

# De impact van lokaal woonbeleid

**THIBAULT MOREL & HENK VAN HOOTEGEM** · Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

We horen regelmatig dat steden niet veel kunnen doen aan hun armoedecijfers, maar met het lokaal woonbeleid hebben ze wel een erg belangrijke hefboom in handen om armoede te bestrijden. Een aantal praktijken kunnen inspirerend zijn.

Armoede is een multidimensionaal fenomeen dat op alle bestuursniveaus bestreden dient te worden. Dus ook op het gemeentelijk vlak. Eén van de belangrijkste hefboomen waarover het gemeentebestuur beschikt, is het woonbeleid.<sup>1</sup> Het recht op wonen, dat door de Belgische Grondwet wordt gegarandeerd, blijft immers verre van effectief. In dit artikel trachten wij een schets te maken van de huisvestingsmoeilijkheden die burgers in armoede ondervinden en de uitdagingen die deze meebrengen voor het lokale bestuur.

## GEBREK AAN BETAALBARE EN KWALITATIEVE WONINGEN

De vaststelling is al sinds het Algemeen Verslag over Armoede (1994) dezelfde: het enorme tekort aan betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting voor mensen in armoede. Hoe komt dat? Ten eerste is de toegang tot onroerende eigendom voor mensen in armoede quasi onmogelijk. Daarnaast zijn er lange wachtlijsten voor een sociale woning. België telt slechts 7% sociale woningen op het totale woningpark, wat veel minder is dan bij een aantal buurlanden.<sup>2</sup> In Vlaanderen bedraagt dit percentage zelfs 5,6%!<sup>3</sup> Noodgedwongen richten mensen in armoede zich tot de private huurmarkt, waar de prijzen veel

te hoog zijn in verhouding met hun inkomen. Toch blijft men in Vlaanderen vooral de eigenaars fiscaal subsidiëren, door middel van de woonbonus. Vlaams onderzoek geeft aan dat 84% van de woonsubsidies naar eigenaars-bewoners gaat, 14% naar de sociale huurmarkt en 2% naar de private huurmarkt.<sup>4</sup>

De voor de hand liggende oplossing is het dringend en massaal bijbouwen van sociale huisvesting. Dit kan niet genoeg herhaald worden. Ook de sociale verhuurkantoren zijn een interessant instrument dat nog verder uitgebouwd kan worden.

Een ander pijnpunt is de woonkwaliteit. Mensen met een armoederisico zijn oververtegenwoordigd in huisvesting van slechte kwaliteit. Bijna een derde van hen leeft in een huis met minstens één van de volgende problemen: vochtproblemen, geen bad of douche, geen toilet in de woning of een te donkere woning.<sup>5</sup> Gewestelijke normen moeten nochtans garanderen dat elke woning aan minimale kwaliteitsvereisten beantwoordt. Hoewel deze essentieel zijn, hebben ze tegelijk soms perverse effecten tot gevolg, zoals prijsverhogingen en een verminderd woningaanbod. Om te verhinderen dat de situatie van kwetsbare personen verslechtert, pleiten sommigen om de kwaliteitsnormen in bepaalde gevallen en in het belang van de betrokkenen flexibeler toe te passen. In nauw overleg met verschillende gemeentes en in samenwerking met de provincie werd dit door RISO Vlaams-Brabant met succes toegepast in het kader van het 'kleinschalig wonen' op campings en toeristische terreinen.<sup>6</sup>

## EN TOCH VEEL LEEGSTAND

Tegen deze achtergrond vinden verenigingen waar armen het woord nemen het

wraakroepend dat zoveel private en publieke woningen leegstaan. Hierbij komt dat dit fenomeen weinig in kaart wordt gebracht (en al zeker sinds eind 2016 toen de verplichte centrale rapportering aan Wonen-Vlaanderen geschrapt werd). In de bestrijding van leegstand speelt de burgemeester, die toch over verschillende mogelijkheden beschikt maar ze veelal ongebruikt laat, een belangrijke rol. Hij kan leegstand actief opsporen, financieel bestraffen, een stakingsvordering instellen en het openbaar beheerrecht, of zelfs de wet-Onkelinx toepassen om leegstaande gebouwen op te vorderen. In Hoei en Brussel-stad<sup>7</sup> werden op grond van gewestelijke wetteksten door burgemeester en verenigingen stakingsvorderingen ingesteld tegen dwarsliggende eigenaars.

*Er bestaat een bevoegdheid van de gemeente die men niet zozeer zou verbinden aan armoedebestrijding: de inschrijving van natuurlijke personen in de bevolkingsregisters.*

Kraken kan worden aanzien als een sterk signaal tegen deze blijvende leegstand. In oktober 2017 werd desalniettemin een federale wet goedgekeurd die het kraken van panden strafbaar stelt. Dit zou wel eens een negatieve impact kunnen hebben op de welwillende houding die sommige lokale overheden in de voorbije jaren aannamen ten opzichte van bezetting van leegstaande panden, door ze te tolereren en zelfs te begeleiden. In het algemeen dient door lokale overheden voorzichtig omgesprongen te worden met de alternatieve oplossingen die kwetsbare mensen vinden voor hun woonproblemen, zoals bijvoorbeeld het kraken of het permanent wonen in toeristische gebieden. Zonder deze oplossingen op lange termijn te er-

kennen als een aanvaardbare huisvesting voor mensen in armoede dient men te vermijden om het hen moeilijk te maken of om hen te bestraffen zonder een betere oplossing aan te reiken. Tot slot dienen gemeentelijke overheden eveneens bijzondere aandacht te schenken aan het onthaal van woonwagénbewoners op hun gemeente.

### **INVLOED WAAR MEN ZE NIET VERWACHT**

Er bestaat een bevoegdheid van de gemeente die men niet zozeer zou verbinden aan armoedebestrijding: de inschrijving van natuurlijke personen in de bevolkingsregisters. Aangezien deze inschrijving verbonden is aan de toegang tot heel wat rechten, hebben de handelingen van de wijkagént en de ambtenaar van de burgerlijke stand grote gevolgen.

Neem bijvoorbeeld het solidair wonen. Om het hoofd te bieden aan de hoge huurprijzen kiezen sommige mensen (meestal jongeren in stedelijke gebieden) ervoor om te gaan samenwonen. Ondanks de wetgeving omtrent leefloon en werkloosheidsuitkeringen, en de recente belangrijke rechtspraak van het Hof van Cassatie<sup>8</sup> (waarvan de exacte impact nog te onderzoeken valt), gebeurt het nog te vaak dat deze mensen financieel bestraft worden door hun uitkering te verminderen naar het tarief samenwonende. De gemeentelijke diensten kunnen hier ook een positieve rol spelen door, wanneer er effectief geen sprake is van een 'echt' samenwonend gezin, elke bewoner een apart huisnummer te geven of ze elk in te schrijven onder het TI 140 (referentiepersoon van het gezin) en niet onder het TI 141 (gezinslid).<sup>9</sup> Deze kleine ingreep kost de gemeente niets en kan het leven minder lastig maken voor sommige van haar burgers.

Bovendien zijn er speciale modaliteiten voorzien in de wetgeving op de bevolkingsregisters voor mensen die moeilijkheden hebben om aan erkende huisvesting te geraken. Een eerste is de voorlopige inschrijving, die van belang is voor mensen die zich vestigen in plaatsen waar dit strikt genomen niet toegelaten is, zoals kraakpanden, onbewoonbaar of ongeschikt verklaarde woningen, of die permanent wonen in toeristische gebieden. Vroeger merkte men een zekere terughoudendheid bij lokale overheden om deze mensen voorlopig in te schrijven, aangezien ze na 3 maanden definitief ingeschreven moesten worden, maar sinds een wetswijziging<sup>10</sup> is dit niet meer het geval en is er bijgevolg geen enkele reden meer om een voorlopige inschrijving te weigeren.

Voor dak- en thuislozen bestaat er het referentieadres, dat zowel bij een particulier als bij een OCMW kan worden genomen. Ook hier is het primordiaal dat OCMW's en gemeenten de wetgeving juist toepassen, in het belang van hun meest kwetsbare burgers. Zowel de VVSG als de verenigingen waar armen het woord nemen klagen allang aan dat de regelgeving over het referentieadres onduidelijk is. Dit werd onlangs bevestigd door een rechtspraakstudie<sup>11</sup> van het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Bijgevolg is het positief dat de FOD Binnenlandse Zaken en de POD Maatschappelijke Integratie een nieuwe omzendbrief publiceren om de werking van dit instrument te verbeteren.<sup>12</sup> Van belang zal zijn om de toepassing van de omzendbrief te evalueren, samen met de verschillende actoren. Ten slotte nog een overweging: men zou verkeerdelijk kunnen denken dat enkel steden hiermee geconfronteerd worden, maar recent onderzoek<sup>13</sup> heeft aangetoond dat dak- en thuisloosheid in landelijke gebieden wijder verspreid is dan gedacht.

## **BIJKOMENDE UITSLUITINGSMECHANISMEN**

Op de krappe huurmarkt hebben mensen in armoede bijkomend te maken met selectie en soms zelfs discriminatie door private eigenaars. Eén van de wettelijk verboden discriminatiegronden is vermogen. Een eigenaar mag van een kandidaat-huurder oordelen of hij genoeg verdient om de maandelijkse huurprijs te betalen, maar hij mag hem niet weigeren enkel en alleen omdat zijn inkomen een vervangingsinkomen is. Zo werd een eigenaar veroordeeld omdat hij systematisch huurders met een leefloon weigerde en dat ook zo meedeelde op

zijn affiches.<sup>14</sup> Het correct aanplakken van huuradvertenties is net een zaak waar de gemeente een rol kan spelen. Verhuurders zijn namelijk verplicht om de gevraagde huurprijzen duidelijk te vermelden, teneinde verdoken discriminatie te verminderen. De wijkagent kan op de naleving van deze wet toezien.

We hebben het er al over gehad: in sommige gevallen kan de strikte toepassing van kwaliteitsnormen perverse effecten hebben op de situatie van mensen in armoede. Bij onbewoonbaar- of ongeschiktverklaringen van woningen is de huurder dubbel slachtoffer: hij leeft in een pand van slechte kwaliteit waar



hij meestal geen schuld aan heeft en dreigt het dan ook nog te verliezen. De burgemeester heeft een grote rol in deze procedure en moet erop toezien dat de hoorplicht van de bewoners effectief wordt gerealiseerd. Daarnaast kan hij ervoor zorgen dat het OCMW tijdig op de hoogte wordt gebracht van het gevaar van uithuiszetting. In Gent bijvoorbeeld heeft een goede samenwerking tussen de bewoners, de brandweer en de inspectiediensten ertoe geleid dat slechts een deel van een ‘onbewoonbaar’ gebouw diende te worden ontruimd.

Daarnaast rust er een herhuisvestingsplicht op de burgemeester, weliswaar slechts een middelenverbintenis. Een actieve woonpolitiek kan ervoor zorgen dat de burgemeester bij onbewoonbaarverklaringen een oplossing voorhanden heeft. Het is jammer dat het interessant pilootproject<sup>15</sup> van het Agentschap Wonen-Vlaanderen omtrent de terugvordering van herhuisvestingskosten werd stopgezet. Dit project voorzag in een prefinanciering van de herhuisvestingskosten via een speciaal ‘Herstelfonds’. De eigenlijke terugvordering van de herhuisvestingskosten gebeurde via de Vlaamse inspectiediensten, waardoor burgemeesters dit niet zelf bij de inwoners van hun gemeente hoefden te doen. Het project werd in 2015 stopgezet, nadat 26 invorderingsdossiers werden behandeld, allemaal volledig of bijna volledig afgesloten, met zeer positieve resultaten.<sup>16</sup>

#### NAAR EEN EFFECTIEF RECHT OP WONEN

Er zijn voorbeelden van interessante praktijken die lokaal lijken te werken om kwetsbare mensen te helpen bij het vinden en behouden van een woning. Denk bijvoorbeeld aan de ‘woonzoekeams’ en ‘*capteurs de logements*’ die in meerdere steden bestaan of aan de ‘*Housing First*’-

projecten. Dergelijke initiatieven worden positief onthaald, zolang ze niet verplicht worden opgelegd. Paritaire huurcommissies zouden kunnen bijdragen tot de oplossing van huurconflicten tussen huurder en verhuurder. Zo kunnen ze een – voor de armste mensen moeilijk toegankelijke – juridische procedure vermijden, maar een proefproject in die zin werd niet verlengd. Tot slot bestaan er ook verschillende initiatieven die op een alternatieve manier eigendom mogelijk maken voor mensen met een laag inkomen. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de *Community Land Trust*-projecten.

Hoe positief deze initiatieven ook mogen zijn, ze komen met elkaar in concurrentie op een krappe woonmarkt. Vandaar het belang van een grote switch in het woonbeleid. Ten eerste zal het aanbod danig moeten verhogen, waarbij onvermijdbaar grote investeringen noodzakelijk zijn om sociale woningen bij te bouwen en om de toegankelijkheid op de private huurmarkt te verhogen. Vervolgens pleit het Steunpunt tot bestrijding van armoede<sup>17</sup>, net als de Vlaamse Woonraad<sup>18</sup>, voor de invoering van een inroepbaar recht op wonen. De ervaringen in Schotland en Frankrijk, waar een dergelijk recht bestaat, laten zien dat dit – lokaal – een mentaliteitsverandering kan teweegbrengen, zonder echter een mirakeloplossing te zijn. Het brengt immers een verbetering van de monitoring met zich mee en bevordert een proactieve instelling van de verschillende actoren in het woonbeleid. Huisvesting wordt er niet langer enkel in termen van de marktlogica, maar ook in termen van mensenrechten benaderd. In combinatie met een algemeen bouwbeleid van sociale woningen, zou de invoering van een inroepbaar recht op wonen de woonbehoeften van burgers, ook van de allerarmsten, mee kunnen lenigen.

VOETNOTEN

- 1 Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting bracht begin dit jaar zijn 9e tweejaarlijkse Verslag uit over 'Burgerschap en armoede', met ook aandacht voor wonen: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). 'Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks Verslag 2016-2017', Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, <http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag9.htm>.
- 2 [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_sociale\\_huisvesting.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_sociale_huisvesting.htm).
- 3 Anfric, M.-N. en Oliver Gobert. (2016). 'Les chiffres-clés du logement public en Wallonie – 2016', Rapport du Centre d'Études en Habitat Durable, Charleroi, p. 25.
- 4 Heylen, K. (2016). 'Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013', Leuven, Steunpunt Wonen, p. 66.
- 5 [http://www.armoedebestrijding.be/cijfers\\_kwaliteit\\_huisvesting.htm](http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_kwaliteit_huisvesting.htm).
- 6 Provincie Vlaams-Brabant (2015). 'Kleinschalig wonen als oplossing voor maatschappelijke uitdagingen', Leuven, Provincie Vlaams-Brabant.
- 7 Brussel 11 december 2015, [http://www.armoedebestrijding.be/jur\\_rb\\_bru\\_x\\_20151211.htm](http://www.armoedebestrijding.be/jur_rb_bru_x_20151211.htm).
- 8 Cass. 9 oktober 2017, S.16.0084.N/1.
- 9 Bijdrage van Nicolas Bernard tijdens de reflectievoormiddag die op 19 april 2018 door het Steunpunt tot bestrijding van armoede werd georganiseerd in de Senaat, <http://www.armoedebestrijding.be/colloqsamenwonen2018.htm>.
- 10 Wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, Belgisch Staatsblad, 30 november 2015.
- 11 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). 'Het referentieadres bij een OCMW. Onderzoek van de rechtspraak in de periode 2016-2017', Brussel.
- 12 Omzendbrief van de POD Maatschappelijke Integratie en van de FOD Binnenlandse Zaken betreffende de coördinatie en actualisatie van de richtlijnen inzake het referentieadres voor daklozen (te verschijnen).
- 13 Demaerschalk, E., Italiano, P., Mondelaers, N., Steenssens, K., Schepers, W., Nicaise, I., Van Regenmortel, T., & Hermans, K – 'Measuring Homelessness in Belgium - Final Report'. Brussels : Belgian Science Policy 2018, 250 p. (BRAIN-be - Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks).
- 14 Namen 5 mei 2015, [http://www.armoedebestrijding.be/jur\\_rb\\_namu\\_20150505.htm](http://www.armoedebestrijding.be/jur_rb_namu_20150505.htm).
- 15 Decreet van de Vlaamse gemeenschap van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, Belgisch Staatsblad, 4 mei 2011.
- 16 Vlaamse Wooninspectie (2016). Jaarverslag 2015, p. 78.
- 17 Bernard Nicolas en Bernard Hubeau (red.) (2013). 'Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?/Droit au logement: vers une obligation de résultat?', Brussel, Die Keure.
- 18 Vlaamse Woonraad (2013). 'Naar een versterkt recht op wonen? Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad, met een pleidooi voor een Vlaamse Woonrechtcommissaris'.