

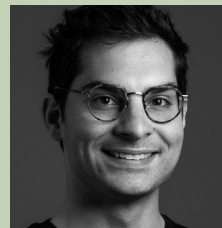
DAK- EN THUISLOOSHEID AANPAKKEN BEGINT BIJ EEN SOCIAAL WOONBELEID

Kristof Heylen, Silke Goubin, HIVA-Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving (KU Leuven)

Léonard Pardoën, UC Louvain

François Demonty, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

In dit tweede luik van het Re-InVEST.be-onderzoek bestuderen we het woonbeleid als een (potentiële) investering in duurzame armoedebestrijding. Er zouden in België ongeveer 50.000 dak- en thuislozen zijn.¹ In het Brussels Gewest is hun aantal tussen 2008 en 2024 meer dan vervijfvoudigd. In Vlaanderen is het aantal gezinnen op de wachtlijsten voor sociale woningen in 2025 opgelopen tot meer dan 210.000, een veelvoud van wat gepland is aan nieuwe sociale woningen in de komende jaren. De woonkosten zijn in België sinds 2000 gestegen met 175 procent, dat is 2,33 maal sneller dan de inflatie en 60 procent sneller dan het gemiddeld inkomen volgens Eurostat-cijfers.



Ons land, en met name de Vlaamse overheid, werd in maart 2025 door het Europees Comité voor de Sociale Rechten terechtgewezen voor het schenden van het recht op wonen op vier vlakken. Er waren te weinig inspanningen voor sociale woningbouw, te weinig steun in de private huursector, te weinig inspanningen om de dak- en thuisloosheid op te lossen en het ontbrak aan voldoende data voor de monitoring van het woonbeleid.

We behandelden in ons onderzoek drie sets van vragen op het raakvlak tussen sociale bescherming en woonbeleid:

- In welke mate draagt het woonbeleid, samen met de sociale bescherming, bij tot duurzame armoedebestrijding?
- Hoe functioneren de intermediaire diensten, zoals sociale huisvestingsmaatschappijen, sociale verhuurkantoren of huurdersverenigingen, bij de uitvoering van het woonbeleid?
- Hoe effectief is het recht op wonen juridisch verankerd? Waar zitten de leemten en hoe kunnen rechten versterkt worden?

HIVA-onderzoekers Silke Goubin en Kristof Heylen onderzochten de rol van de sociale huursector in de re-integratie van deze zeer kwetsbare groep.² Door koppeling van gegevens over dak- en thuisloze instromers in de sociale huursector in Vlaanderen, in de periode 2016-2020, met Census-data uit 2011, konden zij het woon- en levenstraject van deze groep reconstrueren. Voorts werden interviews gevoerd met stakeholders uit dak- en thuislozenorganisaties en uit de sociale huursector in de drie Belgische gewesten.

Uit de kwantitatieve analyses van instroom in Vlaanderen blijkt dat dak- en thuislozen vooral via sociale verhuurkantoren (SVK) toegang vinden. Circa

70 procent van de nieuwe SVK-toewijzingen in de periode 2016-2020 betrof mensen met een acute woonnood. De instroom bij sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM) bleef daarentegen uiterst beperkt, vooral omwille van een ander toewijzingssysteem waarin niet de woonnood centraal stond, maar de chronologie van inschrijving en binding met de gemeente. Bij de SHM waren er ook lange wachtlijsten en een beperkt gebruik van versnelde toewijzingen, waarbij dak- en thuislozen theoretisch voorrang genieten. Bij de groep dak- en thuislozen die instroomt, zowel bij de SHM als SVK, valt vooral de disproportionele aanwezigheid op

Bij de groep dak- en thuislozen die instroomt in sociale huisvestingsmaatschappijen of sociale verhuurkantoren valt vooral de disproportionele aanwezigheid op van jongeren, niet-EU burgers, alleenstaanden en eenoudergezinnen.

van jongeren, niet-EU burgers, alleenstaanden en eenoudergezinnen. Deze huishoudens bevonden zich anno 2011 vrijwel uitsluitend in de lagere inkomenscategorieën, waren doorgaans huurder en hadden relatief vaak een voorgeschiedenis van precaire of tijdelijke woonsituaties.

In het Brussels Gewest zien we de uitzonderlijk lange wachttijden en het beperkte gebruik van urgentietoewijzingen bevestigd, waardoor dak- en thuislozen nauwelijks toegang krijgen tot de reguliere sociale huur. SVK functioneren er wel als toegangskanaal, maar hun werking blijft heterogeen en slechts gedeeltelijk ingebed in samenwerkingen met thuislozenorganisaties. In Wallonië verleent het puntensysteem van de Sociétés de Logement de Service Public (SLSP) formeel prioriteit aan personen in acute woonneed, maar de mismatch tussen aanbod en vraag, in het bijzonder het tekort aan kleinere woningen, beperkt de instroom.

De nieuwe Vlaamse wetgeving op sociaal huren, vanaf 2024, heeft het potentieel om de woonneed systematischer aan te pakken.

NA DE FUSIE VAN SVK EN SHM

In Vlaanderen houdt de nieuwe wetgeving op sociaal huren, ingegaan in 2024, het potentieel in om de woonneed systematischer aan te pakken. Enerzijds werden SVK verplicht gefusioneerd met SHM, anderzijds kunnen woonmaatschappijen voortaan 20 procent van de woningen voor acute woonneed en tot 30 procent voor een lokaal doelgroepenbeleid aanwenden. In alle gewesten geven geïnterviewde stakeholders bovendien aan dat een effectievere aanpak van dak- en thuisloosheid binnen handbereik ligt, een zogenaamde *Housing First*-aanpak. Housing First gaat uit van een stabiele woonst als basisaanbod om begeleiding daarop te enten. Belgische evaluaties tonen dat dit leidt tot aanzienlijk hogere woonstabiliteit dan klassieke doorstroomsystemen via tijdelijke opvangcentra, met circa 90 procent woonbehoud na twee jaar. De aanpak is in alle gewesten aanwezig, maar blijft projectmatig en onvoldoende ingebed in het reguliere sociale woonbeleid, waardoor haar structurele impact beperkt blijft.

Ook in het dialoogproces met verenigingen voor armoedebestrijding, georganiseerd door het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, kwam de problematiek van dak- en thuisloosheid uitvoerig aan bod. Het hebben van een adres als administratieve voorwaarde bleek vaak een obstakel om toegang te krijgen tot verschillende andere basisrechten. Daarom is het belangrijk om het systeem van referentieadressen voor daklozen meer effectief toe te passen en verder te verbeteren.

Valeria Ansaloni en Kristof Heylen onderzochten de relatie tussen armoede en woonomstandigheden in België over een periode van drie jaar.³ De analyse van gepoolde EU-SILC data, onder meer met logistische regressiemodellen, laat een sterk verband zien tussen inkomensarmoede en zowel de kwaliteit als de betaalbaarheid van wonen in de loop van de tijd. Het effect van armoede manifesteert zich doorheen de tijd op verschillende manieren op de betaalbaarheid en op de woningkwaliteit. Terwijl armoede onmiddellijk de betaalbaarheid van wonen vermindert, is de negatieve invloed ervan op woonkwaliteit geleidelijker en cumulatief. Dit suggereert dat armoede huishoudens belet om hun woning voldoende te onderhouden, waardoor die na verloop van tijd steeds meer gebreken gaat vertonen. De Cox-regressies tonen aan dat toegang tot sociale bescherming en voldoende hoge uitkeringsbedragen een buffer kunnen zijn

om slechte woningkwaliteit te voorkomen. Tegelijk blijkt dat sociale huurders een significant lager risico hebben op achteruitgang qua betaalbaarheid én woningkwaliteit dan private huurders. Blijkbaar zijn de inkomensgebonden huurprijzen en het woningkwaliteitsbeleid in de sociale huisvesting dus doeltreffend.

WOONRECHTEN AFDWINGEN

Uit literatuurstudie, interviews en focusgroepen met professionals uit diverse diensten blijken de diverse manieren waarop kansarme burgers in de praktijk geholpen worden om hun woonrechten te realiseren.

Individuele bemiddelingsprocedures hebben zich de afgelopen dertig jaar sterk ontwikkeld, zoals de bemiddeling door Unia bij discriminatie op de huurmarkt. Voor veel kwetsbare mensen zijn zij het gezicht van een welwillend rechtssysteem.

De ervaringen van rechtzoekenden lopen sterk uiteen, afhankelijk van het rechtsstelsel waarbinnen zij zich bewegen.⁴ Het *formeel-wettelijke stelsel* behandelt de burger als een zelfredzaam rechtssubject dat verondersteld wordt contracten en rechten van partners te respecteren. De manier van communiceren van de rechtbanken en hoven schrikt echter de meest kwetsbare personen af. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het frequente verzuim van huurders bij de zittingen van de vrederechter.

Om dit probleem te verhelpen, zijn er andere rechtsstelsels beschikbaar. Het *bureaucratische stelsel* geeft burgers handvatten door hen rechten en diensten toe te kennen op basis van algemene criteria, bijvoorbeeld inkomen, die objectief worden toegepast, zoals met een wintermoratorium op uitzettingen, of toewijzing van sociale woningen op basis van wachtlijsten in combinatie met een puntensysteem. Ook deze vorm van rechtsbedeling blijft ontoereikend omdat de burger hierbij een passief subject blijft.

Onderhandelde rechtsstelsels kunnen deze tekortkomingen gedeeltelijk compenseren. Vooral individuele bemiddelingsprocedures hebben zich de afgelopen dertig jaar sterk ontwikkeld. Voorbeelden hiervan zijn schuldbemiddeling of bemiddeling door Unia bij discriminatie op de huurmarkt. Voor veel kwetsbare mensen zijn zij het gezicht van een welwillend rechtssysteem. Dergelijke bemiddelingsfuncties zouden nog meer moeten worden aangemoedigd, ook in sociale verhuurkantoren, OCMW's en verenigingen.

Ten slotte is de rechtsbedeling door paritaire onderhandelingen tussen eigenaars en huurders nog vrijwel afwezig op het gebied van huisvesting. Dit kan worden verklaard door de moeilijkheden van collectieve actie, zowel aan de kant van de huurders als aan de kant van de eigenaars. Er zijn echter tendensen in deze richting waarneembaar. Een van de resultaten is de paritaire huurcommissie in het Brussels Gewest, die advies moet uitbrengen over de redelijkheid van een huurprijs in gevallen waar deze sterk afwijkt van de wettelijke norm. De invoering van dergelijke creatieve sociaaljuridische instrumenten verdient alvast aanmoediging. Over enkele jaren zal een evaluatie nodig zijn.

IN DE WACHTRIJ

De bevoegdheden voor het woonbeleid liggen vooral bij de gewesten, en die doen grote inspanningen, maar ze blijven ontoereikend. Op basis van onze bevindingen, aangevuld met de commentaren van stakeholders, inclusief verenigingen waar armen het woord nemen, kunnen we de volgende aanbevelingen formuleren.

Het systeem van het referentieadres om toegang te krijgen tot andere sociale basisrechten verdient verbetering. Idealiter zou de koppeling aan een (referentie-) adres waar mogelijk vervangen worden door de koppeling aan het inschrijvingsnummer in het Rijksregister.


Het Matteüeffect in de woonsubsidies moeten overheden nog sterker wegwerken. Het gros van de publieke middelen, dat vroeger besteed werd aan de aanmoediging van private aankoop door de middenklasse, zou verder moeten verschoven worden naar bevolkingsgroepen uit de lagere inkomensgroepen met een grotere behoefte aan ondersteuning van hun woonzekerheid. De strijd tegen dak- en thuisloosheid is daarbij een absolute prioriteit. Ons land heeft in 2021 de Verklaring van Lissabon ondertekend, een Europees engagement om een einde te maken aan dak- en thuisloosheid tegen 2030. In Vlaanderen is dit in principe de verantwoordelijkheid van de sociale huisvestingsmaatschappijen via de quota voor versnelde

toewijzing, in de andere gewesten blijven sociale verhuurkantoren de belangrijkste sas naar reguliere huisvesting. Het Housing First-beleid moet in alle gewesten dringend structureel ingebed worden. Intussen blijft de verbetering van het systeem van referentieadres om toegang te krijgen tot andere sociale basisrechten een belangrijk aandachtspunt. Idealiter zou de koppeling aan een (referentie-)adres waar mogelijk vervangen worden door de koppeling aan het inschrijvingsnummer in het Rijksregister. Op korte termijn dient de effectieve toegang tot het systeem van referentieadres uitgebreid te worden.

Drijf voorts de investeringen in sociale woningbouw nog sterker op, om de wachtlijsten sneller te kunnen wegwerken. Gemeenten die hun minimaal

quotum van sociale woningen niet invullen, kunnen met financiële sancties aangepord worden om hun verplichtingen na te komen. De toegenomen voorwaardelijkheid van de toegang tot sociale woningen en de druk op uitstroom in het Vlaams Gewest lijkt op het eerste gezicht rationeel, maar dit zijn ingrepen aan de vraagzijde van de woningmarkt. Zolang het aanbod van sociale woningen ontoereikend blijft, leidt dit veeleer tot verlies aan woonzekerheid en hogere woonkosten voor deze kwetsbare doelgroep. Door de decennialange achterstand in het aanbod van sociale woningen is er de facto een structurele discriminatie ontstaan tussen huishoudens die wel en geen toegang hebben tot een sociale woning. De huidige stelsels van compenserende huurtoelagen voor aanvragers 'in de wachtrij' zijn ruim ontoereikend. Ze zouden zodanig moeten uitgebreid worden dat sociale en private huurders ongeveer gelijk behandeld worden. Tegelijk pleiten stakeholders voor systemen van paritair overleg om huurprijzen binnen redelijke perken te houden, zoals momenteel in het Brussels Gewest gebeurt, of zelfs wettelijke beperkingen op de stijging van huurprijzen van slecht geïsoleerde woningen, zoals tijdens de energiecrisis.

Met de ruggensteun van het aankomende Europese Actieplan voor Betaalbaar Wonen zouden de Belgische gewestelijke overheden ernstig werk moeten maken van een ambitieus investeringsplan in sociaal woonbeleid. Het is een van de pijlers van een effectieve armoedebestrijding. ■

- 
1. Marieka Vandewiele, Iris Halfants (2025). 'Het verzamelen en uitwisselen van gegevens. De basis voor een sterk beleid ter bestrijding van dak- en thuisloosheid'. *Armoede en ongelijkheid. Jaarboek 2025*. Acco.
 2. Silke Goubin, Kristof Heylen (2023). *Vinden dak- en thuislozen de weg naar sociale huisvesting in België? Een verkennende studie*. Re-InVEST.be rapport, Leuven: HIVA.
 3. Valeria Ansaloni, Kristof Heylen (2023). *The effect of poverty and social protection on housing outcomes. The case of Belgium*. Re-InVEST rapport.
 4. Jean De Munck, Léonard Pardoën (2024). *Droit au logement et régimes de légalité*. Re-InVEST rapport.