

VERSLAG SEMINARIE

**« NAAR EEN EFFECTIEF RECHT OP WONEN: WELKE
LESSEN KUNNEN WE TREKKEN UIT DE FRANSE EN
SCHOTSE ERVARINGEN ? »**

18 MAART 2011

| | |
|---|----|
| Inleiding | 3 |
| Interventie van Paul Trigalet, Solidarités Nouvelles..... | 5 |
| 1. Buitenlandse voorbeelden | 8 |
| 1.1. Naar een effectief recht op wonen: de Franse ervaring..... | 8 |
| 1.1.1 Oorsprong van het inroepbaar recht op huisvesting | 8 |
| 1.1.2 Werking van het inroepbaar recht | 12 |
| 1.1.3 Balans van de DALO-wet..... | 15 |
| 1.2. Naar een effectief recht op wonen: het Schotse systeem..... | 21 |
| 1.2.1 Algemeen kader..... | 21 |
| 1.2.2 Hoe het systeem werkt | 24 |
| 1.2.3 Balans | 27 |
| 2. Reflecties over de effectiviteit van het recht op wonen in België..... | 30 |
| 2.1. Haalbaarheid in België van een systeem vergelijkbaar met Frankrijk en Schotland | 30 |
| 2.1.1 Gebrek aan efficiëntie van diverse wetten..... | 30 |
| 2.1.2 Overzicht van de maatschappelijke context inzake huisvesting..... | 32 |
| 2.1.3 Analyse van de indicaties voor een resultaatsverbintenis in België | 33 |
| 2.1.4 Analyse van de indicaties voor juridisering van het recht op huisvesting | 34 |
| 2.1.5 Voordelen en beperkingen van een 'Belgische DALO' | 35 |
| 2.1.6 Haalbaarheid van de omzetting van een dergelijke maatregel in België | 37 |
| 2.2. Toepassing van artikel 23 van de Grondwet | 39 |
| 2.2.1 Artikel 23..... | 39 |
| 2.2.2 Afdwingbaarheid | 40 |
| 2.2.3 Horizontale werking..... | 40 |
| 2.2.4 Pistes voor de afdwingbaarheid van recht op wonen | 41 |
| 2.2.5 Titulariaat | 43 |
| 3. Debat | 45 |
| 3.1. Introductie tot het debat door prof. Bernard Hubeau | 45 |
| 3.2. Vragen en discussie..... | 47 |
| Bijlage: Recht op huisvesting en recente evoluties in de autonome regio's van Spanje..... | 53 |

INLEIDING

Het 'recht op een behoorlijke huisvesting' is vastgelegd in artikel 23 van de Belgische Grondwet. Maar dit wil niet zeggen dat de toegang tot een behoorlijke huisvesting voor iedereen in België een realiteit is. Er zijn lange wachtlijsten om een sociale woning te bekomen, de prijzen op de private huurmarkt zijn lang niet voor iedereen betaalbaar, de beschikbare woningen zijn vaak van slechte kwaliteit, enzovoort. In het licht van deze acute woonproblematiek werd het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (hierna: Steunpunt) geïnterpelleerd door armoedeverenigingen met de oproep om te bekijken hoe het recht op wonen in België effectiever gemaakt kan worden. Aangezien het beschikken over een behoorlijke huisvesting een basisvoorwaarde is voor een menswaardig leven, is het Steunpunt voorstander te vinden voor elk initiatief dat kan bijdragen tot een effectiever recht op wonen.

Er werd beslist om een denkronde te starten, uitgaande van twee buitenlandse voorbeelden 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.

Omdat 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 wonen in België wordt geregeld en toegepast. Het Steunpunt stelt u hierbij dan ook met veel genoegen het verslag voor van dit seminarie dat plaatsvond op 18 maart 2011.

Het seminarie werd voorgezeten door prof. Bernard Hubeau¹ (Universiteit Antwerpen) en bracht verschillende actoren samen die betrokken zijn bij het recht op wonen. Er werden twee sprekers uitgenodigd (Bernard Lacharme² en Robert Aldridge³) die de

¹ Hoogleraar Recht aan de Universiteit Antwerpen.

² 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

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

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 ervan te verbeteren. Het was niet mogelijk om tijdens het seminarie dieper in te gaan op de Spaanse situatie, maar in bijlage bij dit verslag vindt u een artikel van Guillem Fernàndez, waarin een beeld wordt geschetst van de ontwikkelingen in de verschillende Spaanse autonome regio's. Na de twee buitenlandse sprekers kwamen twee Belgische experts aan het woord (Nicolas Bernard⁴ en Gunter Maes⁵) die de Belgische praktijk en wetgeving onder de loep namen vanuit de invalshoek van een betere effectiviteit van het recht op huisvesting. Tot slot was er ruimte voor debat met de deelnemers over de wenselijkheid en de haalbaarheid van dergelijke vorm van resultaatsverbintenis in België.

Sinds de dag van het seminarie hebben we niet stil gezeten. Het Steunpunt hecht een groot belang aan de inbreng en participatie van actoren van het terrein. Daarom werden op basis van de tussenkomsten, opgetekend tijdens het seminarie, twee overlegvergaderingen georganiseerd. De reflectie tijdens deze overlegvergaderingen en tijdens het seminarie vormde de basis voor een hoofdstuk in het tweejaarlijks Verslag van het Steunpunt⁶. Een verdere uitdieping van het debat en een verbreding naar andere actoren is reeds gepland onder de vorm van een studiedag die zal plaatsvinden in januari 2013, in samenwerking met de Universiteit Antwerpen en de Facultés universitaires Saint-Louis.

Het Steunpunt wil met deze werkzaamheden een extra impuls geven aan het politieke debat over een effectiever recht op huisvesting. Hiermee hopen we een bijdrage te leveren tot het uiteindelijke doel: dat het recht op wonen een realiteit wordt voor iedereen.

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.

³ Robert Aldridge is secretaris-generaal van de Scottish Council for Single Homeless.

⁴ Hoogleraar Recht aan de Facultés universitaires Saint-Louis.

⁵ Hoogleraar Recht aan de Universiteit Hasselt.

⁶ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011). *Strijd tegen armoede, een bijdrage aan politiek debat en politieke actie, Verslag 2010-2011*, Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding.

INTERVENTIE VAN PAUL TRIGALET, SOLIDARITES NOUVELLES

"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 niet of nagenoeg niet 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 strafrechtelijke 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 interpelleren we daar de verantwoordelijken van de politie over, opdat de agenten een verklaring

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

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 (er wordt gezegd dat er in Charleroi een honderdtal woningen wordt geïsoleerd). Maar meestal zijn het niet de geïsoleerde huurders die verantwoordelijk zijn voor de toestand van hun woning of voor het feit dat die niet over de nodige huurvergunning, en nu ook stedenbouwkundige vergunning, beschikt. 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, wel, niet zelden herhuisvest die na een tijdje andere onvermogen kandidaten 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, 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

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
beschuldig dus de vroede 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, genoegen 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 straathoekwerker, 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."

1. BUITENLANDSE VOORBEELDEN

1.1. NAAR EEN EFFECTIEF RECHT OP WONEN: DE FRANSE ERVARING

*Verslag van de uiteenzetting van **Bernard Lacharme**, secretaris-generaal van het Franse Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées*

Het **Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées** (Hoog Comité voor de huisvesting van mensen in bestaansonzekerheid) werd in december 1992 opgericht op vraag van Abbé PIERRE. Het Comité ressorteert als orgaan onder de premier, en geeft vanuit die positie advies aan de overheid.

Het bestaat uit een voorzitter (Xavier EMMANUELLI), 14 leden en een secretaris-generaal die worden benoemd door de Franse president en die vanuit hun verschillende achtergrond (verenigingswereld, experts, enzovoort) betrokken zijn bij de huisvestingsproblematiek.

Het Comité heeft als taak waarschuwingen, verklaringen en voorstellen met betrekking tot huisvesting voor kansarmen te doen. Er wordt ieder jaar een rapport met voorstellen overgemaakt aan de president en de premier.

Het is dit Comité dat in 2002 voorstelde om het recht op huisvesting inroepbaar te maken en dat sindsdien de drijvende kracht is achter de opvolgingscommissie die toezicht houdt op de implementatie van de DALO-wet ("Droit Au Logement Opposable" of "Inroepbaar Recht Op Huisvesting").

1.1.1 Oorsprong van het inroepbaar recht op huisvesting

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 1990 waarin het recht op huisvesting werd gedefinieerd en ingebed in departementale actieplannen gericht op huisvesting van mensen in armoede. Sindsdien is elk departement inderdaad verplicht om een van de overheid uitgaand actieplan te implementeren. En hoewel het recht op huisvesting niet is opgenomen in

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting de Grondwet, werd het in 1995 wel door de Grondwettelijke Raad erkend als "doelstelling met een grondwettelijke waarde."

Ondanks de verschillende bestaande wettelijke instrumenten behoort het probleem van de gebrekkige huisvesting nog niet tot het verleden. Integendeel, er worden steeds meer extreme gevallen van "gebrekkige huisvesting" vastgesteld: er zouden 2,8 miljoen (volgens het Insee) tot 3,6 miljoen (volgens de Fondation Abbé Pierre) mensen zijn met huisvestingsproblemen, waarvan 33.000 daklozen, 85.000 in noodwoningen en 100.000 in sociale opvang. Het lijkt erop dat het uitsluitingsproces sneller evolueert dan de instrumenten om het te bestrijden. Bernard Lacharme merkt in dit verband op dat geen van deze instrumenten zal volstaan zolang er geen goedkope woningen zijn.

De patstelling van het recht op huisvesting doorgelicht.

Volgens de secretaris-generaal van het HCLPD kan de patstelling gedeeltelijk worden toegeschreven aan de Franse "institutionele chaos" die een coherent en verantwoordelijk huisvestingsbeleid in de weg staat. De bevoegdheden voor deze materie zijn namelijk verdeeld over 5 beleidsniveaus: de Staat, de regio's, de departementen, de intercommunales en de gemeenten, die elk hun eigen bevoegdheden hebben om de huisvestingsproblemen te bestrijden⁷. Het is heel moeilijk om in een dergelijke institutionele chaos vooruitgang te boeken, maar er is wel al een en ander gerealiseerd op intercommunaal niveau. Het neteligste geval is Île-de-France, een enorm woongebied met zo'n 1.280 verschillende gemeenten met een verschillend huisvestingsbeleid en geen enkele gemeenschappelijke vorm van sturing om een minimum aan coherentie te garanderen.

Deze institutionele wanorde werkt gemeentelijk protectionisme en een reflex van schrik voor 'de andere' in de hand. De gemeenten hebben dus de macht om heel wat zaken te blokkeren, bijvoorbeeld door de mogelijkheden voor ruimtelijke ordening te

⁷ Heel anders is het in Schotland (dat verder besproken zal worden), waar slechts twee beleidsniveaus bestaan, wat de implementatie van een beleid ter bestrijding van slechte huisvesting vereenvoudigt.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting beperken of bouwvergunningen te weigeren. Sommige gemeenten willen geen sociale woningen bouwen uit angst om een kansarmer publiek aan te trekken.

Het recht op huisvesting zoals het was gedefinieerd voor het bestaan van de DALO-wet, was een "doelstelling voor de hele gemeenschap". Iedereen was betrokken, niemand werd verplicht. De doelstelling moest echter al snel de concurrentie aangaan met andere beleidsdoelstellingen waaronder het lokale stedenbeleid (de stad mag niet worden uitgebreid, de bevolkingsdichtheid mag niet stijgen, enzovoort) of het nationale begrotingsbeleid (openbare uitgaven moeten naar beneden).

De oorsprong van de DALO-wet: een hervorming onder impuls van de verenigingswereld.

In 2002 stelde het Hoog Comité voor om het recht op huisvesting te hervormen door het inroepbaar te maken ten overstaan van de overheid. Een dergelijke hervorming was zeer moeilijk voor de overheid, met name op het vlak van regeling van de verantwoordelijkheden tussen de Staat en de verschillende lokale overheden, en op het vlak van de begroting. Het was dus allesbehalve eenvoudig om aan de overheid duidelijk te maken dat een inroepbaar recht noodzakelijk was. Het recht bleef een toekomstperspectief. Tot dan toe werd steeds aangeraden om eerst sociale woningen te bouwen en pas daarna het recht inroepbaar te maken.

Uiteindelijk kwam de DALO-wet er dankzij de specifieke context eind 2006. In die periode had het verenigingsleven zich op de kwestie geworpen en een platform in het leven geroepen dat streed voor de DALO-wet. Op politiek vlak had presidentskandidaat Nicolas Sarkozy zich ertoe verbonden om het inroepbaar recht op huisvesting in te voeren. Tot slot had de vereniging "les enfants de Don Quichotte" haar tenten opgeslagen aan de oevers van het Canal Saint-Martin in hartje Parijs.

Het is tegen die achtergrond dat toenmalig president Jacques Chirac tijdens zijn nieuwjaarstoespraak meedeelde dat hij het inroepbaar recht op huisvesting zou invoeren. Enkele weken later werd de wet met spoed gestemd, evenwel zonder goede

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
regeling van de verdeling van de bevoegdheden⁸ of van de middelen voor die
solidariteit.

Waarom is inroepbaarheid noodzakelijk?

Dankzij de DALO-wet is het recht op huisvesting een inroepbaar recht geworden. Hiermee heeft de wetgever het recht ten volle benut, door de overheid een resultaatsverbintenis op te leggen die door de burger in rechte afdwingbaar is. Zo krijgt het recht op huisvesting dezelfde waarde als andere rechten zoals het recht op onderwijs of toegang tot de gezondheidszorg, die al veel langer inroepbaar zijn. Op die manier werd het huisvestingsprobleem in de juiste positie geplaatst: voortaan was het recht op huisvesting niet langer het verhoopte resultaat van de openbare actie, maar wel het uitgangspunt ervan.

Volgens Mr. Lacharme moet deze nieuwe benadering ertoe leiden dat het beleid opnieuw in vraag wordt gesteld door de behoeften centraal te stellen, en dat de interventies op een coherente manier worden georganiseerd.

Het Hoog Comité had drie voorwaarden geïdentificeerd om het recht op huisvesting inroepbaar te maken:

- er moet één enkele politieke autoriteit worden aangeduid die aansprakelijk is ten opzichte van de burger,
- er moeten beroepsmogelijkheden worden gecreëerd (en niet enkel pistes voor minnelijke schikkingen),
- de verantwoordelijke autoriteit moet de nodige middelen krijgen om op te treden.

De DALO-wet van 5 maart 2007 heeft een heel duidelijk kader geschetst voor de eerste twee voorwaarden. Voor de derde voorwaarde is evenwel nog een lange weg af te leggen.

⁸ Ze duidt de Staat aan als instantie die het recht op huisvesting moet waarborgen, terwijl het Hoog Comité liever had gehad dat deze verantwoordelijkheid aan het intercommunale niveau werd toegekend.

1.1.2 Werking van het inroepbaar recht

Het eerste artikel van de wet legt de verantwoordelijkheid om het recht op huisvesting te garanderen bij de Staat:

"Het recht op behoorlijke en autonome huisvesting, zoals vermeld in artikel 1 van wet nr. 90-449 van 31 mei 1990 betreffende de implementatie van het recht op huisvesting, wordt door de Staat gewaarborgd voor iedereen die in Frankrijk verblijft op reguliere en permanente wijze, zoals gedefinieerd bij decreet in de Raad van State, en niet in staat is om met eigenlijke middelen een dergelijke huisvesting te bekomen of behouden.

Dit recht wordt uitgeoefend via minnelijke schikking en vervolgens, indien nodig, via een geschillenprocedure bij de rechtbank in de omstandigheden en volgens de modaliteiten vastgelegd door het onderhavige artikel en de artikelen L. 441-2-3 en L. 441-2-3-1."

Hierbij moet wel een kanttekening worden gemaakt: het recht op huisvesting is niet gewaarborgd voor mensen zonder papieren. Voor hen voorziet de wet enkel het recht op opvang.

De wet bepaalt 3 categorieën personen die beroep kunnen doen op de DALO-wet:

- 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);
- personen zonder huisvesting of met gebrekkige huisvesting; tot deze categorie behoren mensen die te goeder trouw zijn 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, ongezonde of gevaarlijke woningen wonen, die met een minderjarig kind of mindervalide persoon gehuisvest zijn in gebouwen die duidelijk overbevolkt zijn of niet geschikt zijn voor behoorlijke huisvesting;
- personen die onderdak in een aangepaste structuur aanvragen (opvangstructuur, instelling of doorgangswoning, collectieve woning of hotelaccommodatie met sociale bestemming).

Er werd een kalender opgesteld voor een progressieve invoering van de beroepsprocedure

Op 1 januari 2008 werd begonnen met de invoering van een minnelijke schikking in elk van de 100 departementen van Frankrijk. De tweede deadline op de "DALO"-kalender werd vastgelegd op 1 december 2008. Op die datum moesten de aanvragers die zich in de ergste situaties bevonden, i.e. aanvragers van een woning die aanspraak mogen maken op een minnelijke schikking zonder termijnvoorwaarde en aanvragers van opvang, de mogelijkheid hebben om een beroepsprocedure in te stellen. De derde deadline, vastgelegd op 1 januari 2012, betreft de invoering van een beroepsprocedure voor aanvragers waarvan de procedure uitsluitend gebaseerd is op de anciënniteit van hun sociale huisvestingsaanvraag.

De minnelijke schikking en herhuisvesting

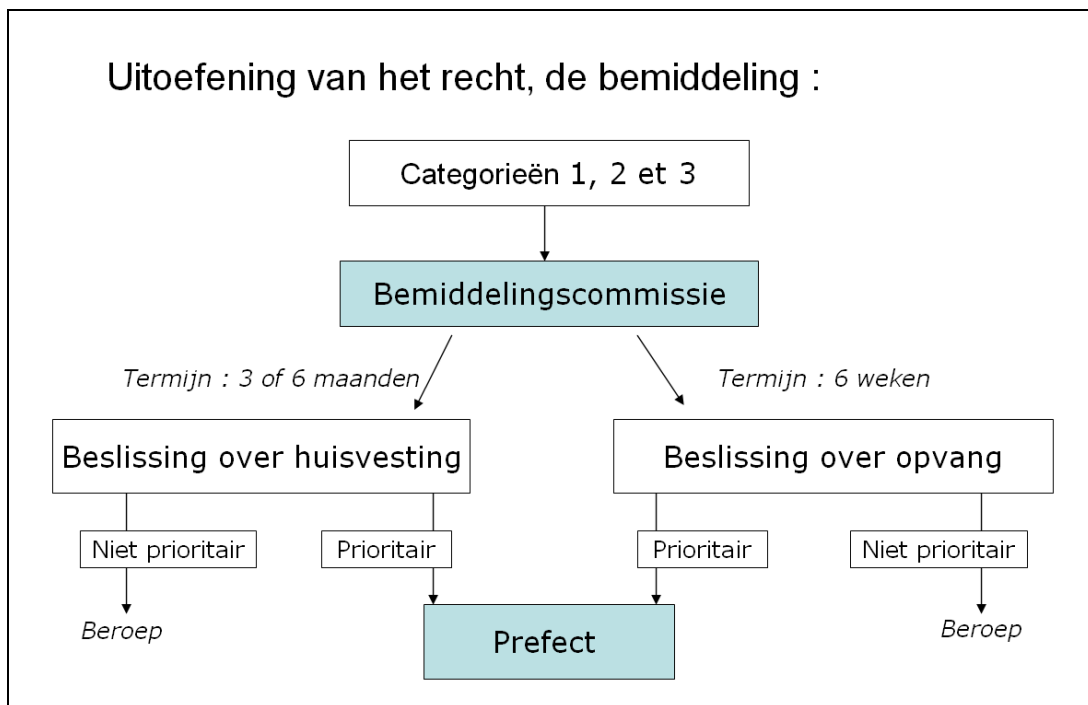
De aanvragers kunnen een minnelijke schikking inleiden bij een bemiddelingscommissie. Die wordt voorgezeten door iemand die door de prefect wordt aangeduid en omvat vier colleges van 3 leden die respectievelijk de Staat, de lokale gemeenschappen, de verhuurders en opvangbeheerders, de huurdersverenigingen 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 6 maanden of 3 maanden (naargelang het departement) over de aanvragen tot huisvesting, en binnen de 6 weken (overal) over de opvangaanvragen. De beslissingen kunnen voor de rechtbank worden betwist volgens de voorwaarden van het gemeen recht. Er is trouwens op dit moment al een rechtspraak aan het ontstaan.

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 (de

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
wet van 25 maart 2009 stelt de prefect ook 1/4 van de door bedrijven gemaakte reseruaties ter beschikking).

De prefect kan ook privéwoningen mobiliseren die in het kader van een speciale overeenkomst vallen, maar in de praktijk wordt deze mogelijkheid heel weinig gebruikt. In Ile-de-France kan er ook een herhuisvesting worden voorgesteld in een ander departement dan dat van de betrokken bemiddelingscommissie (wet van 25 maart 2009). 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).



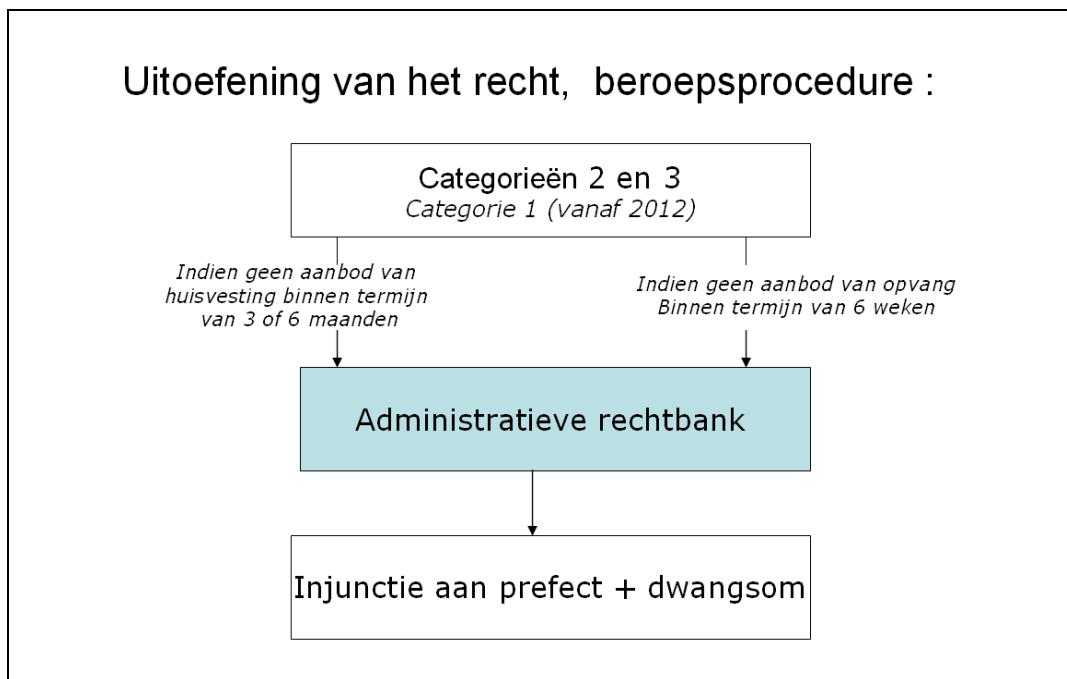
De beroepsprocedure

Wanneer een gunstige beslissing niet wordt uitgevoerd binnen de wettelijke termijn (3 of 6 maanden voor huisvesting, 6 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

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
rechterlijk bevel op met de mogelijkheid tot betaling van een dwangsom bij laattijdige uitvoering.

Het bedrag van de dwangsommen werd vastgelegd in de wet van 25 maart 2009. 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, werden 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.



1.1.3 Balans van de DALO-wet

Het Hoog Comité is zich ervan bewust dat de DALO-wet nog maar een begin is en geen eindpunt, en heeft daarom gevraagd dat er een orgaan in het leven werd geroepen om de werken op te volgen. De Schotse "Monitoring Group" leverde hiervoor de inspiratie. De DALO-wet heeft sindsdien een comité voor opvolging van de wet ingevoerd dat gevormd is rond het Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées en waarin vertegenwoordigers zetelen van alle betrokken partijen (lokale

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting gemeenschappen, sociale en privé-verhuurders, huurders, organisaties voor socio-professionele inschakeling,...). Het gaat in totaal om 63 leden. Sinds oktober 2007 maakt het comité jaarlijks een rapport over aan de Franse president, de premier en het parlement.

In het kader van zijn 4^e rapport, getiteld "l'Etat ne peut pas rester hors de la loi" (de Staat mag niet boven de wet blijven staan), schetst het comité een heel contrastrijk beeld: de DALO-wet verlegt de grenzen maar wordt niet gedragen door de regering. Het recht wordt in een meerderheid van de departementen gerespecteerd, maar er zijn er nog veel waar dat niet het geval is.

Mr. Lacharme betreurt het dat de voorstellen van het Comité tegenwoordig geen gehoor vinden.

Een veelbetekenend effect (cijfers na 3 jaar toepassing)

De cijfers met betrekking tot de procedures scheppen geen duidelijkheid over de situatie van de gebrekkige huisvesting in Frankrijk. Het comité stelt vast dat er nog een duidelijk gebrek is aan informatie over de DALO-wet en dat veel mensen met huisvestingsproblemen geen procedure opstarten omdat ze de bestaande mogelijkheden niet kennen. Anderzijds zijn er ook mensen die geen procedure moeten opstarten omdat de situatie wordt opgelost alvorens het zo ver komt. Dit is met name het geval wanneer de instrumenten van de wet-Besson goed werken.

De DALO-wet legt wel enkele territoriale verschillen bloot. Zo stellen we bijvoorbeeld vast dat er heel wat procedures worden opgestart in Île-de-France: op dit moment zijn er 180.000 procedures ingediend, waarvan 112.000 (62%) afkomstig van Île-de-France. Ook stellen we vast dat er in landelijke provincies veel minder beweegt: van 0 tot 200 procedures per maand. In bepaalde departementen zijn er veel procedures maar worden de beslissingen goed uitgevoerd en worden de betrokkenen opnieuw gehuisvest, terwijl dit in andere departementen niet het geval is.

Na 3 jaar toepassing tellen we 12.500 mensen die opnieuw werden gehuisvest of opvang vonden vóór de commissie, en 68.300 gunstige beslissingen waarvan er 27.000 resulteerden in herhuisvesting of opvang.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Er is ook een vertraging merkbaar bij minstens 22.500 beslissingen die niet binnen de wettelijke termijn worden uitgevoerd, waarvan 19.200 in Île-de-France. Deze vertraging blijft toenemen. Tot slot stellen we vast dat het recht vaak niet wordt toegepast, vooral in Île-de-France.

Een relatief stimulerend effect.

Hoewel de kalender voor de invoering van de wet wordt nageleefd, zijn er ook enkele punten van kritiek. Zo wordt er slechts een minimum aan informatie verspreid. We zien ook dat bepaalde commissies zeer sterk selecteren en criteria toevoegen aan degene die aanvankelijk door de wetgever waren voorzien. De bemiddelingscommissies moeten zich uitsluitend uitspreken over de situatie van de aanvrager. Ze mogen hem niet het tekort aan beschikbare plaatsen tegenwerpen, maar zijn vaak geneigd dat toch te doen. In sommige departementen ligt het aantal afwijzingen abnormaal hoog (een afwijzing kan juridisch worden aangevochten, maar dat gebeurt zelden).

Er bestaat geen twijfel over dat gezinnen opnieuw huisvesting vinden dankzij de procedures: 39.000 sinds 2008... maar de Staat blijft in gebreke in bepaalde departementen.

Tot slot eigent de Staat zich opnieuw zijn middelen toe: contingent voorbehouden sociale huurwoningen, er worden hervormingen doorgevoerd (hervorming van de opvang, toewijzing sociale huurwoningen)... maar we merken een zekere schizofrenie bij de Staat, die zijn budget voor sociale huisvesting verlaagt en de bestuurlijke problemen niet oplost.

Niet-naleving van het DALO: de Staat wordt veroordeeld

De Staat werd reeds veroordeeld omdat hij zijn verplichtingen in het kader van de DALO-wet niet is nagekomen. Jaarlijks gebeurt dit zo'n 4.000 keer (85% hiervan is voor rekening van Île-de-France). Ook kunnen aanvragers een schadevergoeding bekomen van de rechtbank.

Bovendien stuit de herhuisvesting van gezinnen steeds vaker op weerstand van de gemeenten, die schermen met hun beleid inzake de sociale mix. De sociale huisvesting

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is inderdaad zeer ongelijk verdeeld binnen de agglomeraties en de prioritaire DALO-gezinnen worden uiteraard gestuurd naar die plaatsen waar er sociale woningen zijn. Dat is de reden waarom het opvolgingscomité de Staat vraagt om ook privéwoningen te mobiliseren.

Er zijn wel degelijk oplossingen: de voorstellen van het opvolgingscomité.

Er werden al diverse voorstellen gedaan om het systeem te verbeteren.

Op middellange termijn zou het nuttig kunnen zijn om een huisvestingsyndicaat op te richten voor Île-de-France, om de bevoegdheden van de intercommunales uit te breiden en om de Staat een substitutierecht te verlenen dat hem in staat stelt om op te treden wanneer de lokale autoriteiten in gebreke blijven.

Verder zou er dringend een instantie moeten worden gecreëerd die overal lege woningen aankoopt om er sociale woningen voor DALO van te maken, die privéwoningen conventioneert en die bepaalde sociale woningen herfinanciert om de huur ervan te verlagen als die te hoog ligt voor de armste gezinnen.

Er moet gewerkt worden aan de budgettaire solidariteit die onmisbaar is om het probleem van de gebrekkige huisvesting op te lossen! Er zijn meer middelen nodig en tegenwoordig gaat een groot deel van het budget van de minister van huisvesting niet naar sociale doelstellingen.

Conclusie: in Frankrijk is de strijd voor het recht op huisvesting nog niet gestreden

Het recht op huisvesting mag geen "facultatieve" doelstelling van de openbare actie zijn. Het is één van de rechten van de mens en het was dan ook absoluut noodzakelijk dat het inroepbaar werd gemaakt.

Het is zeker geen automatisme dat de DALO-wet overal wordt gerespecteerd: de invoering ervan blijft een strijd.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

De wet heeft ontegensprekelijk een positieve invloed gehad: ze wordt min of meer in het grootste deel van het land gerespecteerd en daar waar dat niet het geval is, worden meer gezinnen in moeilijkheden gehuisvest dan vroeger. Maar omdat men niet overal de middelen heeft voorzien om de resultaatsverbintenis na te komen, voegt zich bij de schande van de gebrekkige huisvesting nog de schande van een staat die "boven de wet" staat.

En als je weet dat Frankrijk rijker is dan ooit tevoren, hoe kun je dan aanvaarden dat sommige mensen geen dak boven hun hoofd hebben, vraagt Mr. Lacharme zich af. Het gaat hier om een kwestie van politieke keuzes. De invoering van het recht op huisvesting is vandaag de dag mogelijk, alleen de middelen moeten nog worden herschikt. Dat is een politieke kwestie en er moeten dus op dat niveau eisen worden gesteld.

Het recht op huisvesting inroepbaar maken, betekent niet dat het moet worden teruggebracht tot een procedure, een nieuw instrument, of zelfs een hiërarchische keten voor toewijzing van sociale woningen zoals dat vroeger het geval was. Het inroepbaar recht op huisvesting is een resultaatsverbintenis die moet voorzien in een elementaire behoefte. Maar men moet ook nog rekening gaan houden met alle implicaties ervan. DALO is een benadering die de overheid verplicht om de behoeften van iedereen centraal te stellen in het beleid.

DALO is geen recht dat uitsluitend is voorbehouden voor de armen. Het is een recht voor iedereen en men merkt duidelijk dat wanneer dit recht niet wordt toegepast, dit niet enkel tot uitsluiting van de armsten leidt, maar veel meer mensen meesleurt in de wooncrisis: de huurprijzen gaan de hoogte in, het wordt onmogelijk een eigen woning te verwerven, een steeds groter deel van het gezinsbudget gaat op aan huisvesting... Als de woonnood niet de basis gaat vormen van het beleid, kunnen er geen knopen worden doorgesneden bij onenigheid tussen de verschillende lokale gemeenschappen over bouwdoelstellingen, en creëert men niet de middelen die nodig zijn om die doelstellingen te realiseren, met name via budgettaire keuzes.

Voor een daadwerkelijke realisatie van het recht op huisvesting, volstaat het dus niet dat er enkel wordt opgetreden voor de minst begunstigten. Het betekent dat de onderliggende oorzaken van een crisis die de meeste mensen treft, moeten worden

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
aangepakt. Voor de zwaksten uit de maatschappij, die geconfronteerd worden met
een gebrekkige of zelfs een gebrek aan huisvesting, is het noodzakelijk dat het recht op
huisvesting wordt gerespecteerd, maar uiteindelijk worden we er allemaal beter van.

1.2. NAAR EEN EFFECTIEF RECHT OP WONEN: HET SCHOTSE SYSTEEM

*Verslag van de uiteenzetting van **Robert Aldridge**, secretaris-generaal van de 'Scottish Council for Single Homeless.*

1.2.1 Algemeen kader

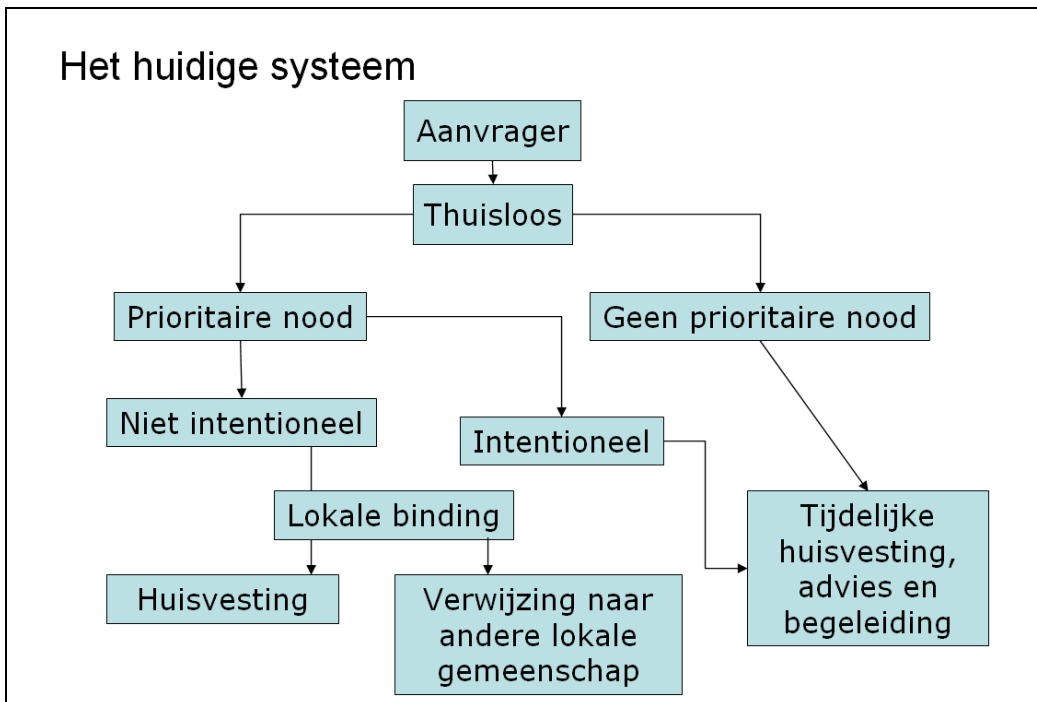
De Schotse context

Schotland telt 5 miljoen inwoners en een administratie met twee machtsniveaus: het nationale niveau en 32 lokale overheden die bevoegd zijn voor huisvesting. Schotland, dat deel uitmaakt van het Verenigd Koninkrijk, heeft een gratis gezondheidszorg voor alle gebruikers die wordt gefinancierd via de belastingen.

De wetgeving inzake thuisloosheid dateert van 1977. Ze is op dit moment gestoeld op 4 "obstakels": thuisloos zijn, een prioritaire woningbehoefte hebben (dit betekent dat naast de thuisloosheid ook nog een andere specifieke behoefte moet spelen, zoals bijv. kinderen ten laste hebben, een handicap hebben, problemen hebben met de mentale gezondheid, enzovoort), niet vrijwillig thuisloos geworden zijn en een lokale band hebben. Als iemand tegen deze vier obstakels aan botst, is de lokale overheid wettelijk verplicht om voor hem een woning te voorzien.

Binnen de woningmarkt, bedraagt het aandeel sociale woningen in het totale huuraanbod vandaag de dag 25%.

Er bestaat in Schotland geen controle op de huurprijzen. Eigenaars kunnen dus vrij bepalen hoeveel huur ze vragen.



Achtergrond en uitoefening van rechten

Heel wat mensen hebben de beslissingen van de lokale overheden voor elk van de 4 "obstakels" betwist. De betrokken wetgeving heeft sinds 1977 een aanzienlijke rechtspraak gegenereerd die vandaag de dag minder omvangrijk is omdat de lokale overheden hun wettelijke verplichtingen nakomen en omdat de rechtspraak de termen van de wet heeft verduidelijkt.

Mensen die niet tevreden zijn over een genomen beslissing, kunnen hun rechten op verschillende manieren afdwingen. Ze kunnen zich richten tot de lokale overheid ('local authority') met de vraag om de beslissing te herzien. Als de lokale overheid haar verplichtingen niet nakomt, kan de thuisloze een interne procedure opstarten bij de betrokken lokale overheid. Vervolgens kan hij de beslissing voor de rechtbank betwisten. De bevoegde rechtbank zal de beslissing dan opnieuw bekijken. Er kan tot slot ook beroep worden aangetekend, maar daarbij zal de rechter enkel over het procedurele oordelen. Het komt zelden voor dat mensen in beroep gaan tegen genomen beslissingen. Algemeen genomen, zo zegt Robert Aldridge, verlopen de procedures vrij snel, wat niet zonder belang is wanneer het om thuislozen gaat.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Naast de juridische procedures, hebben mensen ook de mogelijkheid om hun geval voor te leggen aan een 'ombudsman' wanneer ze van oordeel zijn dat hun dossier slecht werd beheerd door de lokale overheid (overschrijding van de termijnen, discriminatie, niet-naleving van de procedure).

Ratio legis en het concept van vrijwillige thuisloosheid.

De oorspronkelijke tekst van de wet van 1977 is het resultaat van een bezorgdheid om het uiteenvallen van gezinnen. De wet beoogt in de eerste plaats de meest kwetsbare personen in de maatschappij: mindervaliden, ouderen, mensen met psychische problemen, ... De meeste alleenstaande daklozen worden daarentegen niet gedekt. Zij hebben in het kader van deze wetgeving enkel recht op advies en informatie.

Het recht op huisvesting zoals dat wordt voorzien in de wet omvat als derde obstakel het concept "vrijwillige thuisloosheid". Mensen moeten aan drie voorwaarden voldoen om als "vrijwillig" thuisloze te worden beschouwd. Men moet:

- vrijwillig een gedrag hebben aangenomen dat de thuisloosheid tot gevolg heeft gehad
- een woning verlaten hebben waarin de betrokkene redelijkerwijze had kunnen blijven wonen
- zich bewust geweest zijn van alle feiten alvorens over te gaan tot de betrokken daad⁹

Robert Aldridge wijst er ook op dat het opzettelijke karakter vroeger strikt geïnterpreteerd en soms verkeerd gebruikt werd door de lokale overheid.

Het is wel 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 evenzeer recht op opvang en begeleiding. De wet werd namelijk in het leven geroepen om de oorzaken van zijn thuisloosheid aan te pakken.

⁹ 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 voor alcoholverslaafden.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Het Schotse systeem is niet enkel gericht op daklozen in de strikte zin van het woord, maar op iedereen die in onzekere omstandigheden gehuisvest is.

1.2.2 Hoe het systeem werkt

De nieuwe Schotse benadering

De implementering van de Schotse wetgeving ter bestrijding van thuisloosheid is het gevolg van de nieuwe Schotse benadering, die twee fases omvat.

In de eerste fase werd een werkgroep (bestaande uit ambtenaren, lokale overheden, NGO's, academici, huisvestingsverenigingen¹⁰, enzovoort) samengesteld om het probleem van de thuisloosheid op een radicale manier aan te pakken.

Hieruit zijn twee initiële prioriteiten in de strijd tegen thuisloosheid voortgevloeid.

De eerste is de toekenning van basisrechten voor alle thuislozen. Daarbij heeft iedere dakloze het recht op tijdelijk onderdak alsook op advies en steun gedurende een redelijke termijn (gewoonlijk 4 tot 6 weken).

De tweede vereist dat elke lokale overheid verplicht wordt om een strategie ter bestrijding van thuisloosheid te ontwikkelen (preventie en oplossing). Het idee daarbij is om op die manier thuisloosheid te voorkomen en ook een oplossing voor de lange termijn te vinden.

De tweede fase (de belangrijkste) is erop gericht om administratieve rompslomp te voorkomen en geeft iedereen die niet vrijwillig dakloos is geworden het recht op huisvesting. Om dit te bereiken, werd voorzien dat de vier criteria tegen 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 dus om een vangnet voor iedereen, een doel dat men in een periode van 10 jaar wou bereiken.

Deze evolutie naar een vangnet voor iedereen is effectief progressief verlopen in het kader van een plan over 10 jaar.

¹⁰ Huisvestingsverenigingen (*housing associations*) zijn verenigingen zonder winstoogmerk die aan een lage prijs een woning ter beschikking stellen van mensen die onderdak zoeken.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

In het begin werden bepaalde categorieën thuislozen als prioritair beschouwd. Het gaat om:

- 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

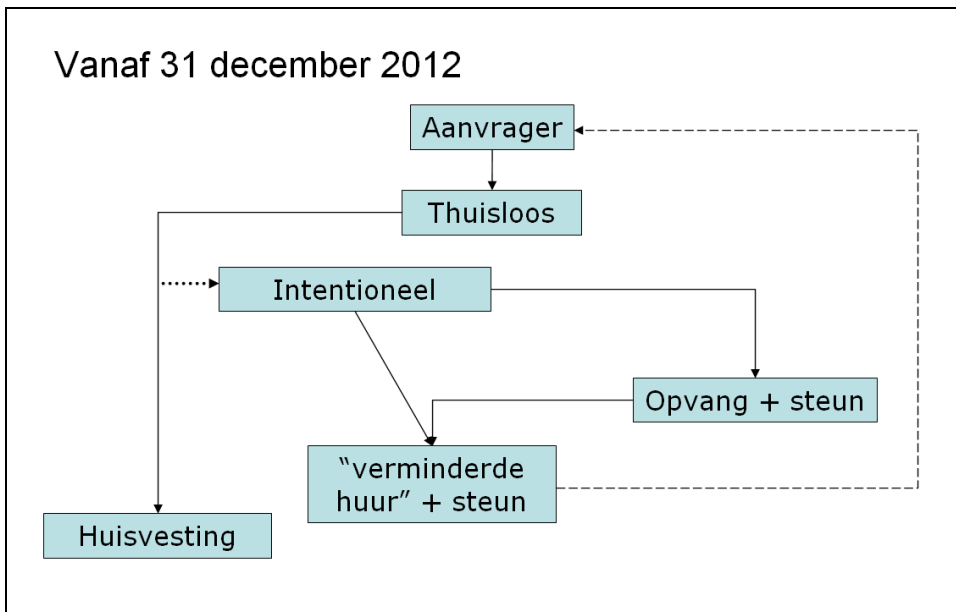
Vervolgens werd de prioriteit uitgebreid tot:

- 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

Daarna zal het begrip "prioritaire behoefte" geleidelijk aan uitgebreid worden naar alle andere thuislozen (deze doelstelling moet eind 2012 bereikt zijn).

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 systeem.

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.



Wat betreft het type huisvesting dat het Schotse systeem aanbiedt, zegt Robert Aldridge dat het gaat om permanente huisvesting. Het kan gaan om een woning uit het aanbod sociale huurwoningen of om een woning op de privé-markt. Als het om een "privé" woning gaat, bestaat er een huurtoelage waarmee het eenvoudiger wordt om de huurprijs te betalen. Het bedrag van deze toelage wordt bepaald op basis van een indeling in categorieën. Zo is de woonoppervlakte die jonge ongehuwden nodig hebben niet dezelfde als de oppervlakte die een gezin nodig heeft. Op basis daarvan wordt de gemiddelde huurprijs per woning bepaald. En overeenkomstig daarmee wordt een plafond voor de toelage vastgelegd.

Niet enkel de wet is allesbepalend

In Schotland wou men thuisloosheid op een nieuwe manier benaderen en een totale omwenteling teweegbrengen. Alle betrokkenen zijn gaan samenzitten om een oplossing te vinden voor de thuislozen. Robert Aldridge heeft het hierbij over een ware cultuurverandering. De oude bureaucratie, die allerlei voorwaarden oplegde waaraan moest worden voldaan, wordt vaarwel gezegd en de maatschappelijk werkers gaan samen op zoek naar een oplossing. Als iemand aanklopt met een probleem, wordt naar een oplossing gezocht.

In het kader van het gezondheidsbeleid hebben de verantwoordelijke diensten een specifiek actieplan voor thuislozen moeten aannemen (2005). De link met het

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

gezondheidsbeleid is essentieel om het huisvestingsprobleem aan te pakken. Wanneer iemand bijvoorbeeld het hoofd moet bieden aan een chronisch mentaal gezondheidsprobleem, kan hij zijn huisvestingsproblemen niet oplossen zonder tegelijk ook aan zijn mentale gezondheid te werken. Deze personen zitten vaak gevangen in een vicieuze cirkel (ze hebben onderdak, maar vaak slechts tijdelijk omdat ze de woning door hun onderliggende gezondheidsproblemen niet kunnen behouden). Naast de problematiek van de gezondheidszorg, wijst Robert Aldridge ook op het belang van een sociaal netwerk, opleiding, tewerkstelling en tot slot steun en bijstand bij het aanpakken van verslavingsproblemen.

Deze noodzakelijke cultuurverandering heeft een positieve invloed gehad op de samenwerkingen. Zo hanteren verhuurders van sociale woningen tegenwoordig een meer preventieve benadering. Ze communiceren met de verschillende instanties en trachten mensen niet meer zomaar op straat te zetten. Op die manier dragen ze bij tot het terugdringen van het aantal uithuiszettingen.

1.2.3 Balans

Omwille van de kosten en de last die gepaard gaan met een uitzetting, tracht men die zoveel mogelijk te voorkomen.

Vandaag de dag wordt 87% van de thuislozen als prioritair beschouwd. Dertien van de tweeëndertig lokale overheden beschouwen 100% van de thuislozen als prioritair en slechts vier overheden beschouwen minder dan 80% als prioritair. Jaarlijks genieten ongeveer 30.000 mensen van het Schotse programma.

Alle lokale overheden beschikken over een "thuislozenstrategie".

In het begin nam het aantal thuislozen toe omdat de verborgen problemen plots het daglicht zagen. Bovendien ontdekten de thuislozen dat er hulp beschikbaar was. Tegenwoordig neemt het aantal thuislozen opnieuw af. Zo is er bijvoorbeeld het fenomeen van vrouwen die eerst bij één vriendin gaan wonen en daarna bij een andere (couch surfing).

Het is van het grootste belang dat verborgen thuisloosheid zichtbaar wordt.

Er bestaan nog altijd problemen.

Zodra veel mensen weten dat er zoiets bestaat als het recht op huisvesting, zou het woningaanbod omhoog moeten. Is dit niet het geval, dan zorgt het verschil tussen vraag en aanbod voor spanningen op de sociale huurmarkt. Bijgevolg moet de huurmarkt groeien.

Elke lokale overheid zou bovendien een overzicht moeten maken van alle relevante gegevens: hoeveel woningen zijn er nodig en hoe groot is het beschikbare aanbod. Er moeten toegankelijke steunmaatregelen beschikbaar zijn. Het is moeilijk om de juiste hulp te vinden op het goede moment.

Er bestaan spanningen tussen thuislozen en andere personen die huisvesting nodig hebben. Die moeilijkheden laten zich des te harder voelen naarmate het budget kleiner wordt.

Er zijn ook begeleidingsproblemen in de huisvestingssector; vooral de eerstelijnsdiensten zien hun budgetten kleiner worden. Toch merken we ook een verbetering van de diensten.

Algemeen genomen is de publieke opinie eerder positief. Er is minder vijandigheid bij het publiek dan aanvankelijk gevreesd.

Er zijn diverse hervormingen op het vlak van sociale gezondheidszorg gepland, waardoor het aantal thuislozen opnieuw zou kunnen gaan toenemen. Die hervormingen vormen een bedreiging voor de huidige benadering van de strijd tegen thuisloosheid. Bovendien maakt de economische en financiële crisis de strijd tegen thuisloosheid nog moeilijker.

Evaluatiecriteria

Hoe kun je het slaagpercentage evalueren? Hiervoor werden vijf maatregelen aangenomen. Ze moeten gezamenlijk in aanmerking worden genomen.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

- er mag niemand meer zijn die nog op straat slaapt
- thuislozen zijn vandaag de dag zichtbaarder (vanaf het moment dat het probleem zichtbaar is)
- er bestaan oplossingen voor duurzame herhuisvesting (en dus geen "vicieuze cirkel" waarbij de betrokkene snel weer op straat staat)
- preventiemaatregelen zorgen ervoor dat steeds minder mensen thuisloos worden
- slachtoffers zijn gemiddeld minder lang thuisloos

Er blijven uiteraard nog problemen bestaan, maar het Schotse systeem mag terecht een succes worden genoemd. De evaluatie is gematigd positief: er moet nog een weg worden afgelegd, maar op elk van de vijf 'terreinen' is wel al vooruitgang geboekt.

Wat was belangrijk?

Alle partners hebben zich achter het project geschaard omdat ze bij de uitwerking van de strategie werden betrokken.

Het overgangsjaar 2012 is vastgelegd in de wet. Als de doelstelling niet wordt bereikt, worden de overheden verantwoordelijk gesteld. De bevoegde minister moet in het parlement verslag uitbrengen over de geboekte vooruitgang. Er werd een follow-up comité in het leven geroepen. Op dit moment is het niet zeker dat de doelstelling in 2012 volledig zal worden bereikt, maar zowel cultureel gebied als op het vlak van regelgeving heeft de strijd tegen de thuisloosheid een grote, positieve evolutie doorgemaakt.

2. REFLECTIES OVER DE EFFECTIVITEIT VAN HET RECHT OP WONEN IN BELGIË

2.1. HAALBAARHEID IN BELGIË VAN EEN SYSTEEM VERGELIJKBAAR MET FRANKRIJK EN SCHOTLAND

Verslag van de presentatie van professor Nicolas Bernard, Facultés Universitaires Saint-Louis.

Nicolas Bernard stelt voor om te bekijken of een DALO ook in België haalbaar zou zijn. Hij wil daarvoor uitgaan van de huidige situatie in België en nagaan of daar elementen in terug te vinden zijn die ook tot de implementatie van de DALO-wet in Frankrijk hebben geleid.

Zijn uiteenzetting omvat 6 stappen.

1. Een vaststelling: het gebrek aan efficiëntie van diverse wetten op het gebied van huisvesting
2. Een overzicht van de maatschappelijke context inzake huisvesting
3. Een analyse van de indicaties voor een resultaatsverbintenis in België
4. Een analyse van de indicaties voor juridisering van het recht op huisvesting
5. De voordelen en beperkingen van een DALO als deze in het Belgische bestel zou worden omgezet
6. Enkele beschouwingen bij de haalbaarheid van de omzetting van een dergelijke maatregel in België

2.1.1 Gebrek aan efficiëntie van diverse wetten

Nicolas Bernard wijst op enkele reglementeringen inzake huisvesting waarvan de efficiëntie duidelijk beter kan:

- De wet op de opeisingen
- De reglementering inzake het sociaal beheersrecht
- De bepalingen met betrekking tot de affichering van de huurprijzen

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

- De bepalingen met betrekking tot de verplichtingen van de banken inzake huurwaarborgen
- De bepalingen uit de Vlaamse en Waalse wooncode die gemeenten toelaten om in de plaats van een in gebreke blijvende eigenaar de werken uit te voeren die nodig zijn om een goed conform te maken en zich daarvoor vervolgens te laten vergoeden door de in gebreke blijvende eigenaar.
- De strafbepalingen op het vlak van de strijd tegen onbewoonbaarheid of tegen huisjesmelkerij.

Niet alleen worden deze maatregelen niet toegepast, sommige wetten worden ook met voeten getreden. Dit is met name het geval met de wet op de domiciliëring: gemeenten weigeren domiciliëringen en beroepen zich daarvoor op problemen van bewoonbaarheid, rechtsgeldigheid van vestiging of stadsplanning. Hetzelfde geldt voor de opvolging van besluiten tot onbewoonbaarheid: het gebeurt dat een goed toch opnieuw verhuurd wordt na een besluit tot onbewoonbaarheid van de burgemeester.

Dit gebrek aan effectiviteit kan aan verschillende zaken worden toegeschreven.

Een eerste oorzaak is het gebrek aan juridische zekerheid van bepaalde voorzieningen. Dat was bijvoorbeeld het geval van het sociaal beheersrecht. Toen dit in 1998 in de Waalse wooncode werd ingeschreven, werd er een procedure aangespannen voor het Grondwettelijk Hof omdat dit recht een inbreuk zou zijn op het eigendomsrecht. Het Hof heeft de maatregel gedeeltelijk vernietigd en hem op die manier juridisch gebetonneerd. Helaas blijft hij tot op heden dode letter.

Een andere oorzaak is het gebrek aan middelen zoals bijvoorbeeld voor de strijd tegen de leegstand. Wanneer een overheid een leegstaand goed wil opeisen of in openbaar beheer nemen om het te renoveren en vervolgens te verhuren, dan zijn daar middelen voor nodig. Die middelen zijn er wel maar worden soms niet gebruikt, wat sommigen doet opperen dat het echte probleem misschien wel een gebrek aan politieke wil is.

Nog een andere reden voor deze ineffectiviteit is dat sommige wetten niet voldoende dwingend zijn. Dat is het geval voor een hele reeks wetten die de overheidsactoren de keuze laten om de maatregelen die ze voorzien al dan niet te implementeren. Zo zijn burgemeesters bijvoorbeeld niet verplicht om leegstaande panden op te eisen. Ze

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting hebben de vrije keuze. Hetzelfde geldt voor de wet op de bankwaarborg. Om te voorkomen dat ze het bedrag van de huurwaarborg moeten voorschieten, rekenen sommige banken onbetaalbare dossierkosten aan.

Verder is er ook het probleem van de afwezigheid van uitvoeringsmaatregelen. Dat stellen we bijvoorbeeld vast bij de bepalingen inzake de affichering van de huurprijzen. De gemeenten moeten hier een reglement aannemen dat een niet-affichering sanctioneert, maar geen enkele of slechts heel weinig gemeenten hebben dat gedaan.

Uit dit alles besluit Nicolas Bernard dat een gebrek aan overleg hogerop ongetwijfeld één van de oorzaken van de huidige ineffectiviteit is. Soms, zo legt hij uit, neemt de wetgever nogal abrupt maatregelen en vermeldt daar dan bij dat de materiële invulling later wel zal volgen, maar die invulling volgt niet altijd omdat het akkoord van hogerop hiervoor ontbreekt.

2.1.2 Overzicht van de maatschappelijke context inzake huisvesting

Nicolas Bernard bestudeert op dit moment de maatschappelijke context in België om te oordelen in welke mate die vergelijkbaar is met de Franse context waarin de DALO-wet ten tonele is verschenen.

Hij wijst op een aantal verschillen die suggereren dat de moeilijkheden op het gebied van huisvesting nog acuter zijn dan in Frankrijk. Zo kennen wij in België geen huurpremie of financiële hulp voor huurders. Evenmin is er bij ons een regulering van de huurprijzen noch een moratorium dat uithuiszettingen in de winter voorkomt. Tot slot is er ook geen 'contingent préfectoral' (een systeem dat overheden een toegewezen aantal woningen ter beschikking stelt waarin met name uitgezette personen kunnen worden ondergebracht).

Op het gebied van sociale huisvesting, zijn de wachtlijsten voor sociale woningen in België minstens even lang als in Frankrijk, in de eerste plaats omdat het aandeel van het openbare woningaanbod hier veel kleiner is (8% in België tegenover +/- het dubbele in Frankrijk) en daarna omdat er strikte regels bestaan op het gebied van

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting
bewoonbaarheid (met name de regel inzake de afzonderlijke kamer voor kinderen). Dit
zorgt ervoor dat het lang duurt alvorens men in een sociale woning terecht kan (in
Brussel kan de wachttijd oplopen tot 10 jaar).

We moeten dus vaststellen dat de sociale nood in België minstens even groot is als in
Frankrijk (waar hij heeft geleid tot de implementatie van de DALO-wet). Voor Nicolas
Bernard is dit voldoende reden om DALO niet zomaar van tafel te vegen omdat het te
moeilijk te implementeren zou zijn of omdat we te maken hebben met een andere
culturele realiteit.

2.1.3 Analyse van de indicaties voor een resultaatsverbintenis in België

Er zijn maar heel weinig en bovendien zwakke indicaties omdat er in België geen logica
op het vlak van resultaatsverbintenissen bestaat.

De bestaande reglementeringen gebruiken wel zeer veelzeggende formuleringen. Zo
moet de burgemeester bij sluiting van een pand omwille van onbewoonbaarheid in
voorkomend geval alle mogelijkheden tot herhuisvesting bekijken. Op het vlak van
herhuisvesting waakt de Raad van State erover dat de burgemeester alle mogelijke
oplossingen voor herhuisvesting onderzoekt.

Wat betreft de wet tegen de discriminatie moeten we vaststellen dat verhuurders die in
overtreding zijn niet gedwongen kunnen worden om een contract af te sluiten met het
slachtoffer van de discriminatie.

Bij het verhuurattest zouden we kunnen denken dat dit in de richting van een
resultaatsverbintenis gaat, omdat iedereen het recht heeft om een dergelijk attest op te
vragen. De realiteit is echter helemaal anders, omdat de administratie niet over de
middelen beschikt om alle woningen te inspecteren alvorens ze op de huurmarkt
komen. De diensten nemen genoegen met een verklaring op erewoord van de
verhuurder.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Ook al heeft de burger recht op financiële hulp, dan nog kunnen we niet over een resultaatsverbintenis spreken omdat deze hulp wordt toegekend "binnen de limieten van de beschikbare budgetten".

Op sommige vlakken lijkt het er zelfs op dat we verder weg bewegen van een resultaatsverbintenis. Bijvoorbeeld wat betreft de schikking voor de vrederechter. Wat een verplichting was in 2002, werd in 2008 afgevoerd op basis van de gedachte dat de rechter perfect een schikking kan treffen in de contentieuze fase zonder de verplichting dat dit voorafgaandelijk moet gebeuren.

Hetzelfde geldt voor beroepsprocedures inzake sociale huisvesting in Brussel: het is heel goed mogelijk dat huurders die een beslissing betwisten nooit een reactie krijgen van de huisvestingsmaatschappij of de toezichthoudende instelling, en dit uitblijven van een reactie staat telkens gelijk aan een verwerping van het beroep. Vroeger was het omgekeerde waar: als er geen antwoord kwam, betekende dit dat het dossier werd aanvaard. Door deze evolutie moet de huurder het nu stellen zonder gemotiveerde beslissing die uitlegt waarom hij de gevraagde sociale woning niet heeft gekregen.

2.1.4 Analyse van de indicaties voor juridisering van het recht op huisvesting

Nicolas Bernard merkt vrij interessante evoluties op het vlak van juridisering van het recht op huisvesting.

Zo stellen we bijvoorbeeld vast dat de vordering tot staking opgang maakt. Deze vordering is ontstaan met het oog op de bescherming van de consument en laat een rechter toe een overtreder te gelasten om het betwiste gedrag te staken. Deze vordering tot staking begint ook haar sporen na te laten op het gebied van huisvesting. Nicolas Bernard licht twee situaties toe.

De eerste betreft de strijd tegen discriminatie: met een vordering tot staking kan een rechter de discriminerende persoon verplichten om deze discriminatie stop te zetten, eventueel op straffe van betaling van een dwangsom.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

De tweede heeft betrekking op de strijd tegen de leegstand. De Brusselse ordonnantie van 2009 laat toe om, wanneer het gaat om verenigingen, zich te wenden tot de rechter zodat die de eigenaar van een leegstaand pand gelast deze leegstand te beëindigen door het pand te verkopen, te verhuren of er zelf in te gaan wonen.

Het is onmogelijk om over juridisering te spreken zonder artikel 23 van de Grondwet te vermelden. Deze bepaling is, zoals de Grondwetgever in 1994 stelde, zonder direct effect: ze is niet in rechte afdwingbaar. Desondanks hebben pleiters beslist om niet te wachten tot dit recht direct toepasbaar is, om het in te roepen. Ze gebruiken het vanuit de gedachte dat het inroepen van dit recht voor de rechtbank het ook effectief zal maken. Sommige rechters hebben deze verzoeken geaccepteerd en zo beschikken we momenteel over een honderdtal juridische beslissingen rond het recht op huisvesting waarbij de rechter niet aarzelt om zijn beslissing te baseren op artikel 23 van de Grondwet.

Aanvankelijk werd het artikel gebruikt tegen privé-eigenaars aan wie men vroeg om de uitzetting of een reeks maatregelen die nadelig waren voor de huurder, uit te stellen. Na verloop van tijd is men dit artikel ook gaan inroepen tegen openbare eigenaars die door de rechter werden verplicht om de betrokkene te herhuisvesten alvorens hem uit te zetten. Op die manier begint men artikel 23 te beschouwen als een resultaatsverbintenis.

2.1.5 Voordelen en beperkingen van een 'Belgische DALO'

Dit recht heeft voordelen en beperkingen.

Het eerste voordeel is dat er een overheid wordt aangeduid waartoe men zich kan richten. In België zijn er drie moeilijkheden wat betreft de verdeling van bevoegdheden. Eerst en vooral is huisvesting een materie waarvoor verschillende machtsniveaus bevoegd zijn: de federale overheid, de gewesten, de gemeenten en, in beperkte mate, de gemeenschappen. Verder bestaat er tussen deze niveaus concurrentie (met name fiscaal), wat de problematiek nog kan bemoeilijken. Een derde complicerende factor is het feit dat deze bevoegdheden voor verandering vatbaar zijn. Daar waar 'huur' op dit moment een federale materie is, zal ze ooit naar het gewestelijke niveau

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting overgaan, waardoor het federale niveau tot op zekere hoogte aan handen gebonden zal worden.

Het tweede voordeel is dat het werk van de verenigingen ernstig wordt genomen. De verenigingswereld heeft een specifieke rol te vervullen, wat de overheid steeds duidelijker begint in te zien. Zoals we al zagen, kunnen verenigingen op het gebied van huisvesting het recht op staking inroepen in geval van leegstand. Verder kunnen ze in het kader van het sociaal beheersrecht in Brussel leegstand aanklagen bij de gemeente. We merken dus dat de overheid begint samen te werken met de verenigingen. Er ontstaat een partnerschap dat steeds beter geworteld wordt.

Het derde voordeel is dat er een bemiddelingsfase is alvorens men de zaak juridisch gaat aanvechten. Er werden ook bij ons al pilootprojecten gevoerd op dit gebied. Zo waren er projecten waarbij de huurder en de eigenaar werden samengebracht om een rechtszaak te voorkomen, met name bemiddeling om een gemeenschappelijk type-huurcontract op te stellen, enzovoort. Helaas werden deze projecten niet bestendigd. Het Franse idee om een commissie inzake huuraangelegenheden in het leven te roepen, kan in ieder geval een goede inspiratiebron vormen.

Het vierde voordeel is dat een recht dat tot nu toe vrijblijvend was, een effectieve afdwingbaarheid kan krijgen. Hierdoor raken we af van de bezwering om van een middelenverbintenis een resultaatsverbintenis te maken. Dit ligt in de lijn van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het Europees Comité inzake Sociale Rechten die telkens opnieuw aandringen op effectieve en niet theoretische, concrete en niet programmatistische sociale rechten.

Een vijfde voordeel bestaat erin te kunnen zeggen dat het recht op huisvesting even belangrijk is als het recht na huisvesting. Er worden inderdaad heel wat maatregelen ontwikkeld voor de huurder, met name om diens situatie te verbeteren, maar dit kan ten koste gaan van de toegang tot huisvesting. Hoe meer men het statuut van de huurder gaat betonnen, hoe moeilijker de toegang tot huisvesting kan worden. Het is dus belangrijk niet alleen te werken aan de rechten van een huurder na huisvesting, maar ook aan het recht op huisvesting en zo de toegang tot huisvesting vereenvoudigen.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Het recht op huisvesting heeft ook beperkingen. Eerst en vooral herstelt het recht op huisvesting het onevenwicht in de verdeling van de sociale woningen niet. Integendeel, het zal dit onevenwicht versterken: gemeenten die al over een sociaal woningaanbod beschikken, zullen meer aanvragen krijgen. Zo wordt de druk op de goede leerlingen nog opgevoerd. Bovendien gaat het in termen van het recht op huisvesting misschien eerder om een recht op een proces. Maar het probleem is dat veel huurders niet naar de rechtbank stappen. De vraag wordt dus of een recht op een proces deze situatie echt zal rechtzetten. Nicolas Bernard is daar niet zeker van. Er zou begeleiding nodig zijn.

2.1.6 Haalbaarheid van de omzetting van een dergelijke maatregel in België

Een eerste piste zou erin kunnen bestaan om te trachten los te komen van het systeem van de sociale woningen. Er bestaan andere openbare, niet-sociale woningen (woningen van sociale verhuurkantoren, inschakeling-doorgangswoningen in Wallonië en Brussel, woningen van gemeenten en OCMW's) die zouden kunnen worden ingeschakeld. Er zou ook een opening naar de aankoopsector kunnen worden gecreëerd. En er zou kunnen worden gedacht aan prioriteiten voor toegang tot het Huisvestingsfonds.

Tweede piste: welke overheden zouden verantwoordelijk moeten worden?

Nicolas Bernard is van oordeel dat het Gewest als verantwoordelijke autoriteit moet worden aangeduid. Voor de woningen waarop het Gewest geen invloed heeft (gemeentelijke woningen, woningen van OCMW's) zouden een reeks financiële regels kunnen worden opgelegd. Op die manier zou het Gewest een recht van toezicht op die woningen verkrijgen.

De derde piste die in overweging moet worden genomen, heeft betrekking op de begunstigden. Volgens Nicolas Bernard moeten we een bredere basis creëren dan in Frankrijk en Schotland en bijvoorbeeld ook de personen die een te groot deel van hun inkomsten aan huur besteden, in aanmerking nemen. In dezelfde lijn zouden personen kunnen worden opgenomen die zich in een situatie van energiearmoede bevinden (mensen die een woning van type D hebben, bijvoorbeeld). Op dezelfde manier

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting zouden ook meer sectoriële categorieën kunnen worden gecreëerd waarover vaak wordt gesproken: vrouwen die het slachtoffer zijn van huiselijk geweld, personen die te kampen hebben met mentale problemen.

Tot slot zou het interessant zijn om dieper in te gaan op het concept "te goeder trouw" en op het vrijwillige karakter. Het is duidelijk dat een recht zoals DALO niet onvoorwaardelijk mag worden toegekend, zonder enig voorbehoud, maar er moet ook over worden gewaakt dat het geen recht is dat verworven wordt op basis van verdiensten. Want dan zou men de armen moeten gaan verdelen, gaan selecteren, met als impliciet gevolg dat zij die niet gekozen worden, volledig aan hun lot worden overgelaten.

2.2. TOEPASSING VAN ARTIKEL 23 VAN DE GRONDWET

Verslag van de presentatie van professor Gunter Maes, Universiteit Hasselt.

De insteek van Gunter Maes is het procedurele, vertrekkende van artikel 23 van de Grondwet.

2.2.1 Artikel 23

In 1994 werd artikel 23 in de GW ingeschreven. Het bestaat uit drie leden:

- 1) Het eerste lid bepaalt dat eenieder het recht heeft om een menswaardig bestaan te leiden.
- 2) In het tweede lid wordt aangegeven dat de rechten moeten worden uitgeoefend, rekening houdend met de overeenstemmende plichten. Het is dus een verhaal van rechten en plichten, van vrijheid en verantwoordelijkheid. De rechten moeten worden gerealiseerd op de verschillende bevoegdheidsniveaus (federale staat, gemeenschappen, gewesten, en ook gemeenten)
- 3) Tot slot vervolgt er dan een soort catalogus, waaronder het recht op wonen.

De parlementsleden wilden destijds vermijden dat het recht op wonen juridisch afdwingbaar zou zijn, dat het directe werking zou hebben. Men wilde zich beperken tot een inspanningsverbintenis. Men kan dit best vergelijken met iets wat typisch is voor de Nederlandse grondwet. Daarin staan een heel aantal 'programmatorische bepalingen', in de stijl van "Het is een zorg voor de overheid dat ...".

Dit idee staat echter haaks op het idee van de Belgische grondwet van 1831. Het was in 1831 de bedoeling om duidelijk afdwingbare rechten op te nemen in de grondwet, waar men zich tegenover de overheid op kan beroepen.

De houding van de wetgever op het moment van het inschrijven van artikel 23 in de GW laat uitschijnen dat sociale en economische rechten andere rechten zouden zijn dan de klassieke grondrechten. Gunter Maes meent echter dat dit een valse discussie is. Er zijn volgens hem ook sporen om het recht op wonen afdwingbaar te maken.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Men heeft het in artikel 23 expliciet over de overeenstemmende plichten. Het gaat hier over een verhaal van vrijheid en verantwoordelijkheid. De overheid wilde hiermee de burger activeren. Natuurlijk moeten we oppassen voor het idee van de 'goede trouw' (waar Nicolas Bernard al naar verwees en wat ook aan bod kwam in de uiteenzettingen van Lacharme en Aldridge). Maar er is wel iets voor te zeggen dat men ook rekening houdt met de verantwoordelijkheid van de burger. Bv. bij een uithuiszetting omdat iemand zijn huur niet betaalt, moet er ook gekeken worden naar de kant van de verhuurder (die hierdoor een inkomen misloopt en wiens menswaardig bestaan in sommige gevallen ook in het gedrang kan komen).

Aan de andere kant is het wel typerend dat men de overeenstemmende plichten expliciet in artikel 23 heeft ingeschreven, terwijl dit eigenlijk inherent is in de uitoefening van alle grondrechten.

2.2.2 Afdwingbaarheid

In het kader van artikel 23 wordt in het algemeen een te beperkte opvatting van afdwingbaarheid gehanteerd. Gunter Maes geeft afdwingbaarheid een ruimere invulling. Wanneer een norm door een bevoegd orgaan op de geëigende manier is tot stand gekomen, dan moet die norm gelden. Dan is het een maatschappelijke plicht voor burger en overheid om die regel na te leven. Als de grondwetgever het recht op wonen inschrijft in de GW, dan moet de overheid dit progressief realiseren. Progressieve realisatie betekent dat het niet allemaal ineens moet gebeuren, maar er moet wel werk van gemaakt worden. Stilstaan is in dit geval achteruitgaan.

2.2.3 Horizontale werking

Grondrechten hebben traditioneel betrekking op de verhouding tussen burger en overheid. De horizontale werking houdt in dat de rechten ook betrekking hebben op de relatie tussen burgers.

De realisatie van sociale grondrechten is moeilijk gezien deze middelen vergt. Dit probleem valt echter in grote mate weg omwille van de horizontale werking. Deze maakt immers dat de realisatie niet enkel de verantwoordelijkheid is van de overheid. Het grondrecht realiseert zich dan als het ware van nature.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Het onderscheid tussen burgerlijke en politieke rechten aan de ene kant en economische en sociale rechten aan de andere kant vervaagt hiermee. Het recht op wonen is dan niet meer fundamenteel anders dan bv. het recht op vrije meningsuiting. Het is in dat kader wel te betreuren dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens terughoudend is om het recht op wonen te erkennen. Men heeft er wel aandacht voor, maar koppelt het meestal aan een van de klassieke rechten, zoals recht op gezinsleven.

2.2.4 Pistes voor de afdwingbaarheid van recht op wonen

1) Indirecte toepassing van artikel 23

Wanneer een wettelijke bepaling op verschillende manieren kan geïnterpreteerd worden, moet men steeds kiezen voor de interpretatie die het nauwste aansluit bij de Grondwet.¹¹

Dit laat toe om containerbegrippen, open en vage normen, in de geest van de grondwet te interpreteren.

2) Stand still beginsel

De vorige spreker heeft een voorbeeld aangegeven van een situatie waarin het stand still beginsel helaas niet werd gerespecteerd, namelijk bij de verplichte verzoening. Maar in principe is dit stand still beginsel een interessante piste.

Het stand still beginsel houdt in dat een bestaande of gerealiseerde bescherming niet mag worden afgebouwd, tenzij er bijzondere redenen zijn en afdoende begeleidende maatregelen.

¹¹ Arrest Hof van Cassatie 1950, m.b.t. grondwetsconforme interpretatie.

3) Toepassing van het gelijkheidsbeginsel en van het non-discriminatiebeginsel

Het gelijkheidsbeginsel en het non-discriminatiebeginsel zijn bv. van toepassing op de toegang tot de huurmarkt. Men mag m.a.w. niet discrimineren bij de verhuur van een woning.

Het discriminatieverbod staat mooi genoteerd in materiële wetgeving, maar hiermee wordt de sociale realiteit natuurlijk niet afgedekt.

Een groot probleem is hier de bewijslast. Het is zeer moeilijk te bewijzen dat het weigeren van een huurcontract ingegeven is door discriminerende motieven.

4) Artikel 23 als klassiek grondrecht

Dit zou inhouden dat artikel 23 dezelfde inhoud en interpretatie krijgt als een klassiek grondrecht, zoals bv. de vrijheid van vereniging.

Het Grondwettelijk Hof velde in juni 2008 een arrest waarin een bepaling uit de Vlaamse wooncode werd geschrapt, omdat deze decretale bepaling de kern van het recht op wonen dreigde aan te tasten. Artikel 23 werd hierin dus gebruikt als afweerrecht om een decretale bepaling die het recht op wonen dreigde aan te tasten te vernietigen.

5) Alternatieve toepassingen

We moeten bij afdwingbaarheid niet enkel denken aan de tussenkomst van een rechter. Er zijn ook niet-jurisdictionele alternatieven mogelijk:

- Administratief opvolgingscomité

Naar analogie met bv. het comité dat toeziet op de naleving van het ECOSOC-verdrag. Men mag het belang van zulke opvolgingscomités niet overschatten, maar zeker ook niet onderschatten. De aanbevelingen hebben doorgaans een zeker moreel gewicht. Geen enkele overheid wordt graag aan de publieke schandpaal genageld.

- Bemiddeling

Bemiddeling kan een efficiënt instrument zijn, voor zover de resultaten van de bemiddeling dwingend zijn.

6) Directe toepasselijkheid van artikel 23

Het inschrijven van artikel 23 in de Grondwet was een signaal. Hiermee werd een opdracht gegeven aan het bestuur. Deze opdracht houdt een positieve verplichting in voor de overheid. De overheid wordt aangezet om actie te ondernemen (i.t.t. tot bij de klassieke grondrechten, waar de overheid zich dient te onthouden van actie om de rechten niet te schenden). De overheid kan/moet dus een zo ruim mogelijke waaier aan maatregelen nemen om het recht op wonen te realiseren.

In de directe toepasselijkheid kan artikel 23 een belang doen ontstaan in hoofde van de burger dat hem toelaat om een subjectief recht te kunnen invoeren. In België heb je een subjectief recht nodig om je zaak aanhangig te kunnen maken bij een rechter. Dit belang is dus een noodzakelijke toegangspoort om de rechter te kunnen vatten.

Artikel 23 kan ook oriënterend en corrigerend werken bij geschillenbeslechting.

Bv. rond het recht op degelijke huisvesting in een geschil tussen particulieren kan dit meegenomen worden in de beslissing.

We moeten niet vervallen in een 'gouvernement des juges', het zijn niet de rechters die de regels moeten bepalen. Maar de rechters moeten toch ook niet te terughoudend zijn. De grondwetgever heeft een duidelijke opdracht gegeven. Hoe langer de overheid geen duidelijke maatregelen neemt, hoe groter de rol en de verantwoordelijkheid van de rechters. Het is juist omdat een regel niet voldoende duidelijk is, dat hij bij de rechter komt. De rechter heeft hier een belangrijke taak en kan/moet actief tussenkomen.

2.2.5 Titulariaat

Voor mensen in een precare situatie, stelt zich de vraag in hoeverre men het vorderingsrecht kan overdragen aan derden. Kan dit recht in een soort collectieve actie worden uitgeoefend? Naar de letter en de geest van de Grondwet is het titulariaat van het recht individueel. Het collectiviseren van het vorderingsrecht houdt gevaren in. Volgens Maes is het realiseren van sociale en economische rechten in principe niet intrinsiek verschillend van het realiseren van klassieke grondrechten, die bij

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting uitstekend individueel zijn. Een collectivisering riskeert de kloof tussen klassieke en tweede generatie rechten nog verder te vergroten. Uiteraard is er dan wel nood aan afdoende toegankelijkheid tot rechtsbijstand.

3. DEBAT

3.1. INTRODUCTIE TOT HET DEBAT DOOR PROF. BERNARD HUBEAU

Aan het einde van de voormiddag vatte Bernard Hubeau enkele eerste ideeën samen. Vandaag praten we over de effectiviteit van grondrechten.

De rechten zijn vastgelegd in normatieve teksten. Maar er is een verschil tussen de 'law in the books' en de 'law in action' of the 'living law'. We willen proberen dit verschil te overbruggen.

Het idee is om te verschuiven van een middelenverbintenis naar een resultaatverbintenis. De twee buitenlandse voorbeelden waren in dit verband erg leerrijk.

Voor Bernard Hubeau zijn er 5 thema's waarrond we de discussie kunnen voeren:

1. Institutionele context en verdeling van verantwoordelijkheid

Het is belangrijk om goed aan te duiden wie precies welke verantwoordelijkheden heeft. Daarbij moet ook de link gelegd worden met andere beleidsdomeinen (cfr. Schotse voorbeeld: gezondheidszorg, ...)

2. Doelgroepbepaling

In de uiteenzetting van Aldrigde leek het eerst enkel te gaan over 'homeless', maar er wordt een opening gehouden naar de hele bevolking toe. Ook Lacharme benadrukte dat de DALO-wet niet enkel van belang is voor de armen, maar voor de hele bevolking.

3. Bemiddeling en beroepsmogelijkheden

Er moet iets gedaan worden aan de kenniskloof (als er beroepsmogelijkheden zijn, moeten deze toegankelijk en gekend zijn).

4. Relatie tussen beleid en recht

De DALO-wet had een preventieve en mobiliserende werking. Maar er blijven toepassingsproblemen. De overheid blijft in gebreke; de politiek maakt er niet echt een basisprioriteit van. En dit ondanks het feit dat er een opvolgingscomité bestaat en de situatie nauw gemonitord wordt.

Een sterke wet maken alleen volstaat niet.

5. Strategie

Enkele belangrijke lessen:

- er moet een juridische verankering zijn
- belang van het publieke debat (buitenlandse voorbeelden helpen; ook het verenigingsleven is belangrijk)
- resultaten op het terrein tellen

3.2. VRAGEN EN DISCUSSIE

Er werden vijf thema's voor de discussie afgebakend. In plaats van ze chronologisch te behandelen (met het risico dat enkel de eerste aan bod komen), laten we de sprekers vrij om tussen te komen rond een thema naar keuze.

Ter herinnering, de thema's:

- institutionele context en verdeling van verantwoordelijkheid
- doelgroepbepaling (algemeen of categoriaal)
- bemiddeling en beroepsmogelijkheden
- relatie tussen beleid en recht
- strategie

Beatrice Laloux gaat volledig akkoord met Gunter Maes dat men consequent moet zijn: artikel 23 is ingeschreven in de grondwet en dus moet er ook voor gezorgd worden dat dit gerealiseerd wordt. Maar we moeten de kar niet voor het paard spannen. Er werd tijdens de uiteenzetting veel gezegd over wetten die niet worden toegepast, maar men beperkte zich tot wetten die verplichtingen opleggen aan eigenaars. Het recht op wonen moet volgens haar uiteindelijk verzekerd worden door de overheid (niet de privé-eigenaars).

Ze haalt ook aan dat vele mensen niet over degelijke huisvesting beschikken omdat ze weinig of geen bestaansmiddelen hebben. Het is dus eerder een probleem van inkomen dan een probleem van wonen op zich.

Pierre-Marie Dufranne wijst op het spanningsveld tussen het feit dat het woonbeleid is geregionaliseerd terwijl de huurwet federaal bleef. Hij deelt de mening van Nicolas Bernard dat het gewest de meest logische verantwoordelijke is. Het Waalse gewest neemt volgens hem ook haar verantwoordelijkheid (2000 woningen voorzien per jaar). Het gewest is dus de meest aangewezen bevoegde overheid, maar voor de uitvoering is het gemeentelijke niveau belangrijk. De gemeenten moeten geresponsabiliseerd worden. Nu zijn er gemeentes die sociale woningen weigeren op hun grondgebied. Er zouden volgens Dufranne sancties moeten komen voor gemeenten die geen huisvestingsplan voorleggen aan de Regering of die het goedgekeurde plan niet uitvoeren (tenzij in geval van overmacht).

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Tot slot wijst Dufranne nog op de factor tijd. De moeilijkheid is dat men steeds gemiddeld vijf jaar moet wachten na de beslissing over de goedkeuring van een plan voor de eerste steen wordt gelegd.

Jacques Fierens wijst erop dat "assurer un logement" voor het OCMW een resultaatsverbintenis is. Wanneer we de drie voorwaarden bekijken die Bernard Lacharme vooropstelde, kunnen we die volgens Fierens als volgt invullen:

- bevoegd niveau: OCMW
- beroepsmogelijkheid: arbeidsrechtbank
- middelen: die moeten uiteraard worden voorzien

Jacques Fierens wil nog een belangrijk probleem aanstippen, nl. de uitsluiting van mensen zonder wettig verblijf.

Daarnaast wijst hij erop dat we ons er bewust van moeten zijn dat nagenoeg elke bijdrage aan sociale en economische rechten ook gepaard gaat met een grotere sociale controle.

Jacques Fierens zou er de voorkeur aan geven om artikel 23 ruim in te vullen en toe te passen in plaats van naar een afzonderlijke wetgeving in de zin van de DALO-wet te gaan.

Geert Inslegers wijst erop dat we een soort van resultaatsverbintenis hebben in de Vlaamse wooncode. Tegen 2020 moeten er x-aantal sociale woningen bijgekomen zijn. Dit is een resultaatsverbintenis, want men engageert zich ertoe om deze woningen te bouwen en men voorziet ook middelen in de meerjarenbegroting. Probleem is evenwel dat de doelstelling zelf veel te laag is gesteld en de reële behoeften zeker niet kan dekken.

Geert Inslegers stipt ook het probleem aan van lokale besturen die geen sociale huisvesting willen. Als je dit te veel in handen van de lokale besturen laat, krijg je volgens Inslegers verdringing. Daarom is het volgens hem belangrijk om het gewest aan te duiden als bevoegde overheid.

Geert Inslegers onthoudt uit de buitenlandse voorbeelden ook de meerwaarde van een monitoring-systeem op basis van de noden. Zowel in het Franse als in het Schotse systeem is er veel aandacht voor monitoring en opvolging, wat ook helpt om de thematiek onder de publieke aandacht te houden. Ook de politieke druk en het belang van het verenigingsleven kwam sterk naar voor.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Bernard Hubeau reageert op de interpretatie van het begrip 'resultaatsverbintenis'. Men kan de resultaatsverbintenis zien op twee niveaus: enerzijds de verbintenis van de overheid om x-aantal woningen te bouwen, een woonvoorraad aan te leggen en anderzijds het individuele recht op een woning.

Paul Trigalet vindt een belangrijke reflectie van het 'comité de suivi' dat men niet enkel plannen moet maken, maar dat men ook in de diepte moet werken door een verantwoordelijke aan te duiden en een contingent van woningen aan te leggen.

Isabelle Meerhaeghe gaat akkoord dat de meest aangewezen bevoegde overheid het geweest is. Ze wijst op de grote verschillen, soms zelfs willekeur, tussen gemeentes, bv. in hun aanpak van permanente bewoning op toeristische terreinen of in de toepassing van de wet-Tobback.

Ze is eerder huiverigachtig voor een doelgroepenbeleid. Wanneer men criteria gaat vastleggen, loopt men steeds het risico dat er mensen uit de boot vallen.

Ze wijst ook op het belang van solidariteit. Natuurlijk willen we het recht op eigendom niet in vraag stellen. Maar desalniettemin kunnen we niet enkel op de overheid rekenen. De nood is zo hoog dat er ook solidariteit nodig is vanuit de privé.

Voor wat de institutionele context betreft, vindt **Dorien Van Cauwenberge** het interessant dat men in Frankrijk voor een intergemeentelijke werking heeft gekozen. In Vlaanderen is er echter veel versnippering. De werkingsgebieden van CAW's, SVK's, enzovoort overlappen niet altijd. Dit maakt het ongetwijfeld moeilijk om het juiste niveau te vinden.

Voor de kwestie van de doelgroep, is het voor Dorien Van Cauwenberge belangrijk om te bepalen wat het voornaamste doel is of zou moeten zijn van de sociale huisvesting. Blijft men opteren voor de sociale mix of legt men meer de focus op de functie als sociaal vangnet.

Het Schotse systeem is voor haar inspirerend in functie van de juridische verankering die ze hebben gegeven aan hun woonbeleid. Het feit dat er niet meer uitgebreid wordt gepeild naar het hoe en waarom iemand dakloos is, maar dat men gewoon is gegaan naar de eenvoudige vraag "Ben je dakloos: ja of nee?". Indien ja, dan wordt er huisvesting gezocht. Dit zorgt ervoor dat minder energie moet gestoken worden in de administratieve afhandeling en meer energie kan gaan naar de zoektocht naar huisvesting.

Frederik Evers duidt aan dat er weinig zicht is op wat de huurwetgeving als resultaat heeft. Het overgrote deel van de rechtspraak gaat over wanbetalingen. De verzoening heeft meestal tot resultaat dat men overgaat tot afbetalingsregelingen. Het systeem van de verplichte verzoening liep niet echt vlot. Misschien is het moment daar om eens een studie te maken over de praktijk bij vrederechters in huurzaken.

Evers wijst ook op het leegstandprobleem. Een mogelijke oplossing zou zijn om de eigenaars te verplichten om te renoveren of anders te verkopen aan de overheid.

Verder zou werk gemaakt moeten worden van een systeem van huursubsidies, gekoppeld aan het bepalen/regelen van de huurprijzen.

Tom Vandromme merkt op dat bij de afbakening van doelgroepen niet altijd rekening wordt gehouden met (demografische) wijzigingen, bv. nieuw samengestelde gezinnen, buitenlandse arbeidskrachten, studenten, zorgbehoevenden, ... Het woonbeleid zou hier meer op afgestemd moeten worden. Bovendien is er nog steeds onvoldoende woonaanbod. Met de invoering van het decreet gronden en pandenbeleid is een kans gemist om iets te doen aan de leegstand.

Tot slot wijst Tom Vandromme ook op het belang van de private sector. Men zal immers nooit voldoende sociale woningen kunnen voorzien om de behoeften te dekken.

Beatrice Laloux beaamt het belang van de privé-sector. 70% van de mensen is eigenaar van het huis waarin hij/zij woont en 22% huurt op de privé-markt. Een eigenaar heeft volgens haar de verantwoordelijkheid om zijn eigendom te (laten) bewonen. Maar een eigenaar heeft ook het recht om een opbrengst te hebben van zijn eigendom. Ze is zeer sceptisch over een controle van de huurprijzen. Ze verwijst naar de situatie in Portugal waar men door het blokkeren van de huurprijzen soms een woonst moet verhuren voor de prijs van twee koppen koffie.

Beatrice Laloux betreurt dat in de woonraden steeds ongeveer 4/5 van de mensen rond de tafel vertegenwoordigers zijn van de publieke sector, terwijl de privé-sector zo'n belangrijke speler is.

Bernard Lacharme heeft de indruk dat de Belgische context zeer nauw aanleunt bij de Franse context. Hij benadrukt dat de complexiteit van de institutionele context juist een extra argument is om het recht 'inroepbaar' te maken.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

De politiek verliest volgens Lacharme de basisrechten soms uit het oog. Er is meer en meer ongelijkheid. Thuisloosheid wordt deels veroorzaakt door lage inkomens, maar niet uitsluitend. Er spelen ook andere factoren een rol, zoals bv. speculatie door immobiliënkantoren.

De overheid kan maar optreden als er ook een kader voor wordt gecreëerd.

Lacharme reageert nog op de opmerking van Nicolas Bernard die zich verbaasde over het feit dat de invoering van de DALO-wet in Frankrijk zo snel ging. Lacharme was hier zelf niet blij mee. Het was zeker niet het voorstel van het Haut Comité om de wet op enkele maanden te laten goedkeuren. Zij hadden voorgesteld om hier toch een jaar voor uit te trekken. Dit zou toegelaten hebben om een breder debat (ook maatschappelijk) te voeren.

Robert Aldridge duidt de beslissing om eerst specifiek en uitsluitend rond de 'homeless' te werken in plaats van een algemeen recht op wonen voorop te stellen. Men wilde zo concreet mogelijk werken en verschillende actoren samenbrengen rond een gemeenschappelijk doel, vooral ook vanuit een pragmatisch oogpunt.

Ook in Schotland speelt de privé-markt een belangrijke rol. De sociale huisvesting bestaat ongeveer 25%, de rest is privé. Wanneer een privé-eigenaar huurinkomsten ontvangt, moet daar ook tegenover staan dat zijn woning aan zekere criteria voldoet.

Naar aanleiding van de discussie over intentionaliteit wijst Aldridge er op dat wanneer mensen de huishuur niet betalen, dit meestal veroorzaakt wordt door schuldenproblematieken. Mensen nemen zelden zomaar de beslissing om geen huur te betalen.

Er is veel gezegd over het tekort aan woningen. Voor hem is het belangrijk dat men eerst een doelstelling vooropstelt en dan bepaalt hoe veel woningen daarvoor nodig zijn. (in plaats van andersom: pragmatisch bekijken wat gedaan kan worden met het bestaande woningpark)

Nicolas Bernard komt terug op de kwestie van het inkomen dat mensen soms niet toelaat om aan huisvesting te geraken. Een van de resultaten van een Belgische DALO zou volgens hem ook kunnen zijn om mensen een budget toe te kennen waarmee ze in de privé-sector kunnen huren. Het hoeft niet noodzakelijk beperkt te blijven tot toewijzing van sociale woningen.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

Betreffende de institutionele context hoorde **Gunter Maes** wat wantrouwen t.o.v. het lokale niveau. Dit is niet steeds terecht. Er zijn uiteraard verschillen van gemeente tot gemeente, maar het is een interessant niveau omdat het toch zeer dicht bij de burger staat.

Gunter Maes beaamt ook de rol van de private huurmarkt. De verantwoordelijkheid voor de realisatie van artikel 23 ligt bij de hele samenleving.

BIJLAGE: RECHT OP HUISVESTING EN RECENTE EVOLUTIES IN DE AUTONOME REGIO'S VAN SPANJE

Door Guillem Fernàndez. Associació ProHabitatge. Verslaggever in Spanje van Housing Rights Watch en lid van de deskundigengroep rond het recht op huisvesting van FEANTSA.

KORTE INHOUD

Deze tekst wil een korte omschrijving geven van de laatste wettelijke ontwikkelingen rond het recht op huisvesting, en in welke mate dit recht afdwingbaar wordt in de verschillende Spaanse autonome regio's. Het is dus niet de bedoeling om de juridische maatregelen en rechtsvormen daar overal te gaan analyseren, maar wel om aan te tonen hoe scherp het debat rond huisvesting als een programmatisch of een subjectief recht in Spanje wordt gevoerd, en hoe ingezette middelen en minimumresultaten tegen elkaar worden afgewogen. Dit artikel stelt dat huisvesting in Spanje een echt grondwettelijk recht vormt dat subjectief afhangt van de middelen en juridisch afdwingbaar is. Wel is het belangrijk en noodzakelijk dat de wetgever, om dit recht effectief uit te bouwen, in de vaststelling van de minimumresultaten zijn rol opneemt.

1. INTERPRETATIES VAN HET RECHT OP HUISVESTING IN SPANJE

Spanje heeft twee duidelijke manieren om de uitbouw van het recht op huisvesting conform artikel 47 van de Spaanse grondwet (CE) te interpreteren.

"Alle Spanjaarden hebben het recht om over een behoorlijke en geschikte woning te beschikken. De overheidsinstanties voorzien in de vereiste voorwaarden en leggen de desbetreffende normen vast om dit recht tot uitvoering te brengen. Daarom, om speculatie te vermijden, leggen zij in lijn met het algemeen belang het grondgebruik vast. De gemeenschap deelt in de meerwaarde die voortkomt uit door overheidsinstanties doorgevoerde stedenbouwkundige maatregelen."

Voor een eerste (beperkte en letterlijke) interpretatie van artikel 47 verwijzen we naar hoofdstuk III "Over de leidraden van het sociaal en economisch beleid" onder titel I van "Over de fundamentele rechten en plichten" van de Spaanse grondwet. De artikelen onder hoofdstuk III zijn in hoge mate programmatisch en richtinggevend voor overheidsinstanties, maar geven geen rechtstreekse aanzet tot enigerlei subjectief recht of om rechten onmiddellijk geldend te maken. Het is dus moeilijk om een afweging te maken van echt subjectieve rechten, aangezien deze individuen rechtstreeks geen macht geven om tegen de staat actie te ondernemen. Daarom is het recht op huisvesting iets wat er eigenlijk nog zit aan te komen¹² omdat dit zich momenteel niet

¹² Álvarez, E. (1998): *El Régimen político español*, Editorial Tecnos

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting

als een echt subjectief recht profileert en rechthebbenden geen actie laat ondernemen om effectief een behoorlijke en geschikte woning te verkrijgen. Daarbovenop komt dat, met de structuur zoals die in de Spaanse grondwet is omschreven, men zich op de rechten in hoofdstuk III titel I "enkel kan beroepen voor een gewone rechter, zoals voorzien in de wetgeving die deze rechten uitbouwt" (art. 53.3 CE). Op basis van deze interpretatie kunnen burgers hun recht op grond van artikel 47 CE niet rechtstreeks opeisen, tenzij dit wettelijk wordt bepaald.

De tweede interpretatie stelt dat het volgens artikel 53.3 CE niet nodig is om te wachten tot artikel 47 in regelgeving wordt omgezet, waardoor men er te allen tijde en in elk rechtsgeding naar zou kunnen verwijzen. Wat de gevolgen zouden zijn voor het recht op huisvesting, valt immers direct af te leiden uit de tekst van de grondwet¹³ die in artikel 53.2 CE¹⁴ de mogelijkheid biedt om voor het Grondwettelijk Hof een verzoek tot bescherming in te dienen, gesteld dat bepaalde rechten worden geschonden, zoals het recht op gelijkheid (art. 14 CE) of normen die onlosmakelijk verbonden zijn met huisvesting, bijvoorbeeld het recht op fysieke en morele integriteit, (art.15 CE) of het recht op privacy binnen het eigen en het familiale leven (art.18.1 CE). Door de grondwet "evolutief en systematisch" te interpreteren kan men het recht op huisvesting dus als een fundamenteel recht gaan zien, en ook oordelen dat artikel 47 CE systematisch moet worden gekoppeld aan andere grondwettelijke vereisten, bijvoorbeeld de hierboven aangehaalde normen of de vrijheid van vestiging (art. 19 CE), of het recht op voldoende middelen (art. 45), op gezondheid (art. 43 CE) of op onderwijs (art. 27 CE). Ook is het mogelijk om artikel 47 uit te bouwen op grond van het sociale aspect van artikel 1.1 CE, dat stelt dat Spanje een "sociale en democratische rechtsstaat" is, of via artikel 40 CE inzake de plicht van overheidsinstanties om naar een meer rechtvaardige inkomstenverdeling te streven, aangezien dit de mogelijkheid geeft om begunstigen van door de overheid verstrekte prestaties, goederen en diensten omtrent huisvesting te identificeren, artikel 48 CE dat verband houdt met de plicht vanwege overheidsinstanties om jongeren (een van de zwaarst getroffen groepen door de dynamiek op de woningenmarkt) politiek, sociaal, economisch en cultureel gezien te helpen ontwikkelen, en art. 49 CE betreffende de integratie van mindervalide personen of art. 50 CE dat het welzijn van mensen van de derde leeftijd wil vrijwaren door een sociale dienstverlening uit te bouwen die aandacht besteedt aan de specifieke problemen rond gezondheid, huisvesting, cultuur en vrije tijd¹⁵. Deze rechten vormen de basis waarop het respect voor de menselijke waarde en het vrij ontwikkelen van de persoonlijkheid is gestoeld. Ze zijn als dusdanig voor een rechter opeisbaar en kunnen ook dienen als mechanisme om te eisen dat de overheidsinstanties een basisprestatie die huisvesting is effectief voor de burgers zouden leveren.

Zoals we dus hebben gezien, voorziet artikel 47 CE het volgende: "De overheidsinstanties dragen bij tot de vereiste voorwaarden en leggen de

¹³ Ponce, J. & Sibina, D. (2008): *El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. Marcial Pons, Madrid.

¹⁴53.2CE. Elke burger kan zich voor een gewone rechter beroepen op de in artikel 14 (...) opgenomen rechten en vrijheden, daarbij gebruikmakend van een procedure op basis van de voorkeurs- en spoedbeginselen en, in voorkomend geval, via het verzoek tot bescherming voor het Grondwettelijk Hof (...)

¹⁵ Burón, J. (2006): *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Nummer 230, 2006, blz. 163-205

desbetreffende normen vast om dit recht tot uitvoering te brengen". Daarmee creëren ze ongetwijfeld enkele verplichtingen die de overheden in de uitbouw van het recht op huisvesting in Spanje moeten nakomen. Dit betekent dat, indien men vindt dat iedereen het recht heeft op geschikte huisvesting, de staat beleidsmaatregelen moet uitvoeren die zij nodig acht om iedereen minstens ten volle van dit recht te laten genieten. Dergelijke "positieve actie" houdt wel in dat de prestatie die van de overheidsinstanties mag worden geëist, aan de 'activiteit' (ingezette middelen) en niet aan het 'resultaat' kan worden afgemeten. Deze moeten aldus alle beschikbare middelen inzetten om bepaalde doelstellingen te bereiken, maar daarom niet onmiddellijk woningen kunnen voorzien. In een vonnis van 9 mei 1986 stelde het Hoogerechtshof dat artikel 49 CE (betreffende het beleid inzake preventie, behandeling, herstel en integratie van wat men fysiek, gevoelsmatig en psychisch heeft verloren) "hoewel dit is ingedeeld onder de rubriek << met de leidraden van het sociaal en economisch beleid>>, geen louter programmatische norm is die politiek gezien dode letter blijft of de steriele semantiek van een redevoering hanteert (...). Dat artikel 49 heeft daarmee, net als de andere artikelen onder diezelfde rubriek (waartoe ook art. 47 hoort inzake het recht op toegang tot huisvesting) en alle artikelen van de grondwet, bindende waarde en legt de overheidsinstanties op om ze, elk op hun eigen domein, op efficiënte wijze operationeel te maken". Aangaande artikel 47 CE oordeelt het Hoogerechtshof door het vonnis van 18 februari 2002 dat dit artikel "een sociaal recht of recht op prestaties instelt waarin bijgevolg de staat sociaal-economisch moet interveniëren en waartoe de overheidsinstanties met het oog op echte gelijkheid moeten bijdragen". Juridisch gesproken is er dus geen enkele twijfel over de verplichtingen die in het kader van het huisvestingsbeleid aan de overheidsinstanties worden overgedragen. Zoals blijkt uit het verslag van de VN-rapporteur 16 is men er in Spanje niet in geslaagd om de drie duidelijk positieve opdrachten (subsidiëren, bevorderen en waarborgen van het recht op huisvesting) die zijn af te leiden uit artikel 47 CE uit te voeren. Evenmin heeft Spanje het verbod om dit recht te schenden, kunnen respecteren. Dit heeft vooral te maken met het feit dat er niet aan de "vereiste voorwaarden" of "pertinente normen" is gewerkt, en dat "speculaties" niet konden worden vermeden. Al deze factoren hebben het moeilijk gemaakt om het recht op een behoorlijke en geschikte woning voor een groot deel van de bevolking "tot uitvoering te brengen"¹⁷. Overheidsinstanties binnen de Spaanse staatsstructuur zijn in deze zin verplicht om alle vereiste maatregelen (wetten, decreten of plannen van woningen) te nemen om het recht op huisvesting te vrijwaren of bevorderen (verplicht ingezette middelen). Dit betekent niet dat de staat verplicht wordt om een bepaalde persoon een woning te geven. Wel dat indien deze overheidsmaatregelen niet worden uitgevoerd, ze de toepassing van het recht niet ondersteunen of zelfs bemoeilijken, en uiteindelijk een reële mogelijkheid daartoe in de kiem smoren¹⁸, men dit met het oog op een eerlijke rechtsbedeling (als subjectief

¹⁶ Kothari, M. Verslag van de speciaal rapporteur inzake geschikte huisvesting als basisvoorwaarde voor het recht op een aanvaardbare levensstandaard. Advance Edited Version. A/HRC/7/16/Add.2. VN.7 februari 2008.

¹⁷ Fernández, G (2008) "Awaiting the Spanish miracle: Reflections regarding the United Nations report visit". Homeless in Europe. FEANTSA

¹⁸ Ponce, J (2002). Poder local y guetos urbanos. Las relaciones entre el Derecho urbanístico la segregación espacial y la sostenibilidad social. Ministerio administraciones públicas. Fundacio Carles Pi i Sunyer.

recht) bij een rechter aanhangig kan maken. In Spanje bestaat er met andere woorden een individueel recht dat voor de uitvoering ervan voldoende door de bevoegde overheidsinstanties moet worden georganiseerd en geprogrammeerd¹⁹.

2. HET RECHT OP HUISVESTING IN DE AUTONOME REGIO'S

Tot dusver hebben wij ons geconcentreerd op de Staat en haar mogelijkheden (en verantwoordelijkheden) om het recht op huisvesting ten uitvoering te brengen. Dit kan contradictorisch lijken, aangezien artikel 148.3 CE duidelijk stelt dat het de bevoegdheid is van de autonome regio's om "de ruimtelijke en stedelijke ordening en de huisvesting op zich te nemen". Een eerste conclusie is dus dat het door de administratieve organisatie van Spanje als land, met een federale, regionale en gemeentelijke overheden die bevoegdheden delen, moeilijk is om vast te stellen wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor het feit dat het recht op huisvesting niet wordt nagekomen.

2.1. RECHT OP HUISVESTING EN AUTONOMIESTATUTEN

Wij hebben de afgelopen jaren meegewerkt aan het herdefiniëren van enkele autonomiestatuten en hebben zo het recht op huisvesting herdacht opdat het een stevigere link zou krijgen met de overheidsinstanties. Het is immers niet enkel een leidraad voor het sociaal en economisch beleid ingesteld, maar het is in het hoofdstuk met rechten en plichten opgenomen waardoor het makkelijker als subjectief recht afdwingbaar wordt. Dit is het geval voor het autonomiestatuut van Catalonië (EAC, artikel 2620), het autonomiestatuut van Andalusië (EAA, artikel 2521), het autonomiestatuut van de Balearen (EAB, artikel 2222) en het autonomiestatuut van de regio Valencia (EAV, artikel 1623). Andere statuten hebben het recht op huisvesting uitsluitend als een leidraad voor het economisch en sociaal beleid beschouwd, zoals het autonomiestatuut van Aragón (EAAr, artikel 2724) en het statuut van Castilië en

¹⁹ López, F. (2010). Construyendo el derecho a la vivienda. Marcial Pons

²⁰ Artikel 26. Rechten inzake huisvesting. Mensen die over onvoldoende middelen beschikken, hebben recht op een behoorlijke woning, waarvoor de overheid bij wet een systeem van maatregelen moet instellen dat dit recht kan waarborgen, onder de door de wet vastgestelde voorwaarden.

²¹ Artikel 25. Huisvesting. Ten behoeve van het grondwettelijk recht op een behoorlijke en geschikte woning zijn de overheidsinstanties verplicht om aan openbare huisvesting te werken. De wet regelt de toegang daartoe op basis van gelijkheid, en de steunmaatregelen om dit te bevorderen

²² Artikel 22. Recht op toegang tot een behoorlijke woning. De overheden van de Balearen staan borg voor het recht dat hun burgers hebben op toegang tot een behoorlijke woning. Bij wet worden de steunmaatregelen vastgelegd om dit recht te bevorderen, in het bijzonder ten behoeve van jongeren, mensen zonder inkomsten, mishandelde vrouwen, personen die afhankelijk zijn of wier toestand rechtvaardigt dat zij hulp zouden krijgen.

²³ Art. 16. De Generalitat staat borg voor het recht dat haar burgers hebben op toegang tot een behoorlijke woning. Bij wet worden de steunmaatregelen vastgelegd om dit recht te bevorderen, in het bijzonder ten behoeve van jongeren, mensen zonder inkomsten, mishandelde vrouwen, mindervaliden en personen wier toestand rechtvaardigt dat zij hulp zouden krijgen.

²⁴ Artikel 27. Huisvesting. De overheidsinstanties van de autonome regio zullen efficiënt meewerken aan de toepassing van de recht op een behoorlijke woning, door deze middels een huur- of koopovereenkomst ter beschikking te stellen, door rationeel gebruik van de grond en door bevordering van openbare en gesubsidieerde huisvesting, met vooral aandacht voor jongeren en behoeftigen.

León (EACL art.16.1425). Enkel Catalonië (artikel 26 en 4726) en Andalusië (artikel 25 en 37.2227) hebben er een dubbele interpretatie aan gegeven (als recht en leidraad). Welke gevolgen kan deze situatie hebben voor de afdwingbaarheid of bescherming van het recht op huisvesting? Op dit ogenblik ligt nog niet vast wat dit kan betekenen voor de uitbouw van het recht op huisvesting in de Spaanse Staat. Wel is het zo dat de burgers van de vier regio's die dit recht in het hoofdstuk met rechten en plichten hebben opgenomen, kunnen rekenen op een subjectief recht op huisvesting. Daarvoor staan de respectieve voorschriften borg, die mochten zij door de uitvoerende macht niet worden toegepast, wel zonder ruimte voor interpretatie door de bevoegde rechtbanken²⁸ kunnen worden gevrijwaard. Wat er in Catalonië is gebeurd, waar er verschillende beschermingsniveaus zijn voorzien, is wellicht een goed voorbeeld van hoever bescherming kan gaan. In deze zin kunnen we voor wat betreft het recht op huisvesting stellen dat de aard van het subjectieve recht duidelijk blijkt in de nieuwe autonomiestatuten, die de regionale overheden verplichten om meer middelen in te zetten. In elk geval in het bijna zover dat elke autonome regio, in functie van de ontwikkeling van de voorschriften en wetten inzake huisvesting, "niet enkel minimale middelen moet inzetten, maar ook minimumresultaten moet realiseren²⁹". Daarvoor is het absoluut noodzakelijk dat de inhoud gekend is van de verschillende huisvestingswetten die recent in Spanje zijn uitgevaardigd.

2.2. VERDERE UITBOUW VAN HET RECHT OP HUISVESTING IN DE AUTONOME REGIO'S

De laatste jaren zien we hoe de autonome regio's op basis van artikel 47 CE een regelgeving aan het uitbouwen zijn, waardoor het recht op huisvesting verder uitgediept geraakt. Catalonië was de eerste deelstaat die symbolisch het concept recht op huisvesting in de titel van haar wet opnam. Daarna volgde Navarra met Wet 9/2008 van 30 mei inzake het recht op huisvesting³⁰. Met het Wetsontwerp inzake waarborging van het burgerrecht op een geschikte woning trachtte de regering van het Baskenland dezelfde weg op te gaan. Het voorstel werd nooit gestemd, en in plaats daarvan kwam Wet 1/2010 van 8 maart tot regeling van het recht op huisvesting in Andalusië. Als laatste element is er nog de zopas goedgekeurde Wet 9/2010 van 30 augustus inzake het recht op huisvesting van de regio Castilië en León, en zien we ook de goedkeuring van de Wet tot waarborging van de toegang tot huisvesting in Castilië

²⁵ Artikel 16.14. Alle inwoners van Castilië en León op basis van gelijkheid toegang bieden tot een geschikte woning, door gronden beschikbaar te stellen en openbare en beschermde huisvesting te bevorderen, met vooral aandacht voor sociaal achtergestelde groepen

²⁶ Artikel 47. Huisvesting. De overheidsinstanties moeten de toegang tot huisvesting stimuleren door gronden beschikbaar te stellen en openbare en beschermde huisvesting te bevorderen, met vooral aandacht voor jongeren en behoeftigen.

²⁷ 37.22. Rationeel gebruik van de grond, door alle vereiste maatregelen te nemen om speculatie te vermijden en vooral de toegang tot beschermde woningen voor achtergestelde groepen te bevorderen.

²⁸ López, F. (2010). Construyendo el derecho a la vivienda. Marcial Pons

²⁹ Burón, J (2009) "Instrumentos de políticas de suelo y vivienda en derecho comparado autonómico español; especial referencia al modelo vasco"

³⁰ Hoewel Navarra in mei 2010 Wet 10/2010 inzake het recht op huisvesting heeft aangenomen, was de bedoeling hier verschillende maatregelen bij elkaar te brengen die het recht beter moesten kunnen waarborgen.

- La Mancha tegemoet. Hoewel in deze wet niet de term 'recht' wordt gebruikt, werpt ze mogelijk wel een nieuw licht op de materie. Het dient gezegd dat deze regelgeving niet uit het niets komt. Dat de overheid immers meer diende tussenbeide te komen in de huisvestingssector als gevolg van de inflatiewoede heeft de verschillende instanties ertoe verplicht wetgevende oplossingen te vinden om over betaalbare huisvesting te kunnen beschikken. Voorbeelden daarvan waren Wet 35/2002, die een verplichte reserve wilde aanleggen van gronden voor huisvesting in publiek bezit, verdeeld over verschillende gemeenten, Wet 2/2006 van het Baskenland van 30 juni inzake gronden en verkaveling die een verplichte minimumdienst voorziet voor gemeenten van minstens 20.000 inwoners, Wet 6/2008 van Galicië van 19 juni inzake dringende maatregelen omtrent huisvesting en gronden, tot wijziging van Wet 9/2002, die in Galicië een regionaal netwerk opricht met gronden bedoeld voor openbare huisvesting, als aanvulling op de reserves voor gesubsidieerde woningen.

2.2.1 Catalonië effent de weg naar een recht op huisvesting

De Catalaanse wet 18/2007 inzake het recht op huisvesting (LDCV) geeft geen wettelijke garanties dat iemand toegang krijgt tot huisvesting, maar legt wel echte minimumresultaten vast die een sociaal huisvestingsbeleid zou moeten realiseren. Artikel 6 van deze wet (LDCV) definieert de "publieke actie" op het vlak van huisvesting, zodat er beroep kan worden aangetekend tegen foutieve behandelingen die zich op dit domein kunnen voordoen. Het artikel stelt dat "alle burgers, in toepassing van de publieke actie inzake huisvesting, van de administratieve organen en op basis van het bestuursprocesrecht kunnen eisen dat de huisvestingswetgeving en de voorzieningen en maatregelen voor huisvesting die in het kader van ruimtelijke ordening werden genomen, worden toegepast". Ook belangrijk aan de wet is dat ze het woningaanbod voor een sociaal beleid beschouwt als een "dienst van algemeen belang" (art. 4 LDVC31). Ze laat immers art. 30 van het autonomiestatuut van Catalonië toepassen, dat het recht omvat op toegang tot overheidsdiensten en een vlotte behandeling³² van de vraag naar huisvesting en ook algemeen inzet op de uitwerking van een woningbestand om de huisvestingsnoden van burgers die op zoek zijn naar een woonst in te vullen. Stedelijke solidariteit (art 73 en vlg. LDVC) is daarbij een concept dat inhoudt dat gemeenten met meer dan 5.000 inwoners op een termijn van 20 jaar over

³¹ Artikel 4.1 van de Catalaanse wet inzake het recht op huisvesting erkent de noodzaak om een overheidsdienst "van algemeen belang" uit te werken, die als volgt betaalbare huisvesting voorziet: "alle activiteiten om huisvesting te verstrekken die in het kader van een sociaal beleid een dienst van algemeen belang vormt, met de bedoeling om alle burgers een behoorlijke en geschikte woning aan te bieden".

³² Artikel 30. Recht op toegang tot overheidsdiensten en tot een vlotte behandeling.

1. Iedereen heeft op basis van gelijkheid recht om gebruik te maken van de overheidsdiensten en de financiële diensten van algemeen belang. De overheden dienen de toegangsvoorwaarden en kwaliteitsnormen van deze diensten los van hun prestatieregeling vast te leggen. 2. Iedereen heeft het recht om op onpartijdige en objectieve manier door de overheidsinstanties van Catalonië te worden geholpen, waarbij hun inzet in verhouding moet zijn tot de doelstellingen die daarvoor als rechtvaardiging dienen. 3. De wetgeving moet de voorwaarden tot uitvoering bepalen en de rechten waarborgen vermeld in punt 1 en 2. Verder dient ze vast te stellen in welke gevallen de overheden van Catalonië en de daarvan afhankelijke overheidsdiensten een handvest van rechten voor begunstigden en plichten voor dienstverleners moeten goedkeuren.

een woningbestand voor sociale doeleinden³³ van minstens 15% van het totale aantal woningen als hoofdverblijfplaats op de markt moeten beschikken. Bovendien doet men elke vijf jaar een voortgangscontrole, wat betekent dat de inzet van middelen door overheidsinstanties ook echt tot resultaten moet leiden. Deze “doelstelling” van stedelijke solidariteit werd rechtstreeks ontleend aan de Franse Loi sur la solidarité et le renouvellement urbains n° 2000 - 1208 die in artikel 55 stelt dat het aantal sociale woningen binnen 20 jaar 20% van de woningen als hoofdverblijfplaats moet bedragen. Wellicht zit het grootste verschil tussen de Catalaanse en de Franse regelgeving hem in de grootstedelijke context (in het eerste geval volledig afwezig) en in het feit dat Frankrijk bij nalatigheid een systeem van bestraffing voorziet en de Catalaanse wet verwijst naar een decreet dat nog moet worden uitgewerkt. Opvallend onder de concepten en technieken die de wet in Catalonië ontwikkelt, zijn de bijzondere reservequota (Contingentes Especiales de Reserva) in door de overheid opgezette bevorderingscampagnes, die voorrang geven aan weinig mobiele mensen die in sociale uitsluiting dreigen te vervallen en vrouwen die het slachtoffer zijn van geweld door mannen. Deze quota mogen conform art. 99.4 LDVC niet minder dan 10% van het totale aantal woningen bedragen. Ook het vermelden waard is dat een Spaans huisvestingsreglement voor het eerst de EU-richtlijnen tegen discriminatie integreert en een omschrijving geeft van directe en indirecte discriminatie op de woningmarkt en wat het betekent om uit zijn huis te worden gepest (residential harassment). Ook geeft het aan welke beschermende maatregelen de overheid moet nemen (artikel 45 – 48 LDVC) en voorziet het in de ontwikkeling van een sanctiesysteem voor gevallen van discriminatie. De wet heeft dus de weg geëffend naar de zogenaamde “Sociale huisvestingsprogramma's” die in het Catalaanse huisvestingsplan 2009 – 2012 afzonderlijk aan bod komen. Daartoe kwamen er voor het eerst sinds 2004 in Spanje hulplijnen om de huur te kunnen betalen, werd er bemiddeld rond sociale huur, kreeg de overheid leegstaande woningen ter beschikking om deze sociaal te verhuren en werden er integratiehuizen en opvangmogelijkheden ingericht om situaties de baas te kunnen in het kader van het daklozenprobleem, dat voor het eerst in Spanje in een wet rond huisvesting (art.3 m LDVC) is beschreven.

2.2.2 Andalusië – eerst de verrassing dan de ontgoocheling

Toen de Wet tot regeling van het recht op huisvesting in Andalusië (LRDVA) werd goedgekeurd, werd in de media de indruk gewekt alsof voortaan iedereen een woning zou krijgen (waarbij de lokale overheid een resultaatsverbintenis opgelegd krijgt). Maar uit de analyse blijkt dat men wetgevend stappen zet om de afdwingbaarheid als

³³ Art. 74 LDVC beschrijft sociale woningen als “alle woningen die onder een van de beschermingsmodaliteiten vallen conform de momenteel geldende wet of huisvestingsplannen en – programma's, naast de woningen met een officiële koop- of huurbescherming of met andere gebruiksoverdrachten, mogelijk inclusief woningen in publiek bezit, woningen beheerd door de overheid, opvangmogelijkheden voor asielzoekers, woningen toegekend aan de overheid, integratiehuizen, woningen in gemeenschappelijk bezit, private huurwoningen beheerd door sociale bemiddelingsnetwerken, private huurwoningen met contracten van onbepaalde duur, woningen die in ruil voor onderhoud gratis ter beschikking worden gesteld (masovería urbana), woningen van bedrijven voor hun werknemers en andere woningen die door openbare exploitanten worden gerenoveerd, met een prijs tussen die van een woning met officiële bescherming en een op de vrije markt, maar die zich niet door de regels van de vrije markt laten leiden”

subjectief recht uit te werken, gezien hun verband met het autonomiestatuut in Andalusië. Daar wordt het grondwettelijke mandaat dat de overheidsinstanties krijgen, nl. "de vereiste voorwaarden te scheppen" om het recht op huisvesting toe te passen, in veel duidelijker bewoordingen omschreven, krijgt het inhoudelijk stimulansen en wordt het gekoppeld aan het beginsel van gelijkheid van toegang tot huisvesting, middels artikel 25 en 37.1.22 EAA. Maar de LRDVA stelt op geen enkel ogenblik een resultaatsverbintenis voor de overheden in Andalusië voorop en ontkracht daarmee de berichten die vele media hebben gebracht. Meer bepaald titel V over de Waarborgen voor het recht op huisvesting in Andalusië geeft aan welke middelen moeten worden ingezet (art. 21 LRDVA), met een verplichting om te voorzien in de financiële middelen ter bevordering van het recht op huisvesting (art.22 LRDVA), een systeem voor bijstand aan gemeentebesturen en ook om de gemeentelijke openbare registers met kandidaten voor gesubsidieerde huisvesting (art.23 LRDVA) op te stellen en bij te houden, maar vooral omdat men zag dat de juridische bescherming van de rechten uitgaat van de mogelijkheid om van overheden te eisen dat zij aan de bij wet vastgestelde verplichtingen voldoen, door van de desbetreffende gemeentelijke administratie te verlangen dat zij het gemeentelijk plan voor huisvesting en grond goedkeurt en zich actief inzet voor de uitvoering van het geplande en goedgekeurde programma (art.24 LRDVA³⁴). Artikel 7 LRDVA bepaalt dat personen die hun recht willen uitoefenen, volgens de vereisten in art. 5 LRDVA³⁵ dienen ingeschreven te zijn in het register van kandidaten, waarbij het belangrijk is te weten dat eventuele begunstigden van huurwoningen bedoeld voor sociale integratie zich als dusdanig moeten kunnen opgeven via de dienovereenkomstige sociale diensten van de gemeentebesturen. Deze wet biedt met andere woorden juridische bescherming voor het recht van burgers om van de overheden in Andalusië te eisen dat zij wat betreft huisvesting aan hun verplichtingen voldoen, wat blijkt uit de goedkeuring en uitvoering van de huisvestingsplannen. In tegenstelling tot de stedelijke solidariteit in Catalonië worden hier geen concrete doelstellingen geformuleerd. Een burger in Andalusië die dus gebruik wil maken van zijn recht op behoorlijke huisvesting, baseert zijn eis op artikel 47 CE, artikel 25, 37.22 en 56 van het EAA en de LRDVA en moet een analyse maken van het verkavelingsplan van de gemeente, van het plan van de woning (indien hij

³⁴ Artikel 24. Juridische bescherming van de rechten.1. De rechthebbenden die voldoen aan de voorwaarden in artikel 5 van deze wet kunnen van de overheden eisen dat zij voldoen aan de verplichtingen gekoppeld aan het recht op een behoorlijke en geschikte woning, onder de in onderhavige wet vooropgestelde omstandigheden, door uitvoering van de acties vereist in overeenstemming met de procedures tot vaststelling van de procedurewetten van de staat. 2. Zij die na afloop van de termijn vastgesteld in het tweede, definitieve voorschrift van deze wet aantonen rechtmatig belanghebbend te zijn, kunnen van de desbetreffende gemeentelijke administratie verlangen dat zij het gemeentelijk plan voor huisvesting en grond goedkeurt en zich actief inzet voor de uitvoering van het geplande en goedgekeurde programma dat daarin wordt voorzien.

³⁵ Artikel 5. Voorwaarden tot uitvoering. De overheden van Andalusië moeten binnen hun bevoegdheidsdomein en aan de hand van de met deze wet aangereikte instrumenten en maatregelen het recht op huisvesting doen gelden van diegenen die binnen het wettelijk vastgestelde kader aan volgende vereisten voldoen:

- Niet beschikken over voldoende financiële middelen die hen, in combinatie met die van hun andere gezinsleden, in staat stellen om in de eigen gemeente op de vrije markt een woning te vinden.
- In de gemeente van de autonome regio Andalusië minstens drie jaar als inwoner zijn ingeschreven in het gemeentelijk openbaar register met kandidaten voor beschermde huisvesting, behalve in gevallen waarbij het gemeentebestuur om een bepaalde reden een kortere inschrijvingsperiode vereist. Dit alles zonder afbreuk te doen aan de bepalingen in artikel 48.2 van Wet 8/2006 van 24 oktober inzake het statuut van de Andalusiërs in de wereld.
- Niet onbepert eigenaar zijn van een andere beschermde of vrije woning of daarover kunnen beschikken via een levenslang recht op vruchtgebruik, met uitzondering van de wettelijk voorziene gevallen.
- Aantonen dat men zich in een financiële toestand bevindt om een onafhankelijk en voldoende autonoom leven te leiden.
- Ingeschreven staan in het gemeentelijk openbaar register met kandidaten voor beschermde huisvesting, gereguleerd in artikel 16.

daarover beschikt), moet nagaan of er in de gemeente betaalbare woningen te vinden zijn en welke acties de overheidsinstanties hebben ondernomen. Om zijn zaak te bepleiten moet hij aantonen dat zijn recht op een vlotte behandeling is geschonden, hetgeen in combinatie met het recht op huisvesting en het gebrek aan gepaste actie duidelijk moet maken dat hij door een administratieve impasse niet over een woning beschikt. Met zulke eis zal het moeilijk zijn om zijn gelijk te halen. In Catalonië daarentegen heeft de wetgever binnen het concept van de stedelijke solidariteit enkele minimumresultaten voorzien, te behalen op een termijn van 20 jaar en met een vijfjaarlijkse controle. Daardoor kan tegen 2013 de concrete verplichting worden opgelegd om 15% van de in de Catalaanse wet beschreven sociale woningen te realiseren. In Andalusië werkt de wetgever dus aan een subjectief recht, niet op huisvesting maar op een vlotte behandeling van iemands dossier. Omdat er echter geen concrete doelen worden gesteld, dient deze kans zich mogelijk als heel ambigu aan.

2.2.3 Navarra en middelenverbintenis

Sinds mei 2010 is er een Wet 10/2010 van 10 mei inzake het recht op huisvesting in Navarra (LFDVN) die op dezelfde weg voortgaat als Wet 6/2009 van 5 juni inzake dringende maatregelen omtrent verkavelingen en woningen en de basisdoelstellingen van het sociaal pact 2008 – 2011 voor huisvesting in Navarra. Het gaat hem er daarbij vooral om gronden vrij te maken voor nieuwe gesubsidieerde woningen, de cultuur van huren en renoveren te stimuleren, consensus te bereiken met het oog op meer en betere samenwerking tussen de regering van Navarra en de gemeenten en om een antwoord te bieden op de economische crisis in de sector. De memorie van toelichting bij de wet formuleert het als volgt: Navarra is de autonome regio met het hoogste percentage beschermde woningen per inwoner, het is de regio waar het aantal kandidaten per beschermde woning het laagst is van heel het land, waar de grondreserves voor de bouw van beschermde woningen tot de hoogste van het land horen en waar nergens zoveel financiële inspanningen worden gedaan om de renovatie van woningen te stimuleren. Deze wet heeft dus op geen enkel ogenblik de bedoeling om te komen tot een systeem om het recht op huisvesting via resultaatsverbintenis afdwingbaar te maken, maar om meer middelen te laten inzetten zodat de bestaande vraag naar beschermde woningen voor de volle 100 % kan worden ingevuld. Toch zien we in deze wet verschillende maatregelen verschijnen die ook in de regelgeving van het Baskenland en de wet inzake het recht op huisvesting in Catalonië zijn terug te vinden, hoewel er hier anders mee wordt omgesprongen. De specifieke reserves aan beschermde huisvesting voor kwetsbare groepen zijn hier in Navarra bijvoorbeeld duidelijk afgebakend: 3% voor mensen met een ernstige motorische handicap, 3% voor andere mensen met een erkende invaliditeit van 65% of hoger, 3% voor grote gezinnen, 3% voor slachtoffers van terrorisme, 3% voor slachtoffers van geweld tegen vrouwen, een percentage dat bij betere huurcondities zonder de mogelijkheid tot kopen kan toenemen tot 6%, een niet vastgesteld percentage voor hervestigingen binnen de stad en de rest voor mensen die zijn ingeschreven in Navarra, tot er een volledige dekking is en op voorwaarde dat er geen "territoriale" reserve bestaat voor ingeschrevenen die al minstens twee jaar ononderbroken zijn geregistreerd in de gemeente van voorkeur (art.20.3 LFDVN). Deze wet streeft dus een

hoger percentage na dan de 10% reserve voor bijzondere quota en wil inhoudelijk verder gaan dan het aantal doelgroepen dat Catalonië beoogt (art.99.4 LDVC). Daar laat de formulering "bedreigd met sociale uitsluiting" wel meer manoeuvreerruimte om ook andere groeperingen te bedienen die in Navarra niet aan bod komen.

2.2.4 Castilië en León schikt zich naar de realiteit

Op 7 september 2010 werd in het Staatsblad van Castilië en León Wet 9/2010 gepubliceerd van 30 augustus inzake het recht op huisvesting van de regio Castilië en León (LDVCyL). Daarin zijn verschillende voorschriften opgenomen die ook eerder in de huisvestingswetten van Catalonië of van Navarra zijn uitgewerkt. Zo zijn er de maatregelen in verband met de reglementering op beschermde huisvesting of de bescherming van "woningconsumenten" als huurders of kopers. De wet inzake het recht op huisvesting van de regio Castilië en León is in eerste instantie een wet die een basis wil leggen voor een betere toegang tot een behoorlijke en geschikte woning, vertrekkend van de uitvoering van een actief huisvestingsbeleid in coördinatie met alle overheden. Dit geeft aan dat de prioriteit vooral uitgaat naar de verplicht ingezette middelen voor de uitbouw van rechten op huisvesting en dat, volgens deze wet, dit wordt gesystematiseerd aan de hand van afspraken over bevoegdheden voor en planning van huisvesting; de kwaliteit en bewoonbaarheid van de woningen; de bescherming van kopers en huurders; het wettelijke stelsel van de door de overheid gesubsidieerde woningen, en het systeem van bestraffing. Een van de doelstellingen is dus dat wanneer burgers van Castilië en León een financiële inspanning doen om een beschermde woning te kopen of huren, dit hun sociale, economische of familiale ontwikkeling niet mag belemmeren. Om die reden wordt erop toegezien dat gezinnen daar niet meer dan een derde van hun inkomsten besteden aan de aankoop van een beschermde woning.

2.2.5 Castilië - La Mancha zoekt naar een oplossing voor de wachtlijsten

Op 8 juni 2010 keurde de regering van de autonome regio Castilië - La Mancha het voorontwerp van de zogenaamde wet tot waarborging van de toegang tot huisvesting goed. Hoewel er in de titel geen sprake is van het woord recht, zal deze ervoor zorgen dat kandidaten binnen een termijn van één jaar een gesubsidieerde woning toegewezen krijgen, of indien dit niet mogelijk is, een financiële tussenkomst voor de meerprijs van de huur tot er een woning ter beschikking is. Iemand die van de mogelijkheden wil genieten die deze waarborgingswet biedt, moet onder andere al zeker één jaar zijn ingeschreven in het register van kandidaten voor een woning, minstens 22 jaar oud zijn, minimaal gedurende drie jaar in Castilië-La Mancha zijn geregistreerd, een vast inkomen hebben dat niet meer dan 2,5 keer de Spaanse wettelijke inkomensindex (IPREM – 25.000 euro per jaar) bedraagt en de toewijzingsprocedures voor beschermde woningen doorlopen. Deze maatregel vertrekt van de ervaring uit de gezondheidszorg, met het systeem van restitutie van kosten. Daar heeft de gebruiker de mogelijkheid om ook buiten het overheidscircuit een beroep te

doen op geneeskundige verzorging, waarna hij na afloop de betaalde kosten terugbetaald krijgt. Het is ook mogelijk dat het rechtsstelsel een maximale wachttijd voorziet om toegang te krijgen tot prestaties, zodat bij overschrijding een financieel compensatiemechanisme in werking treedt. Deze technieken, die al in de gezondheidszorg werden toegepast, zijn perfect overdraagbaar op de huisvestingssector, hoewel ze daar in het verleden nooit zijn uitgewerkt³⁶. Castilië – La Mancha zal dus een pionier zijn, tenminste indien het wetsvoorstel uiteindelijk wordt goedgekeurd. Het bedrag van de waarborg wordt het verschil tussen de maandelijkse huurprijs voor een woning en het bedrag van de maandelijkse afbetaling voor de aankoop van een beschermde woning. Deze financiële waarborg om een woning te kunnen verkrijgen, blijft gelden tot een beschermde woning kan worden toegekend. Nemen we bijvoorbeeld een gezin van vier personen, met een jaarinkomen van 24.000 € en dat op zoek is naar een woning in de stad Toledo. Ze staan al één jaar ingeschreven in het register van kandidaten, hebben de toewijzingsprocedures doorlopen maar nog geen woning gekregen. Het gezin huurt een woning voor 635 €/maand en vraagt een financiële waarborg om toegang te krijgen tot een woning. Als maandelijkse waarborg krijgen zij een bedrag ter waarde van het verschil tussen de huur op maandbasis voor de woning van 90 m² (635 euro op de vrije markt) en de maandelijkse afbetaling voor een beschermde woning van 90 m² (338 euro), ofwel 297 euro³⁷. Waar deze wet dus vooral een verschil maakt, is in het wegwerken van de wachtlijsten voor mensen die een woning zoeken, iets wat bijvoorbeeld in Catalonië of Andalusië niet gebeurt.

3. CONCLUSIE

Hoewel de nieuwe huisvestingswetten in hun benaming doorgaans verwijzen naar het concept van het recht op huisvesting, zien we hoe er verschillende manieren zijn om dit in de praktijk om te zetten. In dit artikel hebben we willen toelichten dat het recht op huisvesting in Spanje een echt subjectief recht is dat ook juridisch afdwingbaar kan zijn en op het hoogste niveau door de Spaanse grondwet wordt onderbouwd. Wel komt het de wetgever (en door hun wetgevende macht regeringen en overheden) toe om dit recht te concretiseren en de grondwettelijk verplicht ingezette middelen om te zetten in wettelijk verplichte resultaten, en dus bij de overheid (en de privésector) specifieke doelstellingen af te dwingen. Het mag dan wel zijn dat een goede wet geen garantie is voor een goed overheidsbeleid en voor goed bestuur, waarover geen twijfel bestaat is dat een slechte wet dit allemaal veel moeilijker en misschien wel onmogelijk maakt³⁸. We weten allemaal dat een wet maar toepasbaar wordt als er een budget voorhanden is om die uit te werken. Politieke wil is dan ook een absolute vereiste.

³⁶ Ponce, J. & Sibina, D. (2008): El Derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Marcial Pons, Madrid.

³⁷ Voorbeeld van de raad voor ruimtelijke ordening en huisvesting van Castilië-La Mancha.

³⁸ Ponce, J. & Fernández, G. (2010): " Derecho urbanístico, derecho a la vivienda y personas sin hogar. Nuevos desarrollos y perspectivas en España a la vista de las novedades europeas en la materia", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, nr. 255, blz. 39 - 78