voor waarin respectievelijk het gpmi met toekenning van categorie 2 (alleenstaande) voor een dakloze die verblijft bij een derde en het behoud van het bedrag van twee samenwonenden voor de achterblijver wiens partner of inwonend meerderjarig kind wordt gedetineerd, uitdrukkelijk wordt gewaarborgd. Wat het tijdelijk verblijf van een dakloze bij een derde betreft, stellen de OCMW's een verlengbare minimumperiode van 6 maanden voor. De doelgroep pleit voor een verlengbare minimumperiode van 9 maanden. Wat betreft de situatie van het tijdelijk niet meer samenwonen door de detentie van een partner of inwonend meerderjarig kind, pleiten de OCMW's voor een verlengbare minimumperiode van 3 maanden. De doelgroep kwam hier niet tot een concrete bepaling van de verlengbare minimumperiode.

3.2 Conclusies

Concluderend formuleren en prioriteren we de volgende concrete verbetervoorstellen/acties rond de vier thema's, rekening houdend met de geformuleerde basisprincipes en realisatiemogelijkheden op korte termijn.

Voorstel 1

Uitbreiding van de categorie 3, zijnde personen met gezin ten laste.

De bestaande omschrijving dient vervangen te worden door:

“Dit is elke persoon die aantoonbaar bijdraagt in de kosten voor één of meerdere minderjarig ongehuwde kinderen te zijnen laste:

- *Elke persoon die voor minstens een deel van de tijd één of meerdere minderjarige ongehuwde kinderen te zijnen laste huisvest;*
- *Elke persoon die onderhoudsuitkeringen ten aanzien van zijn kind(eren) of een bijdrage voor geplaatste kinderen verschuldigd is.”*

Deze nieuwe definitie (zoals voorgesteld) vereist een aanpassing van de wet, maar in afwachting pleiten we voor een soepele interpretatie van de notie gezinslast die beter kan beantwoorden aan bepaalde situaties (onderhoudsuitkeringen, wisselende verblijfsregeling).

Dit biedt een antwoord op de als problematisch ervaren categorietoekenning bij gelijke en vooral ongelijke verblijfsregeling voor kinderen (die duidelijk toenemen de voorbije vijf jaar).

Argumentatie pro: bestrijding van kinderarmoede en ondersteuning van ouderschap; bestrijden van waargenomen onrechtvaardigheid, vereenvoudiging en dus vermindering van administratieve overlast (waardoor meer tijd vrijkomt voor het eigenlijke sociaal werk), meer stroomlijning tussen OCMW's en dus meer rechtsgelijkheid; niemand gaat er door dit voorstel op achteruit; investering in mensen staat centraal, minder specifieke hulp.

Argumentatie contra: heel verscheiden situaties worden hieronder omvat (maar de diversiteit in aanpak is momenteel ook het geval, maatwerk kan blijven door bv. aanvullende maatschappelijke dienstverlening).

Voorstel 2

Precieze omschrijving van de bepaling 'hoofdzakelijk gemeenschappelijk huishouden' (deze is immers bepalend voor de categoriebepaling (en dus interpretatie) van samenwonen (in haar diverse vormen)).

- Stimuleren van categorie 2 regelingen (alleenstaande) op projectniveau van initiatieven voor solidair/noodzakelijk samenwonen;
- Benadrukken dat volgende argumentaties niet volstaan voor 'samenwonen': het louter onder één dak wonen en het economisch schaalvoordeel dient meer te omvatten dan het delen van de huishuur en de vaste lasten (bv. ook voeding, verzorging, mobiliteit, duurzaamheid in tijd in rekening brengen);
- Oprichten op korte termijn van een werkgroep om duidelijke criteria definitief vast te stellen voor 'hoofdzakelijk gemeenschappelijke huishouden'/'samenwonen'. Deze criteria kunnen vervolgens via een omzendbrief verspreid worden;
- Inspirerende voorbeelden laten circuleren (bv. OCMW Gent, Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting).

Argumentatie pro: meer stroomlijning in de bepaling van de categorie 'samenwonende' dan wel categorie 'alleenstaande', dus ook meer rechtsgelijkheid; bestrijden van wettelijke overtredingen, niet afstraffen van solidariteit; voortrekkersrol opnemen die leidt mogelijk tot conformiteit in alle uitkeringsstelsels waarin de (omstreden) bepaling van 'samenwonen' een rol speelt.

Argumentatie contra: beperking van ruimte voor maatwerk; dit mag een breder onderzoek en discussie naar verdere individualisering van het leefloon (met mogelijke afschaffing van de categorie samenwonende) niet in de weg staan.

Voorstel 3

Gewaarborgde regelingen voorzien bij twee problematische overgangssituaties: het meerderjarig worden van het jongste minderjarig kind en het prille samenwonen.

- Bij het meerderjarig worden van het jongste kind dient een verlengbare minimumperiode van één jaar te worden voorzien (waarin de ouder categorie 2 van alleenstaande behoudt), dit geldt ook bij (tijdelijke) terugkeer van het kind bij de ouders.
- Bij het prille samenwonen dient een overgangperiode te worden voorzien waarbij beide partners tijdelijk categorie 2 (alleenstaande) kunnen behouden voor een minimumperiode van 9 maanden (deze termijn wordt nodig geacht omwille van periode om huisvesting te zoeken wanneer de relatie zou mislopen).
- Categoriewijzigingen bij gerechtigden die op elkaar betrokken zijn, moeten simultaan gebeuren.

Argumentatie pro: investeren in mensen en relaties, vermijden van afhankelijkheidsproblemen en ‘dramatische’ toestanden tussen ouder en kind, niet afstraffen van solidariteit, kinderen kansen geven om toekomst op te bouwen, kansen geven aan relatievorming bij mensen die gekwetst zijn in het leven en meer te maken hebben met gebroken relaties, vermijden van financiële problemen (en schuldoverlast), vermijden van schending van privacy bij prille relaties.

Argumentatie contra: moeilijke vaststelling van het ‘prille’ karakter van een relatie, mogelijke perceptie van ongelijkheid ten aanzien van ouder die samenwoont met meerderjarige kind(eren), minimumperiode van 9 maanden kan nog verder worden geëxploreerd.

Voorstel 4

Regelingen 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.

- Bij het tijdelijk verblijf van een dakloze bij derden dient een verlengbare minimumperiode van 6 maanden te worden voorzien bij categoriebepaling 2 van alleenstaande (6 maanden is ook de praktijk in transitiewoningen en onthaalhuizen)..
- We vragen extra aandacht bij de tijdelijke detentie van de partner of een inwonend meerderjarig kind. Er gebeurt immers een schorsing van het leefloon van de gedetineerde (deze heeft evenwel niet steeds de mogelijkheid om menswaardig te leven) waardoor er minder inkomen is voor de partner/ouder die thuis blijft wonen, terwijl vaste kosten blijven (bv. huishuur) en er bijkomende kosten zijn (bv. voor zakgeld voor de gedetineerde, verplaatsingen voor bezoek.). Hoe kan de thuisblijvende partner extra financieel worden ondersteund? Wettelijke mogelijkheden dienen hier verder te worden geëxploreerd in een werkgroep. Ook de omschrijving van ‘tijdelijkheid’ kan in deze werkgroep worden geconcretiseerd. Het terugvallen van de thuisblijvende partner/ouder op één bedrag van categorie 1 samenwonende is in ieder geval niet wenselijk en haalbaar.

Argumentatie pro: niet afstraffen van solidariteit, menselijke waardigheid en maatschappelijke integratie niet in het gedrang brengen, meer stroomlijning tussen OCMW's dus ook meer rechtsgelijkheid.

Argumentatie contra: uitstellen van acties omtrent de tweede problematische situatie van tijdelijke detentie van partner of een inwonend meerderjarig kind.

Wellicht is voor de voorstellen 3 en 4 een aanpassing van de wet wenselijk, maar in afwachting van deze wetsaanpassing (gestimuleerd door een omzendbrief) zal een soepele interpretatie van de bestaande regelgeving gedeeltelijk een antwoord bieden op deze overgangssituaties.

Bij deze bespreking van de resultaten van dit onderzoek plaatsen wij nog enkele belangrijke opmerkingen.

Ten eerste merken we op dat keuzes door het beleid aangaande de in dit onderzoek geformuleerde verbetervoorstellen voor de aanpassing van de leeflooncategorieën aan de hedendaagse samenlevings- en woonvormen, grondig dienen bekeken te worden op hun impact en gevolgen voor onder

meer de ruime doelgroep van mensen in armoede die ook mensen in andere uitkeringsstelsels en werkende armen omvat (denk aan de armoedetoets) en voor de OCMW's. Dit lag buiten de scope en mogelijkheden van deze studie.

Ten tweede moet duidelijk zijn dat alle geraadpleegde partijen het erover eens zijn dat wijzigingen in of van de categorieën voor geen enkele groep van gerechtigden er mag toe leiden dat het bedrag waarop ze nu gerechtigd zijn vermindert. Integendeel, de huidige bedragen worden eensgezind als te laag bestempeld.

Ten derde merken we op dat doorheen het onderzoek duidelijk werd dat de Belgische OCMW's, in hun concrete aanpak van situaties waarin de leeflooncategoriebepaling problematisch is, geen een-dimensionaal beeld laten optekenen. De verdeeldheid bij categorietoekenning, evenals bij het al of niet toekennen van aanvullende maatschappelijke dienstverlening, is voor heel wat situaties 'beduidend' tot 'groot' te noemen. Meermaals suggereren de cijfers hier onderlinge dynamieken tussen beide middelen van aanpak, in die zin dat een 'lage' dan wel 'hoge' categorietoekenning verband houdt met het wel of niet toekennen van aanvullende maatschappelijke dienstverlening. We kunnen alleszins stellen dat het hier niet rechttoe rechtaan om het principe van communicerende vaten gaat: er zijn steeds OCMW's die bij de toekenning van de 'hoogste' categorie ook aanvullende maatschappelijke dienstverlening toekennen, evenals dat er steeds OCMW's zijn die bij de toekenning van de 'laagste' categorie geen aanvullende maatschappelijke dienstverlening toekennen. Een hypothese die in verder onderzoek nader kan worden onderzocht, is het mogelijke bestaan van 3 types OCMW's in de concrete aanpak van situaties waarin de leeflooncategoriebepaling problematisch is. Deze types kunnen worden omschreven naargelang ze een 'lage' dan wel 'hoge' categorietoekenning hanteren en naargelang ze al of niet aanvullende maatschappelijke dienstverlening toekennen.

- Het eerste type OCMW's zijn de OCMW's die investeren: ze hanteren de 'hoge' categorietoekenning én kennen aanvullende maatschappelijke dienstverlening toe.
- Het tweede type OCMW's zijn de OCMW's die 'compenseren': ofwel hanteren ze de 'hoge' categorietoekenning én kennen ze geen aanvullende maatschappelijke dienstverlening toe, ofwel hanteren ze de 'lage' categorietoekenning én kennen ze wel aanvullende maatschappelijke dienstverlening toe.
- Het derde type OCMW's zijn de OCMW's die minimaliseren: ze hanteren de 'lage' categorietoekenning én kennen geen aanvullende maatschappelijke dienstverlening toe.

Het is mogelijk dat OCMW's tot een van deze types behoren naargelang de specifieke situatie waarin de leeflooncategoriebepaling problematisch is. Het is echter ook mogelijk dat OCMW's over alle situaties van problematische categoriebepaling heen tot een van deze types behoren. In dit laatste geval kan het type waartoe een OCMW behoort allicht worden beschouwd als een indicatie van een algemene beleidsvisie die een bepaalde consequente aanpak stimuleert dan wel voorschrijft. Verder onderzoek kan deze hypothese uitklaren.

Een vierde opmerking sluit bij de voorgaande aan. De vaststelling van verschillende types OCMW's in de aanpak van situaties van problematische categoriebepaling zou niet geheel verwonderen in een context waarin de federale wetgeving een kader schept waarbinnen het lokale beleidsniveau over discretionaire ruimte beschikt om aan maatwerk te doen. De vaststellingen bij een (beperkt) aantal OCMW's over praktijken die onderbescherming van gerechtigden veroorzaken horen hier evenwel niet in thuis. Het gaat dan onder meer om de vaststellingen (1) dat een aantal OCMW's in situaties van een ongelijke verblijfsregeling voor de kinderen systematisch een regeling toepast die een lager bedrag inhoudt dan de regeling die moet worden toegepast, (2) dat nog steeds 14% van de OCMW's categorie 1 (samenwonende) in plaats van categorie 2 (alleenstaande) toekent aan daklozen die op straat leven, (3) dat sommige OCMW's geheel tegen de geest en het opzet van het sociaal onderzoek in (dat een traject op maat met maximale rechtentoekekening beoogt in functie van maatschappelijke integratie en menselijke waardigheid) zich voor het uitklaren van het al of niet samenwonen van een

gerechtigde slechts beroepen op de gemeentelijke administratieve inschrijving, of automatisch categorie 1 (samenwonende) toekennen en afwachten of dit aanleiding geeft tot een proces bij de arbeidsrechtbank, (4) dat categoriewijzigingen bij gerechtigden die op elkaar betrokken zijn regelmatig niet simultaan worden doorgevoerd wat al snel voor nog grotere financiële problemen (en schuldoverlast) kan zorgen. Een doorgedreven, effectieve zorg voor informatieverspreiding, maar ook het meer inzetten op het bestrijden van onderbescherming via de inspectiedienst en de installatie van een onafhankelijke ombudsdienst voor informatie en klachten kunnen hier helpen het tij bij de betrokken OCMW's te keren.

De laatste opmerking betreft pistes voor verder onderzoek waartoe ieder onderzoek, met de vragen die zijn blijven liggen en de nieuwe vragen die zich aandienen, onvermijdelijk aanzet. We wezen al op de uitdaging van het verder uitklaren van de tentatieve inzichten over onderlinge dynamieken tussen categorietoekenning en het al of niet toekennen van aanvullende maatschappelijke dienstverlening. Daarnaast is ook, indien ervoor gekozen wordt om categorie 1 (samenwonende) te behouden, het uitklaren van iets gerichtere criteria voor het bepalen van samenwonen een aangewezen onderzoekspiste. Samenwerking met diensten van andere sociale zekerheidsstelsels en met beleidsactoren op vlak van huisvesting lijkt zeker zinvol. Ten slotte, maar niet in het minst, verdient de vaak door OCMW's aangehaalde piste van individualisering van het leefloon een omvattend onderzoek naar mogelijke alternatieven hierbinnen en het doorgedreven testen daarvan. We pleiten hierbij voor het inzetten van een 'multi method & multi stakeholder' benadering met de inzet van kwalitatieve en kwantitatieve methoden en met voldoende tijd en ruimte voor elk van de belanghebbende partijen om zinvol deel te nemen. Ook de (belangenvertegenwoordigers van de) doelgroep en de OCMW-deelnemers aan de focusgroepen in dit onderzoek zijn hiervoor vragende partij. Als mogelijke opstap hiertoe stelden vele OCMW-deelnemers de vraag naar het doorgaan met de focusgroepen van dit onderzoek. Deze vraag drukt hun grote betrokkenheid bij de thematiek uit, maar ook de nood aan meer onderlinge ervaringsuitwisseling en afstemming aangaande problematische categorietoekenning bij hedendaagse samenlevings- en woonvormen.

- BIJLAGEN -

bijlage 1 Deelname van de OCMW's aan de 3 rondes focusgroepen

Aan de eerste ronde focusgroepen namen volgende OCMW's deel:

Amay, Aywaille, Bergen, Brussel Stad, Charleroi, Court-Saint-Etienne, Eeklo, Genk, Gent, Kortrijk, La Louvière, Leuven, Liedekerke, Mechelen, Morlanwelz, Namen, Nijvel, Oostende, Schaarbeek, Sint-Niklaas, Viroinval, Willebroek, Yvoir.

Aan de tweede ronde focusgroepen namen volgende OCMW's deel:

Amay, Bergen, Brussel Stad, Charleroi, Court-Saint-Etienne, Drogenbos, Eeklo, Genk, Gent, Heuvelland, Kortrijk, Koekelberg, Leuven, Mechelen, Morlanwelz, Oostende, Schaarbeek, Sint-Niklaas, Yvoir.

Aan de derde focusgroep namen volgende OCMW's deel:

Antwerpen, Amay, Brussel Stad, Charleroi, Drogenbos, Gent, Kortrijk, Liedekerke, Luik, Mechelen, Nijvel, Oostende, Schaarbeek, Viroinval, Willebroek, Yvoir .

Van OCMW's die niet aanwezig konden zijn, werd schriftelijk of telefonisch informatie verkregen.

Referenties

- Debast, N.** (2005), Herziening leeflooncategorieën vanaf 1 januari 2005. Brussel: VVSG.
- Deboosere, P., Lesthaeghe, R., Surkyn, J., Willaert, D., Boulanger, P.-M., Lambert, A. & Lohlé-Tart, L.** (2009), Huishoudens en gezinnen in België. Sociaal-economische enquête 2001. Monografieën. Monografie 4. Brussel: Algemene Directie Statistiek en Economische informatie.
- Federaal Planbureau & FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek en Economische informatie** (2013), Bevolkingsvooruitzichten 2012 – 2060.
- FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek** (z.d.), Gemiddelde grootte van de particuliere huishoudens op 1 januari, per jaar en per gewest (1991 – 2008).
- FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek - Statistics Belgium** (2014), Kerncijfers 2014.
- FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, Algemene Directie Statistiek en Economische informatie** (2012), Persbericht. De regionale inkomensverschillen onder de loep.
- Gezinsbond** (2010), Doeltreffende en gezinsvriendelijke leeflonen in de strijd tegen armoede. Standpunt van de Gezinsbond. Brussel: Gezinsbond.
- Keygnaert, I., e.a.** (2005), Participatiehefboom: Methodes. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn, Afdeling Inspectie en Toezicht, Cel Lokaal Sociaal Beleid.
- Lodewijckx, E., z.d.**, Projectie private huishoudens. SVR projecties van de bevolking en de huishoudens voor Vlaamse steden en gemeenten 2009 – 2030.
- Provincie Antwerpen** (2015), Woningdelen. Een aantrekkelijke en toegankelijke manier van wonen, ook binnen het huidige juridische kader. Goede praktijkvoorbeelden van en voor lokale besturen.
- Provincie Oost-Vlaanderen** (2014), Studiedag nieuwe woonvormen, 2 december 2014.
- Sannen, L., Degavre, F., Steenssens, K., Demeyer, B., Van Regenmortel, T.** (2007).. Deel 2 Leven (z)onder leefloon. Methodiekboek bij onderbescherming: proactief handelen vanuit het OCMW. Leuven: HIVA-KULeuven.
- Schnabel, P.** (2004), Individualisering in wisselend perspectief, in Schnabel, P. (ed.), Individualisering en sociale integratie, Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Stad Brugge** (z.d.), De toekomst van Brugge, project nieuwe woonvormen.
- Stad Gent** (z.d.), Alternatieve woonvormen.
- Steenssens, K., Degavre, F., Sannen, L., Demeyer, B., Van Regenmortel, T. (m.m.v. De Blander, R. & Nicaise, I.)** (2007), Leven (z)onder leefloon. Deel 1. Onderbescherming onderzocht. Leuven: HIVA-KULeuven.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting** (2013), Sociale bescherming en armoede. Tweejaarlijks verslag 2012-2013. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
- Storms, B., Peeters, N., Cornelis, I., Reynaert, J.-F., Thijs, P., & Nisen, L.** (2013). Ook getest op mensen. Referentiebudgetten als maatstaf voor de doeltreffendheid van de sociale bescherming. In: Willy, L., Isabelle, P., Vranken, J. & Ronan Van, R. (Eds.), Armoede in België. Jaarboek 2013 (pp. 267-287). Leuven: Acco.
- Storms, B., Peeters, N. & Cornelis, I.** (2015). Referentiebudgetten voor maatschappelijke participatie in de OCMW praktijk: naar een meer uniforme en rechtvaardige uitvoering van het recht op maatschappelijke dienstverlening. In: Driessens, K., Sebrechts, L., Tirions, M. & Wouters, E. (Eds.). Een caleidoscoop van sociaal werk onderzoek. Acco: Leuven.
- Stroobants, V.** (2014), De ene samenwonende is de andere niet. In: De gids op maatschappelijk gebied, nr.4, pp. 21-25.
- Surkyn, J.** (2010), Kwalitatieve en kwantitatieve effecten van de demografie op de woningmarkt. Studiedag Ruimte voor wonen, Steunpunt Ruimte en Wonen, 17 september 2010.
- Van den Houte, K., Ryckewaert, M., Delbeke, B. & Oosterlyncx, S.** (m.m.v. De Boeck, S.) (2015), Gemeenschappelijk Wonen. Leuven: Steunpunt Wonen.