

INHOUD

DEEL I: RECHT OP WONEN

II. Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis

Inleiding

Proloog

1. Twee buitenlandse voorbeelden

1.1. Schotse ervaring

1.2. Franse ervaring

1.3. Lessen uit de twee buitenlandse voorbeelden

2. Effectiviteit van het recht op huisvesting in België

2.1. Pistes geboden door artikel 23 van de Grondwet

2.2. Gebrek aan effectiviteit

2.3. Resultaatsverbintenis

3. Denkpistes

3.1. Aanbod aan huisvesting

3.2. Monitoring en evaluatie

3.3. Verantwoordelijke voor de verbintenis

3.4. Doelgroep

Lijst van deelnemers

II. RECHT OP WONEN: NAAR EEN RESULTAATS-VERBINTENIS

De reflectie over het recht op huisvesting in termen van een resultaatsverbintenis is gebeurd op basis van de wetgevingen in Schotland en Frankrijk waar deze hebben geleid tot significante resultaten op het vlak van de effectiviteit van het recht . In België is de stap nog niet gezet om in de wetgeving een resultaatsverbintenis ten aanzien van de publieke overheden en de privé-eigenaars in te schrijven, maar een aantal signalen tonen een tendens om naar een dergelijke verplichting te evolueren. De deelnemers aan het overleg hebben grote belangstelling getoond voor het idee dat het recht op huisvesting, opgenomen in de Grondwet, een resultaatsverbintenis zou inhouden; ze formuleren een aantal denkpluizen om in deze richting verder te gaan.

Inleiding

Het recht op een behoorlijke huisvesting is vastgelegd in artikel 23 van de Belgische Grondwet. Dit wil echter niet zeggen dat de toegang tot een behoorlijke huisvesting voor iedereen in België een realiteit is. Getuige hiervan de vele obstakels waar mensen mee geconfronteerd worden, zowel op de privé-markt als binnen de sociale huisvesting, die in het vorige hoofdstuk geschetst zijn.

In het licht van deze acute woonproblematiek werd het Steunpunt geïnterpelleerd door armoedeverenigingen met de oproep om te bekijken hoe het recht op wonen in België effectiever gemaakt kan worden.

Een denkronde werd gestart, uitgaande van twee buitenlandse ervaringen op het gebied van huisvesting. Schotland en Frankrijk hebben namelijk beslist om de uitvoering van het recht op huisvesting tot een resultaatsverbintenis te maken voor de overheid. In die twee landen hebben bepaalde personen het recht om huisvesting te bekomen wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Het project verliep in twee fases.

Aangezien het om een geheel nieuwe en complexe materie gaat, werd het in een eerste fase opportuun geacht om een juridisch seminarie te organiseren om de twee buitenlandse wetgevingen van naderbij te bestuderen, maar ook om te kijken welke vragen dit oproept met betrekking tot de manier waarop het recht op huisvesting in België wordt geregeld en toegepast. Dit seminarie vond plaats op 18 maart 2011, werd voorgezeten door Bernard Hubeau⁷¹ en bracht verschillende actoren betrokken bij het recht op huisvesting samen. Er werden twee sprekers uitgenodigd (Bernard Lacharme⁷² en Robert Aldridge⁷³) die de wetgeving betreffende het

recht op huisvesting uit hun eigen land kwamen voorstellen. Ook in Spanje is het recht op huisvesting sterk geëvolueerd en werd met name getracht om de effectiviteit van het recht op huisvesting te verbeteren. Het was echter niet mogelijk om tijdens het seminarie dieper in te gaan op de Spaanse situatie. Er is wel een paragraaf over het Spaanse verhaal opgenomen in het verslag⁷⁴. Na de twee buitenlandse sprekers kwamen twee Belgische experts aan het woord (Nicolas Bernard⁷⁵ en Gunter Maes⁷⁶) die de Belgische praktijk en wetgeving onder de loep namen vanuit de invalshoek van een betere effectiviteit van het recht op huisvesting.

In een tweede fase werd op basis van de tussenkomsten die werden opgetekend tijdens het seminarie een overleg georganiseerd met actoren van het terrein. Uitgaande van de vragen die de twee buitenlandse wetgevingen opriepen, wou het Steunpunt een debat openen om te onderzoeken of een systeem gebaseerd op een resultaatsverbintenis wenselijk en haalbaar is in België. Tijdens twee overlegvergaderingen hebben een aantal vertegenwoordigers van organisaties van het terrein zich gebogen over het thema. Dit hoofdstuk brengt verslag uit van de reflecties tijdens het seminarie en het overleg.

De woningnood is een erg dringende problematiek met zware gevolgen voor mensen in armoede. Deze urgentie maakt dat we het debat over een effectiever recht op huisvesting een extra impuls willen geven. Hoewel het werk rond de haalbaarheid en wenselijkheid van een inroepbaar recht op wonen in België nog niet is afgerond, willen we toch al meegeven tot welke denkpijsten het seminarie en het overleg hebben geleid. Deze zullen de basis vormen voor een verdere uitdieping van het debat en een verbreding naar andere actoren.

Zoals reeds aangestipt ligt de oorsprong van de denkoefening in de oproep van het terrein om dringend werk te maken van deze problematiek. De aanklacht, met als titel “*J'accuse*”, is dan ook opgenomen als proloog bij dit hoofdstuk. Daarna volgt er een beschrijvend deel waarin opeenvolgend de buitenlandse systemen worden toegelicht en waarin wordt

71 Hoogleraar Recht aan de Universiteit Antwerpen.

72 Bernard Lacharme is secretaris-generaal van het Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (Hoog Comité voor de Huisvesting van Kansarmen). Hij heeft al eerder samengewerkt met het Steunpunt in het kader van de publicatie ter herdenking van het 10-jarig bestaan van het Samenwerkingsakkoord ter bestrijding van de armoede: Lacharme, Bernard (2008). “Het inroepbaar recht op wonen: een hervorming met belangrijke gevolgen voor het optreden van de overheid” in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoede-waardigheid-mensenrechten. 10 Jaar Samenwerkingsakkoord*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 111-118.

73 Robert Aldridge is secretaris-generaal van de Scottish Council for Single Homeless.

74 http://www.armoedebestrijding.be/publications/verslag_resultaatsverbintenis.pdf.

75 Hoogleraar Recht aan de Facultés universitaires Saint-Louis.

76 Hoogleraar Recht aan de Universiteit Hasselt.

bekeken welke vragen dit oproept met betrekking tot de effectiviteit van het recht op huisvesting in België. Tot slot wordt aandacht besteed aan de discussie met

enkele actoren op het terrein. De belangrijkste denkpijlers die naar voren zijn gekomen tijdens het seminarie en de overlegvergaderingen worden weergegeven.

Proloog

We hernemen hieronder de integrale tekst van de tussenkomsst van Paul Trigalet (Solidarités Nouvelles Wallonie vzw) bij de opening van het seminarie dat het Steunpunt organiseerde op 18 maart 2011.

“Geloof me, ik heb geenszins de intentie me te meten met Zola, maar voor deze getuigenis die ik hier geef bij de aanvang van uw werkzaamheden heb ik de moed, in naam van de allerarmsten die het grootste deel van de tijd verstoken blijven van het recht op wonen, in hun naam heb ik de moed te zeggen “Ik beschuldig”. Onze vereniging luistert dagelijks naar hen, zowel tijdens onze wekelijkse ‘woonpermanenties’ als in diverse collectieven die werken rond het recht op wonen. En wat we daar horen, verontwaardigt ons diep. Daarom zeg ik: “ik beschuldig de overheid”! Of nog: “ik beschuldig de politieke verantwoordelijken en de andere actoren van de publieke huisvesting op alle niveaus die de mooiste principes inroepen om de allerarmsten toch maar niet het recht op wonen te moeten garanderen.” Om mijn interpellatie te rechtvaardigen, beschrijf ik hieronder kort een aantal schrijnende situaties waartegen wij meestal volledig machteloos staan.

In eerste instantie neemt het aantal uithuiszettingen voortdurend toe, en sommige daarvan kunnen als onwettig worden beschouwd: zelfs om in een krot te wonen, moeten de meeste armen een ondraaglijk percentage van hun magere inkomsten ophoesten. De huur betalen wil zeggen dat er geen geld meer is voor verwarming, voor een bril voor de kinderen. De huur betalen wil zeggen de eindjes niet meer aan elkaar kunnen knopen op het einde van elke maand. In welke mate, zal u mij nu vragen, is de overheid verantwoordelijk voor die situaties? De wetten ter bescherming van de huurders worden min of meer toegepast: de verplichte vermelding van de huurprijs op een openbare plaats: 60 % van de eigenaars past dat niet toe! Hoe dan een betaalbare woning vinden? Door van hot naar her te lopen om telkens opnieuw vast te stellen dat de prijs veel te hoog is. De steden weigeren de straf-

rechtelijke boetes toe te passen waarin de wet voorziet, zagezegd omdat er onvoldoende politieagenten zijn. Mooi excuus! Evenmin toepassing van de wettelijke bepalingen om een huurwaarborg te verkrijgen!

Daarnaast zijn er ook nog de ‘wilde’ uithuiszettingen: uitgevoerd door eigenaars die hun eigen wetten uitvaardigen. Ze veranderen de sloten, bedreigen, zoeken zelfs hun toevlucht tot geweld om de ongewenste gasten te verjagen! Steeds weer interpellieren we daar de verantwoordelijken van de politie over, opdat de agenten een verklaring van de benadeelde huurders afnemen: die verklaring is immers noodzakelijk om zich voor het gerecht te kunnen verdedigen.

Voor mij is dat het allerergste: ik beschuldig in het bijzonder de verantwoordelijken van de grote Waalse steden die de huurders uit hun huis zetten die, bij gebrek aan beter, een ongezonde woning betrekken. U zal zeggen dat het hier eigenlijk niet om een ‘uithuiszetting’ gaat: de burgemeesters nemen die beslissingen om ongezond wonen tegen te gaan (het zou om een 100-tal woningen in Charleroi gaan). Maar meestal zijn het niet de geviseerde huurders die verantwoordelijk zijn voor de toestand van hun woning of voor het feit dat ze niet over de nodige huurvergunning, en nu ook stedenbouwkundige vergunning, beschikken. Nochtans zijn zij het die in de praktijk gestraft worden wanneer ze hun woning binnen de drie maanden moeten verlaten. Een politieagent komt hen op een onmenselijke manier vertellen wat er met hen zal gebeuren als ze de termijn niet naleven. Wat de eigenaar betreft, wanneer er geen opvolging is van de stad, dan zien we niet zelden dat die na een tijdje andere onvermogen kandidaten herhuisvest in het kader van een onwettig contract, waardoor ook die nieuwe huurder na verloop van tijd het gelag dreigt te moeten betalen.

Nog feller beschuldig ik de auteurs van beslissingen met betrekking tot overbevolking, waardoor kroostrijke gezinnen verzinken in de grootste ontredde- ring,

soms wegens betrekkelijk kleine tekortkomingen ten opzichte van de extreem strikte regels die ze moeten naleven. Kunnen zij een nieuwe woning vinden? In de private sector zijn gezinswoningen met drie, vier of meer kamers niet alleen onbetaalbaar voor gezinnen die over een inkomen beschikken dat totaal niet in verhouding staat met de gevraagde huurprijs, ze zijn ook nog eens schaars. De eigenaars vinden immers dat kleine woningen rendabeler zijn. Ook nu zal u me zeggen dat dit eigenlijk niet de zaak van de politici is! Weet u dat er in Wallonië maar heel weinig sociale woningen zijn die meer dan drie kamers tellen? Een directeur van een sociale huisvestingsmaatschappij heeft ons uitgelegd dat het bedrag van de tussenkomst van het Gewest voor de bouw van een sociale woning steeds hetzelfde blijft, ongeacht of het gaat om een woning met een kamer, twee kamers, vijf kamers enzovoort. Ze hanteren dus dezelfde rendementslogica als de private sector! Niet verwonderlijk dat er zo weinig woningen beschikbaar zijn voor grote gezinnen. En niemand die door de burgemeesters uit zijn huis wordt gezet, krijgt van de stad een ernstig voorstel tot herhuisvesting aangeboden. Ze worden naar de SVK's of naar huisvestingsmaatschappijen gestuurd waar er geen aangepaste woning is voor hen. Ik beschuldig dus de vroege vaders van die steden, die de armen verjagen onder het voorwendsel jacht te maken op ongezonde en overbevolkte woningen.

Voor de armen rest dan enkel nog de caravan of het chalet in campings of andere toeristische plaatsen. Dat is minder duur, men raakt het er snel gewoon. Velen investeren daar een stukje van zichzelf in zodat hun woonplaats wat comfortabeler wordt, weinigen hebben zin om die te verlaten, die woonplaats die bij gebrek aan beter uiteindelijk hun keuze is geworden... Tot nu toe nam het plan 'Habitat Permanent' van de Waalse regering er, althans over het algemeen, genoeg mee om het vertrek te bewerkstelligen van zij die dat wensten, maar vandaag de dag kan de regering niet anders dan vaststellen dat andere uitgeslotenen de plaats van de vertrekkers innemen, zelfs dat het aantal mensen dat op dergelijke plaatsen woont voortdurend toeneemt. Hetzelfde argument, "Het is ongezond", die Waalse sloppenwijken moeten worden schoongeveegd. "Ik beschuldig", andermaal: er is een gigantisch tekort aan betaalbare woningen van een minimale kwaliteit, en als die mensen het heft in eigen handen nemen en zelf voor een oplossing zorgen, wordt hen dat onmogelijk gemaakt!

De Franse DALO-wet voorziet in de mogelijkheid tot beroep voor thuislozen die niet in de opvangcentra worden opgevangen. Bij ons is er, zelfs in de winter, geregeld een gebrek aan bedden in die voorzieningen. Officieel stellen de 'relais sociaux' dat er voldoende plaats is voor iedereen. Die vaststelling wordt echter niet gedeeld door onze straatboekwerker, die deze winter tenten heeft opgezet voor zij die geen plaats vonden in het opvangcentrum.

Ik zal het hier bij laten, maar ik hoop dat dit realistisch overzicht van de uitsluiting van het recht op wonen waarvan wij getuige zijn u ervan zal overtuigen dat ook in ons land de publieke actoren dringend hun verantwoordelijkheid moeten opnemen en het recht op wonen moeten garanderen voor zovele armen."

I. Twee buitenlandse voorbeelden

1.1. Schotse ervaring

1.1.1. Oorsprong

In Schotland kadert het systeem dat huisvesting voor bepaalde personen garandeert in het beleid ter bestrijding van thuisloosheid, waarvoor de basiswetgeving teruggaat tot 1977⁷⁷. Eerst werden bijzonder kwetsbare personen als prioritair beschouwd door de wet: gehandicapten, ouderen, personen met psychische problemen... Vervolgens werd de wetgeving, begin jaren 2000, uitgebreid naar andere categorieën en in 2013 zou ze betrekking moeten hebben op alle thuislozen.

1.1.2. Inhoud van het recht

De Schotse wet verplicht de 32 lokale overheden van Schotland om duurzame huisvesting te verschaffen aan bepaalde categorieën thuislozen of, indien nodig, opvang voor hen te voorzien.

1.1.3. Begunstigden

Huidige situatie

Er moet aan vier voorwaarden worden voldaan om in aanmerking te komen voor permanente huisvesting.

- Men moet thuisloos zijn. Het Schotse systeem is niet enkel gericht op daklozen in de strikte zin van het woord, maar ook op iedereen die in onzekere omstandigheden gehuisvest is.
- Men moet zich in een situatie van prioritaire woningbehoefte bevinden. De volgende categorieën personen worden als prioritair beschouwd:
 - jongeren van 16 en 17 jaar;
 - personen die aan een chronische ziekte lijden, die een miskraam hebben gehad of een abortus hebben ondergaan;
 - personen die kwetsbaar zijn door een verblijf in de gevangenis, in het ziekenhuis of mensen die in het leger hebben gediend;
 - personen die het risico lopen slachtoffer te worden van partnergeweld;

- personen die het slachtoffer zijn van intimidatie of geweld omwille van hun ras, religie of seksuele geaardheid;
- personen die aan persoonlijkheidsstoornissen lijden;
- 18- tot 20-jarigen die het risico lopen op financieel of seksueel misbruik;
- personen die samenleven met iemand die aan één van de prioritaire criteria beantwoordt.

- De betrokkene mag niet 'vrijwillig thuisloos' (intentionally homeless) zijn geworden. Men wordt als 'vrijwillig thuisloze' beschouwd als men:
 - vrijwillig een gedrag heeft aangenomen dat de thuisloosheid tot gevolg heeft gehad;
 - een woning heeft verlaten waarin men redelijkerwijze had kunnen blijven wonen;
 - zich bewust was van alle feiten alvorens over te gaan tot de betrokken daad.

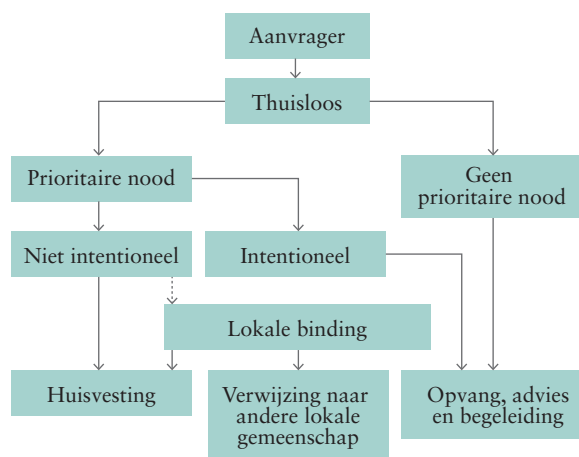
Mensen met een mentale achterstand zouden zich bijvoorbeeld niet bewust zijn van de consequenties van hun daden en zouden dus niet beschouwd mogen worden als 'vrijwillig thuisloos'. Hetzelfde geldt bij uitbreiding voor alcoholverslaafden. Iemand die daarentegen uit huis werd gezet ten gevolge van bewust gestelde handelingen waarvan hij wist dat deze tot een uithuiszetting konden leiden, wordt beschouwd als 'vrijwillig thuisloos' (bijvoorbeeld iemand die weigert om zijn huishuur te betalen).

Het intentioneel karakter wordt altijd geval per geval beoordeeld in functie van de individuele situatie van de persoon.

Het is belangrijk op te merken dat als iemand beschouwd wordt als vrijwillig thuisloos, dit niet betekent dat men hem op straat laat staan. In het kader van de wetgeving die op dit moment van kracht is, heeft hij recht op opvang en begeleiding. De wet werd namelijk in het leven geroepen om ook de oorzaken van zijn thuisloosheid aan te pakken.

- Men moet een lokale band hebben of anders gezegd, men mag geen band hebben met een andere lokale overheid. Alleen in het geval wanneer de lokale overheid een band kan vaststellen met een andere geografische zone zal ze weigeren tussen te komen.

Als iemand aan deze vier voorwaarden beantwoordt, is de lokale overheid wettelijk verplicht om hem of haar te huisvesten.



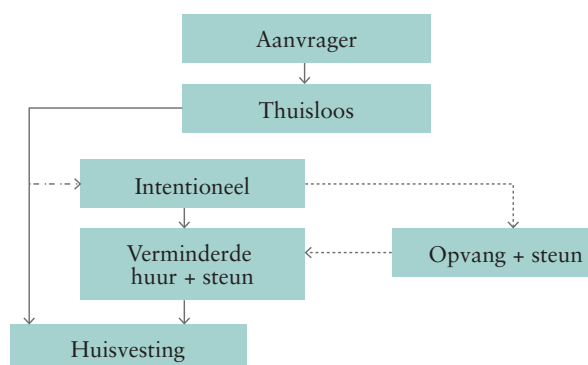
Vanaf 31 december 2012

Er is voorzien dat de vier criteria tegen eind 2012 worden afgeschaft en dat enkel de vraag “*Bent u thuisloos?*” overblijft. Als dit het geval is, zal de betrokkene aanspraak kunnen maken op huisvesting of opvang. Het gaat dan om een vangnet voor iedereen.

Het criterium vrijwilligheid wordt daarentegen wel behouden, maar wordt facultatief. Dit betekent dat de *local authority* (verder: LA) zal kunnen beslissen om na te gaan of de persoon vrijwillig thuisloos is. De LA kan echter ook beslissen om nooit dit criterium te hanteren. Als ze beslist om de intentionaliteit na te gaan en ze slaagt er niet in om ze vast te stellen, moet de LA huisvesting voorzien. Als ze het intentioneel karakter van de thuisloosheid wel kan vaststellen, zal ze een beperkte huurovereenkomst (*short Scottish secure tenancy*) moeten aanbieden. Dit is een huurovereenkomst waarbij de huurder minder zekerheid heeft dan bij een gewaarborgde huurovereenkomst (*full Scottish secure tenancy*). Ze kan bijvoorbeeld na zes maanden verbroken worden.

Er bestaat slechts één uitzondering op dit recht voor alle thuislozen: als iemand uit een woning wordt gezet die hij heeft verkregen via het wettelijke systeem, en opnieuw thuisloos is, kan hij geen aanspraak meer maken op een permanente woning maar wel op opvang en steun voor herinschakeling in het wettelijke systeem (wat met onderbroken pijlen in het onderstaande schema is aangegeven).

Een van de grootste verschillen tussen het huidige systeem en het systeem dat vanaf 2013 van kracht zal zijn, is de eenvoud van dit laatste. In het nieuwe systeem kán de vraag of iemand vrijwillig thuisloos is worden gesteld, terwijl ze in het eerste systeem verplicht moest worden gesteld.



1.1.4. Uitoefening van het recht

Momenteel moeten thuislozen die huisvesting willen verkrijgen zich richten tot de lokale overheid waarmee ze een band hebben (voorwaarde van de lokale band). De lokale overheid onderzoekt dan of de betrokkene in aanmerking komt voor huisvesting (zie 1.1.3).

Wanneer de overheid van oordeel is dat er geen prioritaire situatie bestaat, kan de betrokkene bij diezelfde overheid binnen de 21 dagen na ontvangst van de beslissing een herziening van die beslissing aanvragen.

Als de aanvrager niet tevreden is over de manier waarop de beslissing werd genomen, kan hij een procedure in rechte opstarten. De rechtbank spreekt zich dus niet uit over de grond van de zaak, maar wel over de manier waarop de beslissing werd genomen.

1.1.5. Monitoring en evaluatie

In Schotland was monitoring eerst de taak van de *Homelessness Task Force* die op basis van de vastgestelde behoeften de weg voor de huidige wetgeving vrijmaakte. Daarna heeft de *Homelessness Monitoring Group* de toepassing van de wetgeving aangaande thuisloosheid op zich genomen⁷⁸.

⁷⁸ Scottish Executive (n.d.). *Helping Homeless People. An Action Plan for Prevention and Effective Response. Homelessness Task Force Final Report*; The Scottish Government (2008). *Helping Homeless People. Homeless Monitoring Group Report*.

De balans voor de toepassing van de Schotse wetgeving is eerder positief, ook al blijven er nog enkele moeilijkheden bestaan.

Een mooie opsteker voor deze wetgeving is dat alle lokale overheden vandaag een strategie ter bestrijding van thuisloosheid hebben, wat voordien niet het geval was. Jaarlijks zijn er zo'n 30.000 personen die van het Schotse programma gebruik kunnen maken. Van de 32 lokale overheden zijn er 13 die 100% van de thuislozen als prioritair identificeren. Slechts vier lokale overheden identificeren minder dan 80 % van de thuislozen als prioritair.

Een van de moeilijkheden die nog bestaat, is de grote kloof tussen het aanbod en de vraag naar huisvesting, wat tot spanningen leidt op de huurmarkt, met name tussen thuislozen en personen die niet thuisloos zijn maar wel behoefte hebben aan huisvesting. Gezien de inkrimping van de lokale budgetten zijn er ook problemen met de begeleiding van thuislozen⁷⁹.

1.2. Franse ervaring

1.2.1. Oorsprong

Het recht op huisvesting maakt deel uit van de internationale verbintenissen die Frankrijk heeft geratificeerd en wordt sinds 1982 ook in diverse wetten vermeld. Eén daarvan mag met recht de basiswet hiervoor worden genoemd. Het gaat om de 'wet-Louis Besson' van 13 mei 1990⁸⁰ waarin het recht op huisvesting werd gedefinieerd en die de inwerkingstelling door de Staat en de departementen voorzien heeft van departementale actieplannen gericht op huisvesting van mensen in armoede. Sindsdien is elk departement verplicht om een dergelijk plan te implementeren. En hoewel het recht op huisvesting niet is opgenomen in de Grondwet, werd het in 1995 wel door de Grondwettelijke Raad erkend als *doelstelling met een grondwettelijke waarde*.

Ondanks de bestaande wettelijke instrumenten, is het probleem van gebrekkige huisvesting nog steeds niet

opgelost. Integendeel. In 2006 manifesteerde een aantal verenigingen om de probleemsituatie rond huisvesting in Frankrijk aan de kaak te stellen. Om te protesteren tegen de zorgwekkende omstandigheden waarin heel wat mensen leven, hadden ze hun tenten opgeslagen langs het kanaal Saint-Martin in Parijs. Deze actie kreeg heel wat media-aandacht en heeft ertoe bijgedragen dat de toenmalige Franse president de beslissing nam om het recht op huisvesting inroepbaar te maken.

1.2.2. Inhoud van het recht

De wet van 5 maart 2007 (DALO-wet)⁸¹, waarmee het inroepbaar recht van kracht werd, en die in 2009 werd gewijzigd, creëert een instrument waardoor mensen zonder huisvesting of met gebrekkige huisvesting als prioritair worden beschouwd voor het verkrijgen van een woning aangepast aan hun behoeften en waardoor ze binnen een bepaalde termijn een passend aanbod krijgen voorgesteld.

De wet biedt ook de mogelijkheid om tijdelijk onderdak te vragen en te verkrijgen.

1.2.3. Begunstigden

De DALO-wet bepaalt drie categorieën personen die er een beroep op kunnen doen:

1. personen die een sociale woning hebben aangevraagd en voor wie de wachttijd uitzonderlijk lang is (de termijn wordt in elk departement vastgelegd in functie van de lokale context);
2. personen zonder huisvesting of met gebrekkige huisvesting; tot deze categorie behoren mensen die te goeder trouw (*de bonne foi*) zijn⁸² en die hun woning hebben verloren, die dreigen uitgezet te worden zonder herhuisvesting, die tijdelijk worden ondergebracht of gehuisvest in een instelling of doorgangswoning, die in onbewoonbare, ongezone of gevaarlijke woningen wonen, die met een minderjarig kind of mindervalide persoon gehuis-

79 Er staan cijfergegevens in het laatste verslag met statistieken over de wetgeving rond thuisloosheid, beschikbaar op National Statistics Scottish Government (2011). *Operation of the homeless persons legislation in Scotland: quarters ending 30 June and 30 September 2010 (including households in temporary accommodation at 31 December 2010)*, <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/344139/0114472.pdf>.

80 Wet nr. 90-449 van 31 mei 1990 ter instelling van het recht op huisvesting.

81 Wet nr. 2007-290 van 5 maart 2007 ter instelling van het inroepbaar recht op huisvesting en houdende diverse maatregelen betreffende sociale cohesie. [onze vertaling]

82 De goede trouw wordt verondersteld. Om deze veronderstelling om te keren, komt het toe aan de bemiddelingscommissie (zie 1.2.4) om aan te tonen dat de persoon zichzelf bewust in een situatie van slechte huisvesting heeft gebracht.

vest zijn in gebouwen die duidelijk overbevolkt zijn of niet geschikt zijn voor behoorlijke huisvesting;

3. personen die onderdak in een aangepaste structuur aanvragen (opvangstructuur, instelling of doorgangswoning, collectieve woning of hotelaccommodatie met sociale bestemming).

1.2.4. Uitoefening van het recht

Minnelijke schikking

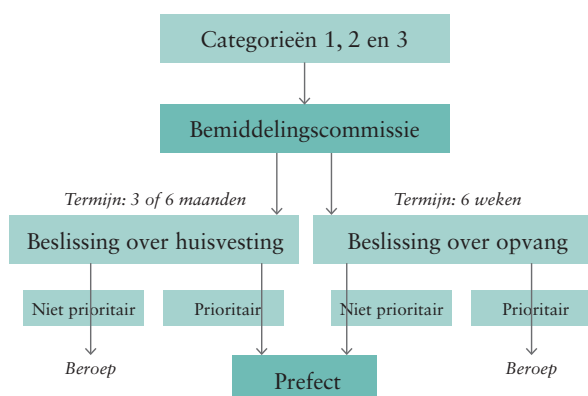
De aanvragers kunnen een minnelijke schikking inleiden bij een bemiddelingscommissie⁸³. Die wordt voorgezeten door iemand die door de prefect⁸⁴ wordt aangeduid. Ze omvat vier colleges van drie leden die respectievelijk de Staat, de lokale gemeenschappen, de verhuurders en opvangbeheerders, de huurdersverenigingen en organisaties voor socio-professionele inschakeling vertegenwoordigen. Het secretariaat wordt verzorgd door een door de prefect aangeduide dienst.

De commissie verzamelt elementen bij de verhuurders en de sociale hulpverleners, en beslist binnen de zes maanden of drie maanden (naargelang het departement) over de aanvragen tot huisvesting, en binnen de zes weken (overal) over de opvangaanvragen. De beslissingen kunnen voor de rechtbank worden betwist volgens de voorwaarden van het gemeen recht. Zo kan een aanvrager naar de administratieve rechtbank stappen om een beslissing van de commissie, om de betrokkene als niet-prioritair te bestempelen, aan te vechten.

De bemiddelingscommissie maakt aan de prefect de lijst over met prioritaire aanvragen waaraan dringend gevolg moet worden gegeven. De prefect moet de aanvragers vervolgens doorverwijzen naar een sociale verhuurder, en een perimeter en termijn vastleggen. De toewijzing van een woning gebeurt vanuit het contingent dat voor de prefect is voorbehouden en dat overeenstemt met 25 % van de sociale woningen (via de wet van 25 maart 2009⁸⁵ heeft hij ook het recht om

gebruik te maken van één vierde van het contingent van de bedrijven⁸⁶).

De prefect mag ook bepaalde erkende privéwoningen⁸⁷ mobiliseren, maar in de praktijk wordt deze mogelijkheid uiterst zelden gebruikt. Voor Ile-de-France, waar de woningmarkt bijzonder gespannen is, voorziet de wet dat er ook een herhuisvesting kan worden voorgesteld in een ander departement dan dat van de betrokken bemiddelingscommissie⁸⁸. Tot slot moet de voorgestelde woning aangepast zijn aan de behoeften en mogelijkheden van de aanvrager. De aanvrager mag in principe niet weigeren, tenzij de woning niet aangepast is, omdat ze bijvoorbeeld te ver van de werkplek van de aanvrager ligt.



Geschillenprocedure

Wanneer een gunstige beslissing niet wordt uitgevoerd binnen de wettelijke termijn (drie of zes maanden voor huisvesting, zes weken voor opvang), kan de administratieve rechtbank worden gevat om de uitvoering van de beslissing af te dwingen. De rechtbank moet binnen de 2 maanden een uitspraak doen. Wanneer de rechter vaststelt dat er binnen de wettelijke termijn geen aangepast voorstel werd gedaan, legt hij de prefect een rechterlijk bevel op met de mogelijkheid tot betaling van

⁸³ Er bestaat een bemiddelingscommissie per departement. Wet nr. 2009-323 van 25 maart 2009 voorziet echter ook de mogelijkheid om er meerdere per departement te creëren.

⁸⁴ De prefect is de vertegenwoordiger van de Staat in de verschillende Franse departementen. Zijn rol bestaat er met name in om het beleid van de Staat op het niveau van het departement te coördineren.

⁸⁵ Wet nr. 2009-323 van 25 maart 2009 betreffende mobilisatie voor huisvesting en strijd tegen uitsluiting [onze vertaling].

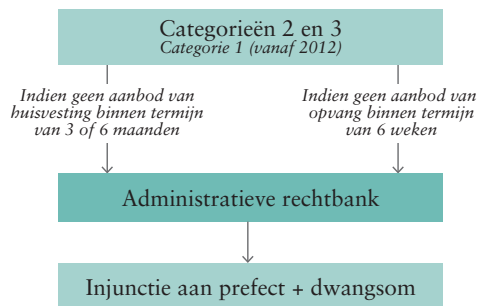
⁸⁶ Sinds het midden van de 20ste eeuw verplicht het PEEC-systeem (Participation des Employeurs à l'Effort de Construction) bepaalde bedrijven om een bijdrage te leveren aan de bouw van sociale woningen, met name via de voorafname van een bijdrage op basis van de betaalde lonen. Daartegenover staat dat die bedrijven het recht hebben om een deel van het sociale huuraanbod te reserveren. Het is uit dit contingent dat de overheid tot een kwart van de beschikbare woningen mag aanspreken.

⁸⁷ Het gaat om woningen die het voorwerp vormen van een overeenkomst tussen de Staat en een privé-eigenaar die zich ertoe verbindt zijn goed te verhuren aan een prijs lager dan de marktprijs en die als tegenprestatie een fiscaal voordeel of bouwpremie krijgt.

⁸⁸ Wet nr. 2009-323 van 25 maart 2009 betreffende mobilisatie voor huisvesting en strijd tegen uitsluiting.

een dwangsom bij laattijdige uitvoering. Het bedrag van deze dwangsommen werd bij wet⁸⁹ vastgelegd. Ze worden gestort in het fonds voor stadsplanning maar worden gehaald uit het budget huisvesting van de Staat. Bijgevolg gaat het bedrag van de dwangsom van één budgetlijn voor huisvesting naar een andere lijn van dit budget.

Parallel met deze beroepsprocedure die door de DALO-wet wordt voorzien, zijn er door sommige ontevreden aanvragers schadevergoedingsprocedures opgestart voor de rechtbank. De eerste beslissingen waarbij de Staat wordt veroordeeld om deze aanvragers te vergoeden, beginnen op dit moment het licht te zien. Zo was de administratieve rechtbank van Parijs in twee uitspraken van 17 december 2010 van oordeel dat de Staat haar verantwoordelijkheid niet nakwam door geen herhuisvesting aan te bieden. Ze veroordeelde de Staat tot het betalen van een bedrag van 2.000 euro aan de eiser.



1.2.5. Monitoring en evaluatie

Er werd een Opgvolgingscomité opgericht dat de toepassing van de DALO-wet op het terrein moet evalueren. Dit Comité, waarin vertegenwoordigers van verschillende actoren uit de huisvestingssector zetelen, moet aan de president van de republiek, de eerste minister en het parlement een jaarverslag over de toepassing van de DALO-wet overmaken. Naast de cijfers over DALO, beschrijft het opvolgingscomité de successen en moeilijkheden met betrekking tot de implementatie van de wet. Het signaleert verder een

.....

89 Wet nr. 2009-323 van 25 maart 2009. De wet stelt dat het bedrag van de dwangsom "bepaald wordt in functie van de gemiddelde huurprijs van het type woning dat door de bemiddelingscommissie als aangepast aan de behoeften van de aanvrager wordt beschouwd". In een advies van 2 juli 2010 stelt de Franse Raad van State dat de rechter dit bedrag, dat is opgevat als een referentiebedrag, kan moduleren zolang hij dat op een geproportioneerde manier doet (RvS, advies, 2 juli 2010, Mr. Abdelkrim MAACHE, nr. 332825).

reeks goede praktijken en doet aanbevelingen aan de overheid⁹⁰.

Op basis van de verslagen van het Opgvolgingscomité kunnen we enkele vaststellingen maken.

Het systeem wordt nu drie jaar toegepast en het aantal procedures blijft stijgen. In december 2010 bleef de teller staan op iets minder dan 180.000 procedures of zo'n 5.000 procedures per maand. Ook het aantal herhuisvestingen neemt toe. Voor dezelfde periode tellen we 12.500 mensen die opnieuw werden gehuisvest of opgevangen nog vóór een tussenkomst van de commissie, en 68.300 gunstige beslissingen waarvan er 27.000 resulteerden in herhuisvesting of opvang. Het blijft echter erg beperkt in verhouding met het totale aantal slecht gehuisvesten in Frankrijk dat op 3,6 miljoen wordt geschat en waarvan er 658.000 niet over een woning beschikken⁹¹. Een gebrek aan informatie verklaart met name waarom niet nog meer procedures zijn opgestart.

Het aantal herhuisvestingen mag dan wel toenemen, door het te kleine aanbod kan nog steeds niet aan de behoefte worden voldaan. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde departementen een aanzienlijke achterstand oplopen bij de implementatie van de beslissingen. Om dit probleem te verhelpen pleit het Opgvolgingscomité ervoor om in de zones waar de nood het hoogst is privéwoningen te mobiliseren. Op dit moment neemt de privésector immers slechts 2,5 % van alle herhuisvestingen voor zijn rekening⁹².

Een verdienste van de DALO-wet is dat ze de bestaande behoeften en moeilijkheden aan het licht brengt. Zo legt ze bijvoorbeeld de grote discrepanties tussen de departementen bloot. Via de DALO-wet krijgt de Staat opnieuw vat op de instrumenten van zijn huisvestingsbeleid, maar we stellen vast dat de budgetten die worden vrijgemaakt voor sociale huisvesting daarentegen dalen.

.....

90 Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable (2010). *L'Etat ne peut pas rester hors la loi - Quatrième rapport annuel du Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable*, s.l. Alle verslagen van het opvolgingscomité kunnen geraadpleegd worden via: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/index.shtml>.

91 Fondation Abbé Pierre (2011). *L'état du mal logement en France, 16ième rapport annuel*, s.l., Fondation Abbé Pierre.

92 Comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable, *op.cit.*, p. 79.

1.3. Lessen uit de twee buitenlandse voorbeelden

De deelnemers aan het overleg wensden enkele belangrijke punten aan te halen die tijdens de bespreking van de buitenlandse systemen aan bod kwamen en die interessant zijn voor de verdere discussie over de haalbaarheid en wenselijkheid van een gelijkaardig systeem in België.

Wat in beide systemen duidelijk naar voren komt, is de belangrijke rol die het verenigingsleven heeft gespeeld, zowel bij de totstandkoming als bij de verdere opvolging van de wetgeving.

Een grote verdienste van zowel de Schotse als de Franse wetgeving, is dat ze de problematiek zichtbaar hebben gemaakt. De nieuwe regelgeving zorgde ervoor dat er aandacht kwam voor de woningnood, en dit op verschillende niveaus. Het maatschappelijk en politiek debat werd aangezwengeld. Het sensibiliserend effect dat van de nieuwe wetgeving uitgaat, mag niet onderschat worden.

De invoering van een monitoring om de toepassing van de wetgeving alsook de kwaliteit van de gerealiseerde opvolging tot op de dag van vandaag te evalueren, speelt volgens iedereen een essentiële rol in de verbetering van de effectiviteit van deze wetgeving.

Voorts blijkt zeer duidelijk dat voor het welslagen van

een resultaatsverbintenis op het vlak van wonen, de kwestie van het aanbod cruciaal is. In Frankrijk wordt gewerkt via een contingent van sociale huisvesting dat ter beschikking wordt gesteld van de prefect om gebruikt te worden voor mensen die in het kader van de DALO-wet hun recht op wonen opeisen. In Schotland wordt, naast het sociale woningpark, ook de privé-markt gemobiliseerd door gebruik te maken van huurtoelagen.

Symbolisch is het erg waardevol dat huisvesting effectief erkend wordt als een recht voor eenieder. Het laat toe om de logica om te keren: waar voordien de toegang tot huisvesting een gevolg was of zou kunnen zijn van een reeks beleidsbeslissingen is nu het recht op wonen het uitgangspunt van waaruit de overheid actie moet ondernemen. Zowel in Frankrijk als in Schotland wordt melding gemaakt van de cultuuromslag die dit tot gevolg had op verschillende niveaus.

Tot slot blijkt dat de afdwingbaarheid van het recht op huisvesting in beide systemen niet enkel via de juridische weg gebeurt. In Frankrijk is er een heus systeem van bemiddeling in het leven geroepen, met een bemiddelingscommissie. En ook in Schotland kan men zich eerst richten tot de bevoegde overheid zelf om een herziening te vragen. Vaak komt er een oplossing uit de bus, voordat de persoon in kwestie zich tot de rechtbank moet wenden.

2. Effectiviteit van het recht op huisvesting in België

In het licht van de studie van de Schotse en Franse wetgeving, kan men zich afvragen of het ook in België mogelijk is om het recht op huisvesting als een resultaatsverbintenis te gaan zien. Alvorens ons te verdiepen in deze gerichte vraag, maken we eerst een verplichte omweg langs artikel 23 van de Grondwet en enkele bestaande maatregelen.

2.1. Pistes geboden door artikel 23 van de Grondwet

Sinds 1994 is het recht op wonen in België verankerd in de Grondwet.

Artikel 23 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid: [...] 3° het recht op een behoorlijke huisvesting; [...].”

Artikel 23 is een programmatorisch artikel, wat wil zeggen dat de overheid zich engageert om dit recht geleidelijk te verwezenlijken. Sociale en economische rechten zijn namelijk rechten die een positieve verplichting inhouden voor de overheid. Het vergt middelen om deze te realiseren en ze kunnen niet van vandaag op

morgen een realiteit zijn. Via beleidsmaatregelen moet men pogen om stappen in de goede richting te zetten. Het recht op huisvesting zoals bekrachtigd door artikel 23 is in meerdere wettelijke teksten of decreten geconcretiseerd. Zo trachten onder meer de Vlaamse Wooncode, de huisvestingscode van het Brusselse Gewest en de Waalse huisvestingscode een praktische uitvoering te geven aan het recht op een behoorlijke huisvesting.

Er wordt erkend dat het *standstil*-beginsel van toepassing is op artikel 23. Het standstil-beginsel houdt in dat een bestaande of gerealiseerde bescherming niet mag worden afgebouwd. Dit betekent dat de wetgever geen maatregelen mag nemen die ingaan tegen de doelstelling die ingeschreven staat in artikel 23 van de Grondwet, namelijk het waarborgen van het recht op een behoorlijke huisvesting. Men mag dus nooit via wetten of decreten het beschermingsniveau dat er nu is rond huisvesting verminderen.

Dat inperkingen op het recht op wonen succesvol kunnen worden aangevochten op basis van artikel 23 van de Grondwet blijkt uit een arrest van het Grondwettelijk Hof betreffende de Vlaamse Wooncode⁹³. De wooncode liet namelijk toe aan sociale huisvestingsmaatschappijen om de huurovereenkomst eenzijdig te ontbinden zonder voorafgaande tussenkomst van een rechter wanneer de huurder de verruimde contractuele plichten onvoldoende nakomt. Het Grondwettelijk Hof heeft deze bepaling vernietigd met de expliciete motivering dat deze in strijd is met het recht op behoorlijke huisvesting zoals gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet⁹⁴.

Ondanks het feit dat artikel 23 in principe geen directe werking heeft, hebben enkele rechters⁹⁵ het principe van het recht op degelijke huisvesting als afdwingbaar recht aanvaard. Uiteraard wordt er telkens een belangenafweging gemaakt. Stilaan ontwikkelt er zich

rechtspraak ten voordele van een meer verankerd en afdwingbaar recht op wonen.

2.2. Gebrek aan effectiviteit

Er bestaan in België diverse maatregelen die erop gericht zijn om het recht op huisvesting effectiever te maken. Hoewel de bedoelingen in principe goed zijn, bereikt de toepassing van deze maatregelen niet altijd het vooropgestelde doel. In dit deel geven we enkele voorbeelden weer van bestaande regelgeving die in de praktijk niet, onvoldoende of slecht wordt toegepast. Het is niet de bedoeling om exhaustief te zijn, maar enkel om te illustreren dat interessante instrumenten, die in theorie voorhanden zijn, geen succes in de praktijk garanderen als ze niet benut worden.

De wet aangaande de opeising van leegstaande gebouwen valt op door haar gebrek aan effectiviteit. De wet werd gestemd in 1993, maar het aantal gevallen waarin ze werd toegepast, is op één hand te tellen. Hetzelfde geldt voor de bepalingen die het publieke beheer van leegstaande gebouwen mogelijk maken. Dit is niet alleen te verklaren door een gebrek aan middelen en een gebrek aan politieke wil. Aangezien de bepalingen geen voldoende afdwingbaar karakter hebben, zien de overheden die gebouwen zouden kunnen opeisen of in publiek beheer nemen af van dit recht uit vrees onpopulaire maatregelen te nemen.

Ook de bepalingen betreffende de huurwaarborg hebben te lijden onder inefficiëntie. Het Steunpunt heeft in het verleden overigens al gewezen op het gebrek aan effectiviteit van de wet betreffende de huurwaarborg. Ondanks de nieuwe bepalingen die in 2007 van kracht werden, blijven de moeilijkheden op het terrein bestaan: de banken zijn weinig happig om een bankgarantie toe te kennen aan hun cliënten terwijl ze het nochtans verplicht zijn, eigenaars vragen en krijgen een waarborg in contant geld, het neutrale formulier dat door de wetgever is voorzien, wordt weinig gebruikt⁹⁶.

93 Grondwettelijk Hof, arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008.

94 "Gelet op de verplichting die artikel 23 van de Grondwet aan de bevoegde wetgevers oplegt om het recht op een behoorlijke huisvesting voor iedereen te bevorderen, op het belang, voor de effectieve verwezenlijking van dat recht voor de meest achtergestelde personen, van de sector van de sociale huisvesting, en op de daarmee verbonden onzekerheid met betrekking tot dat recht, is de mogelijkheid, voor de verhuurder, om de huurovereenkomst te beëindigen zonder voorafgaande rechterlijke controle, met toepassing van een uitdrukkelijk ontbindend beding, echter niet evenredig met het doel de leefbaarheid in de sociale woonwijken te waarborgen." *Ibid.*, B.25.2.

95 Kort geding Rechtbank Charleroi 19 januari 2000, R.G.D.C., 2000, p. 590; Kort geding Rechtbank Brussel, 19 juni 2002, J.T. 2002, p. 50; Vrederegerecht Ukkel, 27 april 2007, J.L.M.B. 2007, p. 1003.

96 Zie Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaanonzekerheid en sociale uitsluiting (2009). *Verslag armoedebestrijding 2008-2009. Deel 1. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 29-44 en Persbericht Werkgroep Huurwaarborg (26 mei 2011). *Wet huurwaarborg werkt niet! Parlement moet actie ondernemen*.

Tot slot heeft de toepassing van sommige bepalingen catastrofale gevolgen voor kansarme personen. Zoals bijvoorbeeld de toepassing door de burgemeesters van de regels inzake onbewoonbaarheid. Zo worden heel wat woningen die als ongeschikt worden beschouwd (voornamelijk om redenen van overbevolking) onbewoonbaar verklaard met als gevolg dat de bewoners op straat worden gezet, vaak zonder herhuisvesting.

2.3. Resultaatsverbintenis

Er is, zeker op het vlak van uitzetting, een trend in de richting van de realisatie van een resultaatsverbintenis. Zo aarzelen vrederechters niet om een uitzettingsmaatregel op te schorten zolang de uitgezette huurder niet opnieuw is gehuisvest⁹⁷. De huisvestingscode van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorziet bovendien dat de burgemeester op zoek moet gaan naar herhuisvestingmogelijkheden voordat mensen uit hun woning worden gezet. In Vlaanderen voorziet de Wooncode de mogelijkheid voor de burgemeester die een persoon heeft moeten herhuisvesten na een onbewoonbaarheidsverklaring om de kosten die dat met zich heeft meegebracht bij de nalatige eigenaar terug te vorderen⁹⁸. Om de toepassing van deze maatregel te bevorderen, is de Wooncode gewijzigd zodat het Gewest de mogelijkheid geeft, wanneer een samenwerkingscontract met de betrokken gemeente is afgesloten, om de kosten waaraan de gemeente het hoofd zou moeten bieden voor te schieten. Vervolgens is het aan de gemeente om die kosten terug te vorderen bij de nalatige eigenaar⁹⁹. Zo wordt de toepassing van de mogelijkheid tot terugvordering niet langer geremd door de terughoudendheid van sommige burgemeesters om zelf de kosten bij de eigenaars terug te vorderen.

Voor wat betreft de OCMW's, is het hun plicht om ervoor te zorgen dat eenieder kan leven in waardigheid. De toegang tot huisvesting is immers een van de elementen die noodzakelijk is voor een leven in menselijke waardigheid. De OCMW's zijn dan ook verplicht om hun cliënten hulp te bieden opdat ze toegang zouden krijgen tot behoorlijke huisvesting. Mensen die

van oordeel zijn dat het OCMW zijn verplichtingen niet nakomt, kunnen zich wenden tot de arbeidsrechtbank om hun rechten af te dwingen. Er werden al OCMW's verplicht om hulp te bieden aan mensen die slecht gehuisvest waren. De rechtspraak is evenwel niet eenduidig betreffende de resultaatsverbintenis die bij de OCMW's zou liggen¹⁰⁰.

De idee van een resultaatsverbintenis voor de overheid lijkt stilaan meer vorm te krijgen. Zo wordt in het kader van de hervorming van de Waalse huisvestingscode voorgesteld om een Waalse burgemeester die een woning onbewoonbaar verklaart te verplichten om de personen die door zijn beslissing worden uitgezet, opnieuw te huisvesten. In dit specifieke geval berust de resultaatsverbintenis bij de burgemeester waardoor het recht op huisvesting kan worden gegarandeerd¹⁰¹.

Daarnaast heeft de Vlaamse Woonraad in een advies met enkele richtlijnen voor een duurzaam huisvestingsbeleid het inroepbaar recht op huisvesting gesignaleerd als mogelijke piste¹⁰².

Op andere terreinen daarentegen lijken we van de logica van een resultaatsverbintenis weg te bewegen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij bemiddeling voor de vrederechter: die werd verplicht gemaakt in 2002 maar weer afgeschaft in 2008. Motief hiervoor was dat de rechter perfect kon bemiddelen tijdens de eigenlijke rechtszitting zonder de verplichting dit vooraf te moeten doen. Hetzelfde geldt voor beroepsprocedures in de Brusselse sociale huisvesting: huurders die een beslissing betwisten, krijgen mogelijk nooit antwoord van de huisvestingsmaatschappij of de toezichthoudende instelling omdat het niet-antwoorden door de huisvestingsmaatschappij of de toezichthoudende instelling telkens betekent dat de betwisting wordt verworpen. Vroeger gold het tegenovergestelde: niet antwoorden betekende dat het dossier werd aanvaard. In de nieuwe situatie krijgt de huurder dus geen gemotiveerde beslissing meer die uitlegt waarom hij de gevraagde sociale woning niet heeft gekregen.

97 Zie rechtspraak geciteerd in: Observatoire de la santé et du social (2010). *Expulsion et sans-abrisme en Région de Bruxelles-Capitale. Une approche juridique transversale*, eindrapport van een onderzoek gevoerd door Nicolas Bernard en Laurent Lemaire van de Facultés universitaires Saint-Louis, p. 184 e.v.

98 Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, art. 15, *Belgisch Staatsblad*, 19 augustus 1997.

99 Decreet van 29 april houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, art. 38 5°, *Belgisch Staatsblad*, 4 mei 2011.

100 Zie Versailles, Philippe (2009). "Aide et intégration sociale" in X., *Guide social permanent. Vol. 4 - Droit de la Sécurité sociale: commentaire*, Kluwer, Suppl. 912, p. 416.

101 Gouvernement wallon (2011). *Réforme du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable. Note d'orientation*, p. 28.

102 Vlaamse Woonraad (30 juni 2011). Krijtlijnen voor een duurzaam woonbeleid. Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad voorafgaand aan het Woonbeleidsplan Vlaanderen. Advies 2011/06, p.14.

3. Denkpistes

Verschillende vragen werden opgeworpen tijdens het seminarie en het overleg. We stellen de meest pertinente voor, onder de vorm van denkpistes, om zo de eerste krijtlijnen van het debat over een resultaatsverbintenis in België aan te geven.

Velen zien in de instelling van een resultaatsverbintenis voor de overheid de mogelijkheid om de logica om te keren: het recht op wonen zou niet langer het mogelijke gevolg zijn van politieke beslissingen, maar zou er het uitgangspunt van worden. Dit zou een sterke symbolische vooruitgang inhouden, met zeker ook concrete resultaten op het terrein. Zou teweegbrengen. Men zou niet langer moeten uitgaan van wat er ter beschikking is en hiermee vervolgens trachten mensen te huisvesten. Het uitgangspunt dient te zijn dat iedereen recht heeft op degelijke huisvesting. Vervolgens moet men beleidsacties ondernemen om dit in de praktijk te realiseren.

3.1. Aanbod aan huisvesting

Het invoeren van een resultaatsverbintenis kan niet los gezien worden van het probleem van het aanbod. Er is een schrijnend tekort aan degelijke en betaalbare huisvesting en de plannen voor de uitbreiding van het sociale woningpark zullen onmogelijk de nood kunnen lenigen. In het vorige hoofdstuk werden de voornaamste problemen met betrekking tot de toegang tot huisvesting op een rijtje gezet.

De invoering van een resultaatsverbintenis kan een effect hebben op het beleid rond aanbod van huisvesting. Wanneer aan de overheid een verplichting wordt opgelegd, die via de rechtbank (eventueel via dwangsommen) kan worden afgedwongen, zal deze gemotiveerd zijn om alles in het werk te stellen om in voldoende aanbod te voorzien. Ze zal minstens aangemoedigd worden om de bestaande instrumenten (bijvoorbeeld de wetgeving tegen leegstand) beter te benutten.

Dit gezegd zijnde, zijn er ook ambitieuze maatregelen nodig om het aanbod te verhogen. Verschillende pistes zijn mogelijk om te zorgen voor meer aanbod. Aan de ene kant moet men nadenken over de uitbreiding van het aantal sociale woningen. Aan de andere kant dient men ook de privé-markt te mobiliseren, met name

via de sociale verhuurkantoren of bijvoorbeeld door de toekenning van huurtoelagen, gekoppeld aan een omkadering van de huurprijzen. Er is heel wat belangstelling voor de Schotse strategie waarbij voor de huisvesting niet enkel het aanbod aan sociale huisvesting wordt aangesproken, maar ook de privéwoningmarkt.

Sommigen benadrukken bovendien dat de verantwoordelijkheid niet enkel bij de overheid hoort te liggen. Ook de privésector moet blijk geven van solidariteit en een inspanning leveren om woningen toegankelijk te maken. Het moet bijvoorbeeld mogelijk zijn om eigenaars van leegstaande gebouwen echt te verplichten de nodige werken uit te voeren om ze verhuurbaar te maken. Vanuit diezelfde logica heeft de Waalse Vereniging van Steden en Gemeenten (UCVW) kritiek geuit op het idee, dat in het kader van de hervorming van de Waalse huisvestingscode is geopperd, om de verplichting tot herhuisvesting bij de burgemeester te leggen¹⁰³.

3.2. Monitoring en evaluatie

Een van de verdiensten van de DALO-wet is, volgens het 'rapport-Bouchet'¹⁰⁴, dat ze bepaalde lacunes in het huisvestingsbeleid duidelijker in de verf zet. De toepassing van de DALO-wet toont bijvoorbeeld de kloof tussen het aanbod en de vraag aan, en ook de versnippering van de bevoegdheden van de betrokken spelers op het gebied van huisvesting. Sommigen denken dat de instelling van een resultaatsverbintenis, zoals in Frankrijk en Schotland, ook in België voor een duidelijker beeld zou kunnen zorgen van de problemen die de toepassing van het recht op huisvesting met zich meebrengt.

Er bestaan in België organen die aspecten van het woonbeleid bestuderen, zoals het Gewestelijk Observatiecentrum voor de huisvesting en de Adviesraad voor huisvesting in Brussel, het Steunpunt Ruimte en Wonen en de Vlaamse Woonraad in Vlaanderen, en de Conseil Supérieur du Logement in Wallonië. Er zou bekeken moeten worden in welke mate deze instel-

.....

¹⁰³ Union des Villes et des Communes de Wallonie (2011). *Réforme du Code wallon du logement, relogement par le bourgmestre et ancrage local: l'Union adresse des propositions au Ministre Nollet*.

¹⁰⁴ *Relever le défi du droit au logement en Ile de France*, rapport van de werkgroep voorgezeten door Paul Bouchet, 2009.

lingen een monitoring uitvoeren zoals het Opvolgingscomité van de DALO-wet of de Schotse *Monitoring Group*. Indien dit het geval is, moet men nagaan of alle wetgeving over wonen het voorwerp uitmaakt van een evaluatie.

Monitoring en evaluatie zijn belangrijk, zowel vooraf om duidelijk de problemen te detecteren, als nadien ter opvolging van de genomen maatregelen. De rol van het verenigingsleven is hierbij cruciaal. De verenigingen kunnen een impuls geven voor de totstandkoming van nieuwe regelgeving en ze kunnen een waakhondfunctie opnemen ten aanzien van de implementatie ervan op het terrein.

3.3. Verantwoordelijke voor de verbintenis

Zowel tijdens het seminarie als de daaropvolgende overlegvergaderingen was er een grote eensgezindheid over de wens dat het huisvestingsbeleid wordt generationaliseerd en dat één enkele instantie aansprakelijk wordt voor deze verbintenis met betrekking tot het recht op huisvesting.

Velen zijn van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het recht op huisvesting het best door het Gewest wordt opgenomen. Dit zou betekenen dat een resultaatsverbintenis op het vlak van huisvesting op het gewestelijke niveau zou komen te liggen. Hoewel het Gewest best de politieke verantwoordelijkheid krijgt, is het ook nodig om het lokale niveau voldoende te betrekken. Voor de uitvoering van het woonbeleid is het gemeentelijke (of eventueel intercommunale) niveau een belangrijke partner. De middelen moeten dan uiteraard ook voorzien worden opdat de gemeenten hun taak hierin kunnen opnemen. Ook werd het idee geopperd om gemeenten die de door het gewestelijke niveau opgelegde vereisten niet naleven (bijvoorbeeld op het vlak van de bouw van sociale woningen), te sanctioneren. Op die manier zouden de discrepanties tussen de gemeenten in de uitvoering van het huisvestingsbeleid kunnen worden beperkt.

Door de resultaatsverbintenis inzake huisvesting bij één enkele overheid te concentreren, zou er in ieder geval slechts één enkele verantwoordelijke zijn. Dit zou het woonbeleid voor de burger overzichtelijker maken. Op die manier zou ook een mogelijk getouwtrek tussen de verschillende niveaus voorkomen kunnen worden.

3.4. Doelgroep

Iedereen heeft recht op degelijke huisvesting. Het is dan ook een delicate oefening om een doelgroep af te bakenen, aangezien het stellen van criteria er automatisch toe leidt dat bepaalde mensen worden uitgesloten. Bovendien is het moeilijk om rekening te houden met alle mogelijke (toekomstige) demografische evoluties zoals die van nieuw samengestelde gezinnen, buitenlandse arbeidskrachten, studenten, zorgbehoevenden enzovoort, die een impact kunnen hebben op de woningnood.

De deelnemers aan het overleg menen dat de ETHOS-typologie, die door FEANTSA werd ontwikkeld, een goede basis kan zijn. Deze typologie identificeert verschillende situaties van thuisloosheid en gebrekkige huisvesting: ze vermeldt 13 categorieën en gaat van personen die op straat leven tot personen die over preciaire, instabiele of ontoereikende huisvesting beschikken¹⁰⁵.

Sommigen pleiten voor een progressieve aanpak, wat betekent dat men gefaseerd te werk zou gaan. Er moet voorrang worden gegeven aan personen die in een uiterst kwetsbare situatie zitten, bijvoorbeeld mensen die uit hun woning zijn gezet nadat die onbewoonbaar werd verklaard. Vervolgens zou het recht op huisvesting dan progressief kunnen worden uitgebreid tot het alle situaties van gebrekkige huisvesting omvat.

.....

105 Zie <http://www.feantsa.org/code/fr/pg.asp?Page=546>.

Lijst van deelnemers

Seminarie en overleggroep

- Agentschap Wonen-Vlaanderen
- ACW
- Association Lyonnaise Pour l'Insertion par le Logement (ALPIL)
- Centre Démocrate Humaniste - Cabinet du ministre de la Formation
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
- Ecolo - Parlementaire wallonne
- Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix
- Facultés universitaires Saint-Louis
- Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA)
- Fédération Wallonne des Assistants Sociaux de CPAS (FéWASC)
- Fonds du Logement de Wallonie
- Groen! - Studiedienst
- Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées
- Huurdersbond Oost-Vlaanderen
- Juge de Paix honoraire
- Koepel van Christelijke Werknemersorganisaties (ACW)
- La Strada
- Les petits riens - Un toit à Soi
- Lokaal sociaal beleid Gent
- Luttes Solidarités Travail (LST)
- Samenlevingsopbouw Brussel
- Samenlevingsopbouw Vlaanderen vzw
- Service public de Wallonie - Direction interdépartementale de la Cohésion sociale (DiCS)
- Service public de Wallonie - Département du logement
- Scottish Council for Single Homeless
- Solidarités Nouvelles Wallonie
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk
- Sp.a - Kabinet van minister van Wonen, Energie en Sociale Economie
- Syndicat national des propriétaires
- Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP asbl)
- Universiteit Antwerpen
- Universiteit Hasselt
- Vlaamse Overleg Bewonersbelangen
- Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen
- Vlaamse overheid, Agentschap inspectie RWO, Wooninspectie
- Vlaamse woonraad

Bilaterale contacten

- Agence Alter
- Buurthuis Bonnevie
- CECODHAS Housing Europe

