De verhuring van woningen via de overheid als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen

Tom Vandromme

<u>Doctoraatsjury</u>:

- **Prof. Dr. Bernard Hubeau (promotor)**
- **Prof. Dr. Nicolas Bernard (Université Saint-Louis)**
- **Prof. Dr. Nicolas Carette (Universiteit Antwerpen)**
- **Prof. Dr. Maarten Dambre (Universiteit Gent)**
- **Prof. Dr. Gerard van Bortel (TU Delft)**
- **Prof. Dr. Dirk Vanheule (Universiteit Antwerpen)**

Universiteit Antwerpen, Faculteit Rechten
juni 2018

DANKWOORD

Met het beëindigen van dit proefschrift komt een einde aan een periode van drie jaar onderzoeks- en schrijfwerk over woonbeleid, grondrechten en sociale huurstelsels. Dit onderzoek was voor mij een heel boeiende en leerrijke ervaring. Ik kan nu met trots een tastbaar resultaat van deze periode voorleggen.

Hoewel het schrijven van een proefschrift de reputatie heeft een erg eenzame bezigheid te zijn, had ik dit proefschrift nooit alleen kunnen realiseren en daarom wil ik graag een aantal personen hartelijk danken.

Als eerste wil ik mijn promotor, prof. Dr. Bernard HUBEAU, bedanken. Bernard, bedankt voor de samenwerking de afgelopen jaren. Je was voor mij de ideale promotor die mij vrij liet mijn eigen weg te zoeken, maar ook steeds aanwezig was om bij vragen of knelpunten de juiste wenken te geven om weer verder te kunnen. Ik hoop dat we deze samenwerking nog een hele tijd kunnen verder zetten.

Vervolgens zijn er de leden van de doctoraatsjury. Prof. Dr. Dirk VANHEULE en prof. Dr. Maarten DAMBRE begeleidden mij tijdens de voortgang van mijn onderzoek. Prof. Dr. Nicolas CARETTE, prof. Dr. Nicolas BERNARD en prof. Dr. Gerard VAN BORTEL vervolledigden de jury. Allen heel erg bedankt voor de genomen tijd en de kritische, maar waardevolle commentaren en suggesties. En tegelijk mijn excuses voor de omvang van dit proefschrift, waardoor ik toch een behoorlijke aanslag op jullie tijd heb gepleegd.

Naast de leden van de doctoraatsjury had ik ook veel aan de kritische feedback van Hubert BLOEMEN, mijn voormalige leidinggevende, en Lies BAARENDSE, coördinator van HUURpunt. Dankzij deze feedback kon de inhoud van mijn proefschrift aanzienlijk versterkt worden.

Ook grote dank aan mijn ouders voor alle kansen die ik van hen heb gekregen en aan mijn broer voor de (juridische) steun de afgelopen jaren.

Als allerlaatste richt ik mij tot Janah, de liefde van mijn leven, voor de steun in alles wat ik doe. Ongelooflijk bedankt voor de aanmoedigingen en de steun, voor je eindeloos begrip, je onvermoeibare opgewektheid en om mij ook op avonden en weekends de mogelijkheid te geven dit proefschrift af te werken.

Tom Vandromme
juni 2018

INHOUDSOPGAVE

Dankwoord 3
Inhoudsopgave 5
Overzicht van de gebruikte afkortingen 18
Overzicht van de verkort geciteerde regelgeving 20
Inleidend deel 22
1. Opzet van het onderzoek en vastleggen van de onderzoeksvraag 22
2. Onderzoeksmethode 23
3. Structuur van het onderzoek 24
Deel 1 – Het grondrecht op wonen 26
Hoofdstuk 1. (Sociale) grondrechten 26
1. De werking van (sociale) grondrechten 26
1.1. Algemeen 26
1.2. Ondeelbaarheid van de grondrechten 31
1.3. Een aantal concepten uit het grondrechten-recht 34
1.3.1. Progressieve realisatie 34
a) Het Ecosoc-verdrag 34
b) Het Herzien Europees Sociaal Handvest 37
c) Korte beoordeling 37
1.3.2. Kernverplichtingen - kernrechten 37
1.3.3. Drievoudige typologie van verplichtingen 42
a) Algemeen 42
b) De verplichting tot eerbiedigen 44
c) De verplichting tot beschermen 45
d) De verplichting tot vervullen 47
1.3.4. Schendingen van grondrechten door staten 48
2. Bescherming van de woonst/het wonen door grondrechten 52
Hoofdstuk 2. Bronnen van het grondrecht op wonen 53
1. Internationale bronnen 54
1.1. Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens 54
1.2. Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele rechten 55
1.3. (Herzien) Europees Sociaal Handvest 56

1.4. Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) 59
1.5. Handvest van de Grondrechten van de EU 61
2. België 63
2.1. De Belgische Grondwet 63
2.2. De regionale woon- en huisvestingscodes 66
3. Buitenland 70
3.1. Nederland 70
3.2. Frankrijk 72
3.3. Duitsland 74
Hoofdstuk 3. Het grondrecht op wonen verder onderzocht 75
1. Behoorlijke huisvesting 76
1.1. De toegankelijkheid van de huisvesting 78
1.2. De kwaliteit van de huisvesting 81
1.3. Maatregelen tegen dakloosheid 84
1.4. De betaalbaarheid van de huisvesting 87
1.5. Concluderend 89
2. Ten aanzien van wie geldt grondrecht op wonen? 90
3. De verplichtingen van de overheid 92
3.1. Progressieve realisatie en de verplichting onmiddellijk stappen te zetten 93
3.1.1. De drievoudige typologie van verplichtingen toegepast op het grondrecht op wonen 93
3.1.2. De plicht voor de overheid tot handelen 96
3.1.3. De ruime beleidsmarge voor de overheid 98
3.1.4. Uitwerking van het grondrecht op wonen via wetgeving 103
3.1.5. De principes van non-discriminatie en gelijkheid 104
3.1.6. Geen directe werking van het grondrecht op wonen 105
3.2. Het verbod regressieve maatregelen te nemen (standstill) 106
3.3. Onmiddellijke realisatie van een minimaal niveau 108
3.4. De 'overeenkomstige plichten' 109
3.5. Horizontale werking van het grondrecht op wonen? 113
Hoofdstuk 4. Tussenbesluit 114

Deel 2 – De huisvestingsmarkt en het woonbeleid 117
Hoofdstuk 1. De verzorgingsstaat, het woonbeleid en de huisvestingsmarkt 117
1. Het woonbeleid binnen de verzorgingsstaat 117
1.1. Het concept van de verzorgingsstaat 117
1.2. De verzorgingsstaat en het woonbeleid 125
2. De huisvestingsmarkt 130
Hoofdstuk 2. Het optreden van de overheid en de verschillende instrumenten van het woonbeleid 138
1. Optreden van de overheid versus het laten spelen van de markt 139
2. De instrumenten van het woonbeleid 145
2.1. Het bewaken van de woningkwaliteit 146
2.2. Huursubsidies 148
2.3. Ondersteuning eigendomsverwerving 152
2.3.1. Algemeen 152
2.3.2. Specifiek: een kooprecht voor de zittende huurder? 158
2.4. Een gereguleerd privaat huurrecht 162
2.4.1. Duitsland 162
2.4.2. Nederland 164
2.4.3. België 166
2.4.4. Concluderend 168
2.5. De bestrijding van leegstand 170
2.6. Het bijstaan en versterken van (zwakke) huurders via organisaties 178
2.7. Het aanbieden van woningen 180
Deel 3. Het aanbieden van woningen via de overheid 187
Hoofdstuk 1. Wat is een sociaal huurstelsel? 187
1. Omschrijving 187
2. Afbakening ten aanzien van andere woonvormen 193
3. Illustraties 194
3.1. Het Brusselse Gewest 197
3.2. Het Waalse Gewest 198
3.3. Nederland 199
3.4. Frankrijk 200

3.5. Duitsland 203
4. De doelstelling van een sociaal huurstelsel 205
5. Modellen van sociale huurstelsels 207
6. De invloed van het EU-recht inzake de vrije markt 211
6.1. De staatssteunregelgeving 211
6.2. Sociale huisvesting en staatssteun 215
7. Bestuurlijke organisatie 217
Hoofdstuk 2. Het bepalen van de aanbieder: de overheid zelf of werken via intermediairen of privé-instanties? 219
1. Situering 219
2. De overheid 222
3. Door de overheid opgerichte of erkende non-profit-organisaties met eigen woningen 225
3.1. Het uitgangspunt: de verwezenlijking van een opdracht van algemeen belang door privaatrechtelijke instellingen 226
3.2. De toepassing op sociale verhuurders 230
3.2.1. Een opdracht van algemeen belang 230
3.2.2. Een erkenning door de overheid 231
3.2.3. Ondersteuning door de overheid 234
3.2.4. Toezicht door de overheid 235
3.3. Illustraties 239
3.3.1. Het Brusselse Gewest 239
3.3.2. Nederland 240
3.3.3. Frankrijk 245
3.3.4. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland 246
4. Door de overheid opgerichte of erkende non-profit-organisaties als intermediair 248
4.1. Algemeen 248
4.2. Illustraties 252
5. Commerciële spelers 256
6. Tussenbesluit 259
Hoofdstuk 3. Het afbakenen van de doelgroep 260
1. Afbakening volgens inkomen: een ruime of gerichte sociale huurmarkt? 263
1.1. Het theoretisch kader 263

1.1.1. Historisch 263
1.1.2. Het bepalen van de toepasselijke inkomensgrenzen 264
a) Argumenten voor een ruime doelgroep 265
b) Argumenten voor een enge doelgroep 267
c) Bespreking 269
d) Ook middeninkomens in de doelgroep? 275
1.1.3. Een verplicht vertrek uit de sociale huur bij een te hoog inkomen? 279
1.2. Illustraties 283
1.2.1. Het Brusselse Gewest 283
1.2.2. Het Waalse Gewest 285
1.2.3. Nederland 287
1.2.4. Frankrijk 292
1.2.5. Duitsland 297
1.2.6. Ierland en het Verenigd Koninkrijk 300
1.2.7. Zweden 301
1.2.8. Conclusie 303
2. Afbakening volgens andere criteria 304
2.1. Andere toelatingsvoorwaarden 304
2.1.1. Voorwaarden inzake onroerend bezit 304
2.1.2. Nationaliteitsvoorwaarden of voorwaarden inzake wettig verblijf 305
2.1.3. Lokale bindingseisen 306
2.1.4. Zuivere vermogensvoorwaarde? 311
2.2. Specifieke doelgroepen 312
2.2.1. Huishoudens met een sociale woonbehoefte 312
2.2.2. Key-workers 317
3. Rechtsbescherming voor de kandidaat-huurder 319
4. Tussenbesluit 320
Hoofdstuk 4. Het toewijzen van een woning 321
1. De toewijzingsregels 322
1.1. Toewijzingscriteria 322
1.1.1. Toewijzing op basis van woonnood 323
1.1.2. Toewijzing op andere gronden dan woonnood 328

a) Efficiënte inzet van de sociale huurwoningen 329
b) Toewijzing volgens leefstijl 329
c) Het creëren van een sociale mix 334
d) Toewijzing volgens lokale binding 335
e) Toewijzing volgens chronologie 336
1.1.3. Toewijzing via loting 339
1.2. Toewijzingsmodellen 340
1.2.1. De opbouw van een toewijzingsmodel 341
a) Toelatingscriteria 342
b) Passendheidscriteria 342
c) Volgordecriteria 344
1.2.2. De keuzevrijheid van de kandidaat-huurder 348
1.2.3. Toewijzingsmodellen in verschillende landen 354
a) Het Brusselse en Waalse Gewest 354
b) Nederland 355
c) Frankrijk 358
- Het toewijzingsstelsel 358
- Kritiek op het stelsel 361
- Oplossingen 366
d) Duitsland 370
e) Ierland en het Verenigd Koninkrijk 371
1.2.4. Vijf toewijzingsmodellen verder besproken 373
a) Distributiemodel 374
b) Model van inplaatsing 375
c) Aanbodmodel 376
d) Optiemodel 383
e) POL-model (Passend via Optie middels Loting) 386
2. Weigering om toe te wijzen 388
3. Wie bepaalt de toewijzingsregels? 391
4. Rechtsbescherming voor de kandidaat-huurder 394
5. Tussenbesluit 396
Hoofdstuk 5. De rechtsverhouding tussen de aanbieder van de woning en de bewoner 398

1. De duur van de huurovereenkomst 399
1.1. Algemeen 399
1.2. Beëindiging door de verhuurder 402
1.2.1. Algemeen 402
1.2.2. Beëindiging met herhuisvestingsverplichting 402
1.2.3. Beëindiging wegens wanprestatie 405
1.3. Beëindiging door de huurder 411
2. Huurprijsbepaling 412
2.1. Het vaststellen van de huurprijs 412
2.2. Illustraties 417
3. Persoonlijke bewoningsplicht 423
4. Rechtsbescherming voor de huurder 427
5. Tussenbesluit 430
Hoofdstuk 6. De gevolgen van de bijzondere kenmerken van de doelgroep 431
1. Vooraf: de overeenkomstige plichten 432
2. De aanpak van leefbaarheidsproblemen 437
2.1. Leefbaarheid en leefbaarheidsproblemen 438
2.2. Het versterken van sociale huurders en het optreden tegen anti-sociaal gedrag 441
2.2.1. Aanpak via de huurders 442
2.2.2. Aanpak via de woningkwaliteit en de woonomgeving 449
2.3. Het creëren van een sociale mix 450
2.3.1. Wat wordt verstaan onder sociale mix? 451
2.3.2. Het doel van een sociale mix 455
2.3.3. Instrumenten om een sociale mix te bekomen? 456
a) Via de bouw van woningen 456
b) Via het toewijzingsbeleid 457
2.3.4. Sociale mix-bouwbeleid in Frankrijk 457
2.3.5. Evaluatie 460
3. Rekening houden met de zwaktes van de doelgroep 466
3.1. Het inschrijvingsstelsel 466
3.2. Sancties aan sociale huurders 470
3.3. Huurdersparticipatie 472

4. Tussenbesluit 475
Deel 4 – Het Vlaamse sociaal huurstelsel en het grondrecht op wonen 477
Hoofdstuk 1. Situering 477
1. Het Belgische/Vlaamse huisvestingsmodel 477
2. Het Vlaamse sociaal huurstelsel 484
2.1. Het regelgevend kader 484
2.2. De sociale woninghuur in de praktijk 489
2.3. Algemene kenmerken van het Vlaamse sociaal huurstelsel 492
Hoofdstuk 2. Evaluatie van het Vlaamse sociaal huurstelsel 496
1. De vormgeving van het sociaal huurstelsel 496
1.1. De juridische grondslag van het sociaal huurstelsel 496
1.2. De woonbehoeftige als schuldeiser van de bevoegde overheid 498
1.3. De reglementaire en contractuele aspecten van de sociale huurovereenkomst 505
1.3.1. Een overwegend reglementair karakter… 506
1.3.2. … met suppletieve werking van het verbintenissenrecht en het (woning)huurrecht 513
1.4. Het openbare orde-karakter van het sociaal huurstelsel 518
1.5. De invloed van het EU-recht inzake de vrije markt 519
1.6. Sociale huurwoningen die buiten het sociaal huurstelsel vallen 523
2. Het bepalen van de aanbieder: de overheid zelf of werken via intermediairen of privé-instanties 525
2.1. Algemeen 526
2.1.1. Een opdracht van algemeen belang 526
2.1.2. Een erkenning door de overheid 534
2.1.3. Ondersteuning door de overheid 536
2.1.4. Toezicht door de overheid 537
a) Intern toezicht 538
b) Het Vlaamse Gewest 539
- De toezichthouder 539
- De minister bevoegd voor woonbeleid 546
c) Klachtenbehandeling en de Vlaamse Ombudsdienst 549
e) De justitiële rechter 551

f) De (kandidaat-)huurder 553
2.2. De VMSW 554
2.3. De sociale huisvestingsmaatschappijen 555
2.3.1. SHM's volgens de Vlaamse Wooncode 555
2.3.2. Sturingsbevoegdheid van de overheid 557
2.3.3. SHM's zijn geen administratieve overheden 559
2.3.4. Het patrimonium van SHM's 566
2.4. Het Vlaams Woningfonds 568
2.5. Sociale verhuurkantoren 569
2.6. Lokale overheden 576
2.7. Bespreking 579
2.7.1. Een veelvoud aan aanbieders 579
2.7.2. Toezicht op de sociale verhuurders 583
3. Het afbakenen van de doelgroep 591
3.1. Instroom in het sociaal huurstelsel 593
3.1.1. Inkomensvoorwaarde 593
3.1.2. Andere inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden 600
a) Meerderjarigheid 600
b) Voorwaarde inzake onroerend bezit 601
c) Inburgeringsbereidheid en bereidheid tonen Nederlands te leren (opgeheven) 604
d) Ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters 608
e) Geen zuivere vermogensvoorwaarde 609
3.1.3. Andere doelgroepen 610
3.1.4. Mogelijkheid om af te wijken van de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden 611
3.2. Uitstroom uit het sociaal huurstelsel 612
3.3. Rechtsbescherming voor de kandidaat-huurder 616
3.4. Bespreking 618
3.4.1. De inkomensgrenzen bij instroom 618
3.4.2. Andere toelatingsvoorwaarden 626
3.4.3. Uitstroom uit het sociaal huurstelsel 627
4. Het toewijzen van een woning 633
4.1. De keuzevrijheid van de kandidaat-huurder bij de toewijzing 637

4.2. De toewijzingsregels en het toewijzingsmodel 638
4.2.1. De rationele bezetting 640
4.2.2. Gezinshereniging 642
4.2.3. De absolute voorrangsregels 646
4.2.4. Chronologie van de inschrijving 651
4.2.5. Weigering van een aanbod door de kandidaat-huurder 652
4.3. Lokale invulling van de toewijzingsregels 655
4.3.1. Lokale binding 656
4.3.2. Specifieke doelgroep 661
4.3.3. Bewaken, versterken en herstellen van de leefbaarheid 663
4.3.4. Voorrang voor de kandidaat-huurder die nog geen huurovereenkomst heeft met een SHM 665
4.4. Versnelde toewijzing 666
4.5. Weigering om toe te wijzen 668
4.6. Rechtsbescherming voor de kandidaat-huurder 671
4.7. Bespreking 672
4.7.1. Een dubbel toewijzingssysteem 672
4.7.2. Toewijzing aan bijzondere doelgroepen 674
4.7.3. Een centraal of lokaal toewijzingssysteem 675
4.7.4. Een vernieuwd toewijzingssysteem 677
5. De rechtsverhouding tussen de aanbieder van de woning en de bewoner 681
5.1. De sociale huurovereenkomst 681
5.1.1. Een huurovereenkomst? 681
5.1.2. De schriftelijke huurovereenkomst op basis van een vastgestelde typehuurovereenkomst 685
5.1.3. De verplichtingen van de verhuurder 687
5.1.4. De verplichtingen van de huurder 689
5.2. Wie is huurder? 690
5.3. De duur van de huurovereenkomst 695
5.3.1. Tijdelijke huurovereenkomst 696
a) Toepassingsgebied 697
b) Dubbele evaluatie van de sociale huurovereenkomst 698

c) Beroepsmogelijkheid bij de toezichthouder 701
5.3.2. Vroegtijdige opzegging van de huurovereenkomst 701
a) Ontbinding van rechtswege 701
b) Beëindiging door de huurder 705
c) Beëindiging door de verhuurder met herhuisvestingsverplichting 706
d) Beëindiging door de verhuurder wegens wanprestatie 709
- De 'opzegging' wegens wanprestatie 710
- De proefperiode 714
- Omkaderende maatregelen bij beëindiging van de huurovereenkomst 715
- Beëindiging wegens wanbetaling 718
- Beëindiging wegens overlast 720
- Beëindiging wegens domiciliefraude 722
- Beëindiging wegens niet meer voldoen aan de onroerend bezitvoorwaarde 724
- Beëindiging bij overbewoning 725
- Beëindiging wegens andere contractuele wanprestatie 726
- Vergoeding van schade op het einde van de huurovereenkomst 727
5.4. Financiële aspecten van de sociale huurovereenkomst 728
5.4.1. Huurprijsbepaling 728
a) De huurprijs 728
b) Tussentijdse aanpassing van de huurprijs 734
5.4.2. Het meedelen van de inkomensgegevens en de bijhorende sancties 734
a) Een actieve informatieverplichting voor de huurder? 735
b) De aard van de sanctie 736
c) Conclusie 741
5.4.3. De kosten en de lasten 741
5.4.4. De huurwaarborg 742
5.5. Persoonlijke bewoningsplicht en aanpak van domiciliefraude 743
5.5.1. De persoonlijke bewoningsplicht 743
5.5.2. De aanpak van domiciliefraude 744
5.6. Het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven van de sociale huurder 746
5.6.1. Het houden van huisdieren 747
5.6.2. Het plaatsen van een schotelantenne 749

5.7. Toezicht en sancties ten aanzien van de huurder 750
6. De gevolgen van de bijzondere kenmerken van de doelgroep 753
6.1. De overeenkomstige plichten 753
6.1.1. Algemeen 753
6.1.2. Taalkennisvereiste 754
6.2. De aanpak van leefbaarheidsproblemen 760
6.2.1. Leefbaarheid en leefbaarheidsproblemen 761
6.2.2. Het versterken van sociale huurders en het optreden tegen anti-sociaal gedrag 766
6.2.3. Het creëren van een sociale mix 769
6.3. Rekening houden met de zwaktes van de doelgroep 775
6.3.1. Het inschrijvingsstelsel 776
a) Algemeen 776
b) De inschrijving als kandidaat-huurder 776
c) De schrapping 779
6.3.2. Huurdersparticipatie 782
Hoofdstuk 3. Terugkoppeling met de European Standards on Housing Rights 784
1. De toegankelijkheid van de huisvesting 785
1.1. De beschikbaarheid van woningen 785
1.2. De toewijzing van woningen 790
1.3. De woonzekerheid 793
2. De kwaliteit van de huisvesting 794
3. Maatregelen tegen dakloosheid 797
4. De betaalbaarheid van de huisvesting 797
Deel 5 – Conclusies en aanbevelingen 802
Hoofdstuk 1. Situering van het onderzoek 802
Hoofdstuk 2. Doelstelling en doelgroep van het sociaal huurstelsel 804
Hoofdstuk 3. Essentiële kenmerken van het sociaal huurstelsel 809
1. Een opdracht van algemeen belang 809
2. Een rechtsverhouding tussen de overheid en de woonbehoeftige 810
3. Bestuurlijke organisatie 812
4. De financiering van het sociaal huurstelsel 814
5. Een constante belangenafweging 816

Hoofdstuk 4. De verdere invulling van de verschillende elementen van het sociaal huurstelsel . 816
1. De toewijzing van sociale huurwoningen 816
2. De huurprijs 819
3. De duur 819
4. De kwaliteit 821
5. Het bewaken, versterken en herstellen van de leefbaarheid 821
6. De rechtsbescherming 823
Hoofdstuk 5. Slot 824
1. Conclusie 824
2. Aanbevelingen 827
Bibliografie 830
I. Grondrechten en het grondrecht op wonen 830
II. Huisvesting en woonbeleid 836
III. Sociale huur - België 842
IV. Buitenlandse stelsels 852
1. Nederland 852
2. Frankrijk 857
3. Duitsland 859
4. Andere stelsels 860

OVERZICHT VAN DE GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AJT	Algemeen Juridisch Tijdschrift (opgevolgd door: NjW)
Arr.Cass.	Arresten van het Hof van Cassatie
BP-grondrechten	Burgerlijke en politieke grondrechten
BS	Belgisch Staatsblad
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
Cass.	Hof van Cassatie
CCH	Code de la construction et de l'habitation
CDPK	Publiekrechtelijke kronieken
CESCR	VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten
Corr.	Correctionele rechtbank
Echos log.	Echos du Logement
ECSR	Europees Comité voor Sociale Rechten
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950
ESC-grondrechten	Economische, sociale en culturele grondrechten
GwH	Grondwettelijk Hof
HESH	Herzien Europees Sociaal Handvest
Huur.	Tijdschrift huurrecht
JDE	Journal de droit européen
JLMB	Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles
JO	Journal officiel: lois et décrets
JT	Journal des Tribunaux
Jura Falc.	Jura Falconis
Jurim Pratique	Jurimpratique: revue pratique de l'immobilier
LTR	Lokaal toewijzingsreglement
NC	Nullum Crimen
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NjW	Nieuw Juridisch Weekblad
P&B	Tijdschrift voor procesrecht en bewijsrecht
Parl.St.	Parlementaire Stukken

Pas.	Pasicrisie belge
RABG	Rechtspraak Antwerpen, Brussel en Gent
Rec.J.Dr.Adm.	Recueil de jurisprudence du droit administratif et du Conseil d'état
Rev.b.dr.const.	Revue belge de droit constitutionnel
Rev.trim.dr.h.	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RvS	Raad van State
RW	Rechtskundig Weekblad
RWO	Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed
SHM	Sociale huisvestingsmaatschappij
SVK	Sociaal verhuurkantoor
TBBR	Tijdschrift voor Belgisch Burgerlijk Recht
TBO	Tijdschrift voor Bouwrecht en Onroerend goed
TBP	Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht
T.Gem.	Tijdschrift voor Gemeenterecht
TGR	Tijdschrift voor Gentse Rechtspraak
TMR	Tijdschrift voor Milieurecht
TOGOR	Tijdschrift voor Onroerendgoedrecht (opgevolgd door: TBO)
TROS	Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en stedenbouw
T.Strafr.	Tijdschrift voor Strafrecht
TvMR	Tijdschrift voor mensenrechten
T.Vred.	Tijdschrift van de Vrederechters
UVRM	Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens
Vlabel	Vlaamse Belastingdienst
Vl. Parl.	Vlaams Parlement
VMSW	Vlaamse Maatschappeij voor Sociaal Wonen

OVERZICHT VAN DE VERKORT GECITEERDE REGELGEVING

Bupo-verdrag	Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
BWHI	Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980
B.W.	Burgerlijk Wetboek
Decreet grond- en pandenbeleid	Decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, *BS* 15 mei 2009
Ecosoc-verdrag	Internationaal verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten
Ger.W.	Gerechtelijk Wetboek
Gw.	Gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994
HESH	Herzien Europees Sociaal Handvest, Straatsburg, 3 mei 1996, in werking getreden op 1 juli 1999
Kaderbesluit Sociale Huur	Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 7 december 2007
Ministerieel besluit van 21 december 2007	Ministerieel besluit van 21 december 2007 houdende uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 18 januari 2008
Ministerieel besluit van 30 juli 2008	Ministerieel besluit van 30 juli 2008 tot bepaling van nadere regels voor het vaststellen, de wijze van bijhouden, de inhoud en het actualiseren van het inschrijvingsregister voor kandidaat-huurders, *BS* 10 september 2008
Sw.	Strafwetboek
Vlaamse Wooncode	Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

INLEIDEND DEEL

1. OPZET VAN HET ONDERZOEK EN VASTLEGGEN VAN DE ONDERZOEKSVRAAG

1. De Verenigde Naties raamden in 1991 dat over 100 miljoen personen wereldwijd dakloos zijn en meer dan 1 miljard onbehoorlijk gehuisvest zijn. In geen enkele VN-lidstaat zijn er geen significante problemen op het vlak van huisvesting.[1] Hoewel deze stelling dateert van ruim 25 jaar geleden zijn er geen aanwijzingen dat de toestand er inmiddels structureel op verbeterd is.

Goede huisvesting is essentieel in het kader van een menswaardig leven. Goede huisvesting heeft in de eerste plaats als doel fysieke zekerheid en veiligheid te verschaffen en te beschermen tegen gure weersomstandigheden. Daarnaast is er de psychisch-sociale functie van een woning, zijnde het verschaffen van een thuis. Gezinnen en alleenstaanden zijn uitgesloten van deelname aan het sociale leven, als zij geen woning kunnen vinden.[2]

2. In België garandeert artikel 23 van de Grondwet eenieder een menswaardig leven, daaronder o.m. begrepen het recht op een behoorlijke huisvesting. Ook een aantal internationale verdragen garanderen in meer of mindere mate een grondrecht op wonen.

Ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen kan de overheid niet enkel de vrije markt laten spelen, maar moet zij actief optreden.[3] De overheid heeft daarbij keuze uit verschillende instrumenten om de marktwerking bij te sturen of te remediëren aan het falen van de vrije markt: het in meerdere of mindere mate reglementeren van de private woninghuur, het voorzien van fiscale voordelen ter bevordering van het eigen woningbezit, het ter beschikking stellen van premies ter verbetering van de woningkwaliteit of ter bevordering van de betaalbaarheid van het wonen, het handhaven van minimale woningkwaliteitsvereisten, het ter beschikking stellen van woningen aan personen die niet op eigen kracht een woning kunnen verwerven,…

Een belangrijke rol in de verwezenlijking van het grondrecht op wonen is weggelegd voor dit laatste instrument: het ter beschikking stellen van woningen. Dit kan via verkoop van betaalbare woningen aan woonbehoeftigen, maar gebeurt voornamelijk door sociale verhuring. Nog voor de grondwettelijke verankering van het grondrecht op wonen investeerde de overheid in sociale huurwoningen voor haar bevolking. Ook kende de rechtspraak de sociale verhuurders een opdracht van algemeen belang toe.[4]

3. Het verhuren van woningen door of via de overheid kadert binnen de grondwettelijke en internationale verplichtingen van de overheid om het grondrecht op wonen te realiseren. Het gaat dan niet over het verschaffen van gunstige randvoorwaarden voor het op eigen kracht verwerven van huisvesting (faciliteren) of het financieel tussenkomen in de kost van huisvesting (bevorderen),

[1] CESCR General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, § 4.
[2] P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 615.
[3] P. LAMBERT, "Le droit de l'homme à un logement décent", *Rev.trim.DH* 2001, 53.
[4] Cass. 5 april 1973, *Pas.* 1973, I, 759 en Cass. 10 februari 1983, *JT* 1983, 540, *RW* 1983-84, 2233 met noot B. HUBEAU, maar ook Vred. Ciney, 9 november 1988, *RRD* 1989, 322 en Vred. Wetteren, 4 juli 1991, *T.Vred.* 1992, 147.

maar over het materieel verstrekken van woningen aan diegenen die daar op eigen kracht niet toe in staat zijn (verschaffen). De wijze waarop de overheid woningen kan verhuren aan woonbehoeftigen is echter niet beperkt tot één manier. Bij het uitwerken van dit onderdeel van de sociale huisvesting dienen op verschillende fronten keuzes gemaakt te worden (wie biedt deze woningen aan?, aan welke doelgroep?, tegen welke prijs?, voor welke periode?,…). Deze keuzes moeten vervolgens juridisch uitgewerkt worden.

4. Op basis van de hierboven uiteengezette probleemstelling kunnen de contouren van het onderzoek vastgelegd worden. De centrale onderzoeksvraag die onze gids is in het verloop van het onderzoek, luidt dan ook als volgt:

> ***Hoe kunnen via de overheid woningen ter verhuring worden aangeboden aan woonbehoeftigen teneinde hun grondrecht op wonen te verwezenlijken?***

Het opzet van dit proefschrift is dan ook te onderzoeken hoe de overheid woonbehoeftigen effectief een woning ter beschikking kan stellen en aan welke vereisten een sociaal huurstelsel moet voldoen opdat het grondrecht op wonen van woonbehoeftigen zou verwezenlijkt worden.

5. De toegevoegde waarde van dit onderzoek is niet enkel academisch, maar ook maatschappelijk. Een beter begrip van de basisbeginselen van een sociaal huurstelsel kan bijdragen aan een betere organisatie ervan. Daarom wordt in het vierde deel van het onderzoek ook gekeken of het Vlaamse sociaal huurstelsel voldoet aan de vereisten.

2. ONDERZOEKSMETHODE

6. De methodologie is deels klassiek juridisch, maar vertoont ook een aantal interdisciplinaire kenmerken.

Het onderzoek bestaat deels uit een klassiek juridische aanpak, waarbij het gewestelijk regelgevend kader wordt geanalyseerd vanuit de centrale concepten en uitgangspunten, aangevuld met de gepubliceerde rechtspraak en rechtsleer. De invloed van de Europese instanties (Europese Unie, Europees Hof voor de Rechten van de Mens en Europees Comité voor Sociale Rechten) wordt daarbij niet uit het oog verloren. Waar dit relevant is voor de onderzochte thema's, zal dit worden aangevuld met beleids(evaluatie)documenten.

Daarnaast gebeurt er in dit onderzoek ook functioneel rechtsvergelijkend onderzoek. In de eerste plaats wordt gekeken naar het Brusselse en Waalse Gewest. De drie sociale huurstelsels in België kennen uiteraard een gemeenschappelijke basis, maar konden sinds de regionalisering van de huisvesting eigen wegen bewandelen. Daarnaast worden de buurlanden Nederland, Frankrijk en Duitsland mee in het onderzoek betrokken. Nederland heeft een grote sociale huursector (32% van het aantal woningen is een sociale huurwoning) en voerde de afgelopen jaren ingrijpende hervormingen door vanuit de vaststelling dat de sociale huursector onvoldoende gericht was op zijn kerntaak. Frankrijk heeft een sociale huursector die kleiner is dan de Nederlandse, maar groter dan de Vlaamse (17% van het aantal woningen is een sociale huurwoning). Frankrijk werd in 2007 twee

maal 'veroordeeld' door het Europees Comité voor Sociale Rechten omdat het sociaal huurstelsel niet voldeed aan de vereisten van het grondrecht op wonen uit het Herzien Europees Sociaal Handvest en hervormde op een aantal aspecten het sociaal huurstelsel. Duitsland heeft daarentegen een heel kleine sociale huursector en vertrouwt grotendeels op de private huurmarkt (4% van het aantal woningen is een sociale huurwoning).

Het is niet de bedoeling om een algemene studie van de sociale huurstelsels in een aantal landen (van de Europese Unie) te maken. Daarvoor kan verwezen worden naar andere teksten.[5] Daarom beperk ik mij in eerste instantie tot de stelsels die opgesomd werden in dit randnummer, zodat ik die grondig kan doorlichten om er de relevante elementen uit te halen. Indien andere sociale huurstelsels nuttige informatie opleveren over specifieke thema's, worden die uiteraard ook meegenomen.

7. Vermits het onderzoek betrekking heeft op de realisatie van het grondrecht op wonen, wat zich steeds in een maatschappelijke realiteit afspeelt, is tevens een studie naar de werking van woonmarkten en van het sociaal huurstelsel in de praktijk nodig. Er zal daarom ook worden nagegaan of de conclusies uit het onderzoek in de praktijk worden bevestigd.

8. De inhoud van dit proefschrift werd bijgehouden tot 1 mei 2018.

3. STRUCTUUR VAN HET ONDERZOEK

9. Het proefschrift wordt opgedeeld in vijf delen.

In een eerste deel wordt vertrokken vanuit het grondrecht op wonen. De werking van (sociale) grondrechten wordt onderzocht, de bronnen van het grondrecht op wonen en de inhoud ervan. In het tweede deel wordt ingegaan op de huisvestingsmarkt en het woonbeleid. Het woonbeleid wordt gekaderd in het algemeen beleid van de verzorgingsstaat en de verschillende instrumenten van het woonbeleid worden besproken, op basis waarvan een motivering wordt gegeven voor de verdere focus op de verhuring van sociale woningen.

Deze twee eerste delen vormen een stevige basis voor het derde deel, waarin de vereisten van het grondrecht op wonen worden vertaald naar de noodzakelijke voorwaarden waar een stelsel waarbij woningen worden aangeboden via de overheid, aan moet voldoen. In dit deel wordt abstractie gemaakt van het Vlaamse sociaal huurstelsel, maar wordt op basis van het grondrecht op wonen en op basis van de sociale huurstelsels in Brussel, Wallonië, Nederland, Frankrijk en Duitsland getracht een duidelijk theoretisch kader te schetsen.

Op basis van dit theoretisch kader wordt in het vierde deel ingezoomd op het Vlaamse sociaal huurstelsel. De verschillende elementen van dit sociaal huurstelsel worden overlopen en besproken

[5] C. LÉVY-VROELANT en C. TUTIN, *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle. La révision générale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 250 p., A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 103 p. en K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 465 p. en HOUSING EUROPE, *The state of housing in the EU 2017*, Brussel, 2017, 104p.

en worden geëvalueerd op basis van de *European Standards on Housing Rights*, zoals uitgewerkt door het Europees Comité voor Sociale Rechten.

Tot slot worden in het vijfde deel enkele hoofdconclusies opgelijst, die de basisbeginselen van een ideaal sociaal huurstelsel bevatten.

DEEL 1 – HET GRONDRECHT OP WONEN

10. Dit onderzoek wil nagaan welke vereisten het grondrecht op wonen stelt aan de overheid bij de uitwerking van een stelsel van het aanbieden van woningen aan haar burgers. Vooraleer ik de eigenlijke studie van het aanbieden van woningen door de overheid aanvat, sta ik daarom eerst stil bij een aantal aspecten van (sociale) grondrechten. In een eerste hoofdstuk wordt gekeken naar de werking van (sociale) grondrechten, terwijl in het tweede en derde hoofdstuk wordt ingezoomd op het grondrecht op wonen. Deze centrale uitgangspunten vormen dan het vertrek en het toetsingskader in de volgende delen van mijn onderzoek.

Het is geenszins mijn bedoeling om een exhaustief overzicht van de werking van (sociale) grondrechten te brengen, zelfs niet van het grondrecht op wonen. Dit deel wil enkel een stevige basis leggen waarop in de volgende delen de vereisten die het grondrecht op wonen stelt bij het aanbieden van woningen gefundeerd worden. Daarom zullen enkel die aspecten die relevant zijn voor het verdere onderzoek, worden besproken.

HOOFDSTUK 1. (SOCIALE) GRONDRECHTEN

1. DE WERKING VAN (SOCIALE) GRONDRECHTEN

1.1. ALGEMEEN

11. Mensenrechten of grondrechten zijn moeilijk te definiëren. Zij verwijzen naar "*een verzameling van subjectieve rechten die tot voorwerp hebben de wezenlijke voorwaarden te waarborgen om als persoon in waardigheid te leven en zich in vrijheid te ontplooien*".[6] Het gaat over fundamentele en onvervreemdbare aanspraken of rechten die van essentieel belang zijn voor het leven van een mens. Mensenrechten zijn inherent aan het mens-zijn: het zijn de rechten waarover iemand beschikt juist omdat hij mens is.[7] Verder worden grondrechten beschreven als fundamentele rechten, rechten van een persoon of een groep van personen die onaantastbaar en/of levensnoodzakelijk zijn voor een volwaardig bestaan.[8]

12. Omdat grondrechten onaantastbaar zijn – zij zijn immers noodzakelijk voor de fysieke en psychische ontwikkeling van eenieder – moeten grondrechten door iedereen geëerbiedigd en bevorderd worden. Zij worden daarom in internationale verdragen of in grondwetten gebetonneerd. In die zin staan zij ook boven de wet. Op deze wijze kunnen grondrechten op formele wijze worden omschreven.

MAES voegt daar terecht een inhoudelijke component aan toe. Grondrechten dragen een project in zich; zij willen een doel realiseren: "*de bevordering en de bescherming – op een geïnstitutionaliseerde wijze – van de volkomen menswording en de (steeds verdergaande) beleving*

[6] K. RIMANQUE, *De toepassing van het EVRM in de praktijk*, Antwerpen, Kluwer, 1987, 3.
[7] J. RYNGAERT, *De kruisbestuiving tussen kinderrechten en mensenrechten op het domein van economische, sociale en culturele rechten*, Universiteit Antwerpen, 2015, nr. 16.
[8] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4, 61.

van de menselijke waardigheid".[9] Grondrechten zijn geen neutrale regels; zij willen een bepaalde waarde-ordening meegeven. Deze waarde-ordening geldt bovendien voor alle rechtstakken. Zo beïnvloeden de grondrechten bv. ook het burgerlijk recht: geen burgerrechtelijk voorschrift mag in strijd zijn met de grondrechten.[10]

13. Algemeen wordt er van uit gegaan dat het de overheid is die moet instaan voor het beschermen of verwerkelijken van de wezenlijke voorwaarden opdat een persoon vrij en in waardigheid zou kunnen leven, en dat de overheid zulks doet via haar rechtssysteem. De overheid moet grondrechten dermate institutioneel verankeren dat zij als subjectieve rechten kunnen gelden.[11] Dit houdt vooreerst in dat de overheid zelf de grondrechten van haar burgers niet mag aantasten: grondrechten zijn daarom in de eerste plaats – maar niet alleen[12] – afweerrechten tegen de overheid, bedoeld om de vrijheid van burgers tegenover de overheid te beschermen.

14. De traditionele grondrechten uit de 19de eeuw (grondrechten van de eerste generatie of burgerlijke en politieke grondrechten) streven er naar vrijheid te waarborgen, zodat de noodzakelijke ruimte wordt gecreëerd waarbinnen de menselijke persoon zich volledig kan ontwikkelen. Een dergelijke benadering legt de nadruk op (administratieve en procedurele) gelijkheid van alle burgers en houdt dus geen rekening met de maatschappelijke werkelijkheid, waarin die gelijkheid niet bestaat. Daardoor wordt het concept van de menswaardigheid waarvoor de grondrechten de bestaansvoorwaarden willen creëren, verengt. Bepaalde fundamentele rechten van bepaalde personen worden op deze wijze hoegenaamd niet beschermd. De overwegend passieve houding die de klassieke vrijheden van de overheid verwachten, leidt er immers toe dat enkel de sterke, de rijke, de slimme, de… ten volle gebruik kan maken van deze grondwettelijke vrijheden.[13] Het is evident dat de taak van de overheid zich niet kan beperken tot het instellen van een systeem van rechtsgelijkheid wanneer deze juridische gelijkheid in de samenleving niet leidt tot materiële gelijkheid.[14]

15. Dit leidde in de 20ste eeuw tot het besef dat via de traditionele grondrechten het doel ervan nooit voor iedereen zou verwezenlijkt kunnen worden. Er was daarom nood aan bijkomende grondrechten (sociaal-economische) die voornamelijk verband houden met het realiseren van een bepaalde levensstandaard (via het recht op arbeid en gunstige arbeidsvoorwaarden, het recht op voeding, kleding, huisvesting, via culturele rechten,… - grondrechten van de tweede generatie). Deze bijkomende grondrechten kunnen worden verdedigd vanuit de vaststelling dat men andere

[9] G. MAES, "Sociale grondrechten in de Belgische Grondwet" in B. PEETERS en J. VELAERS (ed.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 167.
[10] BVerfG 15 januari 1958, *NJW* 1958, 257.
[11] K. RAES, "Grondrechten en sociale solidariteit. Notities over de interdependenties tussen mensenrechten en morele verantwoordelijkheid", *Recht en kritiek* 1992, 110.
[12] Zie *infra* over hoe grondrechten eveneens verplichtingen voor de burger inhouden en uitwerking hebben in de verhoudingen tussen burgers.
[13] G. MAES, "Sociale grondrechten in de Belgische Grondwet" in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 169.
[14] Zie ook N. BERNARD en B. HUBEAU, "De armoede en de sociaal-economische grondrechten: over de effectiviteit van het recht op behoorlijke huisvesting", in D. DIERCKX, N. VAN HERCK en J. VRANKEN (eds.), *Armoede in België*, Leuven/Den Haag, Acco, 204.

grondrechten niet kan uitoefenen zolang de basisbehoeften niet zijn vervuld.[15] "*If one is really concerned to secure civil and political liberty for a person, that commitment should be accompanied by a further concern about the conditions of the person's life that make it possible for him to enjoy and exercise that liberty.*"[16] Sociale grondrechten strekken specifiek tot de bescherming van de waardigheid van de mens, inzonderheid op de gebieden waarop deze waardigheid aan nieuwe reële gevaren is blootgesteld. Het zijn rechtsnormen die de mens tegen armoede en gebrek willen beschermen.[17]

Zo bevat de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens zowel politieke en burgerlijke rechten (artikelen 3-21) als economische, sociale en culturele rechten (artikelen 22-27). Alle rechten worden 'gelijk' behandeld. In de tekst wordt niet verwezen naar categorieën of generaties van grondrechten.[18]

16. Uit het feit dat het over 'mensen'rechten gaat, i.e. rechten die verbonden zijn aan het mens-zijn, vloeit ook voort dat elke mens grondrechten heeft en dat elke mens alle grondrechten heeft. Ieder individu doet er evenveel toe als een ander en elke individu doet er heel veel toe; het gaat immers om rechten die het mogelijk moeten maken te komen tot volwaardig mens-zijn.

17. Grondrechten gaan daardoor steeds gepaard met verplichtingen. Een recht toekennen aan iemand veronderstelt altijd de bescherming van dat recht en – in de meeste gevallen – de uitvoering van dat recht. Indien de bescherming en realisatie van grondrechten een plicht is van de overheid – zoals gezegd wordt dit algemeen aangenomen –, dan is het uitgesloten dat zij die plicht zou kunnen nakomen zonder tegelijk zekere plichten op te leggen aan haar rechtsonderhorigen.[19] Kosteloos onderwijs dient door de gemeenschap bekostigd te worden, door 'openbare middelen', met andere woorden door belastingen. Ook vraagt een behoorlijk rechtssysteem aanzienlijke investeringen door de overheid, opnieuw te financieren met belastingen. Het opleggen aan de overheid van de verplichting tot het beschermen en uitvoeren van grondrechten vereist bijgevolg een systeem van verplichte solidariteit om van het recht een 'hard recht' te maken.

18. Grondrechten leiden niet enkel tot specifieke door de overheid opgelegde verplichtingen (zoals bv. het bekostigen van de overheid om haar rol van beschermer van de grondrechten van haar burgers te kunnen vervullen), maar genereren ook rechtstreekse verplichtingen tussen burgers onderling. Rechten houden gedragsregels in. Een recht voor de ene impliceert immers een plicht voor de andere om de uitoefening van dat recht te respecteren. Dit is evident zo voor diegene die

[15] P. KING, "Can we use rights to justify housing provision", *Housing, Theory and Society* 2000, 31.
[16] J. WALDRON, "Liberal rights: two sides of the coin" in J. WALDRON, *Liberal rights – collected papers 1981-1991*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, 7.
[17] B. HUBEAU, "De sociale grondrechten na een decennium: hefboom of toekomstdroom in de uitsluiting van sociale uitsluiting" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven, Acco, 2003, 370.
[18] K. DE FEYTER, "Lang zal ze leven – de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: verleden en heden" in S. DEWULF en D. PACQUÉE (eds.), *60 jaar Universele Verklaring van de Rechten van de Mens,* Antwerpen, Intersentia, 2008, p. 12, nr. 7.
[19] K. RAES, "Grondrechten en sociale solidariteit. Notities over de interdependenties tussen mensenrechten en morele verantwoordelijkheid", *Recht en kritiek* 1992, 110.

het recht inroept, die datzelfde recht ten aanzien van anderen moet erkennen, maar evenzeer voor diegene die een bepaald recht niet inroept, maar dit toch voor anderen zal moeten erkennen. Wie het recht op vrije meningsuiting wil gebruiken, moet erkennen dat ook anderen het recht hebben hun mening te uiten. Maar ook wie geen behoefte voelt zijn mening in het openbaar te uiten, moet erkennen dat anderen dat wel mogen doen. Dit betekent ook dat grondrechten nooit onbegrensd kunnen zijn.

19. Een fundamentele vraag is hoever de samenhangende verplichtingen reiken. Men kan het minimalistische standpunt innemen en stellen dat dit inhoudt dat men zelf andermans rechten niet mag beperken. Of men kan opteren voor een maximalistisch standpunt en voorhouden dat men moet verzekeren dat andermans rechten niet beperkt worden, los van de vraag of die beperking uitgaat van zichzelf, van anderen of van de omstandigheden.[20] Daarbij gaat het over hoe de rechten van een individu het beste kunnen worden verwezenlijkt.

Eerder werd reeds verwezen naar de functie van de overheid inzake grondrechtenbescherming die inhoudt dat zij de rechtenuitoefening door haar burgers moet waarborgen door zelf de grondrechten van burgers niet aan te tasten en door op te treden tegen burgers die de grondrechten van anderen aantasten. Daarnaast wordt van de overheid ook verwacht dat zij optreedt als instantie tegen wie een burger zijn rechten kan laten gelden: de overheid wordt verantwoordelijk voor het vervullen van eenieders rechten. Deze laatste functie sluit aan bij de maximalistische zienswijze en houdt een elementaire rechtvaardiging in voor het optreden van de overheid.

De overheid treedt daarbij in de plaats van de verplichtingen van eenieder om de grondrechten van anderen te respecteren, aangezien het voor individuele burgers wier bepaalde grondrechten niet zijn gegarandeerd niet mogelijk is rechtstreeks medeburgers aan te spreken en het voor individuele burgers evenmin mogelijk is te weten wie geraakt wordt in zijn mens-zijn en wie daarom ondersteund moet worden. Dit verloopt daarom via de overheid. De verplichting die de overheid oplegt om bij te dragen aan haar werking, zodat zij op haar beurt anderen kan bijstaan, is gebaseerd op het mens-zijn van die anderen en vloeit voort uit het standpunt dat eenieder zorg moet dragen dat anderen hun grondrechten eveneens gerespecteerd zijn. De solidariteitsgedachte vloeit dus niet voort uit een discours van wederkerigheid (in de zin van 'wij helpen anderen opdat die ons zouden helpen wanneer wij hulp nodig hebben'), maar wordt rechtstreeks gekoppeld aan het mens-zijn (in de zin van 'wij helpen anderen omdat zij niet menswaardig kunnen leven en daar als mens recht op hebben').

De horizontale verplichtingen tussen burgers, die voortvloeien uit het mens-zijn, worden dus gedeeltelijk geïnstitutionaliseerd via de overheid.

20. Het uiteindelijk doel van de grondrechten – komen tot een volledig mens-zijn – kan niet enkel door de overheid en de medeburgers bereikt worden. Dit vereist ook een actieve inspanning

[20] P. KING, "Can we use rights to justify housing provision", *Housing, Theory and Society* 2000, 29.

en medewerking van de persoon in kwestie. Grondrechten houden dus niet enkel verplichtingen in voor de overheid en de medeburgers, maar ook voor de burger zelf, die actief moet meewerken aan de verwezenlijking van zijn grondrechten en de realisatie van zijn mens-zijn. Zo bepaalt artikel 29, eerste lid van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: "*Een ieder heeft plichten jegens de gemeenschap, zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is*." Het is immers al te gemakkelijk om mensenrechten hoog in het vaandel te dragen, maar het verzekeren van hun gelding naar anderen door te schuiven. Het is dus logisch ook te verwijzen naar de eigen plichten of verantwoordelijkheden van het individu.

De erkenning van bepaalde grondrechten houdt dus ook steeds de plicht in om zelf en in de mate van het mogelijke, voor de eigen gezondheid en voor het eigen levensonderhoud in te staan. De morele plicht minstens gedeeltelijk zelf verantwoordelijk te zijn voor de eigen situatie wordt niet altijd geëxpliciteerd, wat er volgens RAES[21] op wijst dat mensen (meestal) spontaan door middel van niet-juridische mechanismen zulke waarden zullen realiseren. [22] Al zitten in tal van solidariteitsregelingen koppelingen aan die verantwoordelijkheidsgedachte vervat, in de zin dat hoe minder een 'nood' aan de betrokkene kan worden aangerekend als vallend onder diens verantwoordelijkheid, hoe onvoorwaardelijker diens recht zal zijn op uitkeringen. Men is dus wel vrij om de eigen verantwoordelijkheid al dan niet op te nemen, maar indien men dat niet doet, kan men ook geen, of minder, aanspraak maken op het recht om geholpen te worden, gezien dit recht in wezen betrekking heeft op omstandigheden waarvoor men niet verantwoordelijk is.

Op basis van dezelfde redenering komt men ook tot de conclusie dat de overheid moet tussenkomen in het vervullen van iemands grondrechten, in zoverre iemand zijn rechten niet op eigen kracht kan vervullen. De verplichte tussenkomst van de overheid is met andere woorden subsidiair: in eerste instantie blijft men zelf verantwoordelijk bij de vervulling van zijn grondrechten, in ondergeschikte orde komt de overheid tussen (wanneer iemands eigendomsrecht wordt geschonden, wanneer men door ziekte geen inkomen uit arbeid kan verwerven,…).

21. Ook deze gedachte kan worden opgehangen aan het streven van de grondrechten om eenieder een leven in overeenstemming met de menselijke waardigheid te waarborgen. Het doel dat men wil bereiken door een beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheid is immers tot dat menswaardig leven te komen. (Sociale) grondrechten mogen zich niet beperken tot symptoombestrijding, maar moeten verder reiken, zij moeten – door beroep te doen op de eigen verantwoordelijkheden – middelen aanreiken om uit de toestand van hulpbehoevendheid en afhankelijkheid te geraken.[23] Een opvatting van compenserende rechtvaardigheid, waarbij enkel financiële bijstand wordt voorzien, gaat in tegen het appel op de eigen verantwoordelijkheid en in

[21] K. RAES, "Grondrechten en sociale solidariteit. Notities over de interdependenties tussen mensenrechten en morele verantwoordelijkheid", *Recht en kritiek* 1992, 122.

[22] Al is inmiddels de nood om de eigen verantwoordelijkheden te expliciteren steeds sterker geworden. Zie bv. de verwijzing naar de overeenkomstige plichten in artikel 23 Gw.

[23] K. RAES en G. COENE, "Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid" in X. *Welzijnsgids*, Mechelen, Kluwer, losbl., april 2009, 14.

die zin ook tegen de menselijke waardigheid.[24] Het zou net tegen de menselijke waardigheid indruisen om niet minstens beroep te willen doen op zijn eigen verantwoordelijkheid, in de mate van zijn mogelijkheden.[25]

22. Het resultaat van alle grondrechten, zowel burgerlijke en politieke grondrechten als economische, sociale en culturele grondrechten, moet een menswaardig leven zijn; een volledig mens-zijn. Het is bijgevolg ook op die manier dat de verwezenlijking van grondrechten moet geëvalueerd worden: leidt de toepassing ervan effectief tot een menswaardig leven voor eenieder? In een juridisch kader een recht toekennen of alle burgers gelijk maken (bv. alle burgers hebben het grondrecht op wonen), volstaat dus niet.[26] Zo moet bv. het grondrecht op wonen er toe strekken effectief een verbetering van de levensomstandigheden te verwezenlijken voor diegenen die het moeilijk hebben.[27] Grondrechtenbescherming kan nooit losstaan van de maatschappelijke realiteit waarin zij moet worden geëffectueerd en waar zij de menswaardigheid van moet verhogen.[28] Grondrechten dragen de nood om geëvalueerd te worden in zich.

1.2. ONDEELBAARHEID VAN DE GRONDRECHTEN

23. Traditioneel wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds burgerlijke en politieke grondrechten (BP-grondrechten) en anderzijds economische, sociale en culturele grondrechten (ESC-grondrechten), waarbij aangenomen wordt dat BP-grondrechten rechtstreeks afdwingbaar zouden zijn en ESC-grondrechten niet. Dit zou volgen uit het feit dat BP-grondrechten enkel verplichtingen tot onthouding (negatieve verplichtingen) voor de overheid inhouden, terwijl ESC-grondrechten enkel verplichtingen tot handelen (positieve verplichting) zouden inhouden. Bijkomend wordt gezegd dat BP-grondrechten voldoende concreet zijn, zodat ze voor de rechter ingeroepen kunnen worden, terwijl ESC-grondrechten enkel programmatorische verbintenissen van de staat zouden zijn.[29] Het vage karakter van veel ESC-grondrechten zou vereisen dat wetgevers beslissen op welke manier en op welk niveau deze rechten moeten worden uitgevoerd. Aangezien het niet aan de rechter zou zijn om daar invulling aan te geven, wordt geconcludeerd dat ESC-grondrechten niet rechtstreeks afdwingbaar zijn.[30]

---

[24] I. HACHEZ, "Les 'obligations correspondantes' dans l'article 23 de la Constitution" in H. DUMONT, F. OST en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme,* Brussel, Bruylant, 2005, 301.

[25] H. FUNCK, "'A chacun selon ses besoins, de chacun selon ses capacités'. La logique des régimes du minimex et de l'aide sociale ordinaire au travers de la jurisprudence récente au sujet des conditions de leur octroi" in X., *Les missions des centres publics d'aide sociale. Questions d'actualité*, Brussel, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, 143.

[26] Vergelijk ook met de vaststelling van HUBEAU en GELDOF dat te veel wordt gefocust op de creatie van rechten en grondrechten en te weinig op de effectieve toepassing en handhaving ervan (B. HUBEAU en D. GELDOF, "Het spanningsveld tussen activering en rechtsontwikkeling" in H. BAERT e.a., *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 2003, 160).

[27] N. BERNARD, "Le droit au logement" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 366.

[28] G. MAES, "Sociale grondrechten in de Belgische Grondwet" in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 198.

[29] H. VANDERLINDEN, "Effectiviteit van de sociale grondrechten in het Belgische recht, mythe of realiteit?", *RW* 2008-09, 1203.

[30] Of zelfs dat ESC-grondrechten geen juridische verplichtingen aan de overheid zouden opleggen. Zie de uitgebreide weerlegging van dit standpunt bij G. VAN HOOF, "The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of

24. Zoals reeds bleek uit de algemene beschrijving van de werking van (sociale) grondrechten maakt de moedertekst van het hedendaagse internationale recht van de mensenrechten, de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, geen onderscheid tussen verschillende categorieën of generaties van grondrechten. Bij de vertaling van de Universele Verklaring naar bindende rechtsnormen werden de BP-grondrechten echter in een ander verdrag ondergebracht dan de ESC-grondrechten[31], respectievelijk het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (Bupo-verdrag)[32] en het Internationaal verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (Ecosoc-verdrag)[33]. Op niveau van de Raad van Europa deed zich een gelijkaardige ontwikkeling voor: het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM) enerzijds[34] en het Europees Sociaal Handvest (ESH)[35] en – vanaf 1996 – het Herzien Europees Sociaal Handvest (HESH)[36] anderzijds.

Toch bleef steeds de gedachte dat de verschillende soorten grondrechten niet op zichzelf staan.[37] Zo legt bij wijze van voorbeeld de Vienna Declaration in de schoot van de Verenigde Naties de nadruk op de eenheid van de grondrechten: "*All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis.*"[38]. Zoals gezegd zijn beide categorieën van grondrechten inderdaad onlosmakelijk met elkaar verbonden en vereist het garanderen van een leven in overeenstemming met de menselijke waardigheid de verwezenlijking van zowel de BP-grondrechten als de ESC-grondrechten. Het feit dat de ESC-grondrechten voortvloeien uit de vaststelling dat de BP-grondrechten alleen niet volstonden om voor iedereen een menswaardig leven te leiden, houdt op zich ook al in dat beide onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.[39]

25. Het beweerde onderscheid tussen BP-grondrechten en ESC-grondrechten klopt bovendien niet. Dat BP-grondrechten enkel kosteloze onthoudingsverplichtingen voor de staten zouden zijn die onmiddellijk kunnen worden gerealiseerd en dus in rechte afdwingbaar zijn en ESC-

---

some traditional views" in P. ALSTON en K. TOMASEVSKI (eds.), *The right to food*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, 98-102.

[31] Voor de verklaring hiervoor, zie o.m. I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 82.

[32] Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, New York, 16 december 1966, in werking getreden op 23 maart 1976.

[33] Internationaal verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, New York, 16 december 1966, in werking getreden op 3 januari 1976.

[34] Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, Rome, 4 november 1950, in werking getreden op 3 september 1953.

[35] Europees Sociaal Handvest, Turijn, 18 oktober 1961, in werking getreden op 26 februari 1965.

[36] Herzien Europees Sociaal Handvest, Straatsburg, 3 mei 1996, in werking getreden op 1 juli 1999.

[37] I. LEIJTEN, "Meergelaagdheid en ondeelbare mensenrechten: de sociaaleconomische bescherming van het EHRM en de mogelijke waarde van kernrechten", *TBP* 2013, 100.

[38] Vienna Declaration and Programme of Action, World Conference on Human Rights, Vienna, 12 juli 1993, *UN Doc* A/CONF 157/24, p. 3, nr. 5.

[39] Het is bovendien niet enkel de nuttige uitoefening van de BP-rechten die ESC-rechten verondertstelt (bv. zonder bestaanszekerheid oefen je geen vrijheid van vereniging, meningsuiting,… uit). Ook omgekeerd veronderstelt het kunnen uitoefenen van ESC-rechten het kunnen beschikken over BP-rechten: schendingen van het grondrecht op wonen moeten bv. kunnen worden aangeklaagd voor de rechter, wat toegang tot de rechter vereist.

grondrechten daarentegen enkel positieve statelijke verplichtingen inhouden die geld kosten om gerealiseerd te worden, is niet correct. Zo zijn BP-grondrechten niet beperkt tot onthoudingsverplichtingen en vereisen zij eveneens een positieve en dure interventie van de overheid. Het recht op ongestoord genot van het eigendom kan enkel worden beschermd via een uitgebreid rechtssysteem dat optreedt tegen personen die andermans eigendomsrechten aantasten. In het algemeen vereisen negatieve verplichtingen een staatsgezag en dus een administratie, wat op zich ook al positieve verplichtingen voor de overheid en dus kosten met zich brengt. Het houden van periodieke verkiezingen is eveneens een dure aangelegenheid.[40] Daarnaast hebben ESC-grondrechten ook negatieve, non-interventieaspecten in zich (bv. het grondrecht op wonen vereist dat de overheid niet zelf het wonen van haar burgers aantast). Om uit de tegenstelling tussen negatieve en positieve verplichtingen te geraken, werd daarom een drievoudige typologie uitgewerkt als bruggenbouwer tussen BP-grondrechten en de ESC-grondrechten.[41] Daar ga ik zo dadelijk dieper op in.[42]

BP-grondrechten vereisen dus net zoals ESC-grondrechten actieve handelingen door de overheid. Wel is het zo dat de verwezenlijking van de ESC-grondrechten de actieradius van de overheidsverplichtingen verruimden.[43]

26. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) – traditioneel toch de beschermer van de BP-grondrechten uit het EVRM – bevestigde reeds meermaals de ondeelbaarheid van de grondrechten. Het Hof lijkt zich minder bezig te houden met het plaatsen van grondrechten in bepaalde categorieën, maar wel met de effectiviteit van het EVRM-grondrecht in kwestie.[44] Het Hof erkende reeds in 1979 dat er geen absoluut onderscheid is tussen de klassieke BP-grondrechten en de ESC-grondrechten anderzijds.[45] Hoewel het EVRM uiteraard in de eerste plaats de klassieke burgerlijke en politieke grondrechten vastlegt en beschermt, dragen vele van deze rechten ook economisch-sociale aspecten in zich.[46] Zo kan het recht op de bescherming van het privé- en gezinsleven niet zinvol zijn, zonder over een woning te beschikken.[47] En het niet-discriminatie-beginsel uit het EVRM heeft volgens het Hof te Straatsburg ook betrekking op andere rechten die binnen de juridische orde erkend zijn. Beide categorieën van grondrechten zijn dus complementair en zelfs noodzakelijk: het zal tevergeefs zijn de politieke vrijheden te beschermen zonder de economische en sociale grondrechten te beschermen die de uitoefening ervan mogelijk maken.

---

[40] G. VAN HOOF, "The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views" in P. ALSTON en K. TOMASEVSKI (eds.), *The right to food*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, 103.
[41] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 85.
[42] Zie *infra*, deel 1, hoofdstuk 1, 1.3.3.
[43] K. RAES, "Grondrechten en sociale solidariteit. Notities over de interdependenties tussen mensenrechten en morele verantwoordelijkheid", *Recht en kritiek* 1992, 111.
[44] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 97.
[45] EHRM 9 oktober 1979, nr. 6.289/73, Airey t. Ierland, § 26.
[46] X. DIJON, "La Convention européenne et les droits de l'homme le plus démuni", *JT* 1988, 717.
[47] M. ENRICH I MAS, « Les droits sociaux dans la jurisprudence de la cour et de la commission européennes des droits de l'homme », *Rev.trim.dr.h.* 1992, 176.

27. ESC-grondrechten vormen dus een integraal deel van het internationaal recht. Aangezien mensenrechten en fundamentele vrijheden ondeelbaar en van elkaar afhankelijk zijn, moet gelijke aandacht worden besteed aan de implementatie, bevordering en bescherming van zowel BP-grondrechten als ESC-grondrechten.[48] Het staat niet meer ter discussie dat alle mensenrechten ondeelbaar, van elkaar afhankelijk en van gelijke waarde zijn. Staten zijn bijgevolg verantwoordelijk voor zowel schendingen van BP-grondrechten als ESC-grondrechten.[49]

28. In een van de meest recente grondrechtencatalogi, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, werden alle grondrechten (zowel BP-grondrechten als ESC-grondrechten) opnieuw in één tekst samengebracht. De tekst vangt bovendien aan met de beklemtoning van de menselijke waardigheid (artikel 1: "*De menselijke waardigheid is onschendbaar. Zij moet worden geëerbiedigd en beschermd*.").

1.3. Een aantal concepten uit het grondrechten-recht

1.3.1. Progressieve realisatie

a) Het Ecosoc-verdrag

29. Het concept van de progressieve realisatie vloeit voort uit artikel 2, eerste lid van het Ecosoc-verdrag, op basis waarvan iedere staat die partij is bij dit Verdrag zich verbindt maatregelen te nemen, zowel zelfstandig als binnen het kader van de internationale hulp en samenwerking, met name op economisch en technisch gebied, en met volledige gebruikmaking van de hem ter beschikking staande hulpbronnen, ten einde met alle passende middelen, inzonderheid de invoering van wettelijke maatregelen, steeds nader tot een algehele verwezenlijking van de in het Ecosoc-verdrag erkende rechten te komen (eigen onderlijning). Dit is het concept van de progressieve realisatie.

Aangezien de ESC-grondrechten – in tegenstelling tot BP-grondrechten – niet onmiddellijk op korte termijn voor iedereen volledig kunnen worden verwezenlijkt, wordt een verplichting tot progressieve realisatie opgelegd: de overheid moet stappen blijven zetten tot aan de algehele realisatie.

30. Het VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) werkt de verplichting tot progressieve realisatie verder uit in General Comment nr. 3.[50] In de eerste plaats moeten de staten weloverwogen, concrete en doelgerichte stappen zetten binnen een redelijke termijn nadat het Ecosoc-verdrag in werking is getreden ("*steps towards that goal must be taken within a reasonable short time after the Covenant's entry into force*"). De staten hebben ook een

[48] The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social an Cultural Rights, 8 januari 1987, *UN Doc*. E/CN.4/1987/17, § 1 en 3.
[49] The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 4.
[50] CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 december 1990, *UN Doc.* E/1991/23. Zie ook Economic and Social Council, An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the covenant, 21 september 2007, *UN Doc.* E/C.12/2007/1.

voortdurende verplichting om zo snel en effectief mogelijk stappen te zetten, d.w.z. tot zolang de volledige verwezenlijking niet bereikt is.[51]

De progressieve realisatie moet bekomen worden volgens de gepaste middelen ("*all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures*").[52] Het aannemen van specifieke wetgeving is daarbij zeer belangrijk, maar staten moeten zelf uitmaken welke stappen daarnaast nog nodig zijn. In ieder geval moeten naast specifieke wetgeving ook juridische procedures worden uitgewerkt om de toegekende rechten effectief afdwingbaar te maken en moeten staten de rechten uit het Ecosoc-verdrag ook incorporeren in hun nationale rechtsorde.[53] Het Ecosoc-verdrag en het CESCR bepalen niet op welke wijze dit geïmplementeerd moet worden in de nationale rechtsorde. Verschillende manieren zijn mogelijk, maar vereist is dat de gekozen methode efficiënt is om een volledige gelding van de verdragsrechten te bekomen. Zo uitte het CESCR zijn bezorgdheid over het standpunt van België, bevestigd door het Hof van Cassatie, dat het Ecosoc-verdrag geen rechtstreekse werking heeft in de nationale rechtsorde (in tegenstelling tot andere verdragen zoals het Bupo-verdrag of het Europees Sociaal Handvest).[54, 55]

Een staat dient met het oog op de volledige realisatie van de ESC-grondrechten de geleidelijke realisatie van deze rechten te controleren, evenals geschikte strategieën en duidelijk bepaalde programma's uit te denken met het oog op de implementatie ervan. De staat moet hiervoor de actuele toestand ten aanzien van elk recht identificeren, de meest kwetsbare groepen benoemen, alsook geschikte wetgeving, passend beleid en adequate programma's formuleren die regelmatig geëvalueerd moeten worden.[56]

31. Bepaalde verplichtingen moeten door de staten echter onmiddellijk worden verwezenlijkt: (i) er is een onmiddellijke verplichting om stappen voorwaarts te zetten, (ii) er is het onmiddellijk verbod om vrijwillig regressieve maatregelen te nemen en (iii) er is de onmiddellijke verplichting om bij het uitwerken van maatregelen de principes van gelijkheid en non-discriminatie te respecteren.

- Wat betreft de onmiddellijke verplichting om stappen voorwaarts te zetten kan gesteld worden dat deze verplichting door de staten niet mag worden geïnterpreteerd als zouden zij hun te leveren inspanningen met het oog op volledige realisatie voor onbepaalde tijd kunnen

[51] CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 31 en CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003, *UN Doc.* E/C.12/2002/11, § 17.
[52] CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 december 1990, *UN Doc.* E/1991/23, § 3.
[53] CESCR, General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant, 4 december 1998, *UN Doc.* E/C.12/1998/24, § 1.
[54] CESCR, *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Belgium*, 31 mei 1994, *UN Doc.* E/C.12/1994/7, § 3, herhaald in CESCR, *Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding observations of the committee on economic, social and cultural rights – Belgium*, 4 januari 2008, *UN Doc.* E/C.12/BEL/CO/3, § 24.
[55] Zie ook *infra*, deel 1, hoofdstuk 2, 1.2.
[56] CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003, *UN Doc.* E/C.12/2002/11, § 47.

uitstellen.[57] Het uiteindelijk te bereiken resultaat moet dus niet onmiddellijk verwezenlijkt zijn; de eerste stappen daartoe moeten wel onmiddellijk gezet worden.

- Het onmiddellijke verbod om vrijwillig regressieve maatregelen te nemen geldt niet absoluut. Regressieve maatregelen worden vermoed in strijd te zijn met de ESC-grondrechten, maar de staat kan aantonen dat die maatregel op de meest zorgvuldige wijze is genomen, de maatregel globaal gezien verantwoord is en alle beschikbare middelen aangewend werden.[58] Geen enkele staat kan immers gehouden zijn tot het onmogelijke. Bij het nemen van regressieve maatregelen moet een staat echter zeer omzichtig te werk gaan en de meest zwakke en kwetsbaren in de samenleving zo veel mogelijk ontzien.
- Tot slot houdt de onmiddellijke verplichting om bij het uitwerken van maatregelen de principes van gelijkheid en non-discriminatie te respecteren in dat de staten er over moeten waken dat zij hun maatregelen ter uitvoering van de ESC-grondrechten op niet-discriminatoire basis uitwerken. Zowel rechtstreekse als onrechtstreekse discriminatie is verboden. In bepaalde gevallen kunnen zelfs positieve maatregelen noodzakelijk zijn voor bepaalde doelgroepen zoals personen met een beperking, huishoudens met kinderen, buitenlandse arbeidskrachten, ouderen, Roma en woonwagenbewoners, vrouwen en slachtoffers van huiselijk geweld.[59]

Bijkomend kan ook nog gewezen worden op de onmiddellijke verplichting van staten om de minimale kernverplichtingen na te komen. Dit maakt voorwerp uit van de volgende titel.

32. De progressieve realisatie dient te gebeuren binnen de beschikbare middelen ("*to the maximum of its available resources"*) en afhankelijk van het ontwikkelingsniveau van de staat in kwestie. Daarbij gelden ook de middelen van de internationale gemeenschap. Zelfs van de meer welvarende staten wordt niet verwacht dat zij de ESC-grondrechten onmiddellijk realiseren.[60] De beschikbare middelen moeten eerlijk en efficiënt aangewend worden.

Indien de beschikbare middelen onvoldoende zijn, blijft toch de verplichting om met de (beperkte) beschikbare middelen een zo goed mogelijke uitvoering van de ESC-grondrechten te realiseren. Er moet daarbij dan voorrang verleend worden aan de bescherming van de rechten van de meest zwakke en kwetsbare leden of groepen van de samenleving. [61] Aangezien de middelen in geen enkel land voldoende zullen zijn om een totale verwezenlijking van alle ESC-grondrechten ten aanzien van iedereen te bekomen, kan hierin volgens mij een algemene rechtvaardiging gelezen worden voor

[57] The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social an Cultural Rights, 8 januari 1987, *UN Doc*. E/CN.4/1987/17, § 21.
[58] CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 32.
[59] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 14.
[60] Zie ook The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 8.
[61] CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 december 1990, *UN Doc.* E/1991/23, § 12 en Economic and Social Council, An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the covenant, 21 september 2007, *UN Doc.* E/C.12/2007/1, § 4-5.

een selectief sociaal beleid, gericht op de meest zwakken en kwetsbaren, waarbij de doelgroep bij de beschikbaarheid van bijkomende middelen ruimer kan afgebakend worden.

b) Het Herzien Europees Sociaal Handvest

33. Het HESH bevat – in tegenstelling tot het Ecosoc-verdrag - geen algemene bepaling inzake progressieve realisatie van de erin opgenomen grondrechten. Toch erkent het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) dat de aard van sommige handvestrechten een onmiddellijke realisatie onmogelijk maakt en daarom slechts een progressieve realisatie mogelijk is. Staten dienen in dat geval maatregelen te nemen om de realisatie van het betrokken recht binnen een redelijke termijn, met een meetbare vooruitgang en met de maximaal beschikbare middelen te realiseren.[62] Specifiek voor het grondrecht op wonen uit het HESH bevat artikel 31 zelf een verwijzing naar progressieve realisatie: men spreekt onder punt 1 over "*bevorderen*", in punt 2 over "*verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen*". De verplichting tot progressieve realisatie is dus niet minder sterk in het HESH. Om tot de volledige uitoefening van de verplichtingen van het HESH te komen, moeten bijgevolg tussenetappes gebruikt worden.[63]

c) Korte beoordeling

34. De plicht tot progressieve realisatie en het gebruik van de beschikbare middelen berust op een pragmatische instelling en vloeit voort uit de praktijk, waarin de integrale verwezenlijking van alle ESC-grondrechten op korte termijn niet mogelijk is. Het concept leidt er echter wel toe dat de verplichtingen van staten verschillen en dat de statelijke verplichtingen soms ietwat flou zijn. De manier waarop het ESC-grondrechten verwezenlijkt moeten worden gaat daardoor vaak over het toewijzen van middelen, waarbij staten een beleidsmarge hebben en de discussie of voldoende middelen werden toegewezen voor de verwezenlijking van een grondrecht vaak een discussie wordt waarbij het ene beleidsveld wordt afgezet tegenover andere beleidsvelden. In die zin zou een staat kunnen 'ontsnappen' door te stellen dat men de beschikbare middelen op andere beleidsvelden heeft ingezet omdat men die prioritair vond.[64] Zo zou een gebrekkige uitvoering van het grondrecht op wonen kunnen worden gerechtvaardigd via de motivering dat prioritair werd ingezet op bv. gezondheidszorg. Deze kritiek doet geen afbreuk aan de belangrijke waarde van het concept van de progressieve realisatie, maar plaatst er wel een nuance bij, die pleit voor waakzaamheid bij de toepassing ervan. Tegelijk wordt opnieuw de sterke samenhang tussen de grondrechten beklemtoond: alle grondrechten zijn essentieel voor het mens-zijn en alle grondrechten moeten zo snel en effectief mogelijk verwezenlijkt worden.

1.3.2. Kernverplichtingen - kernrechten

35. Het concept van de progressie realisatie van de ESC-grondrechten draagt een ander concept in zich, nl. dat van de minimale kernverplichtingen. Hoewel de ESC-grondrechten progressief moeten worden verwezenlijkt, dit wil zeggen via verschillende opeenvolgende stappen die het

[62] ECSR, Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 169.
[63] N. BERNARD, "Réparer des privations de propriété (occasionnées sous le régime communiste) sans en créer d'autres", *Rev.trim.dr.h.* 2011, 128.
[64] P. KENNA, "Can housing rights be applied to modern housing systems?", *International Journal of Law in the Built Environment* 2010, 111.

beschermingsniveau stelselmatig uitbreiden, hebben de staten de verplichting om bepaalde elementaire aspecten van elk grondrecht onmiddellijk te garanderen. Dit is de positieve invulling van het concept kernrechten-kernverplichtingen. Daarnaast kent het concept ook een negatieve invulling: aan bepaalde elementen van elk grondrecht mag in geen enkel geval of met geen enkele rechtvaardiging afbreuk worden gedaan.[65] Beide invullingen behoren tot hetzelfde concept: in de ene zin gaat het over minimale verplichtingen die aan de staten worden opgelegd, in de andere zin gaat het over minimale rechten die burgers steeds kunnen inroepen.

36. Voor elk grondrecht wordt een minimaal niveau van bescherming vastgesteld dat verdragsstaten moeten realiseren. Het sluit nauw aan bij de menselijke waardigheid en het recht om een menswaardig leven te leiden. De kernverplichtingen zijn niet onderworpen aan progressieve realisatie, maar de staat dient deze onmiddellijk te realiseren. Het concept van de minimale kernverplichtingen – minimale kernrechten tracht een recht inhoudelijk te verfijnen door het op te splitsen in verschillende elementen en vervolgens op zoek te gaan naar die elementen die de bestaansreden ("*raison d'être*") vormen van het mensenrecht.[66] Dit wordt vertaald enerzijds in kernverplichtingen die staten bij ratificatie van het verdrag op zijn minst op korte termijn moeten nakomen en anderzijds naar de aanspraken waarop een individu of een groep zich te allen tijde moet kunnen beroepen.

37. Los van de vraag of ESC-grondrechten directe uitwerking hebben, moet de minimale kern van elk ESC-grondrecht toch steeds gerespecteerd worden. Wanneer de middelen ontbreken om de ESC-grondrechten in hun geheel te garanderen, moeten de staten in ieder geval bepaalde kernverplichtingen nakomen. De beschikbare financiële middelen moeten doelgericht ingezet worden om iedereen een minimumniveau van sociaaleconomische bescherming te bieden. Indien een staat deze minimale kern niet kan waarborgen, schendt de staat zijn internationale verplichtingen.[67] De minimale kernverplichtingen moeten onder alle omstandigheden nagekomen worden, zelfs in de gevallen waarin een regressie in de rechten toegelaten wordt, zoals in het kader

[65] I. LEIJTEN, "Meergelaagdheid en ondeelbare mensenrechten: de sociaaleconomische bescherming van het EHRM en de mogelijke waarde van kernrechten", *TBP* 2013, 95.

[66] Het CESCR schrijft in General Comment nr. 3 dat indien men het bestaan van minimale kernverplichtingen niet zou aanvaarden, het Ecosoc-verdrag in grote mate zijn *raison d'être* zou worden ontnomen (CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 december 1990, *UN Doc.* E/1991/23, § 10).

[67] Merk op dat in General Comment nr. 3 wel wordt gesteld dat wanneer een staat zijn verplichting minstens de minimale kernverplichtingen te realiseren niet kan nakomen, de staat in kwestie moet aantonen dat elke mogelijke inspanning werd geleverd binnen alle beschikbare middelen toch prioritair de minimale kernverplichtingen de voldoen (CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 december 1990, *UN Doc.* E/1991/23, § 10 *in fine*). Indien de staat dit kan aanvoeren, lijkt er volgens het CESCR geen schending van het Ecosoc-verdrag te zijn. In de Maastricht-richtlijnen wordt geen rechtvaardigingsmogelijkheid meer voorzien voor de staat: de minimale kernverplichtingen zijn van toepassing, onafhankelijk van de beschikbaarheid van middelen of andere factoren of moeilijkheden (The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 9 en 10). In 2007 werd dan weer opnieuw de mogelijkheid voorzien dat staten aantonen dat zij ondanks alle mogelijke inspanningen zelfs niet de minimale kernverplichtingen konden realiseren (Economic and Social Council, An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the covenant, 21 september 2007, *UN Doc.* E/C.12/2007/1, § 6).

van het standstill-beginsel.[68] De burger die in de menselijke waardigheid geraakt wordt, kan het respect voor zijn minimale kernrechten afdwingen.

38. Het probleem is uiteraard dat het moeilijk is het exacte niveau van de minimale kern voor elk grondrecht af te lijnen. Het CESCR verwijst in zijn General Comment nr. 3 naar het beginsel van de minimale kern en stelt bij wijze van voorbeeld dat een staat waarin een aanzienlijk aantal personen niet kan beschikken over een elementaire hoeveelheid voedsel, elementaire gezondheidszorg, elementair onderdak of huisvesting of een elementaire vorm van onderwijs, op het eerste zicht zijn verplichtingen op basis van het Ecosoc-verdrag niet nakomt.[69] In de volgende General Comments over specifieke grondrechten formuleert het CESCR de minimale kernverplichtingen voornamelijk als verplichtingen die van toepassing zijn op alle rechten, zoals de toegang tot het betrokken recht op non-discriminatoire wijze garanderen en de statelijke verplichting een omvattende nationale strategie en nationaal actieplan aan te nemen en te implementeren. Vaak wordt ook de aandacht gevestigd op kwetsbare of achtergestelde groepen. Vanaf General Comment nr. 12 probeert het CESCR dit echter concreter te omschrijven. Wat betreft het recht op voedsel ziet het CESCR als minimale kernverplichting de beschikbaarheid van voedsel in voldoende hoeveelheid en van voldoende kwaliteit, vrij van schadelijke stoffen en aangepast aan de culturele gebruiken. De beschikbaarheid van voedsel moet bovendien duurzaam zijn en mag de uitoefening van andere grondrechten niet in het gedrang brengen.[70] Wat betreft de minimale kernverplichtingen van het recht op een hoogst mogelijke gezondheidsstandaard somt het CESCR zes categorieën op, waaronder het verzekeren van toegang tot basisopvang en –huisvesting.[71] In General Comment nr. 15 met betrekking tot het recht op water komt het CESCR zelfs tot negen categorieën van minimale kernverplichtingen.[72]

Men kan ook trachten de minimale kern van ESC-grondrechten op algemene wijze te omschrijven. Bij VANDERLINDEN wordt een suggestie gedaan: iedere norm die wordt aangetroffen in een verdrag inzake sociale rechten, zou de burgers het recht kunnen geven op een minimaal voordeel, een minimumgerechtigdheid. Zonder deze minimumgerechtigdheid zou er dan geen basis zijn voor de verbintenis die de staat heeft aangegaan. Iedere internationale verplichting moet dan beantwoorden aan een effectief en concreet recht voor burgers in het betrokken land. Zoals VANDERLINDEN daarbij stelt lost dit het probleem slechts gedeeltelijk op, aangezien de discussie zo verschuift naar de vraag wat dan de minimumdrempel is die moet worden gehaald.[73] Het louter

[68] H. VANDERLINDEN, "Effectiviteit van de sociale grondrechten in het Belgische recht, mythe of realiteit?", *RW* 2008-09, 1207.
[69] CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 december 1990, *UN Doc.* E/1991/23, § 10.
[70] CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), 12 mei 1999, *UN Doc.* E/C.12/1999/5, § 8.
[71] CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 43.
[72] CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003, *UN Doc.* E/C.12/2002/11, § 37.
[73] H. VANDERLINDEN, "Effectiviteit van de sociale grondrechten in het Belgische recht, mythe of realiteit?", *RW* 2008-09, 1207.

vereisen dat 'een' concreet recht wordt gekoppeld aan elk ESC-grondrecht zonder minimale inhoudelijke vereisten is immers weinig zinvol.

Aangezien de grondrechten in het algemeen en het concept van de minimale kern in het bijzonder een leven in overeenstemming met de menselijke waardigheid voor eenieder tracht te bekomen, kan de minimale kern ook afgestemd worden op de menselijke waardigheid. Een staat moet van elk grondrecht minstens de uitoefening garanderen in zodanige mate dat de menselijke waardigheid niet aangetast wordt. Elke burger heeft dan recht op een minimale levensstandaard en kan een beroep doen op de overheid wanneer hij deze minimale levensstandaard niet op eigen kracht kan bereiken. Het probleem daarbij is natuurlijk de vaagheid van het begrip 'menselijke waardigheid'. Dit hoeft echter geen onoverkomelijk obstakel te zijn, aangezien dit bij elke discussie door de rechter zal geconcretiseerd kunnen worden, net zoals de rechter dat doet met andere open begrippen zoals de goede trouw, de goede zeden,…

EIDE stelt tot slot nog een benadering voor: de "*minimum treshold for human rights realization*".[74] Daarbij zal voor ieder land een concrete minimumdrempel worden bepaald op basis van indicatoren zoals voeding, kindersterfte, levensverwachting en inkomen. Daarbij wordt voor het vaststellen van de minimale kern dus rekening gehouden met de concrete situatie in de staat in kwestie vanuit de redenering dat staten met meer middelen een hoger niveau van kern moeten/kunnen garanderen dan staten met minder middelen. Deze aanpak lijkt mij echter minder aangewezen: een minimale kern heeft weinig betekenis wanneer hij afhankelijk wordt gesteld van de lokale situatie en ondermijnt het universele begrip van de mensenrechten. De minimale kernverplichtingen van staten en de minimale kernrechten van burgers in die staten moeten daarom m.i. universeel zijn. Het verschil in statelijke inspanningen situeert zich voorbij de minimale kern: staten met meer middelen kunnen zich niet beperken tot het garanderen van de minimale kern, maar moeten het realisatieniveau van de grondrechten aanzienlijk verhogen, terwijl voor staten met weinig middelen sneller kan aanvaard worden dat zij zich beperken tot de minimale kernverplichtingen en minimale kernrechten.

39. Ook het EHRM maakt gebruik van het concept van een minimale kern van grondrechten. In een aantal arresten wordt gesproken over "*the very essence*" of "*the core*" van een grondrecht.[75] Dit kan gekaderd worden binnen een aantal artikelen van het EVRM, waarin beperkingen op bepaalde grondrechten mogelijk zijn, voor zover deze beperking proportioneel en doelmatig is. Zo bepaalt artikel 8, tweede lid EVRM dat een inmenging in de uitoefening van het recht op bescherming van de woonst en het privé- en het gezinsleven toegelaten is, voor zover dit bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of

[74] A. EIDE, "Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Treshold Approach", *Human Rights Law Journal* 1989, 45.

[75] Zie bv. EHRM 11 juli 2002, nr. 25.680/94, I. t/ Verenigd Koninkrijk, § 70 en 77-79; EHRM 17 februari 2004, nr. 44.158/98, Gorzelik e.a. t/Polen, § 105 en EHRM 12 november 2008, nr. 34.503/97, Demir & Baykara t/Turkije, § 97. Zie ook A.J. NIEUWENHUIS, "De kernrechtbenadering bij grondrechten", *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2012, 138.

voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Het Hof gaat na of de beperkingen op de grondrechten niet dermate ver gaan dat de essentie ervan wordt aangetast. Ook hier is de kernrechtengedachte eveneens gelinkt aan het recht op onaantastbaarheid van de menselijke waardigheid. Het grondrecht mag dan niet zo ver aangetast of uitgehold worden dat de menselijke waardigheid mee aangetast wordt. De minimale kernrechten vervullen dan de functie van afweerrecht, waarbij onevenredige aantastingen van een grondrecht buiten toepassing kunnen worden gelaten.

40. Net zoals op elk concept, kan op het concept van de minimale kern kritiek geleverd worden. De nadruk leggen op bepaalde kernelementen van grondrechten zou de indruk kunnen wekken dat de andere onderdelen van die grondrechten van minder belang zijn. Dit lijkt mij onterechte kritiek: het gaat hier over het vastleggen van een minimale startpositie van waaruit de staten de grondrechten verder moeten verwezenlijken. Dit kan redelijkerwijs niet opgevat worden als een eindpunt of een aanwijzing dat de andere aspecten van het grondrecht niet (meer) moeten gerealiseerd worden. Daarnaast wordt ook kritiek geuit op het concept van de minimale kernverplichtingen en minimale kernrechten zelf. Deze kritiek komt bv. duidelijk tot uiting in het Grootboom-arrest van het Zuid-Afrikaanse Grondwettelijk Hof[76]: het Hof oordeelde dat het in de praktijk onmogelijk is om de minimale kern van het grondrecht op wonen te identificeren omwille van de grote diversiteit van groepen met verschillende noden. Bovendien is het volgens het Hof zelfs niet zeker dat Zuid-Afrika die minimale kernverplichtingen wel kan realiseren (dit argument gaat alvast niet op voor EU-landen). Tot slot stelde het Hof zich de vraag of het afbakenen van een minimale kern wel aan de rechter toekomt en geen taak is van het beleid. Dit weerhield het Grondwettelijk Hof er evenwel niet van om te concluderen dat het Zuid-Afrikaanse huisvestingsprogramma in strijd was met het grondrecht op wonen zoals erkend in artikel 26 van de Zuid-Afrikaanse Grondwet: de minimale kernverplichtingen werden daarbij betrokken in de redelijkheidstoets om te beoordelen of de overheid al dan niet haar verplichtingen nakwam.[77]

41. Concluderend kan wat betreft het concept van de minimale kernverplichtingen en minimale kernrechten gesteld worden dat zij – ondanks de onvolmaaktheden – zowel in hun positieve als in hun negatieve invulling bijdragen aan de concretisering van de statelijke verplichtingen. Het is een toetsingskader dat dubbel gebruikt kan worden. Enerzijds bij de beoordeling van de actieve inspanningen van staten met betrekking tot de realisatie van ESC-grondrechten, aangezien deze aan progressieve realisatie onderworpen zijn en op die manier het minimale niveau kan worden aangeduid dat toch onmiddellijk (of minstens op korte termijn) moet gegarandeerd worden (minimale kernverplichtingen). Anderzijds bij de beoordeling van aanspraken van burgers die hun ESC-grondrechten, maar ook hun BP-grondrechten, willen laten gelden, waarbij beperkingen op of aantastingen van deze grondrechten absoluut ontoelaatbaar zijn wanneer zij de minimale kern van het grondrecht in kwestie aantasten (minimale kernrechten).

[76] Grondwettelijk Hof Zuid-Afrika, 4 oktober 2000, CCT 11/00, *Government of the Republic of South Africa t/ Grootboom en anderen.*

[77] §§ 33-34 en 64. Zie ook I. LEIJTEN, "Meergelaagdheid en ondeelbare mensenrechten: de sociaaleconomische bescherming van het EHRM en de mogelijke waarde van kernrechten", *TBP* 2013, 108.

1.3.3. Drievoudige typologie van verplichtingen

a) Algemeen

42. De reeds vernoemde foutieve kwalificatie van BP-grondrechten als negatieve verplichtingen en resultaatsverbintenissen en ESC-grondrechten als positieve verplichtingen en inspanningsverbintenissen leidde er toe dat men in de rechtsleer op zoek is gegaan naar andere typologieën van verplichtingen, die beter de statelijke verplichtingen die uit grondrechten voortvloeien, konden weergeven. Zo kwam men uiteindelijk tot de ontwikkeling van de drievoudige typologie van verplichtingen, nl. verplichtingen tot eerbiedigen, beschermen en vervullen. De verplichting tot vervullen is verder te ontleden in subverplichtingen tot bevorderen, faciliteren en verschaffen.

43. Via de drievoudige typologie wou men het onderscheid tussen BP-grondrechten en ESC-grondrechten verzachten door te benadrukken dat beide sets van grondrechten zowel negatieve als positieve verplichtingen genereren en dat beide sets van grondrechten eveneens zowel inspanningsverbintenissen als resultaatsverbintenissen creëren. Deze verschillende elementen van zowel BP-grondrechten als ESC-grondrechten komen tot uiting via de drievoudige typologie die daardoor de functie van bruggenbouwer tussen de BP-grondrechten en de ESC-grondrechten vervult en de ondeelbaarheid van de mensenrechten benadrukt.[78]

44. De idee van een drievoudige typologie werd oorspronkelijk geïntroduceerd door H. Shue die sprak over verplichtingen "*to avoid depriving, to protect from deprivation en to aid the deprived*".[79] Deze onderverdeling werd dan vervolgens verder verfijnd door A. Eide in zijn hoedanigheid als Speciaal Rapporteur van de Verenigde Naties voor het recht op voedsel.[80] Hij sprak als eerste over verplichtingen "*to respect, protect and fulfill*". De bedoeling was uitdrukkelijk om het bestaande positief-negatief onderscheid als valse omschrijving van de BP- en ESC-grondrechten te schrappen.

Omwille van het grote belang van deze typologie voor het verdere verloop van dit onderzoek sta ik verder stil bij de zienswijze van Eide. Zoals gezegd werd de typologie uitgedacht met betrekking tot het recht op voedsel.

Burgers zijn er volgens Eide toe gehouden, wanneer zij daartoe in staat zijn, door eigen inspanningen en met eigen middelen hun noden in te vullen. De staat moet daarom in de eerste plaats de vrijheid van de burgers om daartoe de noodzakelijk acties te nemen en hun middelen in te zetten *eerbiedigen*. In een tweede fase komt de statelijke verplichting om te *beschermen*: namelijk de staat dient de vrijheid tot handelen en de middelen van de burgers te beschermen tegen andere meer assertieve of agressieve rechtssubjecten (met een sterkere marktpositie, bescherming tegen fraude, bescherming tegen onethisch gedrag,…). Op het derde niveau is er de – subsidiaire! – statelijke verplichting om te *vervullen*: enerzijds dient de staat te *ondersteunen* om mogelijkheden te creëren voor diegenen die niets of niet voldoende hebben; anderzijds dient de

[78] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 82.
[79] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 84.
[80] A. EIDE, *The right to food as a human right*, 7 juli 1987, *UN Doc.* E/CN.4/Sub.2/1987/23, 24.

staat te *verschaffen* wanneer er geen enkele andere mogelijkheid bestaat voor de betrokkene.[81] De drie verplichtingen gaan dus enerzijds van eerder negatieve naar overwegend positieve verplichtingen en anderzijds van eerder resultaatsverbintenissen naar inspanningsverbintenissen.

45. VAN HOOF verfijnde de verplichting tot vervullen al in 1984 in een verplichting tot verzekeren en een verplichting tot bevorderen.[82] De verplichting tot verzekeren (*ensure*) heeft betrekking op het nemen van maatregelen die op korte termijn concrete invulling geven aan het grondrecht, terwijl de verplichting tot bevorderen (*promote*) een beleidsplicht inhoudt, waarbij de resultaten slechts op langere termijn zichtbaar zullen zijn. Deze indeling zal uiteindelijk verder uitgewerkt worden tot de drie subverplichtingen van de verplichting tot vervullen.

46. De drievoudige typologie van verplichtingen werd overgenomen door het CESCR vanaf General Comment nr. 12 over het recht op voedsel: het recht op voedsel houdt, zoals elk ander grondrecht, drie types van verplichtingen in voor de staten: de verplichtingen tot eerbiedigen, beschermen en vervullen. De verplichting tot vervullen wordt vervolgens onderverdeeld in verplichtingen tot faciliteren en verschaffen.[83] Nadien wordt vanaf General Comment nr. 14 over recht op de hoogst mogelijke gezondheidsstandaard een derde subverplichting van de verplichting tot vervullen toegevoegd: de verplichting tot bevorderen.[84] In de rechtsleer wordt de vraag gesteld of deze subverplichtingen ook niet van toepassing moeten zijn op andere ESC-grondrechten, zoniet alle ESC-grondrechten.[85] Dat is volgens mij inderdaad het geval, maar het niet opgenomen zijn in eerdere General Comments lijkt mij te wijten aan voortschrijdend inzicht van het CESCR op basis van de opgebouwde ervaring.

De drievoudige typologie werd ook opgenomen in de Maastricht Richtlijnen.[86]

Het ECSR hanteert het concept van de drievoudige typologie van verplichtingen daarentegen niet.

47. Bij de verdere bespreking van de verschillende types verplichtingen zal vastgesteld worden dat het niet altijd eenvoudig is om bepaalde verplichtingen onder een bepaald type te brengen en dat heel wat mengverplichtingen bestaan. De drievoudige typologie moet dan ook worden begrepen als elkaar overlappend, eerder dan dat zij exclusieve categorieën van verplichtingen zou

[81] A. EIDE, "Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Treshold Approach", *Human Rights Law Journal* 1989, 39.
[82] G.J.H. VAN HOOF, "The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views" in P. ALSTON en K. TOMASEVSKI (eds.), *The right to food*, Nijhoff, Den Haag, 1984, 106.
[83] CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), 12 mei 1999, *UN Doc.* E/C.12/1999/5, § 15.
[84] CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 33. General Comment no. 14 lijkt de subverplichting tot bevorderen te beperken tot het recht op de hoogst mogelijke gezondheidsstandaard (zie voetnoot 23), maar deze subverplichting komt nadien toch terug in General Comment nr. 15 met betrekking tot het recht op water (CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003, *UN Doc.* E/C.12/2002/11, § 25).
[85] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 91.
[86] The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 6.

inhouden.[87] Het gaat daarbij eigenlijk niet zozeer over drie categorieën, maar eerder over een traploze stijgende lijn of helling.[88]

Dit toont alvast aan dat de drievoudige typologie ook zeker zijn tekortkomingen heeft. Het is immers een theoretisch model met moeilijkheden bij de concrete toepassing in de praktijk. Het belang ervan is echter dat het aantoont dat uit alle mensenrechten verschillende soorten statelijke verplichtingen voortvloeien, gaande van negatieve onthoudingsverplichtingen naar positieve, kostengenererende verplichtingen. Zelfs uit BP-grondrechten vloeien voor de overheid verplichtingen tot vervullen voort, terwijl deze traditioneel enkel aan ESC-grondrechten werden gekoppeld.[89]

B) De verplichting tot eerbiedigen

48. De verplichting tot eerbiedigen (*obligation to respect*) vereist dat de staat zich onthoudt van handelingen die de integriteit van het individu of zijn handelingsvrijheid in het gedrang brengen. De staat mag met andere woorden zelf geen inbreuken maken op de grondrechten van zijn burgers. Deze verplichting sluit het dichtste aan bij een negatieve verplichting en is eerder een resultaatsverbintenis. Zo mag de staat haar burgers hun bestaande toegang tot behoorlijk voedsel niet beperken op gelijk welke manier.[90] Ook op het vlak van het recht op de hoogst mogelijke gezondheidsstandaard heeft de verplichting tot eerbiedigen volgens het CESCR vooral betrekking op het verbod de gelijke toegang tot preventieve, curatieve en palliatieve gezondheidszorg aan specifieke groepen te ontzeggen of de toegang tot voorbehoedsmiddelen te beperken.[91] Bij het recht op water vereist deze verplichting dat staten zich onthouden rechtstreeks of onrechtstreeks tussen te komen in de voorziening van water; ook hier ligt de nadruk op de gelijke toegang tot water.[92]

49. Volgens Koch vult het CESCR de verplichting tot eerbiedigen veel actiever en positiever in dan oorspronkelijk bedoeld: het ziet dit als een verplichting voor de staten om een bestaande (publieke) voorziening te handhaven en alle individuen gelijke toegang te verlenen tot het genot van het recht in kwestie, terwijl het aanvankelijk bedoeld was als een negatieve en kostenloze verplichting om niet tussen te komen in de eigen middelen van de betrokkene (bv. eigen voedsel).[93] Daardoor ligt de lat niet voor alle landen even hoog: landen die bij aanvang al bepaalde

[87] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 6.
[88] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 93, die spreekt over "*a slope, not divided into levels"*.
[89] Zo vereist het recht op vrije meningsuiting niet enkel dat de overheid zelf de vrije meningsuiting van haar burgers eerbiedigt en verzekert dat burgers elkaars recht op vrije meningsuiting niet beperken, maar ook positieve acties, zoals het bevorderen van de toegang tot media (I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 85).
[90] CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), 12 mei 1999, *UN Doc.* E/C.12/1999/5, § 15.
[91] CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 34.
[92] CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003, *UN Doc.* E/C.12/2002/11, § 21.
[93] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 88.

voorzieningen aanbieden zouden die moeten behouden op basis van de verplichting tot eerbiedigen, terwijl landen die die voorzieningen nog niet aanbieden, die enkel zouden moeten gaan aanbieden op basis van de verplichting tot vervullen. Het behouden van bepaalde voorzieningen (bv. kwalitatieve gezondheidszorg) houdt duidelijke positieve actie in en vereist aanzienlijke middelen. Volgens KOCH heeft deze invulling van de verplichting tot eerbiedigen weinig te maken met de onthoudingsverplichting van staten (het verbod tussen te komen).[94]

c) De verplichting tot beschermen

50. De verplichting tot beschermen (*obligation to protect*) betekent dat de staat de nodige maatregelen moet treffen om inbreuken door derden op de vrijheid, de integriteit of de handelingsvrijheid van het individu te voorkomen. Dit is eerder een inspanningsverbintenis. Het gaat er hier dus niet meer over dat de staat zelf zich moet onthouden van het beperken van de grondrechten van zijn burgers, maar dat de staat er voor moeten zorgen dat grondrechten op zijn grondgebied beschermd worden en dat derden deze rechten eerbiedigen. In het kader van het recht op de hoogst mogelijke gezondheidsstandaard vereist de verplichting tot beschermen dat de staat wetgeving aanneemt of andere maatregelen neemt die gelijke toegang garandeert tot gezondheidszorg die door derden wordt aangeboden of dat wordt voorkomen dat meisjes of vrouwen door derden gedwongen worden tot vrouwenbesnijdenis.[95] De verplichting tot beschermen houdt ook in dat het gebrek aan het reguleren van de activiteiten van individuen, groepen of ondernemingen hen ervan te weerhouden het recht op gezondheid van anderen aan te tasten, een inbreuk inhoudt op de verplichting tot beschermen.[96]

51. Een belangrijk aspect van de verplichting tot beschermen is dus dat staten er bij de privatisering van bepaalde voorzieningen voor moeten zorgen dat dit geen bedreiging vormt voor het grondrecht in kwestie en dat zij voldoende controle moeten houden. Wat betreft de gezondheidszorg moeten staten verzekeren dat de privatisering ervan geen bedreiging vormt van de beschikbaarheid, de toegankelijkheid en de kwaliteit van de gezondheidsvoorzieningen en diensten.[97] Een gelijkaardige redenering is terug te vinden in General Comment nr. 15 met betrekking tot het recht op water: wanneer waterdiensten uitgevoerd worden door derden, moeten staten maatregelen nemen om gelijke, betaalbare en fysieke toegang tot voldoende en

---

[94] KOCH vergelijkt het met het recht op een onafhankelijke en onpartijdige rechter zoals gewaarborgd door artikel 6 EVRM. Dit kan geïnterpreteerd worden als een verbod tot inmenging door de overheid (waardoor de rechter niet meer onafhankelijk en onpartijdig is) of als een positieve verplichting om het justitieapparaat zo vorm te geven dat een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt gegarandeerd (I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 96).

[95] CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 35.

[96] CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 51.

[97] CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 35.

veilig water te verzekeren. Om misbruiken te voorkomen, moet een efficiënt controlesysteem opgezet worden.[98]

Ook op dit standpunt van het CESCR wordt door KOCH kritiek geleverd. Indien gezondheidszorg wordt voorzien door private actoren, moeten de staten daar op basis van de verplichting tot beschermen toezicht op uitoefenen. Indien de gezondheidszorg door de staat zelf wordt verzorgd, valt dit 'slechts' onder de verplichting tot vervullen, die als een minder resultaatgerichte verplichting wordt gezien. Daarmee zou het CESCR bij de invulling van de verplichting tot beschermen opnieuw verder gaan dan de oorspronkelijke invulling ervan, die enkel gericht was op een verplichting voor staten om derden te verhinderen grondrechten van burgers aan te tasten op dezelfde wijze als dat het staten zelf verboden was grondrechten van burgers aan te tasten.[99] De invulling van het CESCR lijkt mij echter niet foutief. Indien private actoren al bepaalde opdrachten vervullen, hoeft de staat dit niet meer te doen en kan men zich inderdaad beperken tot het verzekeren dat de uitvoering door derden correct verloopt. De verwezenlijking van (ESC-)grondrechten hangt steeds af van een specifieke context en als die context verschillend is, is ook de inhoud van de statelijke verplichtingen verschillend. Zo zullen de statelijke verplichtingen met betrekking tot het grondrecht op water er ook helemaal anders uitzien in landen met voldoende watervoorraad tegenover landen met gebrek aan water.

52. De verplichting tot beschermen legt een verantwoordelijkheid op de staten om het gedrag van derden te reguleren en omvat de verplichting om tussen te komen indien hun gedrag grondrechten van anderen bedreigt. Deze verplichting leunt dus nauw aan bij de horizontale werking van grondrechten, de zgn. *Drittwirkung*.[100] De menselijke waardigheid dient door de overheid immers niet alleen ontzien, maar ook actief beschermd te worden: de overheid moet een menswaardig bestaan garanderen. Het grondrecht op menselijke waardigheid ziet net als de overige grondrechten in de eerste plaats toe op de verhouding tussen overheid en burger, maar tegelijk zijn de grondrechten te beschouwen als belangrijke constitutionele uitgangspunten die een evidente uitstraling hebben naar de verhouding tussen burgers onderling.[101] Staten worden daarom verantwoordelijk geacht voor schendingen van ESC-grondrechten die te wijten zijn aan het onvoldoende uitoefenen van gepast toezicht op het gedrag van niet-overheidsinstanties of personen.[102]

53. Het ECSR hanteert zoals gezegd de drievoudige typologie niet, maar het aanvaardt in zijn beslissingen toch een gelijkaardige verplichting als de verplichting tot beschermen. Staten moeten burgers beschermen tegen handelingen van anderen dan de staat zelf. Deze verplichting is niet alleen beperkt tot die rechten die rechtstreeks en dwingend voortvloeien uit het HESH, zoals het

[98] CESCR General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003, *UN Doc.* E/C.12/2002/11, § 23 en 24.
[99] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 91.
[100] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 94.
[101] Zie daarover ook BVerfG 15 januari 1958, *NJW* 1958, 257.
[102] The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 18.

recht op syndicale vrijheid, maar werd door het ECSR eveneens van toepassing verklaard op minder dwingende bepalingen zoals het recht op bescherming van de gezondheid waar de verdragsstaten volgens artikel 11 HESH 'passende maatregelen' moeten nemen[103] en is dus van toepassing op het gehele HESH. Daaruit volgt dat een staat die niet voldoende maatregelen heeft genomen om zijn burgers te beschermen, zich niet kan exonereren van zijn verantwoordelijkheid om reden dat de inbreuken door andere burgers zijn gemaakt. Een dergelijke invulling van de 'verplichting tot beschermen' genereert dus positieve verplichtingen.[104]

D) DE VERPLICHTING TOT VERVULLEN

54. De verplichting tot vervullen (*obligation to fulfil*) vereist van de overheid om de nodige maatregelen te nemen met het oog op de realisatie van de rechten. Deze verplichting is daarom een positief statelijke verplichting die zowel een inspannings- als resultaatsverbintenis kan zijn. De verplichting tot vervullen op het vlak van het recht op de hoogst mogelijke gezondheidsstandaard houdt in dat staten een nationaal gezondheidsbeleid moeten voeren met een concrete planning en dat zij gezondheidszorg moeten voorzien.[105]

Zoals reeds vermeld splitst het CESCR vanaf General Comment nr. 14 deze verplichting op in de subverplichtingen tot bevorderen, faciliteren en verschaffen.

55. De verplichting tot bevorderen (*obligation to promote*) houdt verschillende activiteiten in, zoals diepgaand onderzoek, de beschikbaarheid van informatie en van opleidingen verzekeren,…[106] De verplichting tot faciliteren (*obligation to facilitate*) vereist van staten een proactieve betrokkenheid bij activiteiten die erop gericht zijn de toegang tot het genot van ESC-grondrechten van personen te versterken. De staat stelt individuen of groepen in staat om zelf hun ESC-grondrechten te realiseren of vergemakkelijkt het genot door bijstand te verlenen aan individuen of groepen. Tot slot houdt de verplichting tot verschaffen (*obligation to provide*) voor staten in het genot van ESC-grondrechten zelf daadwerkelijk te realiseren, indien individuen of groepen zich in een niet-toerekenbare onmogelijkheid bevinden om zelf met de middelen die hun ter beschikking staan, het genot van de rechten te realiseren.[107] Uit de formulering van de verplichting tot verschaffen door het CESCR blijkt dat deze verplichting subsidiair is en bedoeld is voor personen die ondanks de uitvoering van de andere verplichtingen door de staten er niet in slagen hun

[103] ECSR 6 december 2006, nr. 30/2005, Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) t/ Griekenland, § 191-193 en 222.
[104] J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 571-572.
[105] CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 36 en 37.
[106] CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 37 en CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003, *UN Doc.* E/C.12/2002/11, § 25.
[107] CESCR, General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), 12 mei 1999, *UN Doc.* E/C.12/1999/5, § 15, CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 37 en CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003, *UN Doc.* E/C.12/2002/11, § 25.

grondrechten – en dus hun menswaardig bestaan – te verwezenlijken. Ook de Belgische grondwetgever vertrok van dit standpunt bij het inschrijven van artikel 23 in de Grondwet.[108]

1.3.4. SCHENDINGEN VAN GRONDRECHTEN DOOR STATEN

56. De verwezenlijking van de grondrechten waartoe staten zich hebben verbonden, wordt opgevolgd. De internationale verdragen creëren daarbij elk hun eigen toezichtsmechanismen en controle-instanties.

57. Wat betreft het Ecosoc-verdrag werd aan het reeds vernoemde VN-Comité voor Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR) de opdracht toevertrouwd om via vijfjaarlijkse landenrapporten een beoordeling te maken van de inspanningen die de verdragsstaten leveren met betrekking tot de realisatie van de grondrechten uit het Ecosoc-verdrag. De verplichting tot rapportering wordt verduidelijk in General Comment nr. 1[109] en aangevuld in de Limburg Principles[110]. In hun rapportering moeten staten specifieke informatie verschaffen aan het CESCR over de wettelijke en feitelijke implementatie van de respectievelijke ESC-grondrechten. Op basis daarvan evalueert het CESCR of de staten voldoende inspanningen leveren.[111] Het CESCR formuleerde reeds vier slotopmerkingen ten aanzien van België.[112] Daarnaast werd in 2008 via een optioneel protocol bij het Ecosoc-verdrag ook voorzien in een klachtenmechanisme[113], hetgeen in werking is getreden op 5 mei 2013. België ondertekende het optioneel protocol op 24 september 2009 en ratificeerde het op 20 mei 2014.[114]

58. Ook het HESH wordt opgevolgd door een reeds vernoemd comité, het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR), dat controleert of de aangesloten landen de regels van het Handvest naleven.

In de eerste plaats staat het ECSR in voor de opmaak van *landenrapporten*. Dit toezichtsmechanisme werd reeds opgenomen in de eerste versie van het Europees Sociaal Handvest en werd overgenomen door het Herzien Europees Sociaal Handvest.[115] Tweejaarlijks[116]

---

[108] Zie *infra*, deel 1, hoofdstuk 2, 2.1.

[109] CESCR, General Comment No. 1: Reporting by States Parties, 27 juli 1981, *UN Doc.* E/1989/22.

[110] The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social an Cultural Rights, 8 januari 1987, *UN Doc*. E/CN.4/1987/17, § 74 e.v.

[111] CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 december 1990, *UN Doc.* E/1991/23, § 4.

[112] CESCR, *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Belgium*, 31 mei 1994, *UN Doc.* E/C.12/1994/7; CESCR, *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Belgium*, 1 december 2000, *UN Doc.* E/C.12/1/Add.54; CESCR, *Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding observations of the committee on economic, social and cultural rights – Belgium*, 4 januari 2008, *UN Doc.* E/C.12/BEL/CO/3 en CESCR, *Concluding observations concerning the fourth periodic report of Belgium*, 23 december 2013, *UN Doc.* E/C.12/BEL/CO/4.

[113] Resolutie 63/117 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties, 10 december 2008, *UN Doc.* A/RES/63/117.

[114] Zie over het aanvullend klachtenprotocol bij het Ecosoc-verdrag: J. WOUTERS en M. VIDAL, "Een klachtenprotocol bij het VN-Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten", *Working Paper Instituut voor Internationaal Recht*, nr. 132, 2009, 19p.

[115] Deel IV, artikel C, Herzien Europees Sociaal Handvest 1996.

dienen de verdragsstaten een rapport op te stellen en over te maken aan de Secretaris-Generaal van de Raad van Europa. In het rapport dienen de staten een waarheidsgetrouw beeld te schetsen van hoe zij de rechten uit het Handvest verwezenlijkten. Het ECSR evalueert het rapport, waarbij inbreng van internationale organisaties van werkgevers en werknemers en van ngo's mogelijk is, en stelt nadien zelf een rapport op waarin het zijn conclusies neerlegt.[117]

Daarnaast werd via een aanvullend protocol uit 1995 een *collectieve klachtenprocedure* voorzien.[118] Een beperkt aantal organisaties krijgt de mogelijkheid om collectieve klachten in te dienen. Het gaat om de door de Raad van Europa erkende internationale werkgevers- en werknemersorganisaties, een aantal ngo's met waarnemersstatus bij de Raad van Europa en representatieve nationale organisaties van werkgevers en werknemers die onder de rechtsmacht vallen van de lidstaat waartegen zij een klacht hebben ingediend.[119] De klacht over de niet-toepassing door een lidstaat van artikelen uit het Europees Sociaal Handvest moet schriftelijk worden ingediend bij de Secretaris-Generaal.[120] Het ECSR beslist eerst over de ontvankelijkheid van de klacht en vervolgens over de gegrondheid.[121] Vervolgens kan het Comité van Ministers van de Raad van Europa in een resolutie aanbevelingen doen aan de staat in kwestie en dient de staat in zijn eerstvolgende rapport het ECSR te informeren over de maatregelen die getroffen zijn om de aanbeveling van het Comité van Ministers te verwezenlijken.[122] De collectieve klachtenprocedure heeft een nieuwe dynamiek gecreëerd en de 'rechtspraak' van het ECSR geeft een duidelijke invulling aan de verschillende onderdelen van het HESH. Het moeten oordelen over specifieke dossiers in een context van contentieux heeft geleid tot een veel gedetailleerdere benadering dan enkel de landenrapporten.[123] De collectieve klachtenprocedures hebben ook geleid tot nieuwe interpretaties, vertrekkende van het principe van de effectiviteit van de grondrechten. Hoewel veel grondrechten uit het HESH algemeen en vaag zijn, waaruit men eerder zou kunnen afleiden dat ze voor de Staten maar beperkte inspanningsverbintenissen genereren, worden ze door het ESCR niet enkel beoordeeld vanuit de inspanningen van de staten, maar ook vanuit de bereikte resultaten.

59. Indien een staat er niet in slaagt haar verplichtingen na te komen, is het van belang om de onmogelijkheid van een staat te onderscheiden van de onwil van een staat. Bij schendingen van het recht op behoorlijke voeding, kan een staat aantonen dat het alle mogelijke inspanningen heeft geleverd om alle beschikbare middelen in te zetten om prioritair de minimale kernverplichtingen te

---

[116] Het rapporteringsmechanisme werd inmiddels bijgestuurd door het ECSR met als bedoeling de werklast voor de staten te verminderen. De artikelen van het HESH zijn onderverdeeld in vier groepen en de staten dienen jaarlijks een rapport over te maken over de verwezenlijking van de grondrechten uit één groep. Bijgevolg wordt over elk artikel slechts om de vier jaar gerapporteerd.

[117] Zie de artikelen 21 – 29 van het Europees Sociaal Handvest 1961, zoals geamendeerd door het Turijnse Protocol van 1991.

[118] Tweede aanvullend protocol bij het Europees Sociaal Handvest tot invoering van een systeem voor collectieve klachten, 9 november 1995.

[119] Artikel 1, tweede aanvullend protocol 1995.

[120] Artikel 4 en 5, tweede aanvullend protocol 1995.

[121] Artikel 8, tweede aanvullend protocol 1995.

[122] Artikel 9 en 10, tweede aanvullend protocol 1995.

[123] J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 564.

respecteren.[124] Het CESR zal de maatregelen beoordelen die een staat effectief heeft genomen (wetgevend of anders), waarbij volgende elementen in rekening worden gebracht: (i) de mate waarin de maatregelen afgewogen, concreet en doelgericht waren; (ii) de mate waarin de staat de maatregelen heeft genomen op een niet-discriminatoire wijze; (iii) de mate waarin de staat de beschikbare middelen heeft ingezet in overeenstemming met internationale mensenrechtenvereisten; (iv) indien meerdere beleidsopties mogelijk waren: of de staat die optie heeft gekozen die het best aansluit bij de verplichtingen uit het Ecosoc-verdrag; (v) de tijdsplanning waarbinnen deze stappen werden genomen en (vi) de mate waarin de staat de precaire situatie van de meest zwakke personen en huishoudens mee in rekening heeft genomen.[125] In de schoot van de VN werden indicatoren ontwikkeld om na te gaan of de verplichting om progressief de ESC-grondrechten te verwezenlijken werd nageleefd.[126]

60. Schendingen kunnen ontstaan zowel door actieve daden van een staat als door passieve daden van een staat (omissie).[127] Indien de ESC-grondrechten worden geschonden (door zichzelf of door derden), moet de staat effectieve rechtsbescherming voorzien ("*effective judicial or other appropriate remedies*") en een behoorlijke vergoeding mogelijk maken.[128] Verder bevatten de Limburg Principes en de Maastricht Richtlijnen concretere elementen wanneer een staat een inbreuk pleegt op het Ecosoc-verdrag.[129]

Belangrijk voor een federale staat als België is dat wanneer de uitvoering van het grondrecht is toevertrouwd aan een deelstaat, het de staat zelf is die verantwoordelijk blijft voor de verplichtingen die voortvloeien uit het Ecosoc-verdrag.[130] Dit wordt herhaald in de derde Concluding Observations m.b.t. België.[131] Schendingen van de grondrechten mogen immers niet door de staten zelf, maar ook niet door andere entiteiten binnen de staat. Bovendien hebben alle leden van de samenleving verantwoordelijkheden in de verwezenlijking van het grondrecht op

[124] CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), 12 mei 1999, *UN Doc.* E/C.12/1999/5, § 17. Zie ook CESCR General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003, *UN Doc.* E/C.12/2002/11, § 41 en The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 13.

[125] Economic and Social Council, An evaluation of the obligation to take steps to the "maximum of available resources" under an optional protocol to the covenant, 21 september 2007, *UN Doc.* E/C.12/2007/1, § 8.

[126] Economic and Social Council, Realization of Economic. Social and Cultural Rights, 6 juli 1990, *UN Doc.* E/CN.4/Sub.2/1990/19, 65 p.

[127] The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 14 en 15.

[128] The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 22 en 23.

[129] The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social an Cultural Rights, 8 januari 1987, *UN Doc*. E/CN.4/1987/17, § 70 e.v. en The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 14 e.v.

[130] CESCR, General Comment No. 15: The Right to Water (Arts. 11 and 12 of the Covenant), 20 januari 2003, *UN Doc.* E/C.12/2002/11, § 51.

[131] CESCR, *Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding observations of the committee on economic, social and cultural rights – Belgium*, 4 januari 2008, *UN Doc.* E/C.12/BEL/CO/3, § 24.

behoorlijke voeding. De staat moet een omgeving voorzien waarin respect voor grondrechten van anderen wordt gefaciliteerd.[132]

61. Wat betreft het HESH beoordeelt het ECSR zoals gezegd de verwezenlijking van de ESC-grondrechten vanuit de door de verdragsstaten bereikte resultaten. Het gaat niet over grondrechten op papier, maar de realisatie moet ook blijken uit de praktijk. Staten moeten regelmatige controles uitvoeren, om de effectiviteit van het gevoerde beleid te beoordelen en de impact op de werkelijkheid.[133] Het ECSR oordeelde in een uitspraak van 5 december 2007: "*The Committee agrees that the actual wording of Article 31 of the Charter cannot be interpreted as imposing on states an obligation of "results". However, it notes that the rights recognised in the Social Charter must take a practical and effective, rather than purely theoretical, form.*

This means that, for the situation to be in conformity with the treaty, states party must:

a. adopt the necessary legal, financial and operational means of ensuring steady progress towards achieving the goals laid down by the Charter;
b. maintain meaningful statistics on needs, resources and results;
c. undertake regular reviews of the impact of the strategies adopted;
d. establish a timetable and not defer indefinitely the deadline for achieving the objectives of each stage;
e. pay close attention to the impact of the policies adopted on each of the categories of persons concerned, particularly the most vulnerable.
When one of the rights in question is exceptionally complex and particularly expensive to implement, states party must take steps to achieve the objectives of the Charter within a reasonable time, with measurable progress and making maximum use of available resources (Autisme Europe v. France, Complaint No. 13/2002, decision on the merits of 4 November 2003, §53).
The requirement to maintain statistics is particularly important in the case of the right to housing because of the range of policy responses involved, the interaction between them and the unwanted side-effects that may occur as a result of this complexity. However statistics are only useful if resources made available and results achieved or progress made can be compared with identified needs."[134] Dit houdt een versterkte inspanningsverbintenis in. Het komt er bovendien op aan om de verwezenlijkte vooruitgang 'meetbaar' en dus 'controleerbaar' te maken.[135]

In een andere uitspraak van dezelfde dag[136], eveneens tegen Frankrijk, ging het ECSR niet akkoord met het verweer van Frankrijk dat het HESH enkel de verplichting oplegt om 'maatregelen te

[132] CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), 12 mei 1999, *UN Doc.* E/C.12/1999/5, § 19 – 20.
[133] N. BERNARD, "Réparer des privations de propriété (occasionnées sous le régime communiste) sans en créer d'autres", *Rev.trim.dr.h.* 2011, 129.
[134] ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk, § 59-63.
[135] J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 571.
[136] ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) t/ Frankrijk.

nemen' en niet om een bepaald resultaat te bereiken en dat de Franse regelgeving en beleid aantoont dat dit het geval is. Het ECSR beklemtoonde dat er ook 'voldoende vooruitgang' moet zijn. Het ESCR verwacht dus een zeker resultaat.[137]

2. BESCHERMING VAN DE WOONST/HET WONEN DOOR GRONDRECHTEN

62. Binnen de grondrechtencatalogus zijn heel wat grondrechten terug te vinden die betrekking hebben op wonen. Bepaalde (traditionele) grondrechten dragen ongetwijfeld bij aan de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Te denken valt aan de onschendbaarheid van de woning, het recht op de bescherming van het privé- en gezinsleven, het eigendomsrecht,…

63. Het eigendomsrecht is in de eerste plaats relevant voor de eigenaar van een woning, maar evenzeer voor de huurder. Zo stelde het Duitse Bundesverfassungsgericht dat het bezitsrecht van de huurder onder de bescherming van het eigendomsrecht (artikel 14 GG) valt, aangezien de sociale functie van het huurrecht gelijkaardig is aan die van het eigendomsrecht.[138] Ook het EHRM verklaarde het eigendomsrecht reeds van toepassing op het bezitsrecht van de huurder.[139] Bovendien kunnen beperkingen op het eigendomsrecht van de eigenaar-verhuurder aanvaard worden op basis van andere rechtmatige belangen, zoals de bescherming van huurder. Op nationaal vlak laat het Grondwettelijk Hof eveneens een beperking van het recht op eigendom toe indien deze beperking een billijk evenwicht tot stand brengt tussen de vereisten van het algemeen belang en van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van de eigendom, waarbij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen een reden van algemeen belang uitmaakt.[140] Ook in Duitsland[141] en Frankrijk[142] werden beperkingen op het eigendomsrecht aanvaardbaar geacht omwille van de bescherming van het grondrecht op wonen.

De onschendbaarheid van de woning vloeit in België voort uit artikel 15 Gw. en de artikelen 439 tot en met 442 Sw. De bescherming van de woonst is gericht op de persoonlijke vrijheid van de mens, aangezien de woning bijdraagt tot de persoonlijke veiligheid en het welzijn van de bewoners. De bescherming van de woonst moet daarom onderscheiden worden van de bescherming van het eigendomsrecht[143]: het beschermt niet het bezit van de woning, maar de privésfeer in de woning[144], waar men in principe vrij en ongestoord kan handelen of niet handelen. Ook de

[137] G. KARDOS, "The Internationally Recognised Right to Housing: Implications and (some) Applications", *Miskolc Journal of International Law* 2010, 29.
[138] BVerfG (DE) 26 mei 1993, 208/93, *NJW* 1993, 2035. Zie ook J. CORNELIUS en J. RZEZNIK, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Germany*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 86 en P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 617.
[139] EHRM 24 juni 2003, nr. 44.277/98, Stretch t/ Verenigd Koninkrijk, § 35: het recht op bezit van de huurder impliceert in de specifieke omstandigheden van de zaak een belang op verderzetting van de huurovereenkomst.
[140] Zie bv. GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.44.1.
[141] P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 617.
[142] Conseil Constitutionnel (FR) 20 maart 2014, 2014-691DC, *JO* 26 maart 2014.
[143] P. DE HERDT, "Artikel 8. Recht op privacy" in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2 Artikelsgewijze commentaar*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 757, nr. 34.
[144] Dit blijkt ook uit de vaste omschrijving in de rechtspraak van het Hof van Cassatie: "*Onder «woning» moet worden verstaan de plaats, met inbegrip van de erdoor omsloten eigen aanhorigheden, die een persoon bewoont om er zijn verblijf of zijn werkelijke verblijfplaats te vestigen en waar hij uit dien hoofde recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, zijn rust en meer in het algemeen zijn privéleven*." (eigen onderlijning). Zie Cass. 21 oktober

bescherming van het privé- en gezinsleven op basis van artikel 22 Gw. en artikel 8 EVRM kan in dezelfde optiek gezien worden.

64. Het gaat hierbij echter telkens over rechten die kunnen worden ingeroepen door personen *die al over een woning beschikken.* Deze grondrechten fungeren immers voornamelijk als afweerrechten.[145] Zij kennen bijgevolg niets toe aan wie geen huisvesting heeft. Om effect te hebben voor wie nog geen woning heeft, moet er daarom een apart grondrecht op wonen zijn, dat een toegang tot een woning afdwingbaar maakt.

65. Daarnaast kennen een aantal grondrechten sociale rechten toe aan burgers. Artikel 12 van het HESH waarborgt een recht op sociale zekerheid en artikel 13 van hetzelfde verdrag het recht op sociale bijstand. Elke persoon heeft op basis van artikel 1 van de OCMW-wet recht op maatschappelijke dienstverlening, die tot doel heeft eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. In Duitsland garandeert de Grondwet met artikel 1 ("*1. Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt"*) in combinatie met artikel 20 ("*1. Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat."*) elke hulpbehoevende de materiële voorwaarden die onmisbaar zijn voor zijn fysieke bestaan en voor een minimale deelname aan het sociale, culturele en politieke leven.[146]

Dergelijke sociale (grond)rechten garanderen op algemene wijze een menswaardig leven en kunnen dus ongetwijfeld bijdragen aan de verwezenlijking van een grondrecht op wonen voor eenieder. Deze rechten trachten in principe te voorkomen dat iemand zich op een grondrecht op wonen zou moeten beroepen doordat zij de behoeftigen en zwakken in de samenleving in staat willen stellen zelfstandig een menswaardig leven te leiden. Toch blijft ook hier de vaststelling dat een afzonderlijk grondrecht op wonen in bepaalde gevallen sterker kan zijn en noodzakelijk is indien de (algemene) sociale grondrechten niet in hun opzet slagen.

HOOFDSTUK 2. BRONNEN VAN HET GRONDRECHT OP WONEN

66. Het grondrecht op wonen werd in tal van internationale verdragen erkend. Daarnaast werd het ook door een aantal landen nationaal erkend, al dan niet in de Grondwet. In dit hoofdstuk sta ik in de eerste plaats stil bij een aantal internationale verdragen. De meeste daarvan werken door in de Belgische rechtsorde. Zelfs de internationale teksten die geen rechtstreekse werking hebben in de nationale rechtsorde, vormen toch een "*référence incontournable à la politique législative*".[147] Daarnaast bekijk ik de nationale situatie met enerzijds de Belgische Grondwet en anderzijds de

---

1992, *Arr.Cass.* 1993-94, 1223, *JT* 1993, 161, *Pas*. 1992, I, 1180 met conclusie B. JANSSENS DE BISTHOVEN; Cass. 23 juni 1993, *Arr.Cass.* 1993, 624, *JLMB* 1993, 1058, *Jaarboek Mensenrechten* 1993, 401 met noot, *Pas*. 1993, I, 613, *RW* 1993-94, 46; Cass. 21 april 1998, *Arr.Cass*. 1998, 446, *RW* 1998-99, 1452 met noot A. VANDEPLAS en Cass. 20 december 2000, *Arr.Cass*. 2000, 2057.

[145] P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 617.

[146] BVerfG (DE), 9 februari 2010, 1/09, *NJW* 2010, 505.

[147] J. SAMBON en P. JADOUL, "Le droit au logement", in G. BENOIT, Y. MERCHIERS en M. VANWIJCK-ALEXANDRE (eds.), *Baux à loyer (Bail de résidence principale et droit commun)*, Brussel, La Charte, 1991, 34.

regionale woon- en huisvestingscodes. Tot slot werp ik een blik op de erkenning van het grondrecht op wonen in Nederland, Frankrijk en Duitsland.

1. INTERNATIONALE BRONNEN

1.1. UNIVERSELE VERKLARING VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS

67. In de eerste plaats kan een verwijzing naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) niet ontbreken. De UVRM bepaalt in artikel 25: "*Ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid van zichzelf en zijn gezin, waaronder begrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten alsmede het recht op voorziening in het geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.*" (eigen onderlijning)

68. De UVRM is geen verdrag, maar een verklaring, aangenomen als resolutie van de Algemene Vergadering van de VN en is dus niet juridisch bindend. De verklaring werd opgesteld als een aanbeveling naar de lidstaten van de Verenigde Naties toe, wat niet wegneemt dat het document een hoge morele status en een politiek en juridisch gezag heeft verworven. Het gaat over de meest gezaghebbende interpretatie van de rechten en vrijheden waarvan de leden van de VN door lid te worden de juridische verplichting hebben aangegaan hen te eerbiedigen.[148]

69. Verder wordt in de rechtsleer toch bindende kracht toegekend aan de UVRM door enerzijds te stellen dat de bepalingen ervan – of minstens sommige ervan – de status van internationaal gewoonterecht hebben verkregen (heel wat nationale grondwetten verwijzen immers naar de UVRM), of anderzijds het standpunt in te nemen dat de rechten opgenomen in de UVRM deel zouden uitmaken van de algemene rechtsbeginselen.[149]

70. De drie hoogste Belgische hoven kenden geen doorwerking van de UVRM toe in het Belgische recht. Het Hof van Cassatie oordeelt standvastig dat "*de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, die op 10 december 1948 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties is goedgekeurd, niet in het Belgische recht is ingevoerd en geen wet is, in de zin van artikel 608 Ger.W., waarvan de schending aanleiding kan geven tot cassatie*."[150] De Raad van State neemt het zelfde standpunt in en stelt dat de UVRM een beginselverklaring is, waarvan de schending niet op nuttige wijze kan worden aangevoerd tot staving van een beroep voor de Raad van State.[151] Tot slot oordeelde het Grondwettelijk Hof in een arrest van 8 maart 1994: "*Tot de rechten en vrijheden die door de artikelen 10 en 11 van de Grondwet worden gewaarborgd, behoren de rechten en*

[148] M. BOSSUYT, "Voorwoord" in S. DEWULF en D. PACQUÉE (eds.), *60 jaar Universele Verklaring van de Rechten van de Mens,* Antwerpen, Intersentia, 2008, p. vi.

[149] Zie hierover uitgebreider S. SMITS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek Mensenrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 98-99 en de verwijzingen aldaar.

[150] Zie o.m. Cass. 6 januari 1993, AR 348, *Arr.Cass.* 1993, 16, *Bull*. 1993, 15, *Pas*. 1993, I, 15, *Rev.dr.pén*. 1993, 559 en Cass. 25 september 2003, C.03.0026.N, *Arr.Cass.* 2003, 1733 met concl. G. BRESSELEERS, *Pas*. 2003, 1471, *RABG* 2004, 205 met noot F. BRISON, *RW* 2003-04, 1179 met concl. G. BRESSELEERS, *TBH* 2004, 55 met concl. G. BRESSELEERS, *TBP* 2004, 652.

[151] Zie o.m. RvS 12 maart 1993, nr. 42.283, *RACE* 1993, z.p. en RvS 2 oktober 2000, nr. 89.969, *APM* 2000, 179.

vrijheden die voortvloeien uit internationale verdragsbepalingen die rechtstreekse werking hebben en die door een instemmingsakte in de interne rechtsorde toepasselijk zijn gemaakt. Dat is het geval met de internationaalrechtelijke bepalingen die door de verzoekende partijen worden aangevoerd, met uitzondering van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens die door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties werd goedgekeurd. De exceptie van niet-ontvankelijkheid moet dus worden verworpen, behalve in zoverre zij de genoemde Verklaring betreft.".[152]

1.2. INTERNATIONAAL VERDRAG INZAKE ECONOMISCHE, SOCIALE EN CULTURELE RECHTEN

71. Artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (19 december 1966 – New York) luidt: "*De staten die partij zijn bij dit verdrag erkennen het recht van eenieder op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen behoorlijke voeding, kleding en huisvesting, en op steeds betere levensomstandigheden*" (eigen onderlijning), waarna wordt gesteld dat de staten de passende maatregelen zullen nemen ter verwezenlijking van dit recht.

72. Dit verdrag maakt deel uit van onze rechtsorde.[153] De bepalingen zijn juridisch bindend. Ze creëren geen wederzijdse verplichtingen tussen staten, doch wel unilaterale verbintenissen van staten ten opzichte van burgers waarop zij toezicht houden. Artikel 2 van het verdrag legt een progressieve werking vast, die inhoudt dat het beschermingsniveau van de beschermde rechten stilaan verhoogd moet worden, maar wat eveneens betekent dat niet alle in het verdrag vermelde rechten onmiddellijk verwezenlijkt dienen te zijn.[154] Toezicht op de progressieve verwezenlijking van de in het verdrag opgenomen grondrechten wordt gehouden door het Comité inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (CESCR).

73. Zoals gezegd uitte het CESCR zijn bezorgdheid over het standpunt van België dat het Ecosoc-verdrag geen rechtstreekse werking heeft in de nationale rechtsorde.[155] De Raad van State was in zijn advies bij de wet tot goedkeuring van het Ecosoc-verdrag van oordeel dat noch het Bupo-verdrag, noch het Ecosoc-verdrag in België rechtstreeks toepasselijk zou zijn zonder door de wetgever goedgekeurde implementatiewetgeving. Dat er geen rechtstreekse toepassing is, blijkt volgens de afdeling wetgeving van de Raad van State nog duidelijker uit het Ecosoc-verdrag dan uit het Bupo-verdrag omwille van artikel 2, 1 van het Ecosoc-verdrag waarin de staten zich verbinden tot progressieve realisatie.[156] Ook de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State nam met verwijzing naar artikel 2 het standpunt in dat de bepalingen van het Ecosoc-verdrag geen directe

---

[152] GwH 8 maart 1994, nr. 22/94, B.1.

[153] Dit verdrag is door België geratificeerd ingevolge de wet van 15 mei 1981, *BS* 6 juli 1983.

[154] S. SMITS, C. JANSSENS, S. MIRGAUX en K. VAN LAETHEM, *Handboek Mensenrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2011, 112.

[155] CESCR, *Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Belgium*, 31 mei 1994, *UN Doc.* E/C.12/1994/7, § 3, herhaald in CESCR, *Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant. Concluding observations of the committee on economic, social and cultural rights – Belgium*, 4 januari 2008, *UN Doc.* E/C.12/BEL/CO/3, § 24. Zie ook A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 102, nr. 99.

[156] *Parl.St.* Kamer, 1977-78, nr. 188/1, 29.

werking hebben in de interne Belgische rechtsorde.[157] Het Hof van Cassatie oordeelde in een arrest van 25 september 2003 dat het Ecosoc-verdrag omwille van de verplichting tot progressieve realisatie zoals opgenomen in artikel 2 geen onmiddellijke gevolgen heeft en aan de zijde van de justitiabelen geen individuele rechten doet ontstaan die de nationale rechterlijke instanties zouden moeten vrijwaren.[158, 159] In zoverre aan de verdragsstaten evenwel een verbod wordt opgelegd tot het nemen van bepaalde maatregelen (zie bv. de verplichting tot eerbiedigen) zouden de bepalingen van het Ecosoc-verdrag volgens VANDENHOLE toch voldoende precies moeten zijn om directe werking te hebben.[160]

74. Dit lijkt mij een correcte interpretatie te zijn. Verwijzend naar de drievoudige typologie van verplichtingen moet aangenomen worden dat minstens die aspecten van het Ecosoc-verdrag die vallen onder de verplichtingen tot eerbiedigen en tot beschermen rechtstreeks afdwingbaar zijn. Bijkomend kan uit de verplichting tot vervullen een opdracht aan de overheid worden afgeleid die moet worden uitgevoerd. Hoewel de bevoegde overheid daarbij over een ruime beleidsmarge beschikt om de maatregelen te nemen die zij noodzakelijk acht, kan zij niet stilzitten. Niets doen is geen optie. Bij foutief stilzitten van de overheid, komt haar aansprakelijkheid in het gedrang.[161]

1.3. (HERZIEN) EUROPEES SOCIAAL HANDVEST

75. Op het vlak van het grondrecht op wonen speelt vervolgens het (Herzien) Europees Sociaal Handvest een belangrijke rol. Het Europees Sociaal Handvest werd uitgewerkt door de Raad van Europa en goedgekeurd op 18 oktober 1961 te Turijn. Het maakt deel uit van de Belgische rechtsorde.[162] In artikel 16 wordt gesteld: "*Teneinde de noodzakelijke voorwaarden te scheppen voor de volledige ontplooiing van het gezin als fundamentele maatschappelijke eenheid, verbinden de Overeenkomstsluitende Partijen zich de economische, wettelijke en sociale bescherming van het gezinsleven te bevorderen, o.a. door het doen van sociale en gezinsuitkeringen, het treffen van fiscale regelingen, het verschaffen van gezinshuisvesting, en het doen van uitkeringen bij huwelijk*" (eigen onderlijning). Er wordt geen uitdrukkelijk recht op wonen in erkend; enkel dienen middelen uitgetrokken te worden om de bouw van woningen te stimuleren.

---

[157] RvS 30 december 1993, nr. 45.552, *Soc.Kron.* 1994, 244 met noot J. JACQMAIN.

[158] Cass. 25 september 2003, C.03.0026.N, *Arr.Cass.* 2003, 1733 met concl. G. BRESSELEERS, *Pas*. 2003, 1471, *RABG* 2004, 205 met noot F. BRISON, *RW* 2003-04, 1179 met concl. G. BRESSELEERS, *TBH* 2004, 55 met concl. G. BRESSELEERS, *TBP* 2004, 652.

[159] Vergelijk met het gelijkaardige standpunt dat in Nederland wordt ingenomen over het Ecosoc-verdrag: in de memorie van toelichting bij de wet tot goedkeuring van het Ecosoc-verdrag werd opgemerkt dat de bepalingen van dat verdrag in het algemeen geen rechtstreekse werking zullen hebben (*Kamerstukken* II, 1975-76, nr. 13.932/3, 12-13). De Nederlandse Hoge Raad oordeelde bovendien dat het gaat over bepalingen die betrekking hebben op door de overheid jegens burgers te verrichten prestaties. Burgers kunnen zich daar in hun nationale rechtsorde niet zonder meer op beroepen (Hoge Raad (NL), 14 april 1989, *NJ* 1989, 469).

[160] W. VANDENHOLE, "Het leerstuk van de directe werking van verdragsbepalingen inzake socio-economische mensenrechten in beweging" (noot onder RvS 28 april 2008, nr. 182.454), *RW* 2008-09, 1001.

[161] Zie ook T. VANDROMME, "Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen als resultaatsverbintenis" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 170.

[162] Wet van 11 juli 1990 houdende goedkeuring van het Europees Sociaal Handvest en van de Bijlage, opgemaakt te Turijn op 18 oktober 1961, *BS* 28 december 1990.

76. Midden jaren '90 werd gesuggereerd om de inhoud van het ESH grondig te herzien en te actualiseren. Het Herzien Europees Sociaal Handvest (HESH) werd aangenomen op 3 mei 1996 te Straatsburg en voegt een aantal nieuwe rechten toe (o.m. gendergelijkheid). Ook het HESH maakt deel uit van de Belgische rechtsorde.[163]

In het HESH werd in artikel 31 uitdrukkelijk een sterk grondrecht op wonen opgenomen:

"Teneinde de doeltreffende uitoefening van het recht op huisvesting te waarborgen, verbinden de Partijen zich maatregelen te nemen die erop zijn gericht:
1. de toegang tot adequate huisvesting te bevorderen;
2. dak- en thuisloosheid te voorkomen en te verminderen teneinde het geleidelijk uit te bannen;
3. de kosten voor huisvesting binnen het bereik te brengen van eenieder die niet over voldoende middelen beschikt."

77. België ratificeerde artikel 31 van het HESH echter niet. De weigering tot ratificatie komt duidelijk voort uit de - volgens de wetgever - onhaalbaarheid van de verbintenissen in artikel 31. De memorie van toelichting bij de wet van 15 maart 2002 houdende instemming met het Herziene Europees Sociaal Handvest en met de Bijlage, gedaan te Straatsburg op 3 mei 1996 stelt over artikel 31 : "*Het is niet zeker of de huidige wetgeving in België ondanks initiatieven op het vlak van woonzekerheid voldoende het recht op huisvesting waarborgt zoals dit in dit artikel wordt omschreven. De ratificatie ervan lijkt in de huidige stand van zaken dan ook niet aangewezen maar kan in een later stadium misschien wel worden doorgevoerd."*[164]

Nochtans had België in 1994 reeds het grondrecht op wonen ingeschreven in artikel 23 van de eigen Grondwet. Het is dan ook de vraag in hoeverre het grondrecht op wonen uit artikel 31 van het HESH volgens de (federale) wetgever meer verplichtingen oplegt dan het grondrecht op wonen, zoals ingevoerd door de Belgische grondwetgever in de Grondwet. Of werd vooral gevreesd voor de beoordelingen door het ECSR in het kader van eventuele collectieve klachtenprocedures?

78. Diverse opmerkingen kunnen hierbij worden gemaakt.[165] Ten eerste ligt in de verwezenlijking van ESC-grondrechten een plicht tot progressieve realisatie vervat, wat wil zeggen dat sociaal-economische grondrechten niet meteen moeten worden gerealiseerd. Artikel 31 van het HESH stelt ook heel duidelijk dat "*Partijen zich ertoe (verbinden) maatregelen te nemen die tot doel hebben …*". Voorts zijn er ook gradaties in de realisatie van grondrechten en kan de 'ideale' situatie vaak voorop worden gesteld om voortgang te maken in het traject daarnaartoe. Verder zou hieruit kunnen worden afgeleid dat België – zij het impliciet - evenmin de ambitie zou hebben om voortgang te maken met de realisatie ervan. Ten slotte kan worden gesteld dat de argumentatie op

[163] Wet van 15 maart 2002 houdende instemming met het herziene Europees Sociaal Handvest en met de Bijlage, gedaan te Straatsburg op 3 mei 1996, *BS* 10 mei 2004.
[164] *Parl.St.* Senaat, 2000-01, nr. 2-838/1, 9.
[165] N. BERNARD, B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (herziene) Europees Sociaal Handvest" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT en G. VAN LIMBERGHEN (eds.), *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer – Charte Sociale Europeenne, droits sociaux et droit fundamentaux au travail,* Brugge-Brussel, Die Keure-La Charte, 2016, p. 190, nr. 27.

het ogenblik van de discussie bij onze wetgevende macht thans niet meer opgaat, dat er heel wat andere landen nog bijkomend geratificeerd hebben en – veruit het belangrijkste argument - dat er een meer dan voldoende draagvlak bestaat om tot die ratificatie over te gaan.

79. Het ECSR erkent bovendien de nauwe verbondenheid van artikel 16 met artikel 31, die elkaar gedeeltelijk overlappen met betrekking tot het recht van gezinnen op een behoorlijke huisvesting. In het laatste beschikbare rapport ten aanzien van België met betrekking tot artikel 16, het rapport van 2011[166], stelde het ECSR dat zeer duidelijk. Wat dat betreft zijn de noties van behoorlijke huisvesting en gedwongen uithuiszetting identiek onder artikel 16 en 31.[167] Het recht op behoorlijke huisvesting voor gezinnen houdt wettelijk beschermde woonzekerheid in.[168] Op basis van artikel 16 moeten staten de beschikbaarheid van voldoende huisvesting voor gezinnen bevorderen, de noden van gezinnen in rekening brengen in het woonbeleid, verzekeren dat de bestaande woningen van behoorlijke kwaliteit en omvang zijn in verhouding tot de omvang van het gezin in kwestie en beschikken over de essentiële voorzieningen (zoals verwarming en elektriciteit). De verplichting om te bevorderen en te verschaffen op het vlak van huisvesting heeft betrekking op het verzekeren van het genot van de woonzekerheid, hetgeen noodzakelijk is om te kunnen genieten van een betekenisvol genot van het gezinsleven in een stabiele omgeving.[169] De effectiviteit van het grondrecht op behoorlijke huisvesting houdt wettelijke bescherming in door procedurele waarborgen. Bewoners en huurders moeten toegang hebben tot betaalbare en onpartijdige juridische en niet-juridische procedures.[170] En ook artikel 30 van het HESH, dat het recht op bescherming tegen armoede en sociale uitsluiting garandeert, zal zijn invloed uitoefenen.[171]

80. Daarmee komen er toch belangrijke aspecten van het grondrecht op wonen uit het HESH binnen in de Belgische rechtsorde. Dit komt dan ook erg eigenaardig over, omdat België net expliciet te kennen gaf dat het bij artikel 31 voorbehoud wenste te maken. Dit leidt dan ook tot de conclusie dat het systeem van voorbehouden en erkenning à la carte niet houdbaar is voor een grondrechtenverklaring waarbij alle rechten onderling zo nauw met elkaar verbonden zijn.[172] Het ESCR tracht weliswaar rekening te houden met het feit dat bepaalde artikelen door bepaalde landen niet werden geratificeerd. Het oordeelde over de à la carte aanvaarding van artikelen van

---

[166] Conclusions 2011 – Belgium 9-12-2011, article 16, http://hudoc.esc.coe.int/eng/?i=2011/def/BEL/16//FR

[167] Het ECSR verwijst daarbij naar zijn uitspraak van 25 juni 2010, nr. 58/2009, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) t/ Italië, § 115. Zie ook ECSR 18 oktober 2006, nr. 31/2005, European Roma Rights Centre t/ Bulgarije, § 17.

[168] Het ECSR verwijst daarbij naar zijn uitspraak van 22 juni 2010, nr. 52/2010, Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) t/ Kroatië, § 54.

[169] Het ECSR verwijst daarbij naar zijn uitspraak van 8 december 2004, nr. 15/2003, European Roma Rights Centre (ERRC) t/ Griekenland, § 24.

[170] Het ECSR verwijst daarbij naar zijn uitspraak van 5 december 2007, nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) t/ Frankrijk, § 80-81.

[171] Zie bv. Conclusions 2003 – France 30-06-2003, article 30, http://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2003/def/FRA/30//FR, waarin het ECSR stelt : « *Il* [le Comité - nvdr] *estime que le logement constitue un domaine d'action crucial dans la lutte contre la pauvreté et souhaiterait plus particulièrement savoir ce qui a été fait pour veiller à une bonne répartition spatiale des logements (sociaux) afin d'éviter de « ghettoïser » la pauvreté et l'exclusion sociale.* » (eigen onderlijning)

[172] N. BERNARD, "Le droit au logement dans la charte sociale révisée: à propos de la condamnation de la France par le comité européen des droits sociaux", *Rev.trim.dr.h.* 2009, 1086.

het HESH in algemene bewoordingen dat er geen waterdichte onderverdelingen kunnen worden gemaakt tussen de verschillende artikelen van het Handvest. Het ESCR tracht er daarom over te waken dat er enerzijds geen verplichtingen worden opgelegd aan staten die voortvloeien uit niet aanvaarde bepalingen, maar dat anderzijds essentiële elementen van aanvaarde bepalingen niet worden 'geamputeerd' doordat bepaalde verplichtingen ook in niet aanvaarde bepalingen vervat liggen.[173] Uit de landenrapporten met betrekking tot België blijkt alvast dat dit in de praktijk zeer moeilijk vol te houden valt.

1.4. Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)

81. Bij de bespreking van de internationale bronnen van het grondrecht op wonen dient ook verwezen te worden naar het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM - 4 november 1950 – Rome) dat rechtstreekse werking heeft.[174]

82. Het EVRM bevat de traditionele vrijheidsrechten (BP-grondrechten). Daarom wordt in de rechtspraak[175] en de rechtsliteratuur[176] doorgaans gesteld dat het EVRM geen autonoom grondrecht op behoorlijke huisvesting kent. Het EHRM ontwikkelde echter in zekere zin een grondrecht op wonen op een indirecte manier via andere verplichtingen uit het EVRM[177], zoals het verbod op foltering en onmenselijke behandeling (artikel 3 EVRM), het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven en de woonst (artikel 8 EVRM), het recht op toegang tot de rechter (artikel 6 EVRM), wat bij wonen onder meer inhoudt dat een gedwongen uithuiszetting steeds een rechterlijke tussenkomst vereist[178] en het verbod van discriminatie (artikel 14 EVRM), dat ook betrekking heeft op andere grondrechten dan de EVRM-grondrechten, die binnen de juridische orde erkend zijn. In extreme gevallen kan zelfs het recht op leven (artikel 2 EVRM) in het geding zijn.

De uitspraken van het EHRM met betrekking tot een grondrecht op wonen hangen dus af van de mate waarin dat nodig is voor de betekenisvolle invulling van de rechten die in het EVRM gewaarborgd worden. Op die manier kan ook het grondrecht op wonen in zekere mate onder toepassing van het EVRM gebracht worden. Dit heeft tot gevolg dat het EHRM enkel kan optreden

---

[173] ECSR 26 juni 2007, nr. 41/2007, Mental Disability Advocacy Center (MDAC) t/ Bulgarije, § 9.

[174] Wet van 13 mei 1955 houdende goedkeuring van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend op 4 november 1950, en van het additioneel Protocol bij dit Verdrag, ondertekend op 20 maart 1952, te Parijs, *BS* 19 augustus 1955.

[175] Zie o.m. EHRM 18 januari 2001, nr. 27.238/95, Chapman t/ Verenigd Koninkrijk, § 99, *Dr. Q.M.* 2001, afl. 31, 40, *RW* 2002-03, 995, *Rev.dr.étr.* 2001, 397 met noot J. RINGELHEIM, *Rev.trim.dr.h.* 2001, 888 met noot F. SUDRE en EHRM 4 mei 1999, nr. 36.448/97, Marzari t/ Italië, § 1. Zie over het arrest Chapman: W. VANDENHOLE, "Bescherming minderheden: opnieuw gemiste kans voor Straatsburg", *Juristenkrant* 2001, afl. 25, 15.

[176] Zie o.m. N. VAN LEUVEN en F. VANNESTE, "De inroepbaarheid van het recht op wonen" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 225 en A. KUCS, Z. SEDLOVA en L. PIERHUROVICA, "The Right to Housing: International, European and National Perspectives", *Cuadernos Constitucionales* 2008, nr. 64-65, 105.

[177] P. KENNA, "Can housing rights be applied to modern housing systems?", *International Journal of Law in the Built Environment* 2010, 106.

[178] N. BERNARD, "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel - le droit au logement et la cour européenne des droit de l'homme", *Rev.trim.dr.h.* 2009, 527.

in de meest ernstige gevallen van schending van huisvestingsrechten. Het EHRM bepaalt bv. geen minimale standaarden waar een woning aan moet voldoen.

83. Dit kan als volgt geconcretiseerd worden. Op basis van het EVRM rust er op de overheid in principe geen verplichting om huisvesting te verschaffen; artikel 8 EVRM bevat immers geen recht om een woning toegewezen te krijgen. Zo stelde het EHRM in het arrest Yordanova: "*The above does not mean that the authorities have an obligation under the Convention to provide housing to the applicants. Article 8 does not in terms give a right to be provided with a home and, accordingly, any positive obligation to house the homeless must be limited."*[179] Wanneer door de lamentabele huisvestingssituatie echter ook het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven bedreigd wordt, kunnen wel positieve verplichtingen voortvloeien uit artikel 8 EVRM. Terwijl het EHRM geen schending aanvaardde in de arresten Chapman (een woonwagenbewoonster werd verplicht de op haar eigen terrein geplaatste woonwagen te verwijderen omwille van de regelgeving ruimtelijke ordening. De maatregelen vormden een inbreuk op het privéleven, maar waren echter 'door de wet voorzien' en streefden een legitiem doel na, namelijk de bescherming van de 'rechten van anderen' door de bescherming van het milieu)[180] en Marzari (een zwaar gehandicapte man klaagde dat hem geen aangepaste huisvesting ter beschikking werd gesteld. Het EHRM stelt vast dat zulks een grote impact kan hebben op het privéleven, maar stelde ook vast dat de betrokkene de huisvesting die hem werd voorgesteld heeft afgewezen)[181], achtte het artikel 8 EVRM wel geschonden in het arrest Yordanova (een aantal Roma-gezinnen werd uitgezet, terwijl zij op die plek gedurende jaren een gemeenschapsleven hadden uitgebouwd. Het EHRM stelde vast dat de Bulgaarse overheid onvoldoende de alternatieven heeft onderzocht)[182]. Ook in het arrest Ivanova en Cherkezov stelde het EHRM een schending van artikel 8 EVRM vast omdat een bevel tot afbraak van een illegaal opgerichte woning onvoldoende kon betwist worden voor de Bulgaarse rechtbanken. Het EHRM oordeelde dat een algemene afweging van belangen door de wetgever onvoldoende is. Indien iemand zijn enige woning dreigt te verliezen, is vereist dat hij het algemeen belang kan laten afwegen tegenover zijn individueel belang, rekening houdende met de concrete omstandigheden.[183]

84. Ook met betrekking tot Roma stelde het EHRM vast dat in een concrete zaak de verzoekers hun leefomstandigheden in strijd met de menselijke waardigheid waren (artikel 3 EVRM): doordat zij werden verjaagd uit hun dorp en woningen, moesten zij wonen in overbevolkte en ongeschikte omstandigheden (kelders, stallen,…). Bijkomend werd vastgesteld dat betrokkenen duidelijk

[179] EHRM 24 april 2012, nr. 25.446/06, Yordanova e.a. t/ Bulgarije, § 130.
[180] EHRM 18 januari 2001, nr. 27.238/95, Chapman t/ Verenigd Koninkrijk, *Dr. Q.M.* 2001, afl. 31, 40, *Juristenkrant* 2004 afl. 82, 11, *RW* 2002-03, 995, *Rev.dr.étr.* 2001, 397 met noot J. RINGELHEIM, *Rev.trim.dr.h.* 2001, 888 met noot F. SUDRE.
[181] EHRM 4 mei 1999, nr. 36.448/97, Marzari t/ Italië.
[182] EHRM 24 april 2012, nr. 25.446/06, Yordanova e.a. t/ Bulgarije.
[183] EHRM 21 april 2016, nr. 46.577/15, Ivanova en Cherkezov t/Bulgarije, § 58.

gediscrimineerd werden op basis van hun raciale achtergrond, wat eveneens een schending van het EVRM inhield (artikel 14).[184]

85. Tot slot kan zoals gezegd ook artikel 6 EVRM van belang zijn: het EHRM ziet het verlies van iemands woning als de meest verregaande inmenging op het recht op bescherming van de woonst. Bijgevolg dient eenieder die het risico loopt zijn woning te verliezen in principe in de mogelijkheid te worden gesteld om de proportionaliteit van de uithuiszetting te laten onderzoeken door een onafhankelijke rechter in het licht van de beginselen van artikel 8 EVRM, zelfs indien de uithuiszetting op basis van het nationaal recht toegelaten is.[185]

1.5. HANDVEST VAN DE GRONDRECHTEN VAN DE EU

86. Tot slot vermeld ik het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie van 12 december 2007.[186] Sinds 1 december 2009 heeft het Handvest van de Grondrechten juridisch bindende status. Artikel 6, 1 van het EU-Verdrag bepaalt: "*De Unie erkent de rechten, vrijheden en beginselen die zijn vastgesteld in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000, als aangepast op 12 december 2007 te Straatsburg, dat dezelfde rechtskracht als de Verdragen heeft.*" Het Hof van Justitie te Luxemburg bevestigde dat het Handvest dezelfde juridische waarde heeft als de EU-verdragen.[187]

87. Het Handvest is van toepassing op de EU-instellingen en op de lidstaten uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen.[188] De bepalingen van het Handvest houden dus geen verruiming in van de bevoegdheden van de Europese Unie.

In de Toelichtingen bij artikel 51 van het Handvest wordt het ten uitvoer brengen van het recht van de Unie met verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie omschreven als "*optreden binnen het toepassingsgebied*".[189] Niet enkel de centrale overheden, maar ook de regionale en lokale overheden en de publiekrechtelijke instellingen en organisaties vallen onder het toepassingsgebied van het Handvest.[190]

88. In het Handvest wordt een onderscheid gemaakt tussen rechten en beginselen. Rechten creëren individuele subjectieve rechten, terwijl beginselen vager zijn geformuleerd en meer ruimte

---

[184] EHRM 12 juli 2005, nr. 41.138/98 en nr. 64.320/01, Moldovan e.a. t/Roemenië.

[185] EHRM 13 mei 2008, nr. 19.009/04, McCann t/Verenigd Koninkrijk, § 50; EHRM 21 september 2010, nr. 37.341/06, Kay e.a. t/Verenigd Koninkrijk, § 67-68 en EHRM 18 september 2012, nr. 40.060/08, Buckland t/Verenigd Koninkrijk, § 65-68. Zie uitgebreid M. VOLS, M. KIEHL en J. SIDOLI DEL CENO, "Human rights and protection againts eviction in anti-social behaviour cases in the Netherlands and Germany", *European Journal of Comparative Law and Governance* 2015, 156 e.v.

[186] Bekendgemaakt in het Publicatieblad C van 14 december 2007, p. 1. Zie ook J. MORIJN, "Het juridisch bindende Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: eerste ervaringen en openstaande vragen", *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* 2011, 58 en H. SEVERIJNS, "Inroepbaarheid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie", *Jura Falc.* 2013-14, 1003.

[187] HvJ 19 januari 2010, nr. C-555/07, § 22.

[188] Artikel 51 van het Handvest.

[189] Zie uitgebreider: H. SEVERIJNS, "Inroepbaarheid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie", *Jura Falc.* 2013-14, 1013-1018.

[190] Toelichting bij artikel 51 van het Handvest.

laten voor interpretatie. Beginselen verlenen geen subjectieve rechten.[191] Het Handvest zelf verduidelijkt niet altijd wanneer er sprake is van een recht en wanneer van een beginsel. De Toelichtingen bij het Handvest[192] bevatten wel vaak een aanwijzing of het over een recht dan wel een beginsel gaat.

89. Het Handvest bevat geen zelfstandig grondrecht op wonen, maar bevat in artikel 34 wel een recht op sociale zekerheid en sociale bijstand: "*3. Om sociale uitsluiting en armoede te bestrijden erkent en eerbiedigt de Unie het recht op sociale bijstand en op bijstand ten behoeve van huisvesting, teneinde al diegenen die niet over voldoende middelen beschikken een waardig bestaan te verzekeren, onder de door het Gemeenschapsrecht en de nationale wetgevingen en praktijken gestelde voorwaarden."* (eigen onderlijning) Volgens de Toelichtingen bij het Handvest is lid 3 geïnspireerd op artikel 13 van het ESH en de artikelen 30 en 31 van het HESH.

De Toelichtingen spreken zich niet expliciet uit over de vraag of artikel 34, 3 een recht creëert of eerder als beginsel moet worden gezien. Over artikel 34, 1 wordt wel gesteld dat het een beginsel is en gelet op de formulering van artikel 34, 3 lijkt dit ook daar voor op te gaan. De EU erkent en eerbiedigt dus het recht op bijstand ten behoeve van huisvesting, maar er is geen sprake van afdwingbaarheid.[193] EU-maatregelen moeten wel rekening houden met de internationale grondrechten op behoorlijke huisvesting en artikel 34, 3 van het Handvest.[194]

90. In het kader van het EU-recht moet nog gewezen worden op artikel 6, 3 van het EU-Verdrag dat bepaalt: "*De grondrechten, zoals zij worden gewaarborgd door het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en zoals zij voortvloeien uit de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben, maken als algemene beginselen deel uit van het recht van de Unie*." Op basis van deze bepaling maakt het EVRM dus deel uit van het recht van de Europese Unie, het HESH echter jammer genoeg niet.

Dit heeft tot gevolg dat de rechtspraak van het EHRM over voor het grondrecht op wonen relevante aspecten eveneens van toepassing wordt binnen het EU-recht. Bovendien bevat het Handvest in artikel 7 eveneens het recht op eerbiediging van het privé-leven, het familie- en gezinsleven en de woning. Ook op dit vlak zal de rechtspraak van het EHRM over artikel 8 EVRM van toepassing worden binnen het EU-recht.

91. Tot december 2009 beschouwde het Grondwettelijk Hof het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie als algemeen beginsel van het Unierecht en nam het de grondrechten uit dit Handvest in overweging als het grondrecht eveneens in de Belgische Grondwet was

[191] H. SEVERIJNS, "Inroepbaarheid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie", *Jura Falc.* 2013-14, 1008.
[192] Bekendgemaakt in het Publicatieblad C van 14 december 2007, p. 17.
[193] N. VAN LEUVEN en F. VANNESTE, "De inroepbaarheid van het recht op wonen" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 233.
[194] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All*, CommDH/IssuePaper(2008)1, 11.

gewaarborgd.[195] Vanaf december 2009 kan het Grondwettelijk Hof de grondrechten uit het Handvest rechtstreeks in zijn beoordeling betrekken, evenwel op voorwaarde dat de situatie onder het toepassingsgebied van het Handvest valt, dus wanneer het recht van de EU ten uitvoer wordt gebracht.

92. Het belang van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie ligt o.m. in het feit dat een inbreuk op het Handvest geldt als inbreuk op het EU-recht en de Europese Commissie bijgevolg een inbreukprocedure kan opstarten tegen een lidstaat die bij de uitvoering van het EU-recht het Handvest schendt. De Europese Commissie gaf reeds aan dat zij vastbesloten is om alle middelen te gebruiken om de naleving van het Handvest af te dwingen.[196] Zo werd op het vlak van wonen een inbreukprocedure opgestart tegen Frankrijk naar aanleiding van de massale ontruiming van Roma-kampen en het terugsturen van Roma naar hun land van herkomst. Nadat Frankrijk zijn regelgeving in overeenstemming met het EU-recht had gebracht, werd de inbreukprocedure stopgezet.[197]

2. België

2.1. De Belgische Grondwet

93. "*Naast voedsel en kleding behoort huisvesting tot de meest elementaire levensbehoeften van de mens. Het is de taak van de overheid te bevorderen dat elkeen in deze levensbehoeften kan voorzien. […] Het recht op menswaardig leven behelst niet louter het recht op een dak boven zijn hoofd. De overheid moet ervoor ijveren dat ieder gehuisvest is in een woning die in verband met veiligheid, kwaliteit en omvang aangepast is aan de sociale en economische toestand van de maatschappij."*[198]

94. Het recht op een behoorlijke huisvesting werd via artikel 23, derde lid, 3° Gw. grondwettelijk beschermd in 1994, als onderdeel van het recht een menswaardig leven te leiden, samen met een aantal andere economische, sociale en culturele grondrechten zoals het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand, het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.[199] Daarmee deden de grondrechten van de tweede generatie hun intrede in de klassiek liberale Belgische Grondwet. Dit strookt met de wijzigingen aan

[195] Zie inzake huisvesting bv. GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.21.4, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.

[196] Mededeling van de Europese Commissie, "Strategie voor een doeltreffende tenuitvoerlegging van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie", 19 oktober 2010, COM(2010)573, 8-9.

[197] Verslag van de Europese Commissie, "Verslag over de toepassing van het EU-Handvest van de grondrechten 2012", 8 mei 2013, COM(2013)271, 9.

[198] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/3, 19.

[199] Het grondrecht op wonen werd aanvankelijk opgenomen in artikel 24*bis* Gw. (Wijziging aan de Grondwet van 31 januari 1994, *BS* 12 februari 1994). In de gecoördineerde Grondwet van 17 februari 1994 werd artikel 24*bis* hernummerd naar artikel 23.

de maatschappij ten opzichte van 1831: de liberale democratie is een sociale democratie geworden en het was dus belangrijk om de Grondwet aan te passen aan de gewijzigde maatschappij.[200]

95. De grondwetgever had bij het invoegen van de economische, sociale en culturele grondrechten duidelijk een ruim grondrecht op wonen voor ogen, zoals blijkt uit de aandacht voor de kwaliteit van de huisvesting, die moet aangepast zijn aan de sociale en economische toestand van de maatschappij. Het grondrecht op wonen behelst niet enkel een dak boven het hoofd; het moet bovendien een kwaliteitsvol dak zijn. De verwijzing naar de sociale en economische toestand van de maatschappij stopt bovendien een evolutief element in het grondrecht op wonen: de kwaliteit van het dak moet mee evolueren met de voortgang van de maatschappij; wanneer de maatschappij zich verder verbetert op sociaal en economisch vlak, moet de ondergrens van de kwaliteit van de huisvesting mee omhoog.

96. De Belgische grondwetgever besteedde veel aandacht aan de concrete formulering van het grondrecht op wonen. Het grondrecht op wonen wordt door de grondwetgever gezien als een opdracht aan de bevoegde wetgever, die er concrete uitwerking zal moeten aan geven.[201] Daarom luidt de formulering: "*Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel...*". Via het grondrecht op wonen wou de grondwetgever een globale verbintenis van de overheid in de Grondwet opnemen. Daarmee trachtte de grondwetgever onder meer te voorkomen dat aan het grondrecht op wonen rechtstreekse werking zou kunnen worden toegedicht. De grondwetgever wenste niet aan elke burger een subjectief recht op wonen te geven.[202] Het grondrecht op wonen wordt pas uitvoerbaar indien door de bevoegde overheid concrete uitvoeringsmaatregelen worden genomen, die bepalen voor wie en in welke mate het grondrecht op wonen gerealiseerd wordt.[203]

97. De onmiddellijke juridische gevolgen van de invoeging van artikel 23 in de Grondwet worden door de grondwetgever - naast de genoemde verplichting voor de bevoegde wetgever om maatregelen te nemen - beperkt tot de verplichting tot grondwetsconforme interpretatie en het respecteren van het standstill-beginsel.

De *verplichting tot grondwetsconforme interpretatie* houdt in eerste instantie in dat de rechter bij meerdere mogelijke interpretaties van een wet, decreet of ordonnantie die interpretatie moet kiezen die het best in overeenstemming is met de Grondwet.[204] De grondwetgever wou dit effect uitdrukkelijk koppelen aan de opname van de ESC-grondrechten in de Grondwet.[205] Ruimer houdt

---

[200] P. MARTENS, "L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", *Rev.b.dr.const.* 1995, 10.

[201] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 5.

[202] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 63.

[203] Zie bijvoorbeeld RvS 24 maart 2005, nr. 142.620, Van Goethem, overweging 3.2.3: *"Artikel 23 Gw. heeft geen directe werking, zodat particulieren er geen subjectieve rechten uit kunnen putten, noch t.a.v. de overheid, noch t.a.v. derden. Dit blijkt met zoveel woorden uit het tweede lid van deze bepaling waarin het waarborgen van de bedoelde grondrechten toevertrouwd wordt aan de ter zake bevoegde wetgever."*

[204] Gebaseerd op het zgn. arrest Waleffe van het Hof van Cassatie: Cass. 20 april 1950, *Arr.Cass.* 1950, 517 en *Pas.* 1950, 560.

[205] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/3, 13.

het beginsel van de grondwetsconforme interpretatie in dat het grondrecht op wonen wordt gebruikt als een versoepeling van bepaalde principes van het burgerlijk recht om sociaal ongewenste gevolgen te vermijden, de zgn. "rôle correcteur". [206] Hiervan zijn vele toepassingsgevallen terug te vinden in de rechtspraak, bijvoorbeeld om een verlenging van de opzeggingstermijn van de huurovereenkomst uit te spreken[207], om een vordering tot uithuiszetting af te wijzen aangezien deze in de winter werd ingesteld en de bejaarde bewoner moet kunnen verhuizen in omstandigheden die overeenstemmen met de menselijke waardigheid[208], om bij huurachterstand een laatste afbetalingsplan toe te staan in plaats van de huurovereenkomst te ontbinden[209],... Hierbij kan alvast de kanttekening geplaatst worden dat in deze gevallen niet steeds echt artikel 23, derde lid, 3° Gw. had toegepast moeten worden, maar dat men eveneens de beoogde milderende werking had kunnen bekomen door een beroep te doen op bestaande correctiemechanismen uit het burgerlijk recht zoals de uitvoering van overeenkomsten te goeder trouw, verbod op rechtsmisbruik, matiging van sancties tot op een redelijk niveau,...

Het *respecteren van het standstill-beginsel* betekent dat de overheid geen handelingen mag stellen die de bestaande maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen aanzienlijk verzwakken of verminderen. Door opname van de ESC-grondrechten in de Grondwet, houdt het standstill-beginsel in dat men het beschermingsniveau van deze beschermde rechten niet aanzienlijk kan verminderen zonder tegelijk ook de Grondwet te miskennen.[210] De vermindering van het beschermingsniveau dient aanzienlijk te zijn; niet elke vermindering houdt een inbreuk op het standstill-beginsel in.[211] Ook van deze rechtsfiguur was de grondwetgever op de hoogte en staat vast dat hij dit gevolg aan artikel 23 Gw. wou koppelen.[212] Het standstill-beginsel wordt ook erkend door het Grondwettelijk Hof[213] en de Raad van State[214]. Voor de verwezenlijking van ESC-grondrechten vormt het standstill-beginsel een belangrijke bescherming tegen aantastingen van het bestaande beschermingsniveau, maar leidt het niet noodzakelijk tot een vooruitgang in het beschermingsniveau. Tussentijdse maatregelen door de bevoegde wetgever die het beschermingsniveau verhogen, worden weliswaar vastgeklikt[215], maar wanneer de bevoegde wetgever geen maatregelen neemt, blijft alles bij het oude.[216]

---

[206] A. VANDEBURIE, "La mise en oeuvre du droit à logement décent (art. 23 de la Constitution): du boulevard de Waterloo à l'hôtel Tagawa, où sont les responsables?" (noot onder Vred. Brussel, 22 oktober 2006), *TBBR* 2008, 492.

[207] Vred. Brussel, 26 mei 2009, *TBBR* 2009, afl. 10, 508 met noot N. BERNARD en Vred. Oudenaarde, 18 december 2008, *T.Vred.* 2010, 348.

[208] Vred. Elsene, 6 maart 1995, *TBBR* 1996, 296 met noot B. HUBEAU.

[209] Vred. Ukkel, 15 februari 1995, *T.Vred.* 1997, 164 met noot.

[210] G. MAES, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in artikel 23 G.W.: progressieve (sociale) grondrechtenbescherming", *RW* 2005-06, 1081.

[211] Het Grondwettelijk Hof houdt toezicht of de vermindering van het beschermingsniveau aanzienlijk is of niet.

[212] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 85 ("*Het is de plicht van de overheid om bepaalde dingen te bevorderen.*"), wat wijst op progressiviteit. Het is niet enkel de bedoeling om het bestaande beschermingsniveau grondwettelijk te verankeren en dus te behouden, maar het is ook de bedoeling om het beschermingniveau te verbeteren.

[213] GwH 20 juni 2007, nr. 87/2007, *Amén.* 2008, 50, *NjW* 2007, 894 met noot S. LUST (inzake bescherming van het leefmilieu).

[214] RvS, 17 november 2008, nr. 187.998, *RW* 2009-10, 957 (eveneens inzake bescherming van het leefmilieu).

[215] En zelfs dit is niet zeker, aangezien volgens sommige strekkingen enkel het beschermingsniveau op het ogenblik van opname van het grondrecht op wonen in de Grondwet grondwettelijk beschermd zou zijn. Zie voor de verschillende

98. Zoals hierboven reeds aangetoond, komt het grondrecht op wonen ook voor in internationale verdragen. Dit heeft gevolgen voor de interpretatie die aan het grondrecht op wonen in de Grondwet moet gegeven worden. Indien een internationale verdragsrechtelijke bepaling België bindt en indien deze verplichting een analoge draagwijdte heeft als een grondwettelijke bepaling, vormen de door de verdragen verstrekte waarborgen immers één geheel met de waarborgen die voortvloeien uit de Grondwet. Het Grondwettelijk Hof zal daarom bij de beoordeling van eventuele schendingen van een bepaling van titel II (zoals artikel 23) of van de artikelen 170, 172 of 191 Gw., bij zijn onderzoek rekening houden met internationaalrechtelijke bepalingen die analoge rechten of vrijheden waarborgen.[217]

99. HUBEAU benoemde in 2003 de positieve effecten van de ESC-grondrechten in de Grondwet. Hij verwees naar het moreel gezag, het feit dat de ESC-rechten daardoor van openbare orde zijn en tot de grondslagen van de maatschappij behoren, de verplichting voor de overheid om de grondrechten te operationaliseren in concrete wetgeving, het feit dat de ESC-grondrechten dienen als interpretatiebeginsel, de standstill- of status-quo-verplichting die er vanuit gaat en tot slot het pedagogisch, opvoedend of educatief karakter van hun opname in de Grondwet.[218]

De invoering van het grondrecht op wonen in artikel 23 Gw. werd in het algemeen ook positief onthaald door de rechtspraak, die het grondrecht op wonen vaak als ondersteunend element voor de uiteindelijke uitspraak gebruikte. Het is mede door het positieve onthaal door de rechtspraak dat het grondrecht op wonen relatief snel is ingeburgerd in de Belgische rechtsorde. Het grondrecht op wonen werd als het ware van onderuit (door vrederechters en burgerlijke rechtbanken) in de Belgische rechtsorde geïntroduceerd, waarna ook de hogere rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de Raad van State volgde.[219]

2.2. DE REGIONALE WOON- EN HUISVESTINGSCODES

100. De opname van het grondrecht op wonen in de Belgische Grondwet moest naar het oordeel van de grondwetgever bevoegdheidsneutraal zijn: elke regelgever is met andere woorden verantwoordelijk voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen binnen zijn eigen bevoegdheidsdomein. De materiële bevoegdheid van de federale staat en de deelstaten wordt niet beperkt; wel hun beleidsvrijheid bij de uitoefening van deze bevoegdheden, aangezien deze in functie van de verwezenlijking van het grondrecht op wonen moet uitgeoefend worden.[220] Gelet op de gewestelijke bevoegdheid inzake enerzijds huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid en anderzijds de specifieke regels

---

standpunten G. MAES, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in artikel 23 G.W.: progressieve (sociale) grondrechtenbescherming", *RW* 2005-06, 1085 e.v.

[216] Zie over het standstill-beginsel en het verbod regressieve maatregelen te nemen *infra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.2.

[217] GwH 20 oktober 2004, nr. 162/2004, B.2.4.

[218] B. HUBEAU, "De sociale grondrechten na een decennium: hefboom of toekomstdroom in de uitsluiting van sociale uitsluiting" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven, Acco, 2003, 372.

[219] N. BERNARD, "Le droit au logement" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 354.

[220] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 38.

betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan[221], zal de verwezenlijking van het grondrecht op wonen in grote mate de verantwoordelijkheid van de gewesten zijn.

101. Als gevolg van het grondrecht op wonen bevatten de regionale regelgevingen allen een verdere concretisering. Zo bevat de *Code Wallon du logement*[222] het recht op menswaardig wonen en een gezonde huisvesting als doelstelling (artikel 2) en ook de Brusselse Huisvestingscode[223] bevat onder artikel 3 het recht op huisvesting: *"Iedereen heeft recht op een behoorlijke woning. Hiertoe dient de terbeschikkingstelling te worden bevorderd van een woning die in overeenstemming is met de kwaliteitsregels (veiligheid, gezondheid en uitrusting), betaalbaar is, woonzekerheid biedt, aangepast is aan een handicap, een gezond binnenklimaat heeft, over een goede energieprestatie beschikt, aangesloten is op collectieve uitrustingen en in de buurt ligt van andere voorzieningen van algemeen belang (zoals met name scholen, crèches, culturele centra, handelszaken en recreatiedomeinen). Het komt de overheid toe om met name te zorgen voor de omstandigheden die noodzakelijk zijn om dit fundamenteel recht te verwezenlijken."* Deze uitgebreide omschrijving werd ingevoegd door de ordonnantie van 11 juli 2013, waarmee de ordonnantiegever het grondrecht op wonen uit de Grondwet wou expliciteren. Het blijft echter een programmatorische bepaling zonder directe juridische draagwijdte die echter wel een algemene oriëntering geeft die door de verschillende autoriteiten die tussenkomen in deze materie moet worden gerespecteerd.[224] Het is dus aan de ordonnatiegever en de Brusselse Regering om deze ambitieuze formulering in de praktijk waar te maken.[225]

Ook de Vlaamse decreetgever nam een wetgevend initiatief en vaardigde in 1997 de Vlaamse Wooncode uit ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen.[226]

102. Bij de uitwerking van de Vlaamse Wooncode betrok de decreetgever uitdrukkelijk het grondrecht op wonen, afkomstig van o.m. artikel 23 Gw., dat door de decreetgever "*meer dan een programmaverklaring*" wordt genoemd[227], ook al wordt er onmiddellijk aan toegevoegd dat het artikel geen directe werking heeft (met verwijzing naar de verplichting voor de overheid tot positieve actie en naar de standstill-verplichting).

De memorie van toelichting bij de Vlaamse Wooncode vertaalt dan vervolgens het grondrecht op wonen naar de Vlaamse verplichtingen en stelt vast dat:

---

[221] Artikel 6, § 1, IV van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *BS* 31 januari 2014.

[222] Decreet van 29 oktober 1998 tot invoering van de Waalse Huisvestingscode, *BS* 4 december 1998. Bij decreet van 9 februari 2012, *BS* 9 maart 2012 werd de code hernoemd naar "*Code Wallon du logement et de l'habitat durable*".

[223] Ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, *BS* 9 september 2003, volledig vervangen door de ordonnantie van 11 juli 2013, *BS* 18 juli 2013, *err.BS* 26 juli 2013.

[224] *Parl.St.* Br.Parl., 2012-13, nr. A-355/1, 24.

[225] N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, Répertoire pratique du droit belge, Brussel, Bruylant, 2016, p. 43, nr. 40.

[226] Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997.

[227] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 3.

- De verwezenlijking van het grondrecht op wonen een opdracht is voor de decreetgever (en niet voor de Vlaamse Regering).
- De omvang van het grondrecht door de decreetgever wordt bepaald, maar dat in dat kader opgelegde voorwaarden de uitoefening van het grondrecht op wonen niet onmogelijk mogen maken.
- Een subjectief recht wordt gecreëerd dat jurisdictioneel afdwingbaar is.
- Het grondrecht op wonen de decreetgever verplicht een adequaat beleid te voeren dat een daadwerkelijke uitoefening van het recht voor elkeen garandeert. De parlementaire voorbereiding van artikel 23 Gw. bevatten sterke aanwijzingen hoe de decreetgever dat vorm moet geven.

103. Dit resulteerde dan in de opname van het grondrecht op wonen in artikel 3 van de Vlaamse Wooncode: *"Iedereen heeft recht op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd."*

Het recht op een behoorlijke huisvesting wordt door de decreetgever als een middelenverbintenis ten aanzien van de overheid gezien: de overheid moet zich inspannen om haar burgers een behoorlijke huisvesting te garanderen, zonder dat de overheid daar rechtstreeks kan op aangesproken worden.[228] Er is geen sprake van een algemene resultaatsverbintenis, aangezien de Vlaamse overheid niet over alle middelen beschikt (materiële en immateriële) die daar voor nodig zijn. Bovendien ligt ook bij de gezinnen zelf een zekere verantwoordelijkheid dienaangaande.

Burgers beschikken dus enkel over subjectieve rechten voor zover de decreetgever ze hen toekent. De voorwaarden van het grondrecht op wonen worden afgelijnd door de decreetgever en gaan niet verder dan dat. Subjectieve rechten vloeien niet rechtstreeks voort uit artikel 23 Gw. of artikel 3 van de Vlaamse Wooncode. In die zin bevat de Brusselse Huisvestingscode in artikel 3 (in de versie voor de wijziging door de Ordonnantie van 11 juli 2013) met de formulering "*binnen de voorwaarden gesteld door deze Code"* uitdrukkelijker dit uitgangspunt.

104. Bij de uitwerking van het woonbeleid spreekt de decreetgever over selectiviteit, zowel op categoriaal, territoriaal als sectorieel vlak. Deze drie vormen van selectiviteit worden gemotiveerd op basis van de beperkte middelen. De categoriale selectiviteit is er op gericht bij voorrang aandacht te besteden aan diegene die het op de woningmarkt moeilijk heeft, in het bijzonder de meest behoeftigen, kansarmen en kwetsbaren. De sectoriële selectiviteit richt de aandacht op de verhoging van het aantal sociale huurwoningen en de zorg voor de verbetering van de woningkwaliteit. De territoriale selectiviteit motiveert de afbakening van woonvernieuwingsgebieden en woningbouwgebieden, waar respectievelijk moet ingezet worden op de grondige renovatie van woningen en de bouw van nieuwe woningen.[229]

[228] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 11.
[229] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 4-5.

De selectiviteit van het woonbeleid houdt strikt genomen een ongelijke behandeling in van de burgers, aangezien sommige categorieën beroep kunnen doen op ondersteuning en andere categorieën niet. Deze ongelijke behandeling wordt echter decretaal georganiseerd en berust op een legitiem doel, m.n. het ondersteunen van diegenen die hun woonbehoeften niet op eigen kracht kunnen realiseren. Het uitgewerkte reglementaire kader moet er net voor zorgen dat er geen ruimte is voor willekeur en niet-gerechtvaardigde ongelijke behandeling.[230]

Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof bv. dat het feit dat op basis van de Vlaamse Wooncode onder bepaalde voorwaarden huurdersorganisaties en sociale verhuurkantoren kunnen worden gesubsidieerd, terwijl een subsidiëring van eigenaarsverenigingen niet wordt voorzien, geen ongerechtvaardigde ongelijke behandeling inhoudt. Vertrekkende vanuit het grondrecht op wonen worden de belangen van de verhuurders die door de eigenaarsverenigingen worden behartigd, voldoende onderscheiden van de belangen van de bewoners.[231]

105. De algemene doelstelling het grondrecht op wonen te verwezenlijken wordt verder uitgewerkt in een aantal bijzondere doelstellingen van het woonbeleid, opgenomen in artikel 4 van de Vlaamse Wooncode. Het valt onmiddellijk op dat de decreetgever in 1997 heel ambitieus was, gelet op de uitgebreidheid van dit doelstellingenartikel.[232] De voornaamste doelstellingen zitten vervat in § 1 en verwijzen naar de hoger genoemde selectiviteit, nl. sociale huur- en koopwoningen ter beschikking stellen, de renovatie, verbetering of aanpassing van het woningenbestand bevorderen en huisvestingsondersteuning bieden aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden.

106. De basisvisie van de Vlaamse Wooncode is na 1997 niet gewijzigd. De Vlaamse Wooncode wil nog steeds het grondrecht op wonen verwezenlijken; artikel 3 van de Vlaamse Wooncode werd dan ook nog niet gewijzigd.

Het doelstellingenartikel 4 van de Vlaamse Wooncode werd wel gewijzigd, wat geen blijk is van stabiliteit.[233] In het oorspronkelijke artikel 4 werd de sociale vermenging als bijzondere doelstelling opgenomen, terwijl men nadien van oordeel was dat de sociale vermenging eerder als een instrument moet gezien worden om een andere doelstelling te verwezenlijken, nl. de optimale leefbaarheid van de wijken.[234] Ook de bevordering van gelijke kansen voor iedereen werd uitdrukkelijk toegevoegd aan artikel 4. Deze wijziging werd doorgevoerd naar aanleiding van de algemene herziening van titel VII van de Vlaamse Wooncode over de sociale verhuring.[235]

---

[230] Zie o.m. T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 33.
[231] GwH 30 maart 1999, nr. 40/99, B.17.2, *TOGOR/REDRIM* 1999, 199 met noot B. HUBEAU.
[232] B. HUBEAU, "De eerste tien jaar van de Vlaamse Wooncode: de mythe van Sisyphus" in P. DE SMEDT, B. HUBEAU en E. JANSSENS (eds.), *Omzien in verwondering. Terugblik op tien jaar Vlaamse Wooncode*, Brugge, Die Keure, 2007, 6.
[233] B. HUBEAU, "De eerste tien jaar van de Vlaamse Wooncode: de mythe van Sisyphus" in P. DE SMEDT, B. HUBEAU en E. JANSSENS (eds.), *Omzien in verwondering. Terugblik op tien jaar Vlaamse Wooncode*, Brugge, Die Keure, 2007, 3.
[234] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 5.
[235] Decreet van 15 december 2006 houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 februari 2007.

3. BUITENLAND

3.1. NEDERLAND

107. De Nederlandse Grondwet bevat geen expliciet grondrecht op wonen, maar creëert wel een zorgplicht voor de overheid op het vlak van wonen. Artikel 22, 2, ingevoerd door de wet van 17 februari 1983[236], stelt: "*Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.*" Daarmee wordt een algemene instructie aan de overheid opgelegd[237]: een verplichting in de vorm van beleidsvoering op de langere termijn, waarbij de overheid een ruime beleidsvrijheid toekomt. Uit de formulering van de verplichting zelf vloeit enkel een inspanningsverbintenis voort, op basis waarvan de overheid maatregelen moet nemen; een bepaald resultaat wordt echter niet vereist.

108. De memorie van toelichting omschrijft de inhoud van de overheidsverplichtingen als volgt: "*Onder 'voldoende woongelegenheid' is niet alleen te verstaan een voldoende aantal woningen. De term heeft mede betrekking op het volume, de kwaliteit, de veiligheid, de gezondheid etc. van de woning."*[238] Er geldt dus zowel een kwalitatieve als een kwantitatieve taakstelling. Verder wordt gesteld dat de uitdrukking 'voldoende woongelegenheid' inhoudt *"dat het beleid er op gericht moet zijn, dat slechts in noodgevallen een situatie van onvoldoende aantal woongelegenheden mag bestaan."* Ook hieruit blijkt een verplichting tot handelen, maar niet tot een bepaald resultaat. De Nederlandse overheid kan dus op basis van de Nederlandse Grondwet aangesproken worden wanneer zij onvoldoende maatregelen neemt, maar niet wanneer een bepaald resultaat uitblijft. In zoverre deze zorgplicht is geconcretiseerd in specifieke regelgeving, vallen er uiteraard wel concrete aanspraken uit af te leiden.

109. Er zijn in de gepubliceerde rechtspraak een aantal interessante uitspraken terug te vinden waarin Nederlandse rechters invulling moesten geven aan het grondrecht op wonen.

In een eerste zaak moest de rechter uitspraak doen over een vordering waarbij van een woningcorporatie wordt geëist binnen een maand na betekening van het vonnis passende woonruimte aan te bieden aan de eiseres.[239] De eiseres had eerder reeds twee maal in een woning van deze woningcorporatie verbleven, maar was telkens uitgezet omwille van aanzienlijke huurachterstallen en het veroorzaken van overlast. Zij verbleef nu, samen met twee van haar kinderen, bij een vriend. De woningcorporatie had reeds een deel van de huurachterstallen kwijtgescholden. Op basis van artikel 22 van de Nederlandse Grondwet en artikel 16 van het HESH dient de overheid zorg te dragen voor de bevordering van voldoende woongelegenheid voor haar burgers en het verschaffen van gezinshuisvesting. Die zorg is in Nederland nader uitgewerkt in de

---

[236] *Staatsblad* 1983, 70.

[237] E.M. PEETERS, "Het recht op wonen als sociaal grondrecht: inbedding in de Nederlandse rechtsorde" in B. HUBEAU en R. DE LANGE (eds.), *Het grondrecht op wonen. De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1995, 93.

[238] Memorie van toelichting algehele grondwetsherziening, geciteerd bij F.M.C. VLEMMINX, "Commentaar op artikel 22 van de Grondwet" in E.M.H. HIRSCH BALLIN en G. LEENKNEGT (eds.), *Artikelsgewijze commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016, www.nederlandrechtsstaat.nl.

[239] Rb. Arnhem, 21 augustus 2001, ECLI:NL:RBARN:2001:AB7893, www.rechtspraak.nl.

Huisvestingswet. De rechter oordeelde dat de woningcorporatie terecht niet inging op de eis, maar stelde wel zeer duidelijk: "*Het is onaanvaardbaar dat van Y voornoemd nog veel langer kan worden gevergd dat hij de huisvesting van X en haar gezin verzorgt. Hier ligt in de eerste plaats een taak voor (het maatschappelijk werk van) de gemeente Westervoort. De gemeente kan zich namelijk niet zo makkelijk aan haar grondwettelijke taak om huisvesting te verzorgen onttrekken door de problemen van X op het bordje van de Woonstichting (nu: Vivare) te leggen. Weliswaar is de gemeente geen partij in deze procedure, maar dat laat onverlet dat de president de gemeente op haar grondwettelijke verantwoordelijkheden mag wijzen. De raadsman van X wordt geadviseerd terzake actie te ondernemen en zich tot de gemeente te wenden.*" Wat betreft de verplichtingen van de gemeenten inzake huisvesting oordeelde het hof te 's-Hertogenbosch dat artikel 22, lid 2 van de Grondwet de gemeente slechts de plicht oplegt zich in te spannen tot het voeren van een goed woonruimtebeleid.[240] "*Aan de gemeente zijn van oudsher al belangrijke taken op het gebied van de volkshuisvesting opgedragen en blijkens artikel 22, lid 2 van de Grondwet is zelfs 'bevordering van voldoende woongelegenheid' 'voorwerp van zorg der overheid'. Er is evenwel geen sprake van een zo vergaande rechtsplicht voor de gemeente dat zij gehouden zou zijn in het onderwerpelijke geval K, die wegens onzorgvuldige bewoning krachtens rechterlijk vonnis uit haar huurhuis is gezet, vervangende woonruimte ter beschikking te stellen. Ook uit internationale regelen vloeit een dergelijke rechtsplicht niet voort."* Er kan volgens het hof slechts sprake zijn van een plicht van de gemeente om zich in te spannen tot het voeren van een goed beleid.

In een andere zaak verzocht een wegens ontucht met minderjarigen veroordeelde delinquent dat de Nederlandse Staat op basis van artikel 22 van de Nederlandse Grondwet werd veroordeeld aan hem een passende woning te (doen) verhuren dan wel te laten gebruiken.[241] Het beroep van de eiser op artikel 22 van de Nederlandse Grondwet wordt afgewezen. Dat artikel verschaft de burgers volgens de rechtbank immers geen in rechte inroepbare waarborgen. Lid 2 van dit artikel geeft geen recht op woonruimte, maar verplicht de overheid een beleid te voeren dat erop gericht is (in het algemeen) voldoende woongelegenheid te bevorderen. De rechter stelt verder dat de Staat heeft erkend dat op hem een inspanningsverplichting rust met betrekking tot de zorg voor huisvesting van burgers. Huisvestingsproblematiek valt echter in eerste instantie onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. De inspanningsverplichting van de Staat strekt naar het oordeel van de rechter niet verder dan, waar nodig, de aansporing van en bemiddeling met gemeenten en hulpverleningsinstanties. Niet kan worden geconcludeerd dat de Staat zich onvoldoende van die taak heeft gekweten, zodat de vordering wordt afgewezen.

Tot slot verwijs ik naar een uitspraak van de Nederlandse Raad van State.[242] De Raad was van oordeel dat artikel 22 van de Nederlandse Grondwet niet inhoudt dat een gemeente onder alle omstandigheden een woning dient te garanderen en geen eisen mag stellen aan woningzoekenden om een passende woning te betrekken. De in het concrete geval door de gemeente gestelde voorwaarden werden niet in strijd geacht met de Nederlandse Grondwet.

---

[240] Hof 's-Hertogenbosch, 23 augustus 1989, *NJ* 1990, 1423, nr. 376.
[241] Rb. Den Haag, 12 augustus 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:10154, www.rechtspraak.nl.
[242] RvS (NL), 30 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6485, www.rechtspraak.nl.

3.2. FRANKRIJK

110. De Franse Grondwet bevat geen grondrecht op wonen. Wel kent de *Conseil Constitutionnel* aan het recht op een behoorlijke huisvesting een grondwettelijke waarde toe en werd het grondrecht op wonen opgenomen in andere wetten.

111. Het recht op een behoorlijke huisvesting heeft zoals gezegd volgens de *Conseil Constitutionnel* een grondwettelijke waarde: uit de préambule van de Grondwet van 1946 blijkt dat de waarborging van de menselijke waardigheid tegen elke vorm van aantasting een principe met grondwettelijke waarde vormt. De mogelijkheid voor eenieder om te beschikken over behoorlijke huisvesting is eveneens een doel met grondwettelijke waarde. Het komt toe aan de wetgever of de Regering om, rekening houdende met hun respectieve bevoegdheden, de modaliteiten te bepalen van de uitwerking van dit doel met grondwettelijke waarde.[243] "*Qu'il résulte de ces principes que la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif de valeur constitutionnelle.*"[244] Net zoals in de Belgische Grondwet wordt het grondrecht op wonen dus gekoppeld aan de menselijke waardigheid. Volgens de *Conseil d'État* kunnen uit de grondwettelijke waarde van het grondrecht op wonen echter geen directe gevolgen worden afgeleid voor de burger, die een schending van zijn grondrecht op wonen niet rechtstreeks kan inroepen tegen de Staat.[245] De *Conseil d'État* neemt daarmee een klassiek standpunt in en ziet in de doelen met grondwettelijke waarde (zoals erkend door de *Conseil Constitutionnel*) slechts richtlijnen, door de grondwettelijke rechter gericht aan de wetgever en niet rechtstreeks inroepbaar door burgers.[246]

112. Daarnaast werd het grondrecht op wonen opgenomen in een aantal wetten. De wet van 22 juni 1982 (*Loi Quillot*)[247] regelt de rechtsverhouding tussen huurders en verhuurders en spreekt over het "*droit de l'habitat*". Artikel 1 bepaalt: "*Le droit à l'habitat est un droit fondamental; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent.*". Vanaf de wet van 6 juli 1989 (*Loi Mermaz*)[248] wordt gesproken van een "*droit au logement*". Artikel 1 bepaalt: "*Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent*."

113. Met de wet van 31 mei 1990 (*Loi Besson*)[249] werd een stap verder gezet. Zowel de *Loi Quillot* als de *Loi Mermaz* regelden de contractuele verhoudingen tussen huurder en verhuurder. Ze waren met andere woorden enkel van toepassing op personen en huishoudens die reeds over een woning beschikten. Met de *Loi Besson* werd het doelpubliek van de huisvestingsmaatregelen uitgebreid naar diegenen die moeilijkheden ondervinden om toegang te krijgen tot behoorlijke huisvesting of

[243] Conseil Constitutionnel (FR) 19 januari 1995, nr. 94-359 DC, *JO* 29 januari 1995, overweging 6 en 7. Zie ook Conseil Constitutionnel (FR) 29 juli 1998, nr. 98-403 DC, *JO* 31 juli 1998, nr. 3 en 4 en Conseil Constitutionnel (FR) 7 december 2000, nr. 2000-436 DC, *JO* 14 december 2000, nr. 48 e.v.
[244] Conseil Constitutionnel (FR) 20 maart 2014, nr. 2014-691 DC, *JO* 26 maart 2014, overweging 72.
[245] Conseil d'Etat (FR) 3 mei 2002, nr. 245.697.
[246] V. SAINT-JAMES, "Faut-il désespérer du droit au logement?", *La Semaine Juridique. Administrations et Collectivités territoriales* 2008, 2004, nr. 11.
[247] Loi n° 82-526 du 22 juin 1982 relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs.
[248] Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapport locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.
[249] Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement.

er zich te handhaven (dus los van de vraag of ze al een huurcontract hebben).[250] De *Loi Besson* voerde een inspanningsverbintenis in voor de Staat. De wet vangt aan met de volgende woorden in artikel 1: "*Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques. Le Conseil national de l'habitat est chargé d'établir chaque année un bilan de l'action engagée qui est rendu public.*" Daarmee werd het een solidariteitsopdracht van de ganse natie het recht op wonen te garanderen. De Franse wetgever nam dus maatregelen om het grondrecht op wonen te verwezenlijken voor zijn burgers, maar er werd evenwel geen grondrecht op wonen toegekend aan de burgers. Enkel binnen de voorwaarden van de wet kan ondersteuning worden geboden voor de meest woonbehoeftigen om hen te helpen hun woonbehoeften in te vullen. De wet creëerde daartoe een verplichting voor de overheid om actieprogramma's op te stellen en bevatte maatregelen om het aanbod woningen voor de meest woonbehoeftigen te vergroten.[251] De *Loi Besson* leidde echter niet tot een duurzame huisvesting voor iedereen. In plaats daarvan kwamen kandidaten voor sociale huisvesting in tijdelijke huren en opvanginitiatieven terecht, wachtend op een duurzame sociale woning. Het recht op wonen wordt voornamelijk gekenmerkt door zijn afwezigheid.[252]

114. Met de wet van 5 maart 2007 (*Loi Dalo*)[253] werd opnieuw een stap verder gezet. De inspanningsverbintenis voor de Staat werd vervangen door een resultaatsverbintenis. Deze resultaatsverbintenis kreeg vorm via juridische afdwingbaarheid en de Franse Staat werd de eindverantwoordelijke. Artikel 1 van de *Loi Dalo* voegt artikel L300-1 toe aan de *Code de la construction et de l'habitation*, dat luidt als volgt: "*Le droit à un logement décent et indépendant (…) est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir*."

Bepaalde categorieën van woningzoekenden krijgen een recht op een woning en kunnen dit afdwingen ten aanzien van de Staat: in de eerste plaats via bemiddeling ("*un recours amiable*") en dan – indien nodig – via gerechtelijke weg ("*un recours contentieux*"). Uiteindelijk kan de Franse

[250] N. HOUARD en C. LÉVY-VROELANT, "The (enforceable) right to housing: a paradoxical French passion", *International Journal of Housing Policy* 2013, 204.

[251] Door de wet van 13 december 2000 (*Loi SRU*) worden de verplichtingen voor de overheid om bijkomend woonaanbod te creëren nog verhoogd (Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain). Gemeenten met meer dan 3.500 inwoners moeten minstens 20% sociale huurwoningen ten opzichte van het totaal aantal hoofdverblijfplaatsen hebben (in de Parijse regio geldt deze verplichting al voor gemeenten met meer dan 1.500 inwoners). De gemeenten hebben 20 jaar om deze doelstelling te bereiken. Indien ze onvoldoende vooruitgang maken, kan de centrale overheid (prefect) boetes opleggen.

[252] B. GOODCHILD, "The 'right to housing': searching for its practical meaning and implications", *Journal of Housing Law* 2003, afl. 6, 62.

[253] Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

Staat veroordeeld worden tot het ter beschikking stellen van een woning aan de woningzoekende onder verbeurte van een dwangsom. De dwangsom komt echter terecht in een regionaal fonds voor de bouw van sociale woningen en gaat dus niet naar de betrokkene. Het beroep tot de rechter – zelfs indien positief beoordeeld – is dus geen rechtstreekse oplossing voor de woningzoekende.[254]

115. Het grondrecht op wonen werd door de *Loi Dalo* geconcretiseerd in een subjectief recht zich een woning te laten toekennen. De effectieve uitvoering van dit subjectief recht blijft echter afhankelijk van een voldoende aanbod beschikbare woningen.

3.3. DUITSLAND

116. De federale Duitse Grondwet bevat geen grondrecht op wonen. Wel wordt in artikel 1 bepaald dat de waarde van de mens onaantastbaar is. Dit is de centrale en hoogste norm van de Duitse Grondwet, die het hele grondwettelijk waardensysteem beheerst. Uit artikel 1 kan wel worden afgeleid dat eenieder de materiële voorwaarden die onmisbaar zijn voor zijn fysieke bestaan moet worden gegarandeerd[255], ook op het vlak van huisvesting, maar op basis van dit artikel werd in de rechtspraak geen stabiel grondrecht op wonen vorm gegeven.[256] Voorstellen om alsnog een grondrecht op wonen op te nemen in de federale Duitse Grondwet werden niet aanvaard.[257]

117. De grondwetten van bepaalde deelstaten (*Länder*) bevatten wel een grondrecht op wonen. Zo bepaalt artikel 106, 1 van de Grondwet van Beieren: "*Jeder Bewohner Bayerns hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung*". De Grondwet van Berlijn bepaalt in artikel 28, 1: "*Jeder Mensch hat das Recht auf angemessenen Wohnraum. Das Land fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum, insbesondere für Menschen mit geringem Einkommen, sowie die Bildung von Wohnungseigentum.*" En artikel 14, 1 van de Grondwet van Bremen bepaalt: "*Jeder Bewohner der Freien Hansestadt Bremen hat Anspruch auf eine angemessene Wohnung. Es ist Aufgabe des Staates und der Gemeinden, die Verwirklichung dieses Anspruchs zu fördern.*"

De deelstatelijke grondwettelijke hoven oordeelden echter dat deze bepalingen geen subjectief grondrecht op wonen inhouden, maar enkel een verplichting voor de overheid om voldoende huisvesting te voorzien.[258] Daarmee werd een grondwettelijke verplichting teruggebracht naar een

---

[254] N. HOUARD en C. LÉVY-VROELANT, "The (enforceable) right to housing: a paradoxical French passion", *International Journal of Housing Policy* 2013, 210.

[255] BVerfG (DE), 9 februari 2010, 1/09, *NJW* 2010, 505.

[256] P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 621.

[257] Zie bv. het voorstel van Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 12/6686: het gaat over een voorstel om een nieuw artikel 13a GG in te voeren: "*Der Staat schützt das Recht jedes Menschen auf eine angemessene Wohnung. Er fördert sozialen und ökologischen Wohnungsbau und Wohnungserhaltung. Er sorgt für einkommensgerechte Mieten und gewährleistet gesetzlichen Kündigungsschutz, wie er der besonderen Bedeutung der Wohnung für ein menschenwürdiges Leben entspricht*." Zie eveneens het voorstel van de SPD, Drucksache 12/6323: het gaat over een voorstel om artikel 20c GG in te voeren: "*Der Staat fördert die Schaffung und Erhaltung von angemessenem Wohnraum. Er schützt das Wohnrecht von Mietern*." Beide voorstellen dateren van 1994.

[258] P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 616: het Beierse Grondwettelijk Hof heeft in de Beierse Grondwet eerst wel een subjectief recht op wonen gelezen (VerfGH 5, 122, 125 en VerfGH 8, 52, 58; 11, 81, 88), maar oordeelde nadien echter dat er geen subjectief recht uit af te leiden valt (VerfGH 15, 49 en VerfGH 42,

morele verplichting[259] en werd de verwezenlijking van het grondrecht op wonen beperkt tot een zorgplicht.

HOOFDSTUK 3. HET GRONDRECHT OP WONEN VERDER ONDERZOCHT

118. Net zoals alle grondrechten streeft het grondrecht op wonen ernaar ieder individu een leven te garanderen in overeenstemming met de menselijke waardigheid. De link met de menselijke waardigheid is bij het grondrecht op wonen echter zeer prominent aanwezig, gelet op het feit dat huisvesting naast voeding en kleding een primaire behoefte is.[260] Er kan dus absoluut geen sprake zijn van een menswaardig leven zonder behoorlijke huisvesting. Het grondrecht op wonen is in die zin zelfs verbonden met het recht op leven, aangezien het gebrek aan huisvesting in bepaalde gevallen het leven van het individu in het gedrang kan brengen.[261]

119. Daarnaast vervult de eigen woning ook nog de functie van centrum van de eigen identiteit en persoonlijke ontwikkeling. Men kan er tot rust komen, men kan er zijn privé- en gezinsleven beleven en men kan vanuit de woning op allerlei manieren deelnemen aan de samenleving.[262] De woning is voor eenieder het middelpunt van zijn bestaan, waar men tot rust komt en zijn persoonlijke ontwikkeling start.[263] Gezinnen en alleenstaanden zijn uitgesloten van deelname aan het sociale leven, als zij geen woning kunnen vinden.[264]

Het is deze functie van de woning die voor diegenen die over een woning beschikken o.m. wordt beschermd door de onschendbaarheid van de woning en het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven. Om eenieder een menswaardig leven te garanderen is deze functie van de woning eveneens essentieel.

120. Er moet dus een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds de fysieke functie van een woning, zijnde het verschaffen van onderdak (in de zin van fysieke zekerheid en veiligheid) en anderzijds de psychisch-sociale functie van een woning, zijnde het verschaffen van een thuis (in de zin van het verlenen van privacy, psychische veiligheid en een identiteit).[265]

121. In België zit de koppeling van het grondrecht op wonen met het recht een menswaardig leven te leiden vervat in artikel 23 Gw. De verwezenlijking van het recht op een behoorlijke huisvesting werd vooropgesteld om tot een menswaardig leven te kunnen komen. Maar ook in

---

28, 32). Zo blijft enkel de verplichting over voor de staat en de gemeenten om woningen te bouwen, in het bijzonder goedkope volkswoningen.

[259] P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 616.

[260] P. LAMBERT, "Le droit de l'homme à un logement décent", *Rev.trim.dr.h.* 2001, 50.

[261] D. GAILIUTE, "Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights", *Societal Studies* 2012, 1606.

[262] P. KENNA, "Can housing rights be applied to modern housing systems?", *International Journal of Law in the Built Environment* 2010, 110.

[263] BVerfG (DE), 26 mei 1993, 208/93, *NJW* 1993, 2035.

[264] P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 615.

[265] K. HULSE en V. MILLIGAN, "Secure occupancy: a new framework for analysing security in rental housing", *Housing Studies* 2014, 638.

andere bepalingen en teksten met betrekking tot het grondrecht op wonen wordt steeds de link met de menselijke waardigheid gemaakt.

122. Het grondrecht op wonen is daarom niet zozeer één specifiek recht, maar verwijst eerder naar een cluster van meer concrete rechten, gelinkt aan behoorlijke huisvesting en behoorlijke woonomstandigheden en kan, in algemene bewoordingen, worden omschreven als '*het recht om ergens te leven in veiligheid, rust en waardigheid*'. Het grondrecht op wonen vloeit rechtstreeks voort uit de waardigheid van elk individu. Het is van belang voor het genot van andere ESC-grondrechten, maar ook voor het effectieve genot van BP-grondrechten zoals het recht op een gezinsleven. Met deze omschrijving tracht de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa[266], in navolging van het CESCR[267], het grondrecht op wonen te omschrijven. Deze omschrijving geeft alvast duidelijk aan dat het grondrecht op wonen ruime invulling behoeft en rechtstreeks relevant is voor de verwezenlijking van andere grondrechten.

123. In dit hoofdstuk ga ik op zoek naar welke verplichtingen precies voortvloeien uit het grondrecht op wonen, waartoe de Belgische overheid zich zowel nationaal als internationaal heeft verbonden. Daarbij wordt in de eerste plaats inhoudelijk naar het grondrecht op wonen gekeken en vervolgens wordt ook onderzocht op welke manier de overheid dit moet of kan bereiken.

1. BEHOORLIJKE HUISVESTING

124. Het is niet eenvoudig om een positieve invulling te geven aan het grondrecht op wonen; het is vaak gemakkelijker om aan te geven wat in strijd is met het grondrecht op wonen. Via de rechtsfiguur van de marginale toetsing kan in concrete gevallen worden aangegeven wat met zekerheid in strijd is met de vereiste van behoorlijke huisvesting. In een woning die niet is aangesloten op nutsvoorzieningen is bv. het grondrecht op wonen niet gegarandeerd. Hetzelfde geldt voor een woning waarvan de kost quasi het volledige inkomen van de bewoner(s) opslorpt.

125. Bij het streven naar de realisatie van het grondrecht op wonen moet daarentegen van een positieve invulling vertrokken worden. Het uitgangspunt daarbij is dat de woning moet worden gezien als een plek waar men kan leven in veiligheid, rust en waardigheid. Om dat te kunnen bereiken moet de woning minimaal voldoen aan een aantal voorwaarden. Het begrip 'housing' in artikel 11 van het Ecosoc-verdrag moet daarom volgens het CESCR gezien worden als 'adequate' housing: *"Adequate shelter means … adequate privacy, adequate space, adequate security, adequate lightning and ventilation, adequate basic infrastructure and adequate location with regard to work and basic facilities – all at a reasonable cost."*[268] Hoewel het begrip 'adequacy' kan verschillen op basis van sociale, economische, culturele, klimatologische en andere factoren, is er toch een minimum dat in elke specifieke context moet worden gerespecteerd. Dat minimum heeft

[266] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 4.
[267] CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 7.
[268] CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 7.

volgens het CESCR betrekking op zeven categorieën: (i) een wettige bescherming van de verblijfstitel; (ii) de beschikbaarheid van diensten, materialen, voorzieningen en infrastructuur; (iii) betaalbaarheid van de huisvesting; (iv) bewoonbaarheid van de huisvesting; (v) toegankelijkheid van de huisvesting; (vi) behoorlijke ligging van de huisvesting en (vii) culturele aangepastheid. Deze elementen van het grondrecht op wonen uit General Comment nr. 4 van het CESCR blijven echter redelijk algemeen en zijn daardoor minder eenvoudig toe te passen in de praktijk.[269]

Een specifieke positie wordt ingenomen door de problematiek van de uithuiszettingen. Het CESCR wijdde hier een afzonderlijke commentaar aan.[270]

126. In het kader van het HESH werd door het ECSR een meer gedetailleerde invulling gegeven aan het grondrecht op wonen. Uit artikel 31 van het HESH – dat zoals vermeld ook van toepassing is op het recht van gezinnen op huisvesting dat voortvloeit uit artikel 16 van het HESH – kunnen drie dimensies van het grondrecht op wonen worden onderscheiden: (i) toegang tot behoorlijke huisvesting; (ii) het voorkomen en verminderen van dak- en thuisloosheid en (iii) het verzekeren van de betaalbaarheid van de huisvesting voor personen met beperkte inkomsten.[271]

127. Op basis van de uitspraken van het ECSR en het EHRM kunnen de *European Standards on Housing Rights* worden opgesteld, volgens het stramien van artikel 31 HESH[272]: (i) de toegankelijkheid van de huisvesting, (ii) de kwaliteit van de huisvesting, (iii) maatregelen tegen dakloosheid en (iv) de betaalbaarheid van de huisvesting.[273] Uiteraard bestaan er op meerdere vlakken overlappingen tussen deze categorieën.

128. De Belgische Grondwet spreekt over 'behoorlijke' huisvesting. Behoorlijk verwijst naar een abstract kwaliteitsniveau, op basis van wat behoorlijk is volgens de maatschappij. 'Adequaat' (zoals gebruikt in het eerste voorstel) verwijst eerder naar een kwaliteit in verhouding met de

[269] Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het feit dat het grondrecht op wonen zoals dat uit het Ecosco-verdrag voortvloeit, wordt verduidelijkt in General Comment nr. 4, het belang van het grondrecht op wonen aantoont (de eerste drie General Comments zijn immers algemene commentaren, niet gericht op een concreet grondrecht). Het grondrecht op wonen is dus het eerste door het CESCR becommentarieerde grondrecht. Daar staat tegenover dat de commentaar daardoor redelijk algemeen en beperkt blijft in tegenstelling tot latere commentaren, waar de erin besproken grondrechten gedetailleerder ingevuld worden (zie bv. de commentaren over het recht op voedsel, het recht op een zo hoog mogelijke gezondheidsstandaard en het recht op water). Het CESCR zou er daarom niet slecht aan doen om het grondrecht op wonen opnieuw te bespreken in een nieuwe commentaar op basis van de sinds 1991 ontwikkelde inzichten.

[270] CESCR, General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Art. 11.1): forced evictions, 20 mei 1997, *UN Doc.* E/1998/22, annex IV.

[271] J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 585.

[272] Voor een bespreking van de belangrijkste uitspraken van het ECSR met betrekking tot het grondrecht op wonen, zie ook N. BERNARD, B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (herziene) Europees Sociaal Handvest" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT en G. VAN LIMBERGHEN (eds.), *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer – Charte Sociale Europeenne, droits sociaux et droit fundamentaux au travail,* Brugge-Brussel, Die Keure-La Charte, 2016, 175-192.

[273] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 9-14.

levensstandaard van de betrokkene.[274] Door het gebruik van de term 'behoorlijke huisvesting' wou de grondwetgever het grondrecht op wonen ruim invullen: eenieder moet gehuisvest worden in een aangepaste woning, vanuit het standpunt van de woonzekerheid, de kwaliteit en de ruimte, volgens de sociale en economische situatie van het land.[275]

1.1. De toegankelijkheid van de huisvesting

129. In de eerste plaats dient huisvesting voldoende toegankelijk te zijn. Terwijl de (Belgische) rechtspraak vooral de functie van afweerrecht van het grondrecht op wonen bevestigt, hetgeen logisch is vanuit hun rol, beklemtonen de verdragen en hun toezichtsorganen (het CESCR en ECSR) ook zeer sterk de toegang tot huisvesting.

Aangezien huisvesting in de meerderheid van de gevallen de grootste uitgave uit het gezinsbudget is, moet bij het beschikking krijgen over een woning voldoende aandacht worden besteed aan de bescherming van de zwakste contractspartij, vooral bij ongelijke marktsituaties zoals op de huurmarkt. De toegankelijkheid van de huisvesting verdient bovendien een ruime invulling: er moet niet enkel worden gekeken naar de beschikbaarheid van woningen, maar ook naar de woonzekerheid van diegenen die reeds over een woning beschikken. Huisvesting mag immers niet beschouwd worden als toegankelijk omwille van het enkele feit dat een woning bewoond wordt. De duurzaamheid van de bewoning is op dat vlak ook een belangrijke factor. Onder de toegankelijkheid van de huisvesting valt volgens het ECSR ook het behoud van eerder verworven huisvesting, hetgeen immers het logische vervolg van de toegang vormt.[276]

130. Alle bewoners moeten kunnen genieten van een voldoende mate aan *woonzekerheid*, ongeacht of het gaat over gekochte of gehuurde huisvesting.[277] Om de woonzekerheid van huurders te verbeteren moet de huurder beschermd worden tegen oneerlijke of onredelijke bedingen in huurovereenkomsten. Zo kunnen onbeperkte huurprijsverhogingen de woonzekerheid aantasten en is een minimale opzeggingstermijn noodzakelijk, vergelijkbaar met een opzeggingstermijn bij arbeidsovereenkomsten. De eis naar woonzekerheid heeft dan een dubbele functie: er wordt bijgedragen aan de positieve verwezenlijking van het grondrecht op wonen, maar tegelijk fungeert de woonzekerheid als een beschermingsmaatregel tegen dakloosheid.[278]

De woonzekerheid wordt in de literatuur echter vaak beperkt tot aspecten van 'verblijfszekerheid' en huurprijsreglementering. Sociale huur wordt dan gezien als huur met sterke verblijfszekerheid, verwijzend naar de huurvoorwaarden, de afstemming van de huurprijs op het inkomen,… Private huur wordt dan gezien als veel minder zeker, verwijzend naar de minder gunstige huurvoorwaarden

[274] E. BREMS, "De nieuwe grondrechten in de Belgische grondwet", *TBP* 1995, 635.
[275] *Parl.St.* Kamer, 1991-92, nr. 381/1, 11.
[276] N. BERNARD, "Réparer des privations de propriété (occasionnées sous le régime communiste) sans en créer d'autres", *Rev.trim.dr.h.* 2011, 150.
[277] CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 7, a.
[278] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 9.

en (het gebrek aan) huurprijsreglementering.[279] Woonzekerheid moet echter veel ruimer worden gezien: *de iure* woonzekerheid heeft betrekking op verblijfszekerheid, waarbij die voor eigenaars veel sterker is dan voor huurders. Maar er moet ook gekeken worden naar de *de facto* woonzekerheid, m.n. welke zekerheid de bewoners effectief hebben. Wettelijk beschermde verblijfszekerheid leidt niet tot woonzekerheid wanneer de bewoner de woonkost (huurprijs of afbetaling woonlening) niet kan betalen of ernstige problemen ondervindt met asociaal gedrag van buren. Dus niet enkel het 'kunnen blijven wonen' is een aspect van de woonzekerheid, ook het 'willen blijven wonen'. De woonzekerheid heeft immers ook betrekking op de mogelijkheid om in een woning te kunnen blijven wonen, zolang de bewoner dit wenst. De woonzekerheid staat in dat opzicht in verband met de woonkwaliteit in ruime zin (met verwijzing naar de woonomgeving): de woonkwaliteit dient er voor te zorgen dat ook de bewoner zelf in zijn buurt wil blijven wonen en er bij hem geen drang ontstaat om te verhuizen of te vluchten uit een slechte woonbuurt.[280] Woonzekerheid bevat de mate waarin huishoudens een thuis kunnen maken van hun woning en daar kunnen verblijven zolang ze daar willen verblijven.[281]

131. De woonzekerheid wordt traditioneel als groter beoordeeld voor eigenaars dan voor huurders. De vraag rijst dan ook of het grondrecht op wonen een recht op eigendom van een eigen woning impliceert. Deze vraagt dient negatief beantwoord te worden. De overheid moet woonzekerheid nastreven en kan dat via het ondersteunen van eigendomsverwerving (hoewel dat op zich ook niet voldoende is, bv. hypothecaire schuldenaars met hoge maandelijkse afbetalingen), maar de overheid kan er ook voor kiezen op andere manieren de woonzekerheid te verzekeren.[282] Een woonbeleid dat enkel gericht is op ondersteuning van eigendomsverwerving van woningen zal snel leiden tot schendingen van het grondrecht op wonen, aangezien het geen rekening houdt met de belangen van niet-eigenaars. Ook het ECSR oordeelde dat het grondrecht op wonen uit het HESH geen specifiek recht op eigendom van een woning inhoudt of een recht gelijkaardig aan dat van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM.[283] Van belang is dat in alle sectoren voldoende woonzekerheid wordt nagestreefd, zowel de eigendomsmarkt, als de private en sociale huurmarkt.

Een te grote klemtoon op eigendomsverwerving kan bovendien in conflict komen met de progressieve werking van het grondrecht op wonen en de plicht om actieve maatregelen te richten op de meest behoeftige mensen van de samenleving[284], omdat ondersteuning van

[279] K. HULSE en M. HAFFNER, "Security and rental housing: new perspectives"*, Housing Studies* 2014, 573.
[280] S. WINTERS en P. DE DECKER, "Wonen in Vlaanderen: over kwaliteit, betaalbaarheid en woonzekerheid" in L. VANDERLEYDEN, M. CALLENS en J. NOPPE (eds.), *De sociale staat van Vlaanderen 2009*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2009, 224.
[281] K. HULSE en M. HAFFNER, "Security and rental housing: new perspectives"*, Housing Studies* 2014, 574.
[282] Zie ook Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet no. 21 (rev. 1), mei 2014, 7.
[283] ECSR 22 juni 2010, nr. 52/2008, Centre On Housing Rights and Evictions (COHRE) t/ Kroatië, § 61.
[284] Zie *infra*, deel 1, hoofdstuk 3, 2.

eigendomsverwerving een dure maatregel is en net niet zal bijdragen tot verwezenlijking van het grondrecht op wonen van de meest behoeftigen.[285]

132. Daarnaast dient er ook voldoende huisvesting *beschikbaar* te zijn. De beschikbaarheid van woningen is afhankelijk van enerzijds de grootte van de woningvoorraad in het algemeen en de grootte van de voorraad huurwoningen in het bijzonder, vooral die van de sociale huurwoningen en anderzijds de beschikbaarheid van sociale huisvesting voor nieuwe bewoners. De overheid beïnvloedt de voorraad sociale woningen via de nieuwbouwproductie, de sloop van (verouderde) woningen en de verkoop van woningen (aan de huurders of aan de markt).[286]

De verwezenlijking van het grondrecht op wonen is vooral een zaak van hoe de meest kwetsbaren toegang krijgen tot nieuwe of vrijgekomen sociale huisvesting. Indien sociale huisvesting onvoldoende beschikbaar is, kan het grondrecht op wonen niet voldoende verwezenlijkt worden. De voorraad sociale huurwoningen moet bijgevolg afgestemd zijn op de doelgroep. Indien bijvoorbeeld 10 procent van de bevolking onder de armoedegrens leeft, is het evident dat om voor deze personen behoorlijke huisvesting te kunnen verzekeren er minstens een zelfde percentage sociale huurwoningen moet zijn en dat de toewijzing van deze huurwoningen moet gericht zijn op deze doelgroep. Maar ook diegenen die net boven de armoedegrens zitten, kunnen moeilijkheden ondervinden om behoorlijke huisvesting te vinden. Daarom moeten zij eveneens toegang krijgen tot sociale huisvesting.

Het bepalen van de benodigde totale sociale woningvoorraad moet gebaseerd zijn op de nood aan sociale huisvesting. De wachtlijsten in de sociale huisvestingssector geven een belangrijke indicatie van de totale nood. De overheid moet er dan ook op toezien dat de wachtlijsten (of opvang in tijdelijke voorzieningen) niet onredelijk lang worden.[287] Bij het uitbouwen van een sociale huisvestingssector van voldoende grootte kan ook de private huursector meegeteld worden, in zoverre er bindende huurdersbescherming van toepassing is en er huurondersteuning is voorzien. In totaal stelt de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa een sociale huurwoningenvoorraad van tussen de 10 en 30 procent van de totale woningvoorraad voorop, afhankelijk van de specifieke nationale situatie.[288]

133. Bij de uiteindelijke *toewijzing* van sociale woningen wordt meestal gebruik gemaakt van inkomens- en bezitsvoorwaarden. Deze voorwaarden moeten bepaald worden volgens de vraag of men zich kan handhaven op de vrije markt (eventueel ondersteund via een premie) en men moet er over waken dat daardoor geen mensen met echte huisvestingsnoden worden uitgesloten. Ook het

---

[285] Wat betreft de inefficiëntie van sommige beleidsinstrumenten gericht op eigendomsverwerving: zie VLAAMSE WOONRAAD, *Advies over de regionalisering van de woonbonus*, Advies 2012/12, 10 december 2012, www.vlaamsewoonraad.be, 29p.

[286] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 9.

[287] ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk, § 131.

[288] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 10.

toewijzingsproces zelf moet correct verlopen en zodanig zijn opgebouwd dat uit de doelgroep niet de meest kapitaalkrachtige huurders worden geselecteerd.

134. De toegankelijkheid van huisvesting moet op niet-discriminatoire wijze worden verzekerd. Dit vloeit voort uit zowel artikel 2, 2 van het Ecosoc-verdrag[289] als artikel E van het HESH[290].

135. Op basis van de Belgische Grondwet wordt het grondrecht op wonen vaak negatief ingevuld en beperkt tot het grondrecht van de actuele woning. Het krijgt dan de functie van afweerrecht om te vermijden dat men uit zijn woning wordt gezet. Aangezien daarmee niet tegemoet kan gekomen worden aan de behoeften van die mensen en huishoudens die geen woning hebben, moet het grondrecht op wonen een ruimere invulling krijgen en ook de toegang tot de huisvesting omvatten. De Belgische Grondwet formuleert het grondrecht op wonen immers positief: ieder heeft recht op een behoorlijke huisvesting. Deze positieve formulering omvat bijgevolg ook de toegang tot de huisvesting, welke problematiek chronologisch eerst komt.[291]

Er zijn in de Belgische rechtspraak enkele uitspraken te vinden waarin de toegang tot de huisvesting als onderdeel van het grondrecht op wonen wordt gezien. Het Grondwettelijk Hof beoordeelde de verplichting voor de banken om een huurwaarborg ter beschikking te stellen vanuit de doelstelling van de wetgever om de toegang tot de huurmarkt te bevorderen en beschouwt dit als een onderdeel van het waarborgen van het recht op een behoorlijke huisvesting.[292] De maatregel is relevant om dat doel te bereiken. De vrederechter te Roeselare oordeelde dat het grondwettelijk erkende recht op een behoorlijke huisvesting – *in casu* uitgeoefend via het afsluiten van een huurovereenkomst – niet kan worden onderworpen aan de voorwaarde van een 'vaste' tewerkstelling.[293]

1.2. De kwaliteit van de huisvesting

136. De kwaliteit van een woning is bepalend bij de beoordeling of het grondrecht op wonen van de bewoner verwezenlijkt is. Het grondrecht op wonen heeft niet enkel betrekking op het hebben van een dak boven het hoofd; het moet ook een kwaliteitsvol dak zijn. Het CESCR schrijft in General Comment nr. 4 dat behoorlijke huisvesting bewoonbaar moet zijn in termen van voldoende ruimte voor het aantal bewoners, bescherming tegen koude, vocht, warmte, regen, wind en andere bedreigingen van de gezondheid. De fysieke veiligheid van de bewoners moet eveneens gegarandeerd worden.[294] Daarbij wordt verwezen naar de in 1990 door de Wereldgezondheidsorganisatie vastgestelde *Health Principles of Housing*.[295]

---

[289] Zie ook The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social an Cultural Rights, 8 januari 1987, *UN Doc*. E/CN.4/1987/17, § 13 en § 35 e.v.
[290] Conclusions 2003, Italië, p. 342.
[291] N. BERNARD, "Le droit au logement" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 361.
[292] GwH 1 september 2008, nr. 130/2008.
[293] Vred. Roeselare 1 maart 1996, *RW* 1997-98, 1054.
[294] CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 7, d.
[295] http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/39847/1/9241561270_eng.pdf.

137. Het ECSR leidt uit de vereiste van behoorlijke huisvesting af dat deze bewoonbaar en geschikt moet zijn.

Wat betreft de *bewoonbaarheid* werd al bepaald dat behoorlijke huisvesting betekent dat de woning moet voldoen aan de voorwaarden van veiligheid, gezondheid en hygiëne. Dit wil zeggen dat ze structureel veilig is, beschikt over alle basisvoorzieningen als water, verwarming, mogelijkheden tot afvalverwijdering, sanitaire faciliteiten, elektriciteit,… en niet overbevolkt is.[296] De vereiste van bewoonbaarheid heeft ook betrekking op de onmiddellijke omgeving van de woning. Minimale woningkwaliteitsvereisten zijn dus noodzakelijk: deze vereisten moeten in regelgeving vastgelegd worden en in praktijk gehandhaafd worden en ze moeten van toepassing zijn op zowel eigenaarswoningen als verhuurde woningen (privaat en sociaal).[297] De vereisten van behoorlijke woningkwaliteit moeten niet enkel bij nieuwbouw toegepast worden, maar ook bij renovatie.[298]

Zoals gezegd worden ook vereisten gesteld op het vlak van de omgeving waarin gewoond wordt. Zowel het ECSR als het EHRM deden al uitspraken op dat vlak. Een slechte woonomgeving kan niet enkel een inbreuk op het grondrecht op wonen uitmaken, maar ook op het recht bescherming van de woonst (artikel 8 EVRM) en het recht op gezondheid. Zo oordeelde het EHRM naar aanleiding van een klacht met betrekking tot een chemische fabriek in de nabijheid van een woonwijk en de ermee verbonden toxische uitstoot dat ernstige milieuvervuiling het welzijn van burgers kan aantasten en hen kan verhinderen van hun woning te genieten, waardoor het privé- en gezinsleven wordt geschaad.[299] Ook inzake geluidshinder ten gevolge van de luchthaven Heathrow werden schendingen van artikel 8 EVRM vastgesteld.[300] Wel wordt door het EHRM aan de nationale overheden een grote beleidsvrijheid toegekend.[301] Het ECSR oordeelde in gelijke zin in 2006 op het vlak van gezondheidsrisico's veroorzaakt door een bruinkool-mijn.[302]

De vereiste van *geschiktheid* verwijst naar de grootte van de woning (in verhouding tot het aantal bewoners) en de omgeving van de woning (afstand tot werk, school, sociale voorzieningen,…)[303].

---

[296] Conclusions 2003, Frankrijk, p. 221. Zie ook ECSR, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 1 september 2008, p. 351.

[297] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 11.

[298] Conclusions 2003, Frankrijk, p. 221. Zie ook D. GAILIUTE, "Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights", *Societal Studies* 2012, 1612.

[299] EHRM 19 februari 1998, nr. 14.967/89, Guerra e.a. t/ Italië, § 60.

[300] EHRM 8 juli 2003, nr. 36.022/97, Hatton e.a. t/ Verenigd Koninkrijk: *"§ 96. Article 8 protects the individual's right to respect for his or her private and family life, home and correspondence. There is no explicit right in the Convention to a clean and quiet environment, but where an individual is directly and seriously affected by noise or other pollution, an issue may arise under Article 8."*

[301] Zie verder inzake de woonomgeving en artikel 8 EVRM: EHRM 21 februari 1990, nr. 9310/81, Powell and Rayner t/ Verenigd Koninkrijk (geluidsoverlast Heathrow); EHRM 9 december 1994, nr. 16.798/90, López Ostra t/Spanje (afvalverwerkingsfabriek); EHRM 16 november 2004, nr. 4143/02, Moreno Gómez t/ Spanje (geluidsoverlast nachtclubs); EHRM 9 juni 2005, nr. 55.723/00, Fadeyeva t/ Rusland (luchtvervuiling door staalfabriek).

[302] ECSR 6 december 2006, nr. 30/2005, Marangopoulos Foundation for Human Rights (MFHR) t/ Griekenland.

[303] De vereisten inzake locatie komen ook terug bij het CESCR: CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 8, f.

Ook de culturele geschiktheid is belangrijk[304]: bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor Roma moet in de mate van het mogelijke rekening worden gehouden met hun specifieke leefstijl.[305] De bescherming van artikel 31 HESH strekt zich eveneens uit tot caravans: "*any place in which a family resides legally or illegally, whether a building or an movable piece of property such as a caravan, must be regarded as housing within the meaning of the Charter. By extension, … the site on which the caravan is installed must also be considered to form part of the dwelling.*"[306] Verder legt het HESH de nadruk op inclusie: mensen van verschillende sociale, etnische en culturele afkomst mogen niet gescheiden worden in afzonderlijke gebieden of woningen.[307] Een beleid met het oog op een sociale mix moet echter voldoende transparant gevoerd worden.[308]

138. De Belgische grondwetgever was zich eveneens zeer bewust van het aspect kwaliteit bij de uitvaardiging van het grondrecht op wonen. Over hoe het begrip precies moet worden ingevuld, zeggen de parlementaire stukken onder meer: "*Voor hen die daartoe zelf in staat zijn, volstaat het dat de overheid voldoende woonruimte creëert. Voor degenen die om welke reden dan ook voor zichzelf of voor hun gezin geen onderdak meer kunnen vinden, moet de overheid tussenkomen met effectieve financiële en materiële steun.*" En verder wordt gesteld dat het recht op behoorlijke huisvesting niet enkel betrekking heeft op een dak boven het hoofd te hebben, maar dat de overheid er naar moet streven dat iedereen gehuisvest is in een woning die in verband met veiligheid, kwaliteit en omvang aangepast is aan de sociale en economische toestand van de maatschappij.[309] Specifiek over de woningkwaliteit wordt nog gezegd dat de overheid moet zorgen "*voor voldoende sociale huisvesting en (dient) te waken over de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving*"[310] en dat het recht op behoorlijke huisvesting verwijst "*naar de kwaliteit van de huisvesting ten aanzien van een meer algemene sociale norm, en veel minder naar een individueel verworven levensstandaard*".[311] Ook in de Kamer werd het aspect woningkwaliteit mee genomen: "*eenieder moet gehuisvest worden in een aangepaste woning, vanuit het standpunt van de woonzekerheid, de kwaliteit en de ruimte, volgens de sociale en economische situatie van het land*".[312] HUBEAU leidt uit de formulering van de tekst zelf terecht af dat men zich bij de opmaak van artikel 23 duidelijk bewust was van het aspect woningkwaliteit.[313] Ook het feit dat wordt gesproken

[304] Zie ook CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 8, g.
[305] ECSR 30 juni 2011, nr. 61/2010, European Roma Rights Centre t/ Portugal, § 49-50.
[306] ECSR 21 maart 2012, nr. 62/2010, International Federation of Human Rights (FIDH) t/ België, § 73-74.
[307] ECSR 8 december 2004, nr. 15/2003, European Roma Rights Centre t/ Griekenland, § 19.
[308] ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) t/ Frankrijk.
[309] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/3°, 19-20.
[310] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1988-1989, nr. 100-10/2°, 10.
[311] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-1992, nr. 100-2/4°, 101.
[312] *Parl.St.* Kamer, 1991-1992, nr. 381/1, 11.
[313] B. HUBEAU, "De hiërarchie tussen federale, gewestelijke en gemeentelijke regelgeving voor de woningkwaliteit: de nieuwe Brusselse Huisvestingscode als case-study", *TBP* 2004, 195.

over een grondrecht op 'behoorlijke' huisvesting houdt een directe verwijzing naar de woningkwaliteit in.[314]

139. Tot slot rijst de vraag naar energie-aspecten van de huisvesting. Daarover vallen drie zaken te zeggen. In de eerste plaats lijkt uit het Ecosoc-verdrag, het HESH en de Belgische Grondwet strikt genomen geen recht op energie voort te vloeien, maar dit kan wel afgeleid worden uit de vereiste van 'behoorlijke' huisvesting, die in deze drie teksten mee begrepen zit.[315] Een woning waar geen voldoende energietoevoer is of waar de energietoevoer is afgesloten voldoet niet aan de vereisten van behoorlijke kwaliteit. De overheden moeten volgens het ECSR het afsnijden van nutsvoorzieningen zoals water, elektriciteit en telefoon tegengaan.[316] Energietoevoer is dus een essentiële vereiste vanuit het grondrecht op wonen. Daarnaast maken energiezuinigheidsnormen deel uit van de vereiste minimale woningkwaliteit. Door de stijgende energieprijzen breekt energie-efficiëntie steeds sterker in het grondrecht op wonen in. Slechte energie-efficiëntie beïnvloedt zowel de woningkwaliteit als de betaalbaarheid van het wonen. Energiezuinigheid vormt dus een integraal aspect van het grondrecht op wonen.[317] Energie-efficiëntie kan bovendien niet enkel gemotiveerd worden vanuit het grondrecht op wonen, maar ook vanuit het recht op bescherming van een gezond leefmilieu[318], wat eveneens een onderdeel is van het grondrecht een menswaardig leven te leiden, zoals vervat in artikel 23 Gw. Tot slot heeft het al dan niet energiezuinig karakter van een woning een invloed op de betaalbaarheid van de huisvesting. Een woning kan op basis van de huurprijs betaalbaar zijn, maar onbetaalbaar worden omwille van de hoge kosten op het vlak van verwarming. Ook daarom vormt een goede energetische kwaliteit van een woning een onderdeel van het grondrecht op wonen.

1.3. MAATREGELEN TEGEN DAKLOOSHEID

140. Het ECSR definieerde dakloosheid als volgt: "*Homeless are those individuals who legally do not have at their disposal a dwelling or other form of adequate shelter.*"[319] Daklozen zijn diegenen die geen wettige beschikking over een woning of een andere vorm van behoorlijke huisvesting hebben in de zin van artikel 31, § 1 HESH.[320] Tegelijk werd geëist dat personen niet voor een onredelijke termijn in opvangstructuren moeten verblijven.[321] Daaruit kan afgeleid worden dat daklozen zowel diegenen zijn die op straat leven als diegenen die in tijdelijke opvangstructuren (moeten) verblijven.

---

[314] N. BERNARD, "Les normes de salubrité face aux évolutions de la matière du logement. Vers une nécassaire adaption?", *Amén.* 2012, 72.

[315] Zie ook N. BERNARD, "Le droit au logement" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 362.

[316] Conclusions 2003, Frankrijk, p. 224. Zie ook ECSR, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 1 september 2008, p. 171.

[317] T. VANDROMME, "Het recht op wonen: een stand van zaken" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 38, nr. 32. Zie uitgebreider over het grondrecht op energie: W. VANDENHOLE, "Het grondrecht op toereikende energie: over wat het is en zou kunnen zijn" in B. HUBEAU en P. JADOUL (eds.), *Naar een grondrecht op energie?*, Brugge, Die Keure, 2005, 11-36.

[318] Zie bv. *Parl.St.* Vl.Parl., 2010-11, nr. 854/1, 16: "*Op maatschappelijk vlak komt een verminderd energieverbruik in de woning ook de lokale milieusituatie (fijn stof, NO_x, SO_2) en de globale uitstoot van broeikasgassen (CO_2) ten goede.*"

[319] Conclusions 2003, Italië, p. 345.

[320] ECSR 7 december 2005, nr. 27/2004, European Roma Rights Centre (ERRC) t/ Italië, § 26.

[321] Conclusions 2003, Frankrijk, p. 225.

Het HESH bevat in artikel 31, § 2 twee categorieën van maatregelen tegen dakloosheid: de preventie tegen dakloosheid en de vermindering van dakloosheid.

141. Inzake *preventie tegen dakloosheid* kunnen zowel specifieke, doelgerichte maatregelen als algemene maatregelen genomen worden. Als algemene maatregel kan een voldoende toegang tot de sociale huisvesting vernoemd worden. In het kader van preventie tegen dakloosheid van de meest zwakke burgers is een dergelijke toegang cruciaal.[322] Als specifieke maatregel kan de bescherming tegen gedwongen uithuiszettingen worden vermeld.

142. Op het vlak van de bescherming tegen gedwongen uithuiszettingen is reeds heel wat inkt gevloeid. Zowel het CESCR[323], als het ECSR en het EHRM hebben over gedwongen uithuiszettingen al uitgebreid standpunten ingenomen. Zonder de bedoeling te hebben volledig te zijn, kunnen deze standpunten als volgt samengevat worden.

Gedwongen uithuiszettingen mogen enkel uitgevoerd worden in overeenstemming met de bepalingen van het internationaal recht en in overeenstemming met de vereisten van redelijkheid en evenredigheid. Uithuiszettingen zijn dus niet noodzakelijk in strijd met het grondrecht op wonen, maar er dient een gerechtvaardigd belang te zijn en de uithuiszetting mag niet disproportioneel zijn ten aanzien van dat gerechtvaardigd belang. Hierbij kan ook verwezen worden naar de generieke beperkingsmogelijkheid van artikel 4 van het Ecosoc-verdrag[324] en naar artikel 8, 2 EVRM.[325]

Bovendien moeten gedwongen uithuiszettingen gepaard gaan met voldoende "*procedural safeguards available to the individual*". Inzake de voldoende procedurele waarborgen kan ook worden verwezen naar het recht op toegang tot een effectief rechtsmiddel (bv. artikel 2.3 Bupo-verdrag en artikel 13 EVRM). Uit de verplichting dakloosheid preventief te bestrijden, leidt het ECSR regels af in verband met uithuiszettingen[326]:

"*The Committee recalls that in order to comply with the Charter, legal protection for persons threatened with eviction must be prescribed by law and include:*
- an obligation to consult the affected parties in order to find alternative solutions to eviction;
- an obligation to fix a reasonable notice period before eviction;
- a prohibition to carry out evictions at night or during winter;
- access to legal remedies;

[322] Conclusions 2005, Litouwen, p. 408-409.
[323] CESCR, General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Art. 11.1): forced evictions, 20 mei 1997, *UN Doc.* E/1998/22, annex IV.
[324] "*De Staten die partij zijn bij dit Verdrag erkennen dat, wat het genot van de door de Staat overeenkomstig dit Verdrag verleende rechten betreft, de Staat deze rechten slechts mag onderwerpen aan bij de wet vastgestelde beperkingen en alleen voor zover dit niet in strijd is met de aard van deze rechten, en uitsluitend met het doel het algemeen welzijn in een democratische samenleving te bevorderen.*"
[325] "*Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen*."
[326] N. BERNARD, "La lancinante question de l'expulsion des Roms (et autres considérations)", *Rev.trim.d.h.* 2013, 920.

- access to legal aid;
- compensation in case of illegal evictions.
Furthermore, when evictions do take place, they must be:
- carried out under conditions respecting the dignity of the persons concerned;
- governed by rules sufficiently protective of the rights of the persons;
- accompanied by proposals for alternative accommodation
(European Roma Rights Centre (ERRC) v. Italy, Complaint No. 27/2004, decision on the merits of 7 December 2005, §41, and Conclusions 2011, Turkey, Article 31§2)."[327, 328]

Wat betreft de verplichting voor de overheid om herhuisvesting aan te bieden, moet een genuanceerd beeld geschetst worden. In principe kan een uithuiszetting enkel rechtmatig zijn indien er een herhuisvestingsoplossing is: dakloosheid bestrijden vereist ook dat niet lichtzinnig uithuiszettingen doorgevoerd worden. De herhuisvesting wordt echter meegenomen in de beoordeling van de proportionaliteit van de uithuiszetting. De vraag of de personen die uitgezet worden legaal dan wel illegaal hun woning/terrein betrokken is eveneens een mee te nemen element. Inzake massale uithuiszettingen van hele Roma-gezinnen oordeelde het ECSR dat de gedwongen uitzetting van deze gezinnen, zonder een degelijk alternatief disproportioneel kan worden ten opzichte van het nagestreefde belang om opnieuw het volledige genot van een bezet terrein te bekomen, waarbij ook de belangen van de eigenaar van het terrein (bv. of hij concrete plannen heeft met het terrein) mee worden genomen. De uithuiszettingen mogen in ieder geval niet de menselijke waardigheid van de betrokkenen aantasten.[329] Bij elke vordering tot uithuiszetting zal de rechter een belangenafweging moeten doen, waarbij het grondrecht op wonen van de bewoner zal moeten worden afgewogen tegen de rechten van de eigenaar. Dit is een moeilijke en genuanceerde evenwichtsoefening.

Het EHRM legt eerder de nadruk op het procedurele kader waarbinnen een uithuiszetting kan verlopen (*procedural requirements*) dan op het herhuisvestingsaanbod.[330] De centrale vraag is of de betrokkene de uithuiszetting voldoende heeft kunnen betwisten voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. De uithuiszetting wordt dus gekoppeld aan het recht op een eerlijk proces, zoals opgenomen in artikel 6 EVRM.[331] De mogelijkheid om de uithuiszetting te kunnen betwisten

[327] ECSR 11 september 2012, nr. 67/2011, Médecins du Monde-International t/ Frankrijk, § 75.
[328] Zie ook J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 587.
[329] ECSR 20 oktober 2009, nr. 47/2008, Defence for Children International (DCI) t/ Nederland, § 63: "*Finally, the Committee recalls that under Article 31 §2 States Parties must make sure that evictions are justified and are carried out in conditions that respect the dignity of the persons concerned, and must make alternative accommodation available (see Conclusions 2003, France, Italy, Slovenia and Sweden, Article 31§2, as well as ERRC v. Italy, Complaint No 27/2004, decision on the merits of 7 December 2005, § 41, ERRC v. Bulgaria, Complaint No. 31/2005, decision on the merits of 18 October 2006, § 52, ATD v. France, Complaint 33/2006, decision on the merits of 5 December 2007, § 77 and FEANTSA v. France, Complaint No 39/2006, decision on the merits of 5 December 2007, § 81). Accordingly, the Committee holds that, since in the case of unlawfully present persons no alternative accommodation may be required by States, eviction from shelter should be banned as it would place the persons concerned, particularly children, in a situation of extreme helplessness which is contrary to the respect for their human dignity.*"
[330] N. BERNARD, "La lancinante question de l'expulsion des Roms (et autres considérations)", *Rev.trim.d.h.* 2013, 923.
[331] EHRM 13 mei 2008, nr. 19.009/04, McCann t/ Verenigd Koninkrijk.

geldt voor iedereen en is niet beperkt tot kwetsbare groepen. Het gaat erover dat diegene die met uithuiszetting wordt bedreigd de proportionaliteit ervan kan laten beoordelen, rekening houdende met de concrete omstandigheden van de zaak. Indien de betrokkenen de proportionaliteit van de uithuiszetting betwisten, moet de rechter deze argumenten nauwgezet onderzoeken en in zijn beoordeling betrekken.[332]

143. Staten moeten maatregelen nemen om *dakloosheid te verminderen* met het uiteindelijke doel het uit te bannen.[333] Hierin zit duidelijk een verplichting tot progressieve realisatie vervat. Daarbij gaat het zowel over dringende maatregelen tegen dakloosheid als over structurele maatregelen ter vermindering van dakloosheid.[334] Er moet dus gewerkt worden aan zowel voldoende noodopvang ('shelter') als aan realistische herhuisvestingsmogelijkheden binnen redelijke termijnen.[335] De aanwezigheid van voldoende noodopvang staat in rechtstreekse verhouding met artikel 2 EVRM (recht op leven) en artikel 3 EVRM (verbod op onmenselijke behandeling). Ook in opvangstructuren dient de menselijke waardigheid gerespecteerd te worden, wat eisen inhoudt op vlak van veiligheid, gezondheid en hygiëne. Wel kunnen voor tijdelijke huisvesting lagere normen aanvaard worden, waarbij de menselijke waardigheid als ondergrens geldt.[336] De maatregelen ter bevordering van de toegankelijkheid van de huisvesting spelen uiteraard ook een belangrijke rol in het kader van de vermindering van dakloosheid.

1.4. De betaalbaarheid van de huisvesting

144. Aangezien de meeste huishoudens voor hun huisvestingsbehoeften een beroep doen op de vrije markt, staat het evenwicht van vraag en aanbod centraal in de betaalbaarheid van de huisvesting, in de woningmarkt in het geheel, maar op de huurmarkt in het bijzonder. Indien dit evenwicht niet via de markt tot stand komt, moet de overheid ingrijpen. Het grondrecht op wonen veronderstelt dus dat de overheid een beleid voert dat de woningmarkt in evenwicht brengt of houdt. De wijze waarop de overheid dit doet, behoort tot haar vrije beleidsmarge, maar het resultaat moet in overeenstemming zijn met de internationale verplichtingen uit het Ecosoc-verdrag en het HESH.

145. Het beleid moet zodanig gevoerd worden dat de kosten voor huisvesting binnen het bereik komen van diegenen die niet over voldoende middelen beschikken. Voor huurders betekent een betaalbare huur volgens het ECSR een huur die toelaat aan de bewoner om de initiële kosten te betalen (waarborg en eerste huur), de lopende huur en huurlasten gedurende een lange periode, en dit met behoud van een minimaal levensniveau zoals gebruikelijk in het land in kwestie.[337] Ook voor kopers van woningen moet gegarandeerd worden dat de betaling van maandelijkse

[332] EHRM 21 april 2016, nr. 46.577/15, Ivanova en Cherkezov t/Bulgarije, § 53.
[333] ECSR, Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 172.
[334] ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) t/ Frankrijk, § 103.
[335] J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 585.
[336] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 13.
[337] Conclusions 2003, Zweden, p. 655.

aflossingen betaalbaar blijft. In het licht van de financiële crisis moet de overheid er zich van bewust zijn dat een te ruime toegang tot woonleningen voor minder kapitaalkrachtige huishoudens uiteindelijk leidt tot onbetaalbare en dus onzekere huisvesting.[338]

146. Om de betaalbaarheid van de huisvesting te garanderen vereist het ECSR dat een voldoende aanbod aan betaalbare huisvesting verzekerd is (d.w.z. lagekosten of gesubsidieerde huisvesting). Er is dus een – logische – directe link tussen de betaalbaarheid van de huisvesting en de toegankelijkheid ervan.

De overheid voldoet enkel aan haar verplichtingen om de toegang tot de huisvesting te verbeteren voor diegenen die niet over voldoende middelen beschikken, wanneer ze efficiënte maatregelen heeft genomen om de bouw van sociale woningen te bevorderen.[339] Een significant tekort aan sociale huisvesting kan dus gezien worden als een inbreuk op het HESH. Bijkomend moet de overheid prioriteiten toekennen aan de meest kwetsbaren en woontoelagen voorzien voor personen met een bescheiden inkomen. De woonkosten voor de meest woonbehoeftigen moeten in verhouding staan met hun niveau van inkomen.[340] De kosten van de huisvesting mogen niet onredelijk hoog zijn, waardoor het vervullen van andere basisbehoeften onmogelijk zou worden.[341] Ook een systeem van huurprijsregulering behoort tot de mogelijkheden om de betaalbaarheid van de huisvesting te garanderen voor diegenen die niet over voldoende middelen beschikken.

147. Bij alle maatregelen ter ondersteuning van de betaalbaarheid van de huisvesting is het van belang dat deze reglementair vastgelegd zijn, toegespitst zijn op de meest kwetsbaren, deze doelgroep objectief bepaald wordt en dat rechtsmiddelen ter beschikking staan van diegenen wier aanvraag geweigerd wordt.[342] Individuele woontoelagen vormen een subjectief recht, waarbij de objectief afgebakende doelgroep in aanmerking moet komen en de toelage bij onwettige weigering moet afgedwongen kunnen worden.[343]

148. Ook de interpretatie van artikel 16 van het HESH levert nuttige informatie op over de vereisten inzake betaalbaarheid van huisvesting. Uit artikel 16 vloeit voort dat de overheid verplicht is om de economische bescherming van gezinnen te verzekeren via daartoe geëigende instrumenten. Daarbij staan gezins- of kindtoelagen centraal als onderdeel van het sociale zekerheidsstelsel. Deze toelagen kunnen algemeen ter beschikking worden gesteld of op basis van behoefte, waarbij evenwel voldoende aandacht dient te gaan naar de meest kwetsbare gezinnen

[338] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 13.
[339] J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 585.
[340] N. BERNARD, "Réparer des privations de propriété (occasionnées sous le régime communiste) sans en créer d'autres", *Rev.trim.dr.h.* 2011, 124.
[341] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 13. Dit uitgangspunt wordt ook voorop gesteld door het CESCR: CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 8, c.
[342] ECSR, Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 173.
[343] Conclusions 2005, Zweden, p. 734.

(bv. eenoudergezinnen). Het niveau van de toelages moet bovendien aangepast worden zoals nodig om gelijke tred te houden met de inflatie.[344]

1.5. CONCLUDEREND

149. Uit bovenstaande inhoudelijke invulling van het grondrecht op wonen blijkt zeer duidelijk de ruime invulling die zowel het CESCR, het ECSR en de Belgische grondwetgever er aan geven. De woning is niet enkel een dak boven het hoofd (*se loger*), maar ook een plaats om te leven (*habiter*) als start voor deelname van het individu aan de maatschappij. Om conform het grondrecht op wonen te zijn, volstaat het dus niet om een dak boven het hoofd te hebben.[345] Ook het EHRM heeft – binnen de contouren van het EVRM – een uitdrukkelijk verband gelegd tussen de woning en de levenskwaliteit van het individu en het gezin.

150. Er bestaat een duidelijk verband tussen slechte huisvesting en slechte gezondheid: hypotheekschulden gaan gepaard met een slechtere mentale gezondheidstoestand; overvolle woningen gaan gepaard met psychologische problemen, tuberculose, infecties van de ademhalingswegen en een verhoogd brandrisico en risico van huishoudelijke ongelukken; slechte woonomstandigheden hebben negatieve gevolgen voor de gezondheid en de veiligheid en vergroten de kans op ongevallen in het huishouden; het wonen in een lawaaierige omgeving leidt tot meer gevallen van hoge en verhoogde bloeddruk; dakloosheid gaat gepaard met stress en nood en heeft een negatieve invloed op de levenskwaliteit, de gezondheid en het welzijn. [346]

151. De ruime invulling die aan het grondrecht op wonen wordt gegeven heeft zoals reeds aangehaald te maken met het belang ervan voor het dagelijkse leven en de verwezenlijking van een leven in overeenstemming met de menselijke waardigheid. Het grondrecht op wonen heeft een belangrijke en krachtige rol van "*intégrateur social*": pas nadat het grondrecht op wonen werd gerealiseerd, vormt de woning de uitvalsbasis van waaruit men kan deelnemen aan de maatschappij en van zijn andere grondrechten gebruik kan maken. Het is net daarom dat een woning niet enkel moet voldoen aan de minimale kwaliteitsvereisten, maar zij moet bovendien betaalbaar zijn (lasten inbegrepen), aan de bewoner voldoende zekerheid bieden (in de tijd), een niet-schadelijk binnenklimaat hebben, voldoende energetische prestaties leveren, in een aangename en groene buurt liggen, kunnen genieten van een gezonde leefomgeving, kunnen genieten van voldoende publieke transportmiddelen, zich in de nabijheid van een aantal collectieve voorzieningen bevinden,… Het grondrecht op wonen gaat dus over het recht op een eigen plek, op een thuis.[347]

152. Ter illustratie verwijs ik tenslotte naar een empirische beschrijving van een groep krakers uit Gent, met getuigenissen van krakers en straathoekwerkers en een pleidooi voor Housing First:

---

[344] ECSR, Digest of the case law of the European Committee of Social Rights, 1 september 2008, 117-118.

[345] N. BERNARD, "La lancinante question de l'expulsion des Roms (et autres considérations)", *Rev.trim.d.h.* 2013, 934.

[346] Verslag over sociale huisvesting in de Europese Unie, 2012/2293(INI), Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement, 30 april 2013, A7-0155/2013, p. 7-8, overweging A en p. 10, overweging P.

[347] N. BERNARD, "Le droit au logement" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 349. Zie ook Vred. Halle 11 april 2007, *Huur* 2008, 212 en Vred. Neerpelt-Lommel 14 augustus 2007, *T.Vred.* 2008, 191.

"Geen huis hebben of geen bed hebben, zorgt voor zot veel stress. Dat is iets wat wij ons niet kunnen voorstellen, wat dat betekent om niet te weten waar je 's avonds gaat slapen. … Housing First vertrekt vanuit het idee: ge moet mensen eerst een huis geven. Iets om in te wonen, overdag en 's nachts. Zodat de stress over het zoeken naar opvang wegvalt. En als die stress wegvalt kan je werken aan andere dingen." [348] Een vast adres is het startpunt van deelname aan de maatschappij: op basis daarvan kan men ingeschreven worden in het bevolkingsregister en kunnen rechten verworven worden, kan men werk zoeken, kan men een school zoeken voor de kinderen of zelf een opleiding volgen, kunnen sociale contacten met de buurt opgebouwd worden,… [349] Het verschaffen van huisvesting aan woonbehoeftigen reikt handelingsmogelijkheden aan waarvan mensen anders verstoken zouden zijn.

2. TEN AANZIEN VAN WIE GELDT GRONDRECHT OP WONEN?

153. Het grondrecht op wonen geldt universeel. Als onderdeel van het recht op menswaardig leven is het immers een recht dat ieder mens toekomt, juist omwille van zijn hoedanigheid als mens. Het Ecosoc-verdrag is universeel van toepassing en enkel de ontwikkelingslanden kunnen de economische rechten beperken tot de eigen onderdanen[350], de Grondwet verleent de bescherming van het grondrecht op wonen aan eenieder[351] en ook het EVRM draagt aan de lidstaten op om een ieder die onder hun rechtsmacht valt de rechten en vrijheden van het verdrag te verzekeren [352].

154. De overheid kan echter de maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen beperken tot bepaalde categorieën. Gelet op de progressieve werking van de sociale grondrechten zal de wetgever zich prioritair op bepaalde categorieën moeten richten. Dit doet geen afbreuk aan de regel dat het grondrecht op wonen universeel geldt. "*Ieder mens heeft recht op behoorlijke huisvesting, maar niet iedereen heeft recht op hulp en ondersteuning van de realisering van dit sociaal grondrecht. Het recht op een concrete prestatie (van overheidswege) ter effectuering van het betrokken recht ontstaat pas in de mate dat er nood is. De regelgever zal deze grondrechten ook in die zin concretiseren.*" [353] Zo zal eenieder (arm of rijk) die bedreigd wordt met uithuiszetting zich kunnen beroepen op de vereiste procedurele waarborgen[354], terwijl het aanbieden van publieke en sociale huisvesting beperkt kan worden tot personen die voldoen aan bepaalde

[348] P. DEBRUYNE, E. VANDEPUTTE en S. BEUNEN, "Uit de marges van de woonpraktijk. Housing First en de strijd voor het Recht op wonen", *Ruimte & Maatschappij* 2013-14, afl. 2, 29-30.

[349] Vergelijk met de rechtspraak van de Raad van State over de ambtshalve schrapping uit de bevolkingsregisters, die de ambtshalve schrapping gelijk stelt met de administratieve dood: RvS 24 februari 2005, nr. 141.200.

[350] Artikel 2, 3 Ecosoc verdrag: "*De ontwikkelingslanden kunnen, daarbij behoorlijk rekening houdend met de rechten van de mens en hun nationale economie, bepalen in hoeverre zij de in dit Verdrag erkende economische rechten aan niet-onderdanen zullen waarborgen*." De ontwikkelde landen hebben dus niet de mogelijkheid om de ESC-grondrechten te beperken tot bepaalde personen.

[351] Artikel 23 Gw. maakt weliswaar deel uit van 'titel II – de Belgen en hun rechten', maar moet samengelezen worden met artikel 191 Gw. dat bepaalt dat deze bescherming wordt uitgebreid tot iedere vreemdeling die zich op het grondgebied van België bevindt.

[352] Artikel 1 EVRM.

[353] G. MAES, "Twintig jaar sociale grondrechten in de grondwet. Overzicht van de doctrine" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten*, Antwerpen/Louvain-la-Neuve, Intersentia/Anthemis, 2010, 146.

[354] In België o.m. vormgegeven in artikel 1344*ter* e.v. Ger.W. (humanisering van de uithuiszettingen).

toelatingsvoorwaarden. Voor elk van de maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen zal dus bekeken moeten worden of deze algemeen van toepassing moeten zijn, dan wel beperkt kunnen worden tot een bepaalde doelgroep.

155. De progressieve werking van de sociale grondrechten zal er zelfs toe leiden dat bepaalde maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen moeten worden beperkt en dat het openstellen ervan ten aanzien van iedereen net een schending van het grondrecht op wonen kan inhouden. Het grondrecht op wonen verleent immers niet alleen formele subjectieve rechten, maar de verwezenlijking ervan moet ook in de feiten geëvalueerd worden, m.n. of de juridische vormgeving van het grondrecht op wonen ook effectief de woonbehoeftigheid doet dalen. Zo stelt het CESCR dat de overheid prioriteit moet geven aan die groepen die in slechte woonomstandigheden leven en hen bijzondere aandacht moet geven bij de uitwerking van het woonbeleid. Verder moet voorkomen worden dat voordelen en tegemoetkomingen uit het woonbeleid naar diegenen vloeien die al voldoende middelen hebben.[355]

Zo kunnen vanuit die optiek – opnieuw[356] – vragen gesteld worden bij een woonbeleid dat een te grote klemtoon legt op eigendomsverwerving, zeker wat betreft universele ondersteuning van eigendomsverwerving. Zo zijn de effecten van algemene fiscale maatregelen ter ondersteuning van eigendomsverwerving niet doelgericht en kan de overheid bij het uitstippelen van haar beleid keuzes maken die beter tegemoet komen aan de woonbehoeften van de allerzwaksten. Men kan hierbij ook de minimale kernverplichtingen van de overheid betrekken. De minimale kernverplichtingen op het vlak van het grondrecht op wonen zijn niet verwezenlijkt zolang er daklozen zonder opvang blijven.[357] Door overheidsmiddelen naar hogere inkomensgroepen te laten vloeien via algemene fiscale maatregelen ter ondersteuning van eigendomsverwerving, wordt het grondrecht op wonen van daklozen geschonden. Bij het uitvaardigen van maatregelen ter ondersteuning van eigendomsverwerving dient bijgevolg steeds een doelgroep van woonbehoeftigen afgebakend te worden. Hoe ruimer deze doelgroep wordt afgebakend, hoe meer wordt ingegaan tegen het principe van de progressieve verwezenlijking van het grondrecht op wonen.

156. Een beperking van het toepassingsgebied van maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen staat onder toezicht van het Grondwettelijk Hof. In algemene zin oordeelde het Grondwettelijk Hof dat artikel 23 Gw. niet vereist dat de ESC-grondrechten door de wetgever voor ieder individu op dezelfde manier moeten worden gewaarborgd en er dus niet aan in de weg staat dat die rechten voor sommige categorieën van personen worden beperkt en gemoduleerd, op voorwaarde dat voor het onderscheid in behandeling een redelijke verantwoording bestaat.[358] Bij het uitwerken van de Vlaamse Wooncode ging de decreetgever zoals gezegd uit van selectiviteit,

[355] CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 11.
[356] Zie ook reeds *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.1.
[357] Zie *infra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.3.
[358] GwH 27 juli 2011, nr. 135/2011, B.8.1.

zowel op categoriaal, territoriaal als sectorieel vlak.[359] De (beperkte) middelen worden dus selectief ingezet om het grondrecht op wonen prioritair te kunnen verwezenlijken voor bepaalde doelgroepen.

157. De werking van het personele toepassingsgebied van het grondrecht op wonen kan geïllustreerd worden door het toe te passen op een kraker. Het grondrecht op wonen geldt universeel en is dus ook van toepassing op krakers. Bij de uitzetting van een kraker kan hij omwille van het grondrecht op wonen genieten van de procedurele waarborgen die van toepassing zijn bij uithuiszettingen in zoverre hij van het gekraakte pand zijn woning heeft gemaakt.[360] Bij de beoordeling van een vordering tot uitzetting, zal de rechter het grondrecht op wonen van de kraker moeten afwegen tegenover het eigendomsrecht van de eigenaar van het gekraakte pand.[361] In een concreet geval oordeelde de vrederechter te Brussel dat aan een kraker die op de wachtlijst voor een sociale woning stond ingeschreven, uitstel voor de uithuiszetting moest worden verleend in afwachting van de toewijzing van een sociale huurwoning.[362] Als een kraker door de uitzetting dakloos wordt, komt hij vervolgens in aanmerking voor de maatregelen ter bestrijding van dakloosheid, waarbij mogelijks toegang tot publieke of sociale huisvesting hoort. Bij de toepassing van die maatregelen zal de kraker moeten voldoen aan de algemene toelatingsvoorwaarden, waarbij het feit dat hij een woning heeft gekraakt geen invloed heeft, niet in positieve of in negatieve zin: hij kan geen voorrang putten uit het feit dat hij uitgezet wordt uit een gekraakte woning, maar wordt evenmin uitgesloten van maatregelen waarvoor hij in de voorwaarden verkeert.

De vraag is of dit standpunt nog correct is na de inwerkingtreding van de wet van 18 oktober 2017 betreffende het onrechtmatig binnendringen in, bezetten van of verblijven in andermans goed.[363] Het kraken van een bewoond of niet-bewoond pand wordt strafbaar: zowel het binnendringen als het bezetten of erin verblijven zonder toestemming van de bewoners eronder.[364] Daarmee wordt kraken een voortdurend misdrijf, waardoor de rechter m.i. niet kan oordelen dat de kraker omwille van zijn grondrecht op wonen in het pand mag blijven en bijgevolg het misdrijf mag verder zetten. Wel kan omwille van het grondrecht op wonen van de kraker de rechter een respijttermijn toekennen aan de kraker die in de gekraakte woning zijn grondrecht op wonen vervulde, maar een vordering tot uithuiszetting afwijzen, lijkt niet meer mogelijk.

3. De verplichtingen van de overheid

[359] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 2, 2.2.

[360] EHRM 13 mei 2008, nr. 19.009/04, McCann t/ Verenigd Koninkrijk. Zie ook Vred. Waver, 2 december 2010, *T.Vred.* 2012, 463 met noot K. DE GREVE, waarin wordt gesteld dat de politie moet weigeren over te gaan tot uithuiszetting zonder machtiging van de rechter.

[361] T. VANDROMME, "Het kraken van panden bekeken vanuit de grondrechten, het strafrecht en het burgerlijk recht (inclusief het procesrecht)", *RW* 2014-15, 1367.

[362] Vred. Brussel, 14 november 2006, *TBBR* 2008, 482 met noot A. VANDEBURIE.

[363] *BS* 6 november 2017. Zie hierover T. VANDROMME, "De nieuwe Krakerswet van 18 oktober 2017", *RW* 2017-18, 1443-1451.

[364] Artikel 439 Sw., zoals gewijzigd door de wet van 18 oktober 2017 en artikel 442/1 Sw., zoals ingevoegd door de wet van 18 oktober 2017.

158. Zoals bleek bij de bespreking van een aantal concepten uit het grondrechten-recht zijn ESC-grondrechten onderhevig aan progressieve realisatie. De positieve verplichtingen die in de ESC-grondrechten zitten vervat, maken onmiddellijke integrale realisatie onmogelijk. Uit de verplichting tot progressieve realisatie mag echter niet afgeleid worden dat overheden mogen talmen bij de verwezenlijking van ESC-rechten: zij zijn verplicht om onmiddellijk stappen te zetten met het oog op de volledige realisatie, zij mogen behoudens welomschreven uitzonderingen geen vrijwillig regressieve maatregelen nemen, de verplichting om stappen te zetten moet nagekomen worden volgens het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel en een minimale kern van het grondrecht in kwestie moet onmiddellijk gegarandeerd worden. In deze titel concretiseer ik deze verplichtingen voor het grondrecht op wonen.

3.1. Progressieve realisatie en de verplichting onmiddellijk stappen te zetten

159. Het grondrecht op wonen verwijst zoals gezegd naar een cluster van meer concrete rechten, gelinkt aan behoorlijke huisvesting en behoorlijke woonomstandigheden. Het grondrecht omvat enerzijds een aantal vrijheden, waarbij aan de overheid een non-interventieplicht wordt opgelegd: bescherming tegen gedwongen uitzettingen, het recht om ongestoord in de woning te wonen, het recht om de eigen woonplaats te kiezen,... Het grondrecht op wonen omvat anderzijds een aantal aanspraken: zekerheid van verblijf, gelijke en niet-discriminatoire toegang tot behoorlijke huisvesting, ondersteuning in de vervulling van zijn huisvestingsbehoeften voor wie daar op eigen kracht niet toe in staat is, participatie in huisvestingsgerelateerde beslissingen,... Behoorlijke huisvesting moet meer zijn dan vier muren en een dak: er zijn een aantal minimumvoorwaarden vooraleer er sprake kan zijn van een *behoorlijke* huisvesting.[365]

3.1.1. De drievoudige typologie van verplichtingen toegepast op het grondrecht op wonen

160. Om deze veelheid en verscheidenheid aan verplichtingen te structureren kan gebruikt gemaakt worden van de eerder omschreven drievoudige typologie van verplichtingen[366]: de verplichting tot eerbiedigen, beschermen en vervullen, waarbij de verplichting tot vervullen verder kan onderverdeeld worden in de subverplichtingen tot bevorderen, faciliteren en verschaffen.[367] Het grondrecht op wonen houdt voor de overheid o.m. in om zich niet bezig te houden met uithuiszettingen en anderen ervan te beletten dit te doen en het wordt op het derde niveau geactiveerd wanneer er geen woning is om te 'respecteren' of te 'beschermen'.[368] Het CESCR past deze drievoudige typologie in zijn algemene commentaren toe op de ESC-grondrechten uit het Ecosoc-verdrag, maar doet dit echter pas vanaf General Comment nr. 12 over het recht op voedsel. De algemene commentaar over het grondrecht op wonen dateert van voordien, maar er kan

[365] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet no. 21 (rev. 1), mei 2014, 3.
[366] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 1, 1.3.3.
[367] B. HUBEAU en A. VAN DE WIEL, "Recht op wonen als resultaatsverbintenis. Over de effectiviteit van sociale grondrechten", *TvMR* 2013, afl. 3, 11.
[368] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 85.

worden aangenomen dat de drievoudige typologie volgens het CESCR ook van toepassing zal zijn op het grondrecht op wonen.[369]

161. De *verplichting tot eerbiedigen* houdt met betrekking tot het grondrecht op wonen onder meer in dat de overheid de vrijheden van de burger op het vlak van wonen respecteert, bv. de eerbiediging van het privéleven en de mogelijkheid om een gezinsleven te ontwikkelen in de woning. Ook op het vlak van uithuiszettingen worden verplichtingen opgelegd aan de overheid: zij mag enkel in welomschreven gevallen overgaan tot uithuiszetting en moet daarbij een aantal procedurele waarborgen voorzien. De verplichting tot eerbiedigen is voornamelijk een resultaatsverbintenis en een eerder negatieve verplichting.

162. Op het vlak van de *verplichting tot beschermen* kan bij wijze van voorbeeld verwezen worden naar de verplichting om de woonzekerheid van de huurder te beschermen door in de regelgeving de opzeggingsmogelijkheden te beperken. Verder houdt de verplichting tot beschermen in dat de staat – naast zich te onthouden van maatregelen die een inbreuk vormen op de uitoefening van dit recht (bv. door ongeoorloofde gedwongen uitzetting) – ook derden belet dit te doen. Dit kan onder meer door een rechtssysteem te voorzien waar het slachtoffer van een private uithuiszetting zich tot kan wenden. Ruimer heeft dit betrekking op de verplichte voorafgaande rechterlijke toets bij elke uithuiszetting (publiek of privaat). De verplichting tot beschermen wordt meestal gezien als een inspanningsverbintenis: de overheid dient al het nodige te doen om inbreuken door derden op het grondrecht op wonen van anderen te vermijden en te bestrijden, maar kan uiteraard niet garanderen dat dit nooit zal gebeuren.

Bij het toevertrouwen van bepaalde huisvestingsdiensten aan private instanties dient de overheid er voor in te staan dat deze private instanties de hun opgedragen verplichtingen nakomen door voldoende toezicht te houden. Het gebrek aan het reguleren van de activiteiten van individuen, groepen of ondernemingen om hen ervan te weerhouden de grondrechten van anderen aan te tasten houdt volgens het CESCR een inbreuk in op de verplichting tot beschermen.[370] In zoverre sociale verhuurders geen overheden zijn, moet de overheid dus op basis van haar verplichting tot beschermen maatregelen nemen tegen onrechtmatige uithuiszettingen door sociale verhuurders. En ook inzake het verstrekken van nutsvoorzieningen zoals water, elektriciteit en telefoon moet de overheid het afsnijden ervan door private leveranciers tegengaan.[371]

163. Terwijl de verplichtingen tot eerbiedigen en beschermen zich toespitsen op het grondrecht op wonen als afweerrecht (m.a.w. ten aanzien van diegenen die reeds over een woning beschikken), heeft de *verplichting tot vervullen* betrekking op actieve ondersteuning van de bevolking bij het invullen van haar woonbehoeften. Zoals gezegd valt deze verplichting uiteen in

[369] De drievoudige typologie van verplichtingen wordt o.m. gebruikt in Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet no. 21 (rev. 1), mei 2014, 33 en The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 6.
[370] Zie m.b.t. het recht op de hoogst mogelijke gezondheidsstandaard: CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 51.
[371] Conclusions 2003, Frankrijk, p. 224. Zie ook ECSR, *Digest of the case law of the European Committee of Social Rights*, 1 september 2008, p. 171.

drie subverplichtingen. De *verplichting tot bevorderen* verwijst naar verschillende activiteiten zoals diepgaand wetenschappelijk onderzoek, het beschikbaarheid maken van informatie en opleidingen,… Voor het grondrecht op wonen kan hier het bevorderen van de transparantie op de woningmarkt onder gebracht worden en andere maatregelen die de burger toelaten zelf met kennis van zaken zijn huisvesting te regelen. De *verplichting tot faciliteren* vereist van de overheid een proactieve betrokkenheid bij activiteiten die erop gericht zijn de toegang tot het genot van ESC-rechten van burgers te versterken. De overheid stelt daarmee individuen of gezinnen in staat om zelf hun grondrecht op wonen te realiseren of vergemakkelijkt het genot ervan door bijstand te verlenen, bijvoorbeeld door er voor te zorgen dat er voldoende bouwmogelijkheden zijn, zodat burgers een eigen woning kunnen bouwen, door bescherming van de bouwers te voorzien via de Woningbouwwet (Wet Breyne), door huurders een minimaal beschermingsniveau te garanderen in het woninghuurrecht,... De *verplichting tot verschaffen* houdt in dat de overheid in laatste instantie huisvesting ter beschikking stelt van diegenen die er ondanks alle andere overheidsmaatregelen niet in slagen huisvesting voor zichzelf en hun gezin te bekomen. Het gaat dan bijvoorbeeld over het tijdelijk herhuisvesten van personen nadat hun woning onbewoonbaar werd verklaard of het bouwen van voldoende sociale woningen zodat er effectief voldoende kunnen worden toegewezen.

De verplichting tot verschaffen is subsidiair: het grondrecht op wonen veronderstelt niet dat de overheid woningen bouwt voor de volledige bevolking, maar houdt wel in dat zij in specifieke gevallen verplicht is rechtstreekse ondersteuning te voorzien door het effectief ter beschikking stellen van woningen.[372] Ook de Belgische grondwetgever ziet de verplichting tot verschaffen als een verplichting in laatste instantie. Over hoe het grondrecht op wonen precies moet worden ingevuld door de bevoegde wetgever, zeggen de parlementaire stukken onder meer: "*Voor hen die daartoe zelf in staat zijn, volstaat het dat de overheid voldoende woonruimte creëert. Voor degenen die om welke reden dan ook voor zichzelf of voor hun gezin geen onderdak meer kunnen vinden, moet de overheid tussenkomen met effectieve financiële en materiële steun.*"[373]

De subsidiariteit van de verplichting tot verschaffen hangt samen met de progressieve werking van het grondrecht op wonen en de afbakening van het doelpubliek van elke maatregel van het woonbeleid. Zoals gezegd[374] moet de overheid zich bij bepaalde maatregelen prioritair richten tot de meest woonbehoeftigen. Een dure maatregel die kadert in de verplichting tot verschaffen openzetten voor een grote groep van de bevolking zal daardoor in strijd met het grondrecht op wonen zijn.

Dat de verplichting tot verschaffen zich moet richten tot eenieder die niet op eigen kracht kan voldoen aan zijn woonbehoeften, houdt een onvermijdelijke bureaucratische controle in: er zullen immers toelatingsvoorwaarden moeten worden uitgewerkt en afgetoetst. Om een overbevraging

[372] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet no. 21 (rev. 1), mei 2014, 6.
[373] *Parl.St.* Kamer, B.Z. 1991-1992, nr. 381/1, 11.
[374] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 2.

van de overheid te vermijden is het echter noodzakelijk het "*Selbstversorgingsdefizit*" als voorwaarde voor steunmaatregelen te voorzien.[375]

3.1.2. De plicht voor de overheid tot handelen

164. De overheid moet onmiddellijk stappen zetten om de verschillende aspecten van het grondrecht op wonen te verwezenlijken; de overheid mag niet talmen of het leveren van inspanningen voor onbepaalde tijd uitstellen.[376] ESC-grondrechten bevatten inderdaad van nature, uit hun aard een teleologisch element, dat langzaam en stapsgewijs moet worden nagestreefd en waarbij deze rechten op een steeds grotere rechtsbescherming moeten kunnen rekenen.[377] Daarnaast blijft de verplichting van kracht zolang de volledige verwezenlijking niet bereikt is. Het is met andere woorden een voortdurende verplichting tot aan de algehele verwezenlijking.[378]

165. Ook in de Belgische context wordt de verwezenlijking van het grondrecht op wonen gezien als een opdracht aan de bevoegde overheid om maatregelen te nemen om het grondrecht te realiseren. De grondwetgever had niet de bedoeling om door de opname van het grondrecht op wonen in de Grondwet wijzigingen aan te brengen aan de (bestaande of toekomstige) bevoegdheidsverdeling, maar wou wel de bevoegde wetgever de verplichting opleggen maatregelen te nemen die uiteindelijk leiden tot de verwezenlijking van het grondrecht op wonen.[379] Niets doen is geen optie. Stilzitten zou een inbreuk op de Grondwet inhouden.

166. In de Belgische rechtspraak zijn reeds enkele voorbeelden terug te vinden waarin wordt vastgesteld dat de overheid in gebreke bleef doordat over een bepaald onderwerp geen regeling werd uitgewerkt, evenwel (nog) niet in het kader van het grondrecht op wonen.[380] Zo werd als een fout van de Staat in aanmerking genomen dat, na bij wet tot de oprichting van waterzuiveringstations te hebben besloten, werd nagelaten in de begrotingswet de nodige kredieten op te nemen die de uitvoering van die oprichtingswet moesten mogelijk maken.[381] Het Hof van Cassatie oordeelde dat een rechtbank van de rechterlijke orde, die moet oordelen over een vordering tot schadevergoeding veroorzaakt door een foutieve aantasting van een recht dat is vastgelegd door een hogere norm die de staat een verplichting oplegt, de bevoegdheid heeft om na te gaan of de staat haar verplichtingen voldoende is nagekomen (eigen onderlijning).[382]

---

[375] P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen", *WuM* 2009, 622.

[376] The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social an Cultural Rights, 8 januari 1987, *UN Doc*. E/CN.4/1987/17, § 21.

[377] G. MAES, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in artikel 23 Gw.: progressieve (sociale) grondrechtenbescherming", *RW* 2005-06, 1084.

[378] Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet no. 21 (rev. 1), mei 2014, 31.

[379] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 5.

[380] Zie T. VANDROMME, "Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen als resultaatsverbintenis" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 172.

[381] Luik 9 februari 1984, *JT* 1985, 320, met noot B. JADOT.

[382] Cass. 28 september 2006, *JT* 2006, 594 met conclusie J. LECLERCQ en noot, *NjW* 2007, 319 met noot I. BOONE, *RGAR* 2007, nr. 14.424, *RW* 2006-07, 1123 met noot A. VAN OEVELEN.

Een gelijkaardige redenering kan opgezet worden wanneer de wetgever in gebreke blijft het grondrecht op wonen voldoende te realiseren (door onvoldoende budgetten te voorzien of door niet de gepaste maatregelen te nemen). Aangezien het grondrecht op wonen in een hogere norm is vastgelegd (artikel 23 Grondwet, maar evenzeer artikel 8 EVRM, artikel 11 Ecosoc-verdrag en artikel 16 HESH), is het genoemde cassatiearrest bijzonder interessant. Artikel 23, tweede lid Gw. geeft bovendien een uitdrukkelijke opdracht aan de bevoegde wetgever om o.m. het grondrecht op wonen te waarborgen.

167. Daarnaast kan de overheid ook stilzitten door het toepassingsgebied van een bepaalde regeling onrechtmatig te beperken. Er wordt dan wel ingegaan op de opdracht van de grondwetgever om maatregelen te nemen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen, maar slechts voor een bepaalde groep. Zo beperkte de decreetgever in 2006 de toelating tot de sociale huur in het Vlaamse Gewest tot diegenen die onder meer voldeden aan de vereisten van inburgering en de bereidheid toonden om het Nederlands te leren. Het Grondwettelijk Hof was echter van oordeel dat deze beperkingen gerechtvaardigd waren (zij het met een verplichte interpretatie voor de burgers uit de faciliteitengemeenten), zodat de beperking niet als onrechtmatig moest gekwalificeerd worden.[383] Beperkingen van het toepassingsgebied tot bepaalde categorieën van burgers kunnen echter wel als onrechtmatig beoordeeld worden door het Grondwettelijk Hof.

168. De opname van het grondrecht op wonen in internationale verdragen en de Grondwet wijst er op dat het gaat om een fundamentele waarde in onze maatschappij die wanneer het als dusdanig wordt erkend, van iedereen een maximale inzet vraagt ter handhaving en bevordering ervan. Op die manier wordt, op alle niveaus, elkeen voor zijn verantwoordelijkheid geplaatst.[384] De opdracht om het grondrecht op wonen te verwezenlijken wordt dus niet enkel toevertrouwd aan de nationale en gewestelijke wetgever, maar ook aan andere beleidsniveaus (de uitvoerende macht, de rechterlijke macht, de gemeenten,…) en zelfs aan de burgers.[385] Grondrechten zijn weliswaar in de eerste plaats afweerrechten tegen de overheid, bedoeld om de vrijheid van burgers tegenover de overheid te beschermen, maar het zijn geen neutrale regels. Zij willen een bepaalde waarde-ordening meegeven. Deze waarde-ordening geldt voor alle rechtstakken. Zo beïnvloeden de grondrechten ook het burgerlijk recht: geen burgerrechtelijk voorschrift mag in strijd met de grondrechten zijn.[386] Een conflict tussen burgers blijft weliswaar een privaatrechtelijk conflict, maar het moet wel afgestemd worden op de waarde-ordening zoals die voortvloeit uit de Grondwet. Zo zijn in de Belgische rechtspraak talrijke voorbeelden terug te vinden van gevallen waarbij in privaatrechtelijke geschillen de uiteindelijke uitspraak wordt beïnvloed door het grondrecht op wonen. Het grondrecht op wonen wordt gebruikt als een versoepeling van bepaalde principes van het burgerlijk recht om sociaal ongewenste gevolgen te vermijden, de zogenaamde "*rôle*

[383] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5 en *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.
[384] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 64.
[385] Zie daarover *infra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.5.
[386] BVerfG (DE), 15 januari 1958, *NJW* 1958, 257.

correcteur".[387] Zo werd onder meer een verlenging van een opzeggingstermijn uitgesproken[388], een vordering tot uithuiszetting afgewezen aangezien deze in de winter werd ingesteld en de bejaarde bewoner moet kunnen verhuizen in omstandigheden die overeenstemmen met de menselijke waardigheid[389], werd bij huurachterstand een laatste afbetalingsplan toegestaan in plaats van de huurovereenkomst te ontbinden[390],…

3.1.3. De ruime beleidsmarge voor de overheid

169. Bij het uitwerken van maatregelen om het grondrecht op wonen te verwezenlijken beschikt de overheid over een ruime beleidsmarge. De overheid bepaalt welke maatregelen zij nodig acht om het grondrecht op wonen te realiseren. Verschillende manieren zijn mogelijk, maar vereist is dat de gekozen methode efficiënt is om een volledige gelding van de verdragsrechten te bekomen. Het CESCR erkent de ruime beleidsvrijheid voor de overheid.[391] Omwille van het grote belang van een goede huisvesting in de moderne samenleving, erkent ook het EHRM de grote beleidsvrijheid voor de overheid om maatregelen te nemen. Het Hof stelt zich om deze reden terughoudend op bij de beoordeling van die maatregelen om de beleidsvrijheid van de overheden te respecteren, behalve wanneer die maatregelen kennelijk onredelijk zouden zijn. Tegelijk benadrukt het EHRM dat men de huisvesting van de burgers niet volledig mag overlaten aan de mechanismen van de vrije markt.[392] Zoals gezegd is stilzitten geen optie.

170. Het ECSR aanvaardt eveneens de beleidsmarge voor de overheid bij het nemen van maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen. De overheid moet wettelijke en feitelijke maatregelen nemen die noodzakelijk en geschikt zijn om de effectieve bescherming van het grondrecht op wonen te bekomen. Daarbij beschikken de staten over een beleidsmarge om de stappen te bepalen die noodzakelijk zijn om overeenstemming met het HESH te bekomen, in het bijzonder over het evenwicht tussen het algemeen belang en het belang van een individu of een groep en de keuzes die moeten worden gemaakt op het vlak van prioriteiten en middelen.[393]

Het zetten van achtereenvolgende stappen is volgens het ECSR een middelenverbintenis, waarbij de overheid verschillende middelen kan inzetten. Om te beoordelen of de overheid deze middelenverbintenis respecteerde, moet worden gekeken of er op het terrein en in de praktijk de nodige vooruitgang werd geboekt, eerder dan naar een eventuele theoretische vooruitgang.

---

[387] A. VANDEBURIE, "La mise en oeuvre du droit à logement décent (art. 23 de la Constitution): du boulevard de Waterloo à l'hôtel Tagawa, où sont les responsables?" (noot onder Vred. Brussel, 22 oktober 2006), *TBBR* 2008, 492.
[388] Vred. Brussel 26 mei 2009, *TBBR* 2009, 508 met noot N. BERNARD en Vred. Oudenaarde 18 december 2008, *T.Vred.* 2010, 348.
[389] Vred. Elsene 6 maart 1995, *TBBR* 1996, 296 met noot B. HUBEAU.
[390] Vred. Ukkel 15 februari 1995, *T.Vred.* 1997, 164 met noot.
[391] CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 december 1990, *UN Doc.* E/1991/23, § 9-10.
[392] N. BERNARD, "L'effectivité du droit constitutionnel au logement", *Rev.b.dr.const.* 2001, 165; P. LAMBERT, "Le droit de l'homme à un logement décent", *Rev.trim.dr.h.* 2001, 53 en N. VAN LEUVEN en F. VANNESTE, "De inroepbaarheid van het recht op wonen" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 229.
[393] ECSR 18 oktober 2006, nr. 31/2005, European Roma Rights Center (ERRC) t/ Bulgarije, § 35.

"*This means that, for the situation to be in conformity with the treaty, states party must:*
a.adopt the necessary legal, financial and operational means of ensuring steady progress towards achieving the goals laid down by the Charter;
b.maintain meaningful statistics on needs, resources and results;
c.undertake regular reviews of the impact of the strategies adopted;
d.establish a timetable and not defer indefinitely the deadline for achieving the objectives of each stage;
e.pay close attention to the impact of the policies adopted on each of the categories of persons concerned, particularly the most vulnerable." [394]

Dit houdt een versterkte inspanningsverbintenis in. Het komt er bovendien op aan om de verwezenlijkte vooruitgang 'meetbaar' en dus 'controleerbaar' te maken.[395] Daarvoor moet er voldoende statistische informatie voor handen zijn. Het ECSR spreekt over "*regular checks*".[396] Dit bevestigt de praktische invulling die het ESCR aan het HESH geeft: het grondrecht op wonen veronderstelt dat de realisatie op het terrein wordt bekeken om te zien of er effectief verbetering optreedt.

171. De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa omschrijft de statelijke verplichtingen die voortvloeien uit het grondrecht op wonen als volgt.[397] Een nationaal woonbeleid moet volgende elementen bevatten:

- Het effectief implementeren van het grondrecht op wonen zonder discriminatie en met een afdwingbaar recht op behoorlijke, betaalbare en toegankelijke huisvesting.
- Er dienen effectieve rechtsmiddelen ter beschikking te staan in geval van schendingen van het grondrecht op wonen. Aan de meest zwakke doelgroepen moet ondersteuning geboden worden om hun rechten effectief af te dwingen, bv. door voldoende rechtsbijstand te voorzien.
- Ook illegale vreemdelingen moeten toegang krijgen tot huisvesting, in het bijzonder omwille van het belang van het recht op een behoorlijke huisvesting voor de verwezenlijking van andere grondrechten.
- Er moet voldoende, toegankelijke, betaalbare en aangepaste sociale huisvesting ter beschikking gesteld worden van diegenen die zijn uitgesloten op de woningmarkt. De woonkosten, inbegrepen de kosten en de lasten, mogen niet de resterende middelen om een menswaardig bestaan te leven aantasten. In het bijzonder moeten positieve maatregelen worden genomen voor kwetsbare en uitgesloten personen door hen behoorlijke huisvesting ter beschikking te stellen.
- Tot slot moet de verwezenlijking van het grondrecht op wonen regelmatig gemonitord worden.

---

[394] ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk, § 59 e.v.
[395] J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 571.
[396] ECSR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk, § 65.
[397] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All*, CommDH/IssuePaper(2008)1, 14.

In een later document voegt de Commissaris daar nog aan toe dat de weg naar volledige realisatie inhoudt dat de overheid een nationale huisvestingsstrategie moet aannemen met daaraan gekoppeld vastgelegde doelen en de monitoring daarvan.[398]

172. Een interessante theorie over de implementering van het grondrecht op wonen in de praktijk is te vinden bij GOODCHILD. Hij stelt – met verwijzing naar Frankrijk – dat het grondrecht op wonen op drie niveaus moet worden verwezenlijkt.[399] In de eerste plaats moet het grondrecht op wonen wettelijk verankerd worden in de rechtsorde en moet een regelgevend kader uitgewerkt worden. Dit kan op grondwettelijk niveau, maar is niet noodzakelijk (bv. in Frankrijk werd het grondrecht op wonen niet opgenomen in de Grondwet, maar heeft het wel grondwettelijke waarde). De *Loi Mermaz* en de *Loi Besson* werken het grondrecht op wonen dan verder uit: de eerste als negatief recht (aangezien het grondrecht op wonen daar fungeert als afweerrecht voor de huurder die al over een woning beschikt), terwijl de tweede het grondrecht op wonen als positief recht invult (aangezien het positieve verplichtingen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen bevat). Het tweede niveau heeft betrekking op het institutionele, waar moet bepaald worden wat de verschillende rollen van de centrale overheid, de (regionale en) lokale besturen en de andere instanties zijn. GOODCHILD stelt vast dat in Frankrijk door de *Loi Besson* de centrale overheid de rol van facilitator heeft opgenomen, terwijl de regionale en lokale besturen nieuwe coördinerende taken kregen. De concrete uitvoering ligt bij allerhande organisaties die hulp en ondersteuning aanbieden aan de daklozen en woonbehoeftigen. Op het derde niveau moet dan de concrete rol van de effectieve uitvoerders van het woonbeleid bepaald worden. Dat zullen in de eerste plaats de sociale verhuurders zijn, maar ook andere instanties kunnen daarin een rol krijgen.[400]

173. De ruime beleidsmarge van de overheid heeft ook betrekking op het bevoegdheidsniveau waarop de maatregelen om het grondrecht op wonen te realiseren worden genomen. Het internationaal beschermde grondrecht op wonen doet geen afbreuk aan de grondwettelijke inrichting van de staten en staten moeten zelf bekijken op welk niveau bepaalde maatregelen best worden uitgevoerd. De nationale staat blijft echter uiteindelijk verantwoordelijk voor het al dan niet naleven van haar verplichtingen.[401] Dus zelfs indien onder nationaal recht lokale of regionale overheden verantwoordelijk zijn of private professionele organisaties, blijft de eindverantwoordelijkheid bij de staat, die in staat moet zijn aan te tonen dat desgevallend zowel de lokale overheden als zijzelf de nodige stappen hebben ondernomen om te verzekeren dat de lokale stappen effect hebben gehad.[402]

---

[398] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 6.

[399] B. GOODCHILD, "Implementing the right to housing in France: strengthening of fragmenting the welfare state", *Housing, Theory and Society* 2003, 86.

[400] Zie uitgebreider *infra*, deel 3, hoofdstuk 2.

[401] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 7.

[402] ECSR 7 december 2005, nr. 27/2004, European Roma Rights Centre (ERRC) t/ Italië, § 26 en ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, FEANTSA t/ Frankrijk, § 79.

174. In de Belgische context wordt het grondrecht op wonen gezien als een instrument of etappe om te komen tot het uiteindelijke doel, opgelegd door de grondwetgever: het recht om een menswaardig leven te leiden. In de rechtsleer wordt dit "*l'aboutissement de l'action du législateur*" genoemd.[403] De beleidsmarge of manoeuvreerruimte van de overheid wordt dus beperkt door het te verwezenlijken doel. Het onderling verband tussen beide onderdelen van artikel 23 Gw. (lid 1 dat het recht op menswaardig leven proclameert en lid 3 waarin o.m. het grondrecht op wonen wordt vermeld) wordt uitgedrukt door het gebruik van het woord 'daartoe' in het tweede lid van het artikel.

Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State sanctioneren die maatregelen die niet zullen leiden tot het uiteindelijke doel en oefenen dus een (marginale) controle uit op de beleidsmaatregelen van de bevoegde overheid. Het Grondwettelijk Hof stelt daarbij uitdrukkelijk dat het huisvestingsbeleid een centrale rol speelt in de welvaart en het economisch beleid van de moderne samenleving en het daarom, rekening houdend met de verplichting die voor de gewestwetgevers geldt om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen, het oordeel van die wetgevers betreffende het algemeen belang moet eerbiedigen.[404] Wanneer bepaalde maatregelen tegen het te bereiken doel ingaan, kunnen zij gesanctioneerd worden. De toetsing door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State is – gelet op de ruime beleidsmarge van de overheid – beperkt tot een marginale wettigheidscontrole. Het Grondwettelijk Hof en de Raad van State dienen de visie van de overheid dus te eerbiedigen, tenzij dat oordeel kennelijk onredelijk is. De overheid behoudt binnen deze grenzen haar beleidsvrijheid en opportuniteitsoordeel.

De beoordelingsvrijheid van de overheid is evenwel minder ruim wanneer het huisvestingsbeleid voor een bepaalde categorie van personen het verlies van hun woonst kan teweegbrengen, hetgeen als één van de meest verregaande inmengingen in het recht op eerbiediging van de woning wordt beschouwd.[405]

175. Bij de uitwerking van maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen zal de overheid een billijk evenwicht tussen een veelvoud aan belangen moeten bewaren.[406] De bescherming van grondrechten is immers een eeuwige zoektocht naar evenwichten.[407] Zowel in het objectief contentieux (beoordeling van de wettigheid van een rechtsregel) als in het subjectief contentieux (toepassing van een rechtsregel op een rechtsonderhorige) zal belangenafweging centraal staan. Daarbij gaat het zowel over het afwegen van belangen van individuele burgers (bv.

[403] A. VANDEBURIE, "Le rôle de la Cour constitutionnelle de Belgique dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels garantis par l'article 23 de la Constitution (avant et après la loi spéciale du 9 mars 2003). Mise en perspective de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 66/2007 du 26 avril 2007", *CDPK* 2007/3, speciaal nummer, 145.

[404] GwH 19 december 2007, nr. 155/2007, B.6, *FJF* 2010, 933, *Rec.gén.enr.not.* 2008, 53; GwH 1 september 2008, nr. 130/2008, B.18 en GwH 21 mei 2015, nr. 64/2015, B.6.

[405] EHRM 13 mei 2008, nr. 19.009/04, McCann t/ Verenigd Koninkrijk, § 50, gevolgd door het Grondwettelijk Hof: GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.23.3, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU en GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.16.

[406] Zie bv. RvS 17 november 2008, nr. 187.998, *RW* 2009-10, 958.

[407] G. MAES, "Twintig jaar sociale grondrechten in de grondwet. Overzicht van de doctrine" in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten*, Antwerpen/Louvain-la-Neuve, Intersentia/Anthemis, 2010, 150.

het afwegen van het grondrecht op wonen van de bewoner tegenover het eigendomsrecht van de eigenaar van een woning), als over de afweging van de belangen van een individuele burger tegenover het algemeen belang (ter bescherming van het abstracte belang van 'alle' burgers).

Daarbij kunnen omwille van het grondrecht op wonen beperkingen worden opgelegd aan andere grondrechten. Het EHRM bevestigt eveneens de ruime marge van de overheden in de uitvoering van hun sociaal en economisch beleid, daarin begrepen het huisvestingsbeleid, en aanvaardt in het kader van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM beperkingen aan het gebruik van eigenom onder volgende voorwaarden: (i) de maatregel moet een wettelijke (in de materiële zin) grond hebben; (ii) de maatregel moet ingegeven zijn door het algemeen belang en (iii) de maatregel moet beantwoorden aan de proportionaliteitsvereiste. Indien het gebruik van eigendom wordt geregeld, beschikt de eigenaar niet over het recht op een compensatie, maar bij de beoordeling of de regeling tot gebruik van het eigendom evenredig is, houdt het Hof er wel rekening mee of al dan niet een compensatie werd voorzien.[408]

Volgens het Grondwettelijk Hof kunnen beperkingen worden opgelegd aan het eigendomsrecht, voor zover de nagestreefde doeleinden legitiem zijn en de beperkingen aan het eigendomsrecht evenwichtig zijn met het nagestreefde algemeen belang. Inmengingen in het recht op eigendom moeten een billijk evenwicht tot stand brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en van de bescherming van het recht van eenieder op het ongestoorde genot van de eigendom, rekening houdend met het feit dat inzake huisvestingsbeleid het Hof oog moet hebben voor de aan de gewestwetgevers opgelegde verplichting om het recht op een behoorlijke huisvesting te waarborgen. Voorbeelden van dergelijke beperkingen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen zijn de minimale woningkwaliteitsvereisten, een sociaal beheerrecht, een opeisingsrecht volgens art. 134*bis* van de Nieuwe Gemeentewet, maatregelen ter bestrijding van leegstand, ...[409]

Een zelfde rechtspraak is terug te vinden in het buitenland. In Duitsland werd door het Bundesverfassungsgericht geoordeeld dat huurdersbescherming in bepaalde mate een inperking van het eigendomsrecht kan rechtvaardigen.[410] De belangen van de huurder en de verhuurder

[408] Zie wat betreft huurprijsreglementering o.m. EHRM 21 februari 1986, nr. 8797/79, James t/ Verenigd Koninkrijk, § 47 en 63; EHRM 19 december 1989, nr. 10.522/83, 11.011/84 en 11.070/84, Mellacher e.a. t/Oostenrijk, § 45 e.v., *Rev.trim.dr.h.* 1990, 381 met noot J. FLAUSS; EHRM 28 september 1995, nr. 12.868/87, Spadea en Scalabrino t/ Italië, § 29 e.v.; EHRM 28 september 1995, nr. 19.133/91, Scollo t/Italië, § 29 e.v., *Jaarboek Mensenrechten* 1995-96, 260 met noot B. HUBEAU, *T.Vred.* 2002, 292 met noot; EHRM (Grote Kamer) 19 juni 2006, nr. 35.014/97, Hutten-Czapska t/Polen, § 216 e.v., *J.T. dr. eur.* 2006, 249, *RUDH* 2006, 22, *RW* 2008-09, 764, *TROS* 2006, 276 en EHRM 10 juli 2014, nr. 12.027/10, Statileo t/Kroatië, § 123 e.v., *NJB* 2014, 2867. Zie ook J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 529, nr. 776.

[409] Specifiek m.b.t. de inperkingen op het eigendomsrecht in het voordeel van het grondrecht op wonen, zie: GwH 7 maart 2007, nr. 33/2007, *RABG* 2007, 1085 met noot S. VERBIST, *RW* 2007-08, 642 met noot B. HUBEAU, *TBP* 2008, 229; GwH 18 april 2007, nr. 62/2007 (kooprecht zittende sociale huurder Vlaams Gewest); GwH 20 april 2005, nr. 69/2005, *Amén.* 2005, 297, *JT* 2005, 434, *JLMB* 2005, 1352, *RW* 2005-06, 813 met noot B. HUBEAU, *TBP* 2006, 291; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, *APT* 2010, 369 (strijd tegen woningleegstand Brussels Hoofdstedelijk Gewest); GwH 25 oktober 2000, nr. 105/2000, *AJT* 2000-01, 399, noot F. VANDENDRIESSCHE, *Amén.* 2001, 95, *TBP* 2001, 501, noot (openbaar beheersrecht Waals Gewest); GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, B.44.1 (dwingende regels voor verhuur van woningen van Brusselse gemeenten en OCMW's).

[410] BVerfG (DE), 26 mei 1993, 208/93, *NJW* 1993, 2035.

moeten tegenover elkaar afgezet worden.[411] De Franse Conseil Constitutionnel oordeelde dat het de wetgever is toegelaten om beperkingen aan te brengen aan het recht op eigendom en aan de contractuele vrijheid, verbonden aan grondwettelijke eisen of gerechtvaardigd door het algemeen belang, op voorwaarde dat hieruit geen disproportionele beperkingen voortvloeien in verhouding met het beoogde doel. Het recht op een behoorlijke huisvesting heeft een grondwettelijke waarde. De wetgever kan de verhoudingen tussen private verhuurder en huurder daarom dwingend moduleren. De Conseil Constitutionnel beschikt echter niet over een algemene appreciatiebevoegdheid zoals die van de wetgever.[412]

3.1.4. Uitwerking van het grondrecht op wonen via wetgeving

176. De progressieve realisatie van het grondrecht op wonen moet net zoals andere ESC-rechten worden verwezenlijkt via "*all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures*".[413] Zo zal de bestrijding van discriminatie binnen het woonbeleid erg moeilijk zijn zonder omkaderende wetgeving.

177. Het regelgevend vastleggen van maatregelen ter ondersteuning van het grondrecht op wonen is ook van belang in het kader van een objectieve en afdwingbare toepassing van de implementatiemaatregelen. Het zorgt dat uitgevaardigde maatregelen afgedwongen kunnen worden en dus niet enkel op papier bestaan.

178. Artikel 23 Gw. bepaalt dat het grondrecht op wonen wordt gewaarborgd door de wet, het decreet of de ordonnantie en bevat dus een legaliteitsbeginsel. Het legaliteitsbeginsel heeft betrekking op de vraag of de formele wetgever zelf het grondrecht op wonen moet waarborgen of dit verder mag delegeren aan de uitvoerende macht.

Volgens het Grondwettelijk Hof verbiedt artikel 23 Gw. niet dat aan de regering machtigingen worden verleend en dient de wetgevende macht minstens het onderwerp of de grenzen vast te leggen, waarbinnen de uitvoerende macht verder uitvoering moet geven.[414] Alen en Muylle noemen dit, wat artikel 23 Gw. betreft, een afgezwakt wettigheidsbeginsel.[415] Uit artikel 23 Gw. wordt volgens Van Leuven en Vanneste door de Raad van State echter een versterkt legaliteitsbeginsel afgeleid, dat soepel wordt toegepast: het is minstens vereist dat de wetgevende macht de draagwijdte vastlegt van de op het vlak van de behoorlijke huisvesting te waarborgen rechten, met name door het bepalen van de voorwaarden voor hun toekenning en van het personele toepassingsgebied ervan.[416] Het zich beperken tot het aangeven van het onderwerp door de bevoegde wetgever is wat mager; de bevoegde wetgever moet minstens de essentiële keuzes

[411] P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 617.
[412] Conseil Constitutionnel (FR), 20 maart 2014, 2014-691DC, *JO* 26 maart 2014.
[413] CESCR, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1, of the Covenant), 14 december 1990, *UN Doc.* E/1991/23, § 3 en The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social an Cultural Rights, 8 januari 1987, *UN Doc*. E/CN.4/1987/17, § 18.
[414] GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, overweging B.39.
[415] A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 71, nr. 79.
[416] N. VAN LEUVEN en F. VANNESTE, "De inroepbaarheid van het recht op wonen" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 236.

maken.[417] Doordat het legaliteitsbeginsel vereist dat bepaalde aspecten van regelingen van het grondrecht op wonen door de wetgevende macht worden vastgelegd, zou het een waarborg voor de burger moeten vormen, doordat de uitvoerende macht dan niet aan deze wettelijke of decretale principes kan raken. Het legaliteitsbeginsel is dan een sterke garantie voor de burgers dat bepaalde normen door de uitvoerende macht niet al te gemakkelijk kunnen worden teruggeschroefd.

Zoals aangegeven kan uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake artikel 23 Gw. echter slechts een afgezwakt wettigheidsbeginsel worden afgeleid, wat BORTELS en HEYVAERT ertoe brengt zicht af te vragen wat nog de meerwaarde is van het legaliteitsbeginsel in artikel 23 Gw. ten opzichte van het algemene wettigheidsbeginsel.[418] Wanneer de wetgevende macht enkel het onderwerp van de regelgeving dient uiteen te zetten en zelfs niet de essentiële bestanddelen van die regelgeving, gaat de bescherming van de burger niet verder dan de bescherming op basis van het algemene legaliteitsbeginsel, volgens welk de uitvoerende macht ofwel de bevoegdheden uitoefent die haar uitdrukkelijk zijn toegekend, ofwel een algemene uitvoeringsbevoegdheid van wetten en decreten heeft.[419] Zoals eveneens aangegeven mag het voor de Raad van State toch 'iets meer zijn' en dient de wetgevende macht de essentiële keuzes te maken, in welk geval het legaliteitsbeginsel sterker is en dus wel een bescherming aan de burger biedt, doordat de uitvoerende macht binnen het door de wetgevende macht opgelegde kader dient te handelen.[420]

3.1.5. DE PRINCIPES VAN NON-DISCRIMINATIE EN GELIJKHEID

179. Zowel het Ecosoc-verdrag [421] als het HESH [422] schrijven een gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel in; de artikelen 10 en 11 van de Belgische Grondwet doen hetzelfde. De verwezenlijking van ESC-grondrechten moet gebeuren volgens de principes van non-discriminatie en gelijkheid. Deze verplichting heeft onmiddellijke werking en is dus niet onderhevig aan

[417] Wat betreft het kooprecht van de zittende huurder vernietigde het Grondwettelijk Hof een volgens het Hof te algemene delegatie aan de Vlaamse Regering. De vernietiging werd echter niet uitgesproken omwille van een schending van het legaliteitsbeginsel van artikel 23 Gw., maar op basis van het legaliteitsbeginsel inzake onteigening, zoals neergelegd in artikel 16 Gw. (GwH 30 juni 2004, nr. 115/2004, *AA* 2004, 1317, *APM.* 2004, 140, *Juristenkrant* 2004, afl. 95, 9, *RW* 2004-05, 890 met noot B. HUBEAU, *RABG* 2005, 396 met noot I. MARTENS, *TBO* 2005, 100 met noot A. HANSELAER).

[418] H. BORTELS en P. HEYVAERT, "Het legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: een variërende intensiteit van de toetsing", *TBP* 2011, 362.

[419] Het algemene wettigheidsbeginsel is voor wat betreft de gewesten vastgelegd in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980, en bepaalt dat de regering de besluiten neemt die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn.

[420] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "De beperking van het keuzerecht van kandidaat sociale huurders: beperking van het grondrecht op wonen of net toepassing van het grondrecht op wonen?" (noot onder RvS 18 februari 2013, nr. 222.544), *RW* 2013-14, 1538, nr. 8 e.v.

[421] Artikel 2, 2 Ecosoc-verdrag: "*De Staten die partij zijn bij dit Verdrag verbinden zich te waarborgen dat de in dit Verdrag opgesomde rechten zullen worden uitgeoefend zonder discriminatie van welke aard ook, wat betreft ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.*" Zie ook CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 6.

[422] Artikel E HESH: "*De door dit Handvest erkende rechten moeten gewaarborgd zijn zonder enig onderscheid dat is gebaseerd op ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of elke andere overtuiging, nationale of sociale herkomst, gezondheid, het behoren tot een nationale minderheid, de geboorte of op elke andere situatie*."

progressieve realisatie.[423] Op deze verplichting kan net zoals op de verplichting het grondrecht op wonen te realiseren de drievoudige typologie toegepast worden.

180. In de eerste plaats dient de overheid er dus op toe te zien zelf geen discriminatoire maatregelen te nemen (verplichting tot eerbiedigen). Bij het uitvaardigen van maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen moet de overheid er over waken dat haar maatregelen de gelijkheid onder burgers bewaken. Zo moet de toegang tot publieke huisvesting op niet-discriminatoire wijze worden verzekerd.[424] Zowel directe discriminatie als indirecte discriminatie zijn verboden.[425]

181. Daarnaast moet de overheid er ook op toezien dat burgers worden beschermd tegen discriminatie op huisvestingsvlak (verplichting tot beschermen). De overheid moet discriminatie op de private woningmarkt bestrijden en voldoende rechtsmiddelen ter beschikking stellen aan slachtoffers van discriminatie.

182. Tot slot worden in bepaalde gevallen ook positieve maatregelen geëist voor specifieke doelgroepen zoals personen met een beperking, huishoudens met kinderen, buitenlandse arbeidskrachten, ouderen, Roma en woonwagenbewoners, vrouwen en slachtoffers van huiselijk geweld (verplichting tot vervullen).[426] Enkel op die manier kan voor bepaalde doelgroepen het grondrecht op wonen worden gerealiseerd. Positieve maatregelen vereisen evenwel een objectieve en redelijke verantwoording, maar kunnen gebaseerd worden op een aantal bepalingen uit het HESH die net bijkomende inspanningen vereisen voor specifieke doelgroepen: artikel 15 (personen met een handicap), artikelen 16 en 17 (gezinnen en kinderen), artikel 19 (buitenlandse arbeidskrachten) en artikel 23 (ouderen).

3.1.6. Geen directe werking van het grondrecht op wonen

183. Aangezien het grondrecht op wonen progressief moet worden verwezenlijkt, heeft het in principe geen directe werking. Het Ecosoc-verdrag en het HESH leggen aan de overheid de verplichting op om maatregelen te nemen met het oog op de verwezenlijking van het grondrecht op wonen, maar bevatten geen verplichting om een individueel afdwingbaar grondrecht op wonen te waarborgen. Er is wel de verplichting voor de overheid om wettelijke bescherming inzake huisvesting te voorzien, een actief en behoorlijk huisvestingsbeleid te voeren en bescherming tegen hoge huurprijzen te voorzien,…[427] In de implementatiewetgeving kunnen specifieke afdwingbare rechten worden toegekend.

---

[423] Zie ook The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social an Cultural Rights, 8 januari 1987, *UN Doc*. E/CN.4/1987/17, § 35.
[424] Conclusions 2003, Italië, p. 342.
[425] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 14.
[426] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 16-19.
[427] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 6.

184. Dit verhindert echter niet dat bepaalde elementen van het grondrecht op wonen wel rechtstreeks afdwingbaar zijn. Zoals eerder gezegd zijn bepaalde verplichtingen niet onderhevig aan progressieve realisatie en moeten deze onmiddellijk gerealiseerd worden. Ook de eerder negatieve verplichtingen die voortvloeien uit het grondrecht op wonen kunnen in bepaalde mate onmiddellijk afdwingbaar zijn. Zo vloeit de bescherming tegen onrechtmatige uithuiszettingen rechtstreeks voort uit het grondrecht op wonen en is op dat vlak geen implementatiewetgeving vereist. Ook tegen discriminatoire toepassing van implementatiewetgeving of beleid kan rechtstreeks opgekomen worden. Ik verwijs op dit vlak ook naar de verplichting voor de overheid om onmiddellijk een minimaal niveau van het grondrecht op wonen te garanderen.[428]

3.2. HET VERBOD REGRESSIEVE MAATREGELEN TE NEMEN (STANDSTILL)

185. De verplichting tot progressieve realisatie van het grondrecht op wonen houdt tevens een verbod in om vrijwillig regressieve maatregelen te nemen. Het feit dat de overheid de verwezenlijking van het grondrecht op wonen moet bevorderen houdt logischerwijze in dat zij een bepaald reeds gerealiseerd niveau niet vrijwillig mag terugdraaien.

186. Een achteruitgang van het bestaande beschermingsniveau wordt daarom door het CESCR vermoed in strijd te zijn met het Ecosoc-verdrag. In General Comment nr. 4 stelt het CESCR dat een algehele daling van de leef- en woonomstandigheden in een land die te wijten is aan het beleid en de regelgeving strijdig is met de verplichtingen uit het Ecosoc-verdrag. In latere commentaren maakt het CESCR echter een voorbehoud: regressieve weloverwogen maatregelen zijn niet in strijd met het Ecosoc-verdrag indien de overheid kan aantonen dat die maatregel op de meest zorgvuldige wijze is genomen, de maatregel globaal gezien verantwoord is en alle beschikbare middelen werden aangewend.[429]

187. In het Belgisch grondwettelijk recht wordt aan het grondrecht op wonen uit artikel 23 Gw. eveneens een verbod gekoppeld om regressieve maatregelen te nemen, gekend onder het standstill-beginsel. Het respecteren van het standstill-beginsel betekent dat de overheid geen handelingen mag stellen die de bestaande maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen aanzienlijk verzwakken of verminderen, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang. Door opname van de ESC-grondrechten in de Grondwet, houdt het standstill-beginsel in dat men het beschermingsniveau van deze beschermde rechten niet aanzienlijk kan verminderen zonder tegelijk ook de Grondwet te miskennen.[430] De grondwetgever was van deze rechtsfiguur op de hoogte en het staat vast dat hij dit gevolg aan artikel 23 Gw. wou koppelen. Er wordt gesteld dat het een plicht is voor de overheid om bepaalde dingen te

[428] Zie *infra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.3.

[429] Zie bv. CESCR, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), 11 augustus 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/4, § 32. Dit standpunt wordt overgenomen in Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet no. 21 (rev. 1), mei 2014, 31.

[430] G. MAES, "Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in artikel 23 G.W.: progressieve (sociale) grondrechtenbescherming", *RW* 2005-06, 1081.

bevorderen en dat er een verbod geldt voor de overheid om dingen te doen die tegen de doelstellingen ingaan.[431]

Niet elke vermindering houdt echter een inbreuk op het standstill-beginsel in. De vermindering van het beschermingsniveau dient zoals gezegd aanzienlijk te zijn. Bovendien kan voor de vermindering een rechtvaardiging worden gegeven, m.n. wanneer hiervoor redenen van algemeen belang bestaan.[432]

188. Het standstill-beginsel wordt erkend door het Grondwettelijk Hof[433] en de Raad van State[434]. Op het vlak van het grondrecht op wonen ging het Grondwettelijk Hof nog niet over tot erkenning. In de zaak die leidde tot het arrest nr. 101/2008 beriepen de verzoekers zich op een aanzienlijke en niet-verantwoorde achteruitgang wat betreft de bescherming van het recht op huisvesting door de invoering van een proefperiode en een uitdrukkelijk ontbindend beding in het sociaal huurstelsel. Het Grondwettelijk Hof beoordeelt deze nieuwe elementen van het sociaal huurstelsel in het licht van de woonzekerheid als element van het grondrecht op wonen, maar zegt daarbij niets over de standstill-verplichting. In de plaats daarvan paste het Hof de klassieke proportionaliteitstest toe.[435] Ook de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak ging nog niet over tot erkenning van het grondrecht op wonen. Deze erkenning kan echter niet uitblijven. De afdeling wetgeving van de Raad van State verwees daarentegen wel al naar het standstill-beginsel op het vlak van wonen.[436]

189. Het bepalen of een vermindering van het beschermingsniveau als 'aanzienlijk' moet worden beschouwd is uiteraard geen eenvoudige opdracht, evenmin als uit te maken of voor een aanzienlijke vermindering redenen van algemeen belang bestaan. Het Grondwettelijk Hof of de Raad van State komen daarmee dicht bij een beoordeling van de opportuniteit van het overheidsbeleid.[437] Vermoedelijk om deze reden zijn de hoogste rechtscolleges zeer terughoudend om inbreuken op het standstill-beginsel vast te stellen.

In twee gevallen, beide met betrekking tot de bescherming van het leefmilieu, werd besloten tot een schending. Daarbij ging het in het eerste geval over de afschaffing van de verplichting in het Waalse Gewest om in bepaalde gevallen een gemeentelijk plan van aanleg op te stellen (op basis waarvan inspraak gegagarandeerd was en de wijzigingen vanuit milieu-oogpunt gemotiveerd

---

[431] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 85 de plicht van de overheid om bepaalde dingen te bevorderen wijst op progressiviteit. Het is niet enkel de bedoeling om het bestaande beschermingsniveau grondwettelijk te verankeren en dus te behouden, maar het is ook de bedoeling om het beschermingsniveau te verbeteren.

[432] A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 74.

[433] GwH 28 september 2006, nr. 145/2006, B.5.1, *Amén.* 2007, 85, *Juristenkrant* 2006, afl. 136, 13, *RW* 2007-08, 191, *TMR* 2007, 76, GwH 20 juni 2007, nr. 87/2007, B.5, *Amén.* 2008, 50, *NjW* 2007, 849 en GwH 1 september 2008, nr. 121/2008, B. 11.1, *Amén.* 2009, 43, *TBP* 2009, 481, *TMR* 2008, 856 (alle inzake bescherming van het leefmilieu).

[434] RvS 17 november 2008, nr. 187.998, *RW* 2009-10, 957 (eveneens inzake bescherming van het leefmilieu).

[435] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.20 – B.26, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU. Zie ook N. MOONS, "Fundamenten voor een meer resultaatsgericht recht op wonen", *RW* 2016-17, p. 1528, nr. 23.

[436] Zie bv. het advies van de Raad van State bij het decreet van 15 december 2006 houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 59.

[437] J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 683, nr. 965.

moesten worden)[438], terwijl het in het tweede geval ging over een aanzienlijke inperking in het Vlaamse Gewest van de mogelijkheden om beroep in te stellen tegen het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning.[439] Beide inperkingen werden als 'aanzienlijk' bestempeld en konden volgens het Grondwettelijk Hof bovendien niet gerechtvaardigd worden vanuit het algemeen belang.

3.3. ONMIDDELLIJKE REALISATIE VAN EEN MINIMAAL NIVEAU

190. De verplichting tot progressieve realisatie van het grondrecht op wonen houdt tevens een verplichting in om bepaalde elementaire aspecten van het grondrecht onmiddellijk te garanderen.[440] Hoewel het grootste deel van het grondrecht op wonen progressief – en dus gespreid in de tijd –gerealiseerd moet worden, gaat dit niet op voor de minimale kern die direct verwezenlijkt moet worden en waarop de burger zich direct mag beroepen. Ook deze verplichting is niet absoluut: wanneer een minimumverplichting niet wordt nagekomen, is het aan de overheid om duidelijk te maken dat al het mogelijke is geprobeerd om dit met de beschikbare middelen mogelijk te maken.[441]

191. Wat betreft het grondrecht op wonen is het niet eenvoudig om de minimale kern af te bakenen. KENNA probeert de algemene theorie inzake de minimale kern te vertalen naar het grondrecht op wonen en omschrijft deze als volgt: "*In terms of housing rights, the minimum core obligations involve a guarantee that everyone enjoys a right to adequate shelter and a minimum level of housing services, without discrimination.*"[442] De vraag blijft dan uiteraard wat onder het 'minimum level of housing services' moet worden verstaan.

Hoger werd verwezen naar de dubbele functie van een woning: enerzijds vormt de woning bescherming tegen gure weersomstandigheden zoals koude, regen en wind, anderzijds vervult de woning de functie van centrum van de eigen identiteit en persoonlijke ontwikkeling. Om een woning beide functies te kunnen laten vervullen, worden andere vereisten gesteld. Het lijkt mij noodzakelijk dat de minimale kern van het grondrecht op wonen minstens de eerste functie van een woning garandeert (onderdak – *shelter*). Zoniet is een leven in overeenstemming met de menselijke waardigheid absoluut niet gegarandeerd. Daarnaast moet de minimale kern eveneens woonbegeleiding omvatten, zodat de betrokkene op termijn op eigen kracht volwaardige huisvesting kan bekomen. Daarmee wordt de invulling van de minimale kern zoals voorgesteld door KENNA geconcretiseerd.

---

[438] GwH 14 september 2006, nr. 137/2006, B.7.3.
[439] GwH 27 januari 2011, nr. 8/2011, B.13.3.3.6.5.
[440] The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, 2 oktober 2000, *UN Doc.* E/C.12/2000/13, § 9 en 10: er is sprake van schending van het Ecosoc-verdrag wanneer de overheid niet voldoet aan de minimale kernverplichting om minimale niveaus van elk van de ESC-rechten te garanderen. Deze minimale kernverplichtingen zijn van toepassing, onafhankelijk van de beschikbaarheid van middelen of andere moeilijkheden.
[441] I. LEIJTEN, "Meergelaagdheid en ondeelbare mensenrechten: de sociaaleconomische bescherming van het EHRM en de mogelijke waarde van kernrechten", *TBP* 2013, 106.
[442] P. KENNA, "Can housing rights be applied to modern housing systems?", *International Journal of Law in the Built Environment* 2010, 105.

192. De minimale kernverplichtingen hebben betrekking op het door de overheid te allen tijde te garanderen minimumniveau. Zodra dit minimumniveau is gegarandeerd dient de overheid progressief verder te werken aan de verdere uitbouw van het grondrecht op wonen (door bv. voor de meest woonbehoeftigen volwaardige woonvoorzieningen ter beschikking te stellen aan betaalbare prijzen).

193. Aan de minimale kernverplichtingen hangt ook een aspect van afdwingbaarheid vast. Aangezien de overheid op basis van haar internationale verplichtingen die voortvloeien uit o.m. het Ecosoc-verdrag verplicht is om een minimale kern te garanderen, komt de overheid deze verplichtingen niet na wanneer zij er niet in slaagt onderdak voor eenieder te voorzien, gekoppeld aan woonbegeleiding. Een tekortkoming op dit vlak kan daarom ook in rechte ingeroepen worden door een individuele burger wiens kernrechten worden aangetast.

194. In de Belgische rechtsorde is het concept van de minimale kernverplichtingen niet ingeburgerd. In de praktijk kan er echter voor het grondrecht op wonen wel toepassing van gemaakt worden.[443] Artikel 23, eerste lid Gw. bevat immers het recht voor eenieder een menswaardig leven te leiden. Deze bepaling is direct geformuleerd en geldt als absolute basis van onze democratische rechtsstaat. Vanuit het grondrecht op een menswaardig leven komen alle andere grondrechten voort en deze zijn er de concretisering van. Op die manier kan het recht op menswaardig leven in de Belgische rechtsorde een minimumstandaard worden bij de beoordeling van rechtsverhoudingen en kan het ook functioneren als actieve bron van verbintenissen in hoofde van de overheid. De burger wiens menswaardig leven niet gerespecteerd is, kan dit in natura afdwingen via de rechter (desnoods onder verbeurte van een dwangsom).

195. Bij mijn weten werd hiervan nog geen toepassing gemaakt in het beleidsveld wonen. Wel is een voorbeeld terug te vinden in een beschikking van de arbeidsrechtbank te Brussel van 30 april 2009, waar werd geoordeeld dat een aantal asielzoekers die werden doorverwezen naar het OCMW van Brussel, maar daar niet geholpen werden en daardoor op straat moesten leven, hun recht op een menswaardig leven werd ontzegd. Bijgevolg werd Fedasil veroordeeld om de betrokken asielzoekers een onderdak te geven dat hen in staat moest stellen een menswaardig leven te leiden onder verbeurte van een dwangsom van 250 euro per dag vertraging.[444] Wie effectief in dermate slechte huisvestingsomstandigheden moet leven dat hij niet meer in staat is op een menswaardige wijze te leven (of helemaal geen huisvesting heeft), moet zich tot de rechter kunnen wenden om een menswaardig bestaan, inclusief menswaardige huisvesting, te kunnen afdwingen. Voor het vastleggen van het minimaal vereiste niveau van huisvesting kan beroep worden gedaan op de hoger omschreven minimale kern.

3.4. De 'overeenkomstige plichten'

[443] T. VANDROMME, "Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen als resultaatsverbintenis" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 176.
[444] Arb.rb. 30 april 2009, nr. 09/418/B, *onuitg.*, vernoemd in N. BERNARD, "Le droit au logement, pour les demandeurs d'asile aussi", *Echos Log.* 2009, afl. 4, 19.

196. Een volgende topic heeft betrekking op de input die van de burger mag gevraagd worden, ook van de sociaal of financieel zwakkere burger. De vraag is meer bepaald of in ruil voor ondersteuning bij het vervullen van de woonbehoeften van burgers een eigen engagement of tegenprestatie mag gevraagd worden.

197. De vraag gaat terug op artikel 23 van het Grondwet, waar de ESC-grondrechten worden toegekend, "*rekening houdend met de overeenkomstige plichten"*. De grondwetgever was van oordeel dat de grondrechten van de tweede generatie automatisch en onlosmakelijk verbonden zijn met de plicht van de burger om mee te werken aan de sociale en de economische vooruitgang van de maatschappij waarin hij leeft en dat de burger dus een plicht tot medewerking heeft.[445] De opname van de verwijzing naar de overeenkomstige plichten hing volgens de grondwetgever ook samen met de grenzen aan de verzorgingsstaat.[446] De grondwetgever heeft de burgers niet in een passieve rol willen dwingen of tot een passieve houding willen aanzetten, maar hij wilde daarentegen bevestigen dat wie rechten heeft, ook plichten heeft. De verplichting voor de schuldeiser van het grondrecht om zelf mee te helpen aan de verwezenlijking van dat grondrecht voor hemzelf geldt enkel voor ESC-grondrechten. De overheid kan die grondrechten immers niet alleen verwezenlijken. Wat betreft het grondrecht op wonen kan de overheid een woonbehoeftige ondersteunen in zijn zoektocht naar een woning en hem desnoods een woning toekennen, maar de betrokkene moet ook zelf initiatieven nemen, zowel bij de zoektocht naar de woning als bij het behoud van die woning, nl. de huurprijs betalen, de woning onderhouden,... Op dit vlak verschillen de ESC-grondrechten van BP-grondrechten, waar geen actieve medewerking wordt vereist van de burger bij de verwezenlijking van zijn grondrecht. Zo veronderstelt de uitoefening van het kiesrecht geen actieve medewerking (men moet zich bv. niet informeren alvorens te gaan stemmen) en veronderstelt het recht op vrije meningsuiting niet dat men zich eerst informeert alvorens een mening te uiten.

198. De opgelegde verplichtingen moeten in relatie staan tot het realiseren van het grondrecht op wonen, wat uitgedrukt wordt door het gebruik van het woord *"daartoe"* in artikel 23 Gw.: *"Die verplichtingen moeten de personen aan wie zij worden opgelegd, in staat stellen bij te dragen tot de effectieve verwezenlijking van die doelstelling voor henzelf, alsook voor de andere personen die de in artikel 23 opgesomde rechten genieten, en moeten evenredig zijn met de aldus bepaalde doelstelling."* [447] Deze overeenkomstige verplichtingen hebben bijgevolg betrekking op verplichtingen van de burger als schuldeiser van het grondrecht tegenover de overheid[448], in ruil voor positieve prestaties door de overheid ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Het

[445] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 8.
[446] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 10.
[447] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.33.2, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5 en *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.
[448] Het gaat hier niet over verplichtingen tegenover medeburgers. Daarbij geldt – net zoals voor BP-grondrechten – dat bij conflicten tussen grondrechten van burgers aan belangenafweging zal gedaan worden.

gaat dus niet over beperkingen aan de uitoefening van een ESC-grondrecht, maar daadwerkelijk over verplichting die tot de betere verwezenlijking van het ESC-grondrecht moet leiden.[449]

Als voorbeeld kan verwezen worden naar de verplichting in het Vlaamse Gewest voor een kandidaat-huurder van een sociale huurwoning om Nederlands te leren, opdat hij zijn grondrecht op wonen in een sociale woonblok of woonwijk, inclusief het afdwingen van zijn rechten en het nakomen van zijn verplichtingen, ten volle kan realiseren.[450] Ook op dit vlak verschillen ESC-grondrechten van BP-grondrechten, waar deze specifieke verplichtingen niet gelden. Eenieder kan zich beroepen op de vrijheid van meningsuiting om bepaalde uitspraken te doen, zonder dat daarvoor iets in de plaats kan worden geëist. Het feit dat de vrijheid van meningsuiting niet onbeperkt is en begrensd wordt (het uiten van een mening over een bepaalde persoon kan in bepaalde omstandigheden een schadeverwekkend feit zijn, waarvoor schadevergoeding moet worden betaald), is geen overeenkomstige plicht, maar een afbakening van het grondrecht.

199. Voor het opleggen van de overeenkomstige plichten die aan de uitoefening van bepaalde rechten kunnen gekoppeld worden, dient net zoals voor het toekennen van subjectieve rechten een wettelijke of decretale basis voor handen te zijn. Net zoals de burger maar rechten inzake huisvesting heeft in zoverre deze door de regelgever werden voorzien, kan de burger maar aangesproken worden op zijn plichten in zoverre deze door de regelgever werden voorzien. Het opleggen van dergelijke plichten kan dan ook getoetst worden door respectievelijk het Grondwettelijk Hof en de Raad van State, waarbij nagegaan zal worden of de regelgever binnen zijn beleidsvrijheid door het opleggen van bepaalde plichten niet kennelijk onredelijk is geweest.

Het inschrijven in de Grondwet van de 'overeenkomstige plichten' creëerde een juridische norm, net zoals de ESC-grondrechten zelf. Dit betekent dat de wetgever bij de uitwerking van ESC-grondrechten dus steeds moet nagaan of er overeenkomstige plichten aan gekoppeld moeten worden. Daarmee wordt niet bedoeld dat aan elke bepaling waarmee een ESC-grondrecht wordt uitgevoerd effectief overeenkomstige plichten gekoppeld moeten worden, maar wil wel zeggen dat de wetgever telkens moet nagaan of het opportuun is. In sommige gevallen zal dit uiteraard niet aangewezen of zelfs niet mogelijk zijn (bv. een pasgeborene heeft recht op bijstand zonder overeenkomstige plicht).[451]

200. In de Belgische rechtsleer wordt de koppeling van het rechtenverhaal aan een plichtenverhaal positief beoordeeld en wordt o.m. verwezen naar de *actieve* verzorgingsstaat en het feit dat deze geen systeem van onvoorwaardelijke algemene publieke bijstand inhoudt.[452] Ook

[449] I. HACHEZ, "Les 'obligations correspondantes' dans l'article 23 de la Constitution" in H. DUMONT, F. OST en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme,* Brussel, Bruylant, 2005, 313.
[450] Artikel 93, derde lid, 2° en 3°, Vlaamse Wooncode.
[451] I. HACHEZ, "Les 'obligations correspondantes' dans l'article 23 de la Constitution" in H. DUMONT, F. OST en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme,* Brussel, Bruylant, 2005, 304.
[452] Zie bv. A. VANDEBURIE, "La mise en oeuvre du droit à logement décent (art. 23 de la Constitution): du boulevard de Waterloo à l'hôtel Tagawa, où sont les responsables?" (noot onder Vred. Brussel, 22 oktober 2006), *TBBR* 2008, 490 en N. BERNARD, "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel - le droit au logement et la cour européenne des droit de l'homme", *Rev.trim.dr.h.* 2009, 541.

in de rechtspraak wordt gesteld dat burgers die in een onfortuinlijke situatie verzeild geraakt zijn in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn voor een oplossing.[453]

Toch worden ook vraagtekens geplaatst: op zich is er niets mis mee dat de burger zelf verantwoordelijkheid moet nemen, maar er zijn bepaalde grondrechten die de overheid moet verzekeren, vooraleer er sprake kan zijn van plichten.[454] En ook al tijdens de parlementaire bespreking werden vragen in die zin gesteld: er zijn fundamentele rechten waarvoor de overheid moet instaan vooraleer zelfs maar sprake kan zijn van plichten.[455] De nadruk mag niet al te veel gelegd worden op de zogenaamde 'beginselen van behoorlijk burgerschap', waardoor de verplichtingen van de overheid te veel naar de achtergrond zouden worden verschoven.[456] Een responsabilisering van de burger is fundamenteel terecht, maar moet rekening houden met de financieel of sociaal zeer zwakke positie van sommige burgers. Hoewel het principieel correct is dat burgers in de eerste plaats zelf initiatieven moeten nemen om zichzelf te helpen, mag niet de fout gemaakt worden het inspanningsniveau van de rechtszoekende te bekijken vanuit de mogelijkheden van een gemiddelde persoon.[457] Tot slot wordt ook gesteld dat het eigenaardig is dat voor de ESC-grondrechten in artikel 23 Gw. uitdrukkelijk wordt gesteld dat er overeenkomstige plichten zijn, terwijl dat voor de klassieke BP-grondrechten niet het geval is.[458] Ook de BP-grondrechten zijn immers niet onvoorwaardelijk en er kunnen vanuit het algemeen belang beperkingen aan worden opgelegd. Zo worden op het eigendomsrecht heel wat beperkingen aangebracht, o.m. met het oog op de verwezenlijking van het grondrecht op wonen.[459] Deze verplichtingen worden echter ook verbonden aan het gebruik van het eigendom en niet aan de verwerving ervan.

201. Een voorbeeld kan gevonden worden in de wijziging van het sociaal huurstelsel door het decreet van 15 december 2006, waarbij een nieuwe inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde werd ingevoerd die betrekking had op de bereidheid het Nederlands te leren en op inburgeringsbereidheid. Bij de toetsing ervan door het Grondwettelijk Hof was het Hof van oordeel dat deze verplichting niet onbestaanbaar is met artikel 23 Gw., op voorwaarde dat de sancties

[453] Zie bv. Vred. Grâce-Hollogne, 30 mei 2002, *Echos Log.* 2003, afl. 1, 29 (gemeentelijke bijstand bij het zoeken naar een nieuwe woning is slechts subsidiair, aangezien het in de eerste plaats aan de betrokkenen zelf toe komt om hun huisvesting te verzorgen) en Kort.Ged. Rb. Brussel, 19 juni 2002, *JT* 2004, 40 en *Echos Log.* 2004, afl. 1, 27 met noot L. THOLOMÉ (de burger moet ook zelf handelingen stellen om huisvesting te vinden).

[454] J. FIERENS, "L'article 23 de la Constitution: une arme contre la misère?", *Dr.Q.M.* 1994, 12.

[455] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 18.

[456] B. HUBEAU, "Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Tien megatrends in (de juridische invulling van) het welzijnswerk en hun gevolgen voor de welzijnsgebruikers" in K. DE BOYSER, C. DEWILDE, D. DIERCKX (eds.), *Naar het middelpunt van de marge: reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en -beleid*. *Liber Amicorum Jan Vranken*, Acco, Leuven, 2009, 95.

[457] T. VANDROMME, "Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen als resultaatsverbintenis" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 180.

[458] J. FIERENS, "La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution", *Journ. jur.* 2003, afl. 18, 1.

[459] Denk maar aan de leegstandsheffing, de mogelijkheid om sociaal beheer toe te passen, de mogelijkheid om een verkrotte woning ongeschikt en/of onbewoonbaar te laten verklaren,…

evenredig zijn met de hinder of de last die door die weigering is veroorzaakt en dat bij opzegging steeds voorafgaande rechterlijke controle voor handen is.[460]

202. In het Ecosoc-verdrag of het HESH komt deze koppeling tussen rechten en plichten niet voor.

3.5. HORIZONTALE WERKING VAN HET GRONDRECHT OP WONEN?

203. Er wordt aangenomen dat grondrechten ook horizontale werking kunnen hebben (derdenwerking of *Drittwirkung*). Hiermee wordt bedoeld dat de grondrechten ook van toepassing zijn op verhoudingen tussen burgers onderling.[461] De horizontale werking van grondrechten doet zich op verschillende manieren voor.

204. In de eerste plaats kan verwezen worden naar het reeds vermelde feit dat grondrechten integraal deel uitmaken van het recht en de waarde-ordening meegeven waarop de rechtsorde is gestoeld. Ze zijn in die zin ook een opdracht aan de rechter om er bij het rechtspreken rekening mee te houden. Ik verwees eerder al naar een aantal voorbeelden waarbij in privaatrechtelijke geschillen het grondrecht op wonen door de rechter mee werd betrokken in zijn oordeel.[462] Het grondrecht op wonen fungeert dan als sociale correctie om de scherpe kanten van het burgerlijk recht af te vijlen.

205. Daarnaast werken grondrechten ook in de horizontale verhouding onrechtstreeks door via specifieke wetgeving, zoals strafwetgeving. De onschendbaarheid van de woning wordt beschermd door de artikelen 439 tot en met 442 Sw., discriminatie op de woningmarkt wordt tegengegaan door de federale Antidiscriminatiewet[463] en het Vlaamse Gelijkekansendecreet[464],… Deze wetten en decreten geven uitvoering aan de verplichting van de overheid burgers te beschermen tegen inbreuken op hun grondrechten tegen andere burgers (de verplichting tot beschermen). De horizontale werking van grondrechten hangt dus nauw samen met de verplichting van de overheid tot beschermen.[465] De verplichting tot bescherming heeft volgens het CESCR bovendien ook betrekking op de verplichtingen van de overheid om het gedrag van private actoren die opdrachten van algemeen belang uitvoeren te reguleren en de verplichting om tussen te komen indien hun gedrag grondrechten van anderen bedreigt.[466] Ook het EHRM stelt staten verantwoordelijk

[460] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.35, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5 en *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.

[461] Zie o.m. N. VAN LEUVEN, "Derdenwerking van mensrechten in de Belgische rechtsorde" in J. WOUTERS en D. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Antwerpen, Intersentia, 2006, 167-192 en J.S. VANWIJNGAERDEN, "De werking van grondrechten tussen particulieren, geïllustreerd met voorbeelden", *Jura Falc.* 2007-08, 217-248.

[462] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.2.

[463] Wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *BS* 30 mei 2007.

[464] Decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *BS* 23 september 2008.

[465] I. KOCH, "Dichotomies, trichotomies or waves of duties?", *Human Rights Law Review* 2005, 94.

[466] In General Comments nr. 14 en 15 houdt het CESCR er bovendien uitdrukkelijk rekening mee dat door toenemende privatisering veel voorzieningen door private diensten worden aangeboden.

wanneer deze niet voldoende maatregelen hebben genomen om het effectief genot van de door het EVRM gewaarborgde rechten en vrijheden te verzekeren, de zgn. indirecte derdenwerking.[467]

206. De verplichtingen van burgers beperken zich evenwel tot het zich onthouden van handelingen die het grondrecht op wonen van anderen in het gedrag kunnen brengen. Zij zijn niet verplicht positieve handelingen te stellen om het grondrecht op wonen te verwezenlijken, aangezien die opdracht aan de overheid werd toegekend en het bijgevolg de overheid is die tot positieve handelingen is gehouden.[468] De plicht tot het verwezenlijken van andermans grondrechten werd immers via de overheid geïnstitutionaliseerd. Zo werd door de vrederechter te Verviers aan de gemeente de verplichting opgelegd om een geschikt terrein te voorzien voor woonwagenbewoners en niet aan de eigenaar van de bezette grond.[469] En in een geval van huurachterstand stelde de vrederechter te Elsene uitdrukkelijk dat de verhuurders, die privépersonen zijn, niet de rol van het OCMW moeten overnemen en dus niet moeten toelaten dat de huurders een huurachterstand opbouwen of niet afbouwen, waarna de rechter de ontbinding van de huurovereenkomst uitsprak en de uitzetting beval.[470]

HOOFDSTUK 4. TUSSENBESLUIT

207. Het eerste inhoudelijke deel van dit proefschrift vatte aan met een bespreking van (sociale) grondrechten (hoofdstuk 1) en spitste zich vervolgens toe op het grondrecht op wonen. Daarbij werd in de eerste plaats gekeken naar de bronnen van het grondrecht op wonen (hoofdstuk 2) en vervolgens werd het grondrecht op wonen inhoudelijk onderzocht (hoofdstuk 3), waarbij zowel het begrip behoorlijke huisvesting zelf en het toepassingsgebied *ratione personae* als de wijze waarop dit door de overheid gerealiseerd moet worden aan bod kwamen. Deze elementen zullen verder in dit proefschrift gebruikt worden om te omschrijven hoe een stelsel van aanbieden van woningen vorm moet krijgen (deel 3) en om na te gaan of het Vlaamse sociaal huurstelsel aan deze vereisten voldoet (deel 4).

208. Het grondrecht op wonen genereert voor de overheid tal van verplichtingen die er uiteindelijk voor moeten zorgen dat eenieder kan leven in veiligheid, rust en waardigheid. Zoals werd vastgesteld zijn deze verplichtingen zeer divers en hebben ze voor de bevoegde overheid een verschillende intensiteit. Aan bepaalde verplichtingen zal de overheid voldoen door zichzelf te onthouden van het stellen van bepaalde handelingen, voor andere verplichtingen zal van de overheid verwacht worden dat ze actief optreedt. Ook de reikwijdte van de verplichtingen verschilt: sommige verplichtingen gelden ten aanzien van de hele bevolking, andere verplichtingen enkel ten aanzien van een specifieke doelgroep.

209. De Franse Grondwet bevat geen grondrecht op wonen, maar de *Loi Dalo* voert een resultaatsverbintenis in voor de overheid: bepaalde categorieën van woningzoekenden krijgen een

[467] A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 802, nr. 723.
[468] J. FIERENS, "L'article 23 de la Constitution: une arme contre la misère?", *Dr.Q.M.* 1994, 10.
[469] Vred. Verviers 30 juni 2000, *Echos Log.* 2000, afl. 4, 119 met noot L. THOLOMÉ.
[470] Vred. Elsene, 27 april 1994, *T.Vred.* 1997, 122 met noot B. HUBEAU.

recht op een woning en kunnen dit afdwingen ten aanzien van de Staat. In België werd het grondrecht op wonen wel expliciet erkend door de grondwetgever en werd het grondrecht op wonen in de regionale woon- en huisvestingscodes opgenomen als doelstelling, maar zonder dat aan de burger een subjectief recht werd toegekend. Het grondrecht op wonen werd geformuleerd als een opdracht aan de bevoegde overheid en wordt gezien als een inspanningsverbintenis voor de overheid.

Bij een resultaatsverbintenis verbindt de schuldenaar zich ertoe een bepaald resultaat te bereiken. Als dit resultaat niet wordt bereikt, is hij in principe aansprakelijk wegens niet-nakoming (behoudens bewijs van een vreemde oorzaak). Bij een inspanningsverbintenis verbindt de schuldenaar zich ertoe de nodige inspanningen te leveren met het oog op het gewenste (maar niet gegarandeerde) resultaat. De omstandigheid dat het resutlaat niet wordt bereikt, volstaat niet om de aansprakelijkheid van de schuldenaar te doen ontstaan. De schuldeiser moet aantonen dat de schuldenaar niet alle inspanningen heeft geleverd die van een normaal bedachtzaam en voorzichtig persoon konden worden verwacht (*bonus pater familias*).[471]

Woningzoekenden waarvan de prioritaire huisvestingsnood werd vastgesteld, kunnen in Frankrijk volgens de *Loi Dalo* hun grondrecht op wonen afdwingen voor de rechtbank. Wanneer binnen de 3 of 6 maanden (naargelang het departement) na de erkenning als prioritaire woonbehoeftige geen passende huisvesting werd aangeboden, kan de Franse Staat veroordeeld worden tot het ter beschikking stellen van een woning aan de woningzoekende onder verbeurte van een dwangsom. Het niet tijdig aanbieden van een woning aan een prioritaire woonbehoeftige is dus een wanprestatie vanwege de overheid, waaraan een dwangsom kan worden verbonden (die evenwel niet aan de woonbehoeftige wordt toegekend maar aan fonds voor sociale woningbouw). De prioritaire woonbehoeftige heeft daarmee – in theorie – een sterke positie.

Woningzoekende in België kunnen enkel gebruik maken van de in uitvoering van artikel 23, derde lid, 3° Gw. ontwikkelde instrumenten. In zoverre de bevoegde overheid een specifiek recht toekent aan woningzoekenden, kunnen zij daar een beroep op doen. Woningzoekenden kunnen gebruik maken van premies, kunnen zich inschrijven voor een sociale huurwoning, kunnen bepaalde fiscale voordelen genieten,… De woningzoekende van wie het grondrecht op wonen via deze instrumenten niet wordt gerealiseerd, kan enkel in een juridische procdure aanvoeren dat de bevoegde overheid onvoldoende inspanningen heeft geleverd en bijgevolg de inspanningsverbintenis zou hebben geschonden. Daarmee is de positie van de woningzoekende in principe zwakker dan deze in Frankrijk.

(Sociale) grondrechten spelen zich evenwel niet (enkel) af in een theoretisch kader, maar in de realiteit. De concrete instrumenten die werden uitgewerkt in (de drie gewesten van) België kunnen immers in de praktijk een effectiever grondrecht op wonen verwezenlijken dan de Franse resultaatsverbintenis. Zoals zal blijken in het vervolg van dit proefschrift speelt de vormgeving van het sociaal huurstelsel daarbij een zeer belangrijke rol.

[471] W. VAN GERVEN en A. VAN OEVELEN, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2015, 34.

210. Een moeilijkheid bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen ligt echter buiten het beleidsveld wonen. De echte beperking voor een bepaalde doelgroep om het grondrecht op wonen te realiseren is het gebrek aan toegang tot de arbeidsmarkt, zodat deze personen, zelfs gedeeltelijk, hun huisvesting niet kunnen betalen.[472] Net voor deze groep zal het aanbieden van woningen via de overheid essentieel zijn om toch te kunnen genieten van een grondrecht op wonen en bijgevolg ook van een menswaardig leven.

De samenhang met o.m. de toegang tot de arbeidsmarkt, maar ook met bv. de reikwijdte van sociale uitkeringen, maakt duidelijk dat het woonbeleid ingebed moet zijn in en bijgevolg niet los gezien kan worden van het ruimere beleid met betrekking tot de verzorgingsstaat. Ik kom daarom op dat aspect verder terug in het begin van deel 2.

[472] C. LÉVY-VROELANT, "The right to housing in France: still a long way to go from intention to implementation", *Journal of Law an Social Policy* 2015, 108.

DEEL 2 – DE HUISVESTINGSMARKT EN HET WOONBELEID

211. Deel 1 van het onderzoek spitste zich toe op het grondrecht op wonen en onderzocht welke eisen uit dit grondrecht voortvloeien. Er werd vastgesteld dat het grondrecht op wonen een resultaatsgericht grondrecht is: bij de vraag of het grondrecht op wonen effectief verwezenlijkt wordt, moet in de praktijk gekeken worden of de woonomstandigheden van de burgers verbeteren, de meest woonbehoeftigen in het bijzonder. Zo moet volgens het ECSR de verwezenlijkte vooruitgang 'meetbaar' en dus 'controleerbaar' zijn. De overheden beschikken weliswaar over een ruime beleidsvrijheid bij het nemen van maatregelen ter verwezenlijking van de ESC-grondrechten, mede omdat de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen afhankelijk zijn van de lokale context, maar vereist is dat de gekozen methode efficiënt is om uiteindelijk een volledige realisatie van het grondrecht op wonen te bekomen.[473]

212. In dit tweede deel wordt op basis van de vaststellingen uit het eerste deel gekeken hoe overheden het grondrecht op wonen kunnen realiseren. Het optreden van de overheid zal geplaatst worden tegenover het laten spelen van de marktwerking. Vervolgens worden verschillende mogelijke instrumenten van het woonbeleid overlopen op hoofdlijnen om tot slot te komen tot het materieel aanbieden van woningen door of via de overheid (hoofdstuk 2). Ik begin echter in hoofdstuk 1 met de grotere context en bekijk daarvoor enerzijds het woonbeleid als onderdeel van de verzorgingsstaat en anderzijds de verschillende huisvestingsmarkten.

HOOFDSTUK 1. DE VERZORGINGSSTAAT, HET WOONBELEID EN DE HUISVESTINGSMARKT

213. Het woonbeleid vormt één van de vier pijlers van de verzorgingsstaat (naast sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs).[474] De uitwerking van het grondrecht op wonen is dus een onderdeel van het ruimere beleid met betrekking tot de verzorgingsstaat. In het eerste onderdeel van dit hoofdstuk zal daarom in grote lijnen de verhouding tussen de verzorgingsstaat en het woonbeleid worden geschetst. Daarnaast zal ook worden gekeken naar de verschillende types huisvestingsmarkten. De verwezenlijking van het grondrecht op wonen moet zoals gezegd immers steeds in de praktijk worden geëvalueerd, hetgeen inhoudt dat het type huisvestingsmarkt een grote invloed zal hebben op het beleid dat de overheid moet voeren om het grondrecht op wonen effectief te realiseren.

1. HET WOONBELEID BINNEN DE VERZORGINGSSTAAT

1.1. HET CONCEPT VAN DE VERZORGINGSSTAAT

214. Het welvaartsbeleid kan worden gedefinieerd als de verzameling van met elkaar verbonden beleidsvelden waarmee welvaart wordt gecreëerd en verdeeld tussen de overheid, de markt en de samenleving. Het welvaartsbeleid heeft de bedoeling te voorzien in een collectieve bescherming

[473] Zie o.m. *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.3.
[474] Zie ook *infra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.2.

tegen de nadelen van de private markt, in het bijzonder voor huishoudens met een laag inkomen.[475]

215. Niet elk land voert hetzelfde welvaartsbeleid. In de wetenschap werden verschillende modellen uitgewerkt over verzorgings- en welvaartsstaten.[476] Het bekendste en meest gebruikte model is dat van ESPING-ANDERSEN. Ik gebruik zijn model in dit hoofdstuk als vertrekpunt, zonder de bedoeling te hebben dit exhaustief te behandelen. Dit model vormt immers slechts de achtergrond.

216. ESPING-ANDERSEN ziet de verzorgingsstaat als een product van de machtsstructuren en -verhoudingen binnen de samenleving. Op die basis onderscheidt hij drie verzorgingsstaatsregimes (sociaal-democratisch, corporatistisch en liberaal), die leiden tot drie welvaartssystemen (gedecommodificeerd, conservatief en residuair).[477] Het verzorgingsstaatsregime kan worden beschreven als een systeem van socialezekerheidsverdeling dat het gevolg is van de machtsverhouding tussen de overheid, de markt en de samenleving in het voorzien van sociale voorzieningen aan de burgers. Het ontstaan van verschillende types van verzorgingsstaatsregimes is een resultaat van verschillende vormen van klasse-mobilisatie. De verhouding tussen de verschillende klassen in de samenleving vormt de structuur van de verzorgingsstaat. Het regime is een onafhankele variabele, want het berust op de machtsverhoudingen die een welvaartssysteem maken. Het welvaartssysteem is het resultaat van het regime en in die zin de afhankelijke variabele.[478]

217. ESPING-ANDERSEN onderscheidt zoals gezegd drie verschillende verzorgingsstaatsregimes. Daarbij gaat het over een theoretisch model: de meeste landen behoren overwegend tot een bepaald type, maar vertonen ook kenmerken van andere types.[479]

- In het liberale verzorgingsstaatsregime zorgt overwegend de markt voor de verdeling van (sociale) diensten en voorzieningen. Men gaat er van uit dat de markt daar het beste toe in staat is en er daarom geen goede redenen zijn om in te grijpen in de werking van de markt. De overheid zorgt enkel voor een beperkt aantal voorzieningen, gericht op de allerarmsten (vangnetconstructie – residuair systeem).
  De kwaliteit van de overheidsvoorzieningen is redelijk laag: daarmee wil men de huishoudens aansporen zo snel mogelijk terug te keren naar de voorzieningen die worden aangeboden door de markt. De overheid komt dus wel tussen voor diegenen die niet terecht kunnen op de markt, maar wel met als doel hen zo snel mogelijk terug op de markt te krijgen.

[475] A. VENTER, L. MARAIS, J. HOEKSTRA en J. CLOETE, "Reinterpreting South African housing policy through welfare state theory", *Housing, Theory and Society* 2015, 347.
[476] Zie voor een korte beschrijving J. HOEKSTRA en A. REITSMA, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, DUP Science, 2002, 8 e.v.
[477] G. ESPING-ANDERSEN, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990, 248p. Zie ook J. KEMENY, "Theories of power in the three worlds of welfare capitalism", *Journal of European Social Policy* 1995, 89.
[478] J. KEMENY, "Comparative housing and welfare: theorising the relationship", *Journal of Housing and the Built Environment* 2001, 59.
[479] J. HOEKSTRA, "Is there a connection between welfare state regime and dwelling type? An exploratory statistical analysis", *Housing Studies* 2005, 479.

In het liberale verzorgingsstaatsregime is er sprake van dualisme: er bestaat een relatieve gelijkheid onder de ontvangers van de verzorgingsstaatsvoorzieningen tegenover een grote differentiatie tussen de huishoudens op de vrije markt. Het dualisme kan leiden tot stigmatisering van de allerarmsten die aangewezen zijn op het overheidsvangnet.
Voorbeelden van deze regimes zijn de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Australië en Ierland.

- Het corporatistische verzorgingsstaatsregime is gebaseerd op een consensus en samenwerking tussen de sociale partners en de overheid. De corporatistische verzorgingsstaat is het resultaat van een 'politieke ruil' tussen de overheid en de verschillende sociale partners: zij willen de bestaande groepen of zuilen in de samenleving behouden en daartoe worden conservatieve welvaartssystemen opgezet. De sociale dienstverlening verloopt via verschillende stelsels, hetgeen resulteert in gesegmenteerde verzorgingsstaatsvoorzieningen (de sociale voorzieningen werden aanvankelijk geïntroduceerd voor specifieke groepen. Stap voor stap werden deze uitgebreid tot er een algemene dekking was, maar de stelsels bleven gefragmenteerd en zo ook de sociale administratie[480]). Niet alle verzorgingsstaatsvoorzieningen worden door de overheid verstrekt, maar ook de familie en particuliere non-profit organisaties zoals kerken, vakbonden en beroepsverenigingen spelen een belangrijke rol. Het klassieke gezin wordt vaak bevoordeeld bij de toekenning van sociale voordelen.
  Voorbeelden van deze regimes zijn Oostenrijk, Duitsland, Nederland en Italië. Ook België wordt traditioneel ingedeeld bij de corporatistische verzorgingsstaatsregimes.[481]
  BUSCH-GEERTSEMA beschrijft hoe in Duitsland de welzijnsvoorzieningen traditioneel gebaseerd waren op bijdragen en bedoeld waren om de sociale status en levensstandaard te behouden. Er is echter een verschuiving naar een inkomensgerelateerde steun bedoeld als bescherming tegen (extreme) armoede. Duitsland schuift dus weg van het corporatistische verzorgingsstaatsregime naar (gedeeltelijk) een minimaal beschermingsregime van eerder de Angelsaksische liberale verzorgingsstaatsregimes.[482]
- Sociaal-democratische verzorgingsstaatsregimes worden gekenmerkt door sociale voorzieningen op hoog niveau die in principe voor iedereen toegankelijk zijn. Zij worden door de overheid verstrekt. Dit type welvaarsstaatsregime streeft ernaar de verschillen tussen de arbeidersklasse en de middenklasse te verkleinen. Doordat de sociale voorzieningen van goede kwaliteit en ruim toegankelijk zijn, is er sprake van een unitaire samenleving en een sterke mate van decommodificatie. Van de verzorgingsstaat gaat een inkomensverdelend effect uit en de inkomensverschillen zijn eerder laag.[483]
  Voorbeelden van deze regimes zijn traditioneel Zweden en de andere Scandinavische landen.

---

[480] W. MATZNETTER, "Social housing policy in a conservative welfare state: Austria as an example", *Urban Studies* 2002, 268.
[481] J. HOEKSTRA en A. REITSMA, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, DUP Science, 2002, 39.
[482] V. BUSCH-GEERTSEMA, "The changing role of the state in German housing and social policy", *European Journal of Housing Policy* 2004, 306.
[483] J. HOEKSTRA, "Is there a connection between welfare state regime and dwelling type? An exploratory statistical analysis", *Housing Studies* 2005, 477.

Omdat ESPING-ANDERSEN in zijn werk van 1990 de Zuid-Europese landen niet had betrokken (met uitzondering van Italië, dat hij indeelde bij de corporatistische verzorgingsstaatsregimes), voegden verschillende onderzoekers later een vierde type toe: de mediterrane verzorgingsstaatsregimes.[484] Dit regime is verwant aan het liberale regime, doordat de staat enkel een beperkt aantal voorzieningen aanbiedt en er geen traditie is om volledige tewerkstelling na te streven. In tegenstelling tot het liberale regime, worden sociale voorzieningen niet verzekerd door de markt, maar overwegend door het gezin en de ruimere familie. In geval van ziekte, werkloosheid,… wordt hulp en ondersteuning voornamelijk verzekerd binnen de bredere familie, met uitsluiting van de markt en de overheid. Op het vlak van huisvesting wordt bijvoorbeeld vaak tijdelijke of duurzamere huisvesting ter beschikking gesteld door andere familieleden. Voorbeelden van deze regimes zijn Spanje, Portugal en Griekenland.

218. De verschillende wijze waarop de verzorgingsstaatsregimes invulling geven aan de uitbouw van sociale voorzieningen en de verzorgingsstaat creëert volgens ESPING-ANDERSEN gevolgen op o.m. drie vlakken: de mate van decommodificatie, de mate van stratificatie en het arrangement tussen staat, markt en familie.

Decommodificatie is de mate waarin in een kapitalistische maatschappij de welvaart van de burgers onafhankelijk gemaakt wordt van hun positie op de markt in het algemeen en de arbeidsmarkt in het bijzonder. Anders gezegd gaat het over de mogelijkheid om een behoorlijke welvaartsstand aan te houden onafhankelijk van de deelname aan het marktgebeuren (onafhankelijk van de markt en het gezin). Volgens ESPING-ANDERSEN leidt sociaal beleid tot decommodificatie: burgers krijgen een recht op bepaalde diensten of voorzieningen, zodat het mogelijk is om onafhankelijk van hun deelname aan de arbeidsmarkt in het eigen levensonderhoud te voorzien.[485] Vertaald naar huisvesting heeft decommodificatie betrekking op de mate waarin huishoudens kunnen voorzien in hun huisvestingsbehoefte, onafhankelijk van hun inkomen dat ze verwerven op de arbeidsmarkt. Daarbij is de graad van overheidstussenkomst bepalend voor de woonkosten van de huishoudens: de verzorgingsstaat kan optreden via huurprijsregulering en productiesubsidies (invloed op de woonkost) of via subjectsubsidies (invloed op het inkomen van de huishoudens). Aangezien huisvesting een hele hap uit het gezinsbudget neemt, is de decommodificatie van de huisvesting een bepalende stap in de 'totale' mate van decommodificatie die de verzorgingsstaat realiseert.[486] Decommodificatie wordt het meest gerealiseerd in sociaal-democratische verzorgingsstaten en het minste in de liberale verzorgingsstaten.

De mate waarin de verzorgingsstaat sociale voorzieningen verdeelt, heeft gevolgen voor de hiërarchie in de samenleving en bijgevolg voor de mate van stratificatie (gelaagdheid) van de samenleving. Op economisch vlak oefent de verzorgingsstaat invloed uit omdat ze een deel van het nationale inkomen verdeelt onder de bevolking. Maar ook op sociaal vlak is er sprake van

[484] Zie bv. J. HOEKSTRA, "Is there a connection between welfare state regime and dwelling type? An exploratory statistical analysis", *Housing Studies* 2005, 478.
[485] J. HOEKSTRA en A. REITSMA, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, DUP Science, 2002, 31.
[486] A. MURIE, "The social rented sector, housing and the welfare state in the UK", *Housing Studies* 1997, 442.

gelaagdheid, bv. omdat het ontvangen van verzorgingsstaatsvoorzieningen kan leiden tot sociale stigmatisering.[487] Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de woningverdeling: zonder overheidstussenkomst bepaalt het inkomen welke woning iemand kan verwerven (economische gelaagdheid), terwijl in de verzorgingsstaat de overheid kan tussenkomen bij de woningtoewijzing en bepaalde groepen kan bevoordelen, bijvoorbeeld om meer keuze mogelijk te maken voor de laagste inkomens of om de verschillen in klassen te behouden. De gelaagdheid is het minste in sociaal-democratische verzorgingsstaten, aangezien die universeel sociale voorzieningen ter beschikking stellen, terwijl de corporatistische en liberale verzorgingsstaten de gelaagde samenleving behouden of versterken.

Tot slot verschilt het arrangement tussen de staat, de markt en de familie afhankelijk van het type van verzorgingsstaatsregime. Sociale voorzieningen worden niet alleen verstrekt door de overheid, maar ook door de markt en/of de familie. De mate waarin dat gebeurt verschilt bij de verschillende verzorgingsstaatsregimes en werkt sterk door op het vlak van de decommodificatie en gelaagdheid binnen de verzorgingsstaat. HOEKSTRA beschouwt dit zelfs als de determinerende factor voor de mate van decommodificatie en gelaagdheid.[488] Op de markt worden diensten voornamelijk aangeboden op basis van een economische werking met prijzen die stijgen indien het aanbod ontoereikend is, waardoor een lage mate van decommodificatie wordt bereikt: gezinnen met een laag inkomen zullen bij hoge marktprijzen niet of minder een beroep kunnen doen op voorzieningen die via de markt worden aangeboden. Diensten die door de overheid worden aangeboden zorgen in principe wel voor decommodificatie voor de begunstigden ervan omdat de overheid streeft naar prijzen die betaalbaar zijn voor de doelgroep. Naarmate de doelgroep beperkt of ruim wordt gedefinieerd wordt minder of meer decommodificatie bereikt. Tot slot worden – vooral in corporatistische verzorgingsstaten – ook sociale voorzieningen aangeboden door de familie of door de non-profit-sector (ziekenfonds, vakbonden, beroepsverenigingen, welzijnsorganisaties,…). Ook daar verloopt het aanbieden van sociale diensten in principe niet via marktwerking, maar op basis van wederkerigheid tussen de leden van de organisatie. Uiteraard zijn de drie categorieën (overheid, markt, non-profit-sector) geenszins zuivere categorieën: ook op de markt geldt overheidsregulering en in bepaalde gevallen treden de overheid en non-profit-organisaties op de markt, maar deze vaststelling doet geen afbreuk aan de sterke invloed die uitgaat van het arrangement tussen de staat, de markt en de familie op de andere aspecten van de verzorgingsstaatsregimes.

219. In de jaren ’90 van de 20ste eeuw deed zich de omvorming voor van de klassieke verzorgingsstaat naar de actieve verzorgingsstaat.[489] Sociale grondrechten mogen zich immers niet beperken tot symptoombestrijding, maar moeten verder reiken. Doordat de armen worden ‘betaald om niets te doen’, blijven zij arm en worden ze niet gestimuleerd om uit hun positie te

[487] J. HOEKSTRA, “Housing and the Welfare State in the Netherlands: an application of Esping-Andersen’s Typology”, *Housing, Theory and Society* 2003, 60.
[488] J. HOEKSTRA, “Housing and the Welfare State in the Netherlands: an application of Esping-Andersen’s Typology”, *Housing, Theory and Society* 2003, 61.
[489] B. HUBEAU en D. GELDOF, “Het spanningsveld tussen activering en rechtsontwikkeling” in H. BAERT e.a., *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 2003, 149.

geraken. Dit bestendigt de armoedecultuur.[490] Sociale grondrechten moeten daarom middelen aanreiken waarmee de hulpbehoevenden uit hun toestand van hulpbehoevendheid kunnen geraken. Er geldt niet alleen een passief recht op krijgen, maar ook een actief recht om te handelen.[491] Daarom werd de omslag gemaakt van een verzorgingsstaat die 'slechts' passief uitkeringen en tegemoetkomingen verstrekte naar een actieve verzorgingsstaat, waarbij de eigen inbreng van de betrokkene een belangrijke rol speelt.[492] Omdat de klassieke verzorgingsstaat de betrokkenen te veel in onverantwoordelijkheid en passiviteit duwde, moest de sociale zekerheid 'geactiveerd' worden, moesten de uitkeringsgerechtigden 'geresponsabiliseerd' worden en moesten de 'rechten en plichten' herbekeken worden.[493] De overheid voorziet niet langer een onvoorwaardelijke algemene bijstand.[494] Zo wordt niet langer financiële ondersteuning gegeven ter compensatie voor werkloosheid, maar wordt getracht actief te bewerkstelligen dat de werkloze aan werk geraakt door voldoende kansen te creëren.[495] Een zuivere bijstandsfunctie (zoals in de klassieke verzorgingsstaat) werkt sterk deresponsabiliserend en kan daardoor zelfs strijdig met de menselijke waardigheid worden geacht, aangezien men dan geen beroep doet op de verantwoordelijkheid van eenieder binnen zijn mogelijkheden. De actieve verzorgingsstaat staat voor de gelijkheid van kansen en niet voor de gelijkheid van resultaten: de actieve verzorgingsstaat moet eerder voorkomen door (kans)armen de kansen te geven uit hun moeilijke situatie te geraken dan te genezen via compenserende uitkeringen.[496]

De actieve verzorgingsstaat maakt daarbij gebruik van drie technieken: individualisering, voorwaardelijkheid en contractualisering. Daar kwam nadien nog een vierde element bij, m.n. de sanctionering. In de eerste plaats mag de overheid zich niet meer beperken tot het uitkeren van vergoedingen aan diegenen die het moeilijk hebben (als een schadevergoeding voor hun sociale uitsluiting), maar moet zij de sociale uitsluiting proberen voorkomen en – indien men deze niet heeft kunnen voorkomen – zorgen dat deze niet blijft voortduren door de sociale uitkeringen te *individualiseren*. VANDENBROUCKE pleit voor maatwerk, wat betekent dat doelgroepen en doelstellingen zorgvuldig moeten worden geïdentificeerd en dat de ingrepen van het beleid diep gaan en zoveel mogelijk 'op het lijf worden geschreven'. Ten tweede dient de uitkeringsgerechtigde zijn medewerking te verlenen om uit de situatie van sociale uitsluiting te geraken. Hij moet positieve acties ondernemen om de subjectieve rechten die hem zijn toegekend te effectueren.

---

[490] P. CALLEWAERT, M. ELCHARDUS en E. HENS, "De verzorgingsstaat: stevig en gegeerd, maar kwetsbaar. Solidariteit onder druk?", *Samenleving en politiek* 2013, afl. 10, 40.

[491] K. RAES en G. COENE, "Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid" in X. *Welzijnsgids*, Mechelen, Kluwer, losbl., april 2009, p. 14.

[492] F. VANDENBROUCKE, *Toespraak 13 december 1999 over de actieve welvaartstaat*, Amsterdam, http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/T-991213.htm.

[493] D. DUMONT, "Vers un État social 'actif'?", *JT* 2008, 133.

[494] A. VANDEBURIE, "La mise en oeuvre du droit à logement décent (art. 23 de la Constitution): du boulevard de Waterloo à l'hôtel Tagawa, où sont les responsables?" (noot onder Vred. Brussel, 22 oktober 2006), *TBBR* 2008, 490 en N. BERNARD, "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel - le droit au logement et la cour européenne des droit de l'homme", *Rev.trim.dr.h.* 2009, 541.

[495] X. DESJARDINS, "Le logement social au temps du néolibéralisme", *Métropoles* 2008, www.metropoles.revues.org/3022, 9-10.

[496] I. HACHEZ, "Les 'obligations correspondantes' dans l'article 23 de la Constitution" in H. DUMONT, F. OST en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme,* Brussel, Bruylant, 2005, 300-301.

Daarbij worden zijn eigen mogelijkheden aangesproken. Deze responsabilisering vertaalt zich in de *voorwaardelijkheid* van de steun. Ten derde wordt als juridisch instrument van de individualisering en voorwaardelijkheid een beroep gedaan op de techniek van het *contract*: tussen overheid en uitkeringsgerechtigde wordt een overeenkomst gesloten waarin de rechten van de uitkeringsgerechtigde worden vastgelegd, maar waarin tegelijk ook zijn verplichtingen worden opgenomen. Deze verplichtingen hebben betrekking op het engagement van de uitkeringsgerechtigde om initiatieven te nemen om uit de sociale uitsluiting te proberen geraken.[497] Tot slot worden aan het niet-naleven van deze verplichtingen *sancties* gekoppeld, bv. verlies van de uitkering, het opleggen van een administratieve geldboete,...

Van belang is ook te benadrukken dat aan de activering niet enkel een economische invulling moet worden gegeven, maar dat dit ruimer moet worden gezien. Het gaat er niet enkel over om (kans)armen actief te krijgen op de arbeidsmarkt (om voldoende mensen te laten bijdragen aan de sociale zekerheid), maar het gaat er ook – en misschien vooral – over dat maatschappelijke participatie een instrument is voor zelfverwezenlijking. Maatschappelijke participatie versterkt de mens en maakt hem minder kwetsbaar. Bovendien draagt het bij tot gelijke kansen van mensen. De verwezenlijking van sociale grondrechten is – meer dan andere grondrechten – gekoppeld aan maatschappelijke participatie en organisatie.[498] Het is niet voldoende om formele toegang tot sociale grondrechten te voorzien ('administratieve en procedurele gelijkheid' waarbij de effectieve opname van die grondrechten dan het terrein is van de eigen verantwoordelijkheid[499]); er moet ook 'materiële gelijkheid' zijn. Activering met het oog op maatschappelijke participatie stimuleert zelfrealisatie en deze zelfrealisatie creëert de vereiste materiële gelijkheid.[500]

220. In de rechtsleer wordt gewaarschuwd voor een verkeerde invulling van de principes van de actieve verzorgingsstaat. De nadruk mag niet te veel gelegd worden op de zogenaamde 'beginselen van behoorlijk burgerschap', waardoor de verplichtingen van de overheid te veel naar de achtergrond zouden worden verschoven.[501] Het gevaar bestaat dat de lat voor de hulpbehoevende te hoog wordt gelegd, waardoor hij niet aan de gestelde voorwaarden kan voldoen en waardoor hij zijn steun verliest. Door het koppelen van sancties aan de opgelegde voorwaarden dreigen de

---

[497] A. MECHELYNCK, "Activer l'individu sans l'écraser: une utopie? Réflexions à partir des expériences flamandes de l'inburgering en du Wooncode", *RIEJ* 2013, 233-234. Voor Duitsland beschrijft BUSCH-GEERTSEMA hoe tegenover steunverlening tegenprestaties van de begunstigde worden verwacht (van *fördern* (bevorderen) naar *fordern* (opvorderen): V. BUSCH-GEERTSEMA, "The changing role of the state in German housing and social policy", *European Journal of Housing Policy* 2004, 309-311.

[498] K. RAES en G. COENE, "Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid" in X. *Welzijnsgids*, Mechelen, Kluwer, losbl., april 2009, 8.

[499] N. BERNARD en B. HUBEAU, "De armoede en de sociaal-economische grondrechten: over de effectiviteit van het recht op behoorlijke huisvesting" in D. DIERCKX, N. VAN HERCK en J. VRANKEN (eds.), *Armoede in België*, Leuven/Den Haag, Acco, 204.

[500] Zie ook F. VANDENBROUCKE, *Toespraak 13 december 1999 over de actieve welvaartstaat*, Amsterdam, http://oud.frankvandenbroucke.be/html/soc/T-991213.htm.

[501] B. HUBEAU, "Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Tien megatrends in (de juridische invulling van) het welzijnswerk en hun gevolgen voor de welzijnsgebruikers" in K. DE BOYSER, C. DEWILDE, D. DIERCKX (eds.), *Naar het middelpunt van de marge: reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en -beleid. Liber Amicorum Jan Vranken*, Acco, Leuven, 2009, 95.

meest kwetsbaren als eerste gesanctioneerd te worden.[502, 503] Het risico is dat daardoor in sommige gevallen de doelgroep wordt 'uitgesloten' in plaats van 'ingesloten'.[504] Voldoende begeleiding van de betrokkene is dus noodzakelijk. Er wordt ook gevreesd dat de genoemde individualisering kan leiden tot willekeur bij de toekenning van sociale voordelen. De begeleidende ambtenaar moet immers oordelen of de betrokkene voldoende actief zijn verplichtingen nakomt en er is niet gegarandeerd dat elke ambtenaar dit gelijk interpreteert. Tot slot worden ook bij de contractualisering vragen gesteld: in welke mate is er bij de hulpbehoevende sprake van een echte vrije instemming bij de ondertekening van het contract? De keuze voor een contract wordt als misplaatst gezien omwille van het grote onevenwicht tussen de sterke overheid en de kansarme, die helemaal geen keuze heeft. Globaal genomen wordt gevreesd dat de actieve verzorgingsstaat er toe kan leiden dat (kans)armen worden gestraft omdat ze (kans)arm zijn.

De actieve verzorgingsstaat biedt echter ook zeker kansen. De betrokkene wordt gestimuleerd om zelf zijn lot in eigen handen te nemen. Op voorwaarde dat er voldoende begeleiding is en dat hem niets onrealistisch wordt opgelegd, kan dit een emancipatorisch effect hebben. Terwijl de klassieke verzorgingsstaat een uitkering verschafte als financiële compensatie voor de sociale uitsluiting[505], tracht men in de actieve verzorgingsstaat een kader uit te bouwen waarbinnen de betrokkene wordt gestimuleerd om initiatieven te nemen om zijn eigen autonomie te herverkrijgen en – via de contractualisering – krijgt hij inspraak in hoe hij zijn situatie kan/moet verbeteren.[506] Het gevaar van de actieve verzorgingsstaat zit dus niet zozeer in de principes zelf van individualisering en contractualisering, maar in het risico dat men deze principes niet voldoende of niet correct toepast.

221. De omvorming van de klassieke verzorgingsstaat naar de actieve verzorgingsstaat kwam ook tot uiting bij de opname van de ESC-grondrechten in artikel 23 Gw. Artikel 23 Gw. bevat een bepaling dat de uitoefening van economische, sociale en culturele grondrechten kan worden gekoppeld aan "*de overeenkomstige plichten*".[507] De grondwetgever heeft de burgers niet in een passieve rol willen dwingen of tot een passieve houding willen aanzetten, maar hij wilde daarentegen bevestigen dat wie rechten heeft, ook plichten heeft. De opname van de verwijzing naar de overeenkomstige plichten hing volgens de grondwetgever ook samen met de grenzen aan de verzorgingsstaat.[508]

Een belangrijke aanwijzing over hoe deze overeenkomstige plichten concreet ingevuld moeten worden door de regelgever is terug te vinden in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: *"Aan*

[502] D. DUMONT, "Vers un État social 'actif'?", *JT* 2008, 135.
[503] Over de vraag of de sanctionerende elementen in de verzorgingsstaat niet te ver zijn doorgeschoten, zie G. VONK, "Repressieve verzorgingsstaat", *NJB* 2014, 95-102.
[504] B. HUBEAU, "Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Tien megatrends in (de juridische invulling van) het welzijnswerk en hun gevolgen voor de welzijnsgebruikers" in K. DE BOYSER, C. DEWILDE, D. DIERCKX (eds.), *Naar het middelpunt van de marge: reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en -beleid. Liber Amicorum Jan Vranken*, Acco, Leuven, 2009, 99.
[505] Zie ook B. HUBEAU en D. GELDOF, "Het spanningsveld tussen activering en rechtsontwikkeling" in H. BAERT e.a., *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 2003, 149.
[506] D. DUMONT, "Vers un État social 'actif'?", *JT* 2008, 137.
[507] Zie ook *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.4.
[508] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 10.

de burgers die de in artikel 23 van de Grondwet vermelde economische, sociale en culturele rechten genieten, kunnen dus verplichtingen worden opgelegd om toegang te verkrijgen tot die rechten. Het woord « daartoe », aan het begin van dat tweede lid, geeft niettemin aan dat die verplichtingen moeten zijn verbonden met de algemene doelstelling die is ingeschreven in het eerste lid van artikel 23, namelijk eenieder in staat te stellen een menswaardig leven te leiden door het genot van de rechten die zijn opgesomd in het derde lid van hetzelfde artikel. Die verplichtingen moeten de personen aan wie zij worden opgelegd, in staat stellen bij te dragen tot de effectieve verwezenlijking van die doelstelling voor henzelf, alsook voor de andere personen die de in artikel 23 opgesomde rechten genieten, en moeten evenredig zijn met de aldus bepaalde doelstelling."[509] Hier zijn duidelijk de principes van de actieve verzorgingsstaat terug te vinden: de hulpbehoevende moet ondersteund worden om hem in staat te stellen een menswaardig leven te leiden, maar daarbij kunnen hem een aantal verplichtingen opgelegd worden. Deze verplichtingen moeten echter in rechtstreeks verband staan met de verwezenlijking van het doel een menswaardig leven te kunnen leiden. De plichten die aan de hulpbehoevende kunnen worden opgelegd, moeten hem versterken en emanciperen[510], m.a.w. zij moeten er toe strekken dat hij uit de hulpbehoevende positie geraakt. Het is niet enkel vereist dat de verplichtingen kaderen in het algemeen belang, zij moeten daarentegen doelgericht zijn, d.i. bijdragen aan de emancipatie van de betrokkene. Het opleggen van verplichtingen die niet bijdragen aan de emancipatie van de betrokkene zal de Grondwet schenden.

1.2. De verzorgingsstaat en het woonbeleid

222. Huisvesting kan m.i. gezien worden als één van de vier pijlers van de verzorgingsstaat (naast sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs).[511] De na-oorlogse verzorgingsstaat is volgens Kemeny zelfs ontstaan vanuit het massale woningtekort veroorzaakt door drie decennia van lage woningproductie door de Grote Depressie.[512] Bij het toepassen van het model van de verzorgingsstaat op het woonbeleid, rijzen dezelfde vragen als bij de andere pijlers van de verzorgingsstaat: het gaat over de wijze waarop middelen worden verzameld en hoe die terug worden verdeeld: wie draagt bij en welke risico's worden gedekt? In een ruim model, dat eerder aansluit bij het model van de sociaal-democratische verzorgingsstaatsregimes, zou iedereen bijdragen en ook iedereen van de sociale huisvestingsdiensten gebruik kunnen maken (een ruime publieke huisvesting). In een beperkt model, dat eerder aansluit bij het model van de liberale verzorgingsstaatsregimes, zijn de bijdragen beperkter, maar eveneens de toegang tot de sociale huisvestingsdiensten (een strikte publieke huisvesting).

---

[509] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.33.2, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 43, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.

[510] Zie ook de betekenis van het Franse *émanciper*: zich vrijmaken van een afhankelijke positie.

[511] Hierover bestaat echter geen unanimiteit in de wetenschappelijke literatuur. Het feit dat de huisvesting op bepaalde vlakken afwijkt van de andere pijlers van de verzorgingsstaat (zie ook het volgende randnummer), brengt sommigen ertoe te stellen dat de huisvesting buiten de verzorgingsstaat valt. Aangezien dit verder niet relevant is voor mijn onderzoek, ga ik hier niet dieper op in. (Voor meer achtergrond kan verwezen worden naar J. HOEKSTRA en A. REITSMA, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, DUP Science, 2002, 26 e.v. en de verwijzingen aldaar.)

[512] J. KEMENY, "Comparative housing and welfare: theorising the relationship", *Journal of Housing and the Built Environment* 2001, 53-54.

223. Toch kan de algemene leer over de verzorgingsstaat niet zonder meer toegepast worden op het woonbeleid en verschilt huisvesting in belangrijke mate van de andere pijlers: terwijl deze drie andere domeinen gemeenschappelijke kenmerken hebben, zijn deze kenmerken vaak niet van toepassing op huisvesting.[513] TORGERSEN verwijst naar de duidelijke standaarden, deels vastgesteld op basis van behoeftigheid, die bepalen of de betrokken diensten verantwoordelijk zijn en wat ze moeten ondernemen. Indien die standaarden niet gevolgd worden, kunnen juridische stappen ondernomen worden om ze af te dwingen. De tussenkomsten door de instellingen van de verzorgingsstaat worden onmiddellijk en zonder vertraging verstrekt (er zijn geen wachtlijsten voor pensioenen of bij onderwijs, wel bij bepaalde zorginstellingen). De tussenkomsten worden verstrekt door professionele instanties. Huisvesting voldoet niet steeds aan deze kenmerken: er bestaan wel standaarden, maar die zijn niet zo eenduidig (wanneer is iemand woonbehoeftig?). Behalve voor noodgevallen is er ook geen onmiddellijke tussenkomst (er zijn bijna in alle landen aanzienlijke wachtlijsten in de sociale huisvesting) en de tussenkomst gebeurt veel minder door professionele instellingen, aangezien veel meer aan de markt wordt overgelaten.

Dat laatste wordt ook door KEMENY vastgesteld: huisvesting wordt zelden beschouwd als iets wat door de overheid moet worden voorzien. De drie andere pijlers worden bijna altijd voorzien door de overheid (al komt daar nu ook meer en meer verandering in) en betaald vanuit de globale belastingsinkomsten. Bij huisvesting is dat niet zo.[514] Zowel (neo-)liberale als sociaal-democratische regeringen zien de markt als de primaire speler in het verstrekken en toewijzen van huisvesting. Overheidstussenkomst is er op gericht om excessen of marktfalen bij te sturen, maar nooit om de overheersende rol van de markt aan te pakken. Voor zover er (in meerdere of mindere mate) huisvesting wordt voorzien door de centrale of lokale overheid, is dit bijna altijd voor een minderheid en bovendien tegen een prijs die meer kostendekkend is dan in geval van bijvoorbeeld onderwijs of gezondheidszorg. Deze marktgerichte aanpak wordt door de financiële crisis echter sterk in vraag gesteld.[515, 516]

De ambigue positie van huisvesting binnen de verzorgingsstaat, leidde ertoe dat huisvesting "*the wobbly pillar under the welfare state*" wordt genoemd.[517]

224. Het algemene verzorgingsstaatsmodel van ESPING-ANDERSEN wordt door HOEKSTRA toegepast op huisvesting.[518] Daarbij bekijkt hij enerzijds de traditionele elementen van de

[513] U. TORGERSEN, "Housing: the wobbly pillar under the welfare state", *Scandinavian Housing and Planning Research* 1987, speciaal nummer Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era, 117.
[514] J. KEMENY, "Comparative housing and welfare: theorising the relationship", *Journal of Housing and the Built Environment* 2001, 54 en H. PAWSON en D. WATKINS, "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 153.
[515] P. KENNA, "Can housing rights be applied to modern housing systems?", *International Journal of Law in the Built Environment* 2010, 103.
[516] Zie ook *infra*, deel 2, hoofdstuk 2, 1.
[517] U. TORGERSEN, "Housing: the wobbly pillar under the welfare state", *Scandinavian Housing and Planning Research* 1987, speciaal nummer Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era, 116-126.
[518] J. HOEKSTRA, "Housing and the Welfare State in the Netherlands: an application of Esping-Andersen's Typology", *Housing, Theory and Society* 2003, 66 e.v. en A. VENTER, L. MARAIS, J. HOEKSTRA en J. CLOETE, "Reinterpreting South African housing policy through welfare state theory", *Housing, Theory and Society* 2015, 352.

verzorgingsstaatstypes (de mate van decommodificatie en stratificatie en het arrangement tussen de staat, de markt en de familie) en anderzijds specifieke elementen van het woonbeleid (de mate van overheidsregulering, de doelstellingen van het woonbeleid, de subsidiëring, de prijsbepaling en eventuele prijsregulering, de verdeling van woningen en de organisatie van de woningvoorziening).

- In liberale huisvestingsregimes wordt de verdeling van woningen in principe aan de markt overgelaten. Overheidsinterventie zou immers tot een verstoring van de marktwerking leiden en een groot en bureaucratisch apparaat creëren. Overheidsinterventies zijn weliswaar mogelijk, maar moeten bedoeld zijn om de marktwerking te verbeteren. De markt is dus de belangrijkste speler, terwijl de overheid een beperkte rol heeft, gericht op het verbeteren van de marktwerking en het opvangen van diegenen die uit de boot vallen (vangnetfunctie).
  Zowel op het centrale als het lokale niveau is er slechts beperkte regulering. Het woonbeleid is dus enkel gericht op de meest woonbehoeftigen, terwijl de markt instaat voor de huisvesting van alle andere huishoudens. De subsidiëring is bijgevolg eveneens toegespitst op de beperkte groep van meest woonbehoeftigen (voornamelijk via subjectsubsidiëring, aan de hand van strikte inkomensgrenzen). De markt bepaalt de woning- en huurprijzen, behalve voor de beperkte publieke sector. Hetzelfde geldt voor de verdeling van de woonvoorraad en de productie van nieuwe woningen.
- Het corporatistische huisvestingsregime streeft ernaar marktwerking en sociale rechtvaardigheid zoveel mogelijk met elkaar te verenigen. Met behulp van een vaak uitgebreid stelsel van kleine interventies probeert de overheid de markt bij te sturen, wat tot gevolg heeft dat het woonbeleid een probleemoplossend en incidenteel karakter heeft. Verder wordt veel belang gehecht aan de zelfredzaamheid en het eigen initiatief van de individuele huishoudens. Overheidsoptreden is daarom vooral indirect van aard: het probeert de omstandigheden te creëren waarbinnen de huishoudens zelf hun woonbehoeften kunnen vervullen. De overheid vervult dus een belangrijke rol, maar tegelijk wordt ook een belangrijke rol vervuld door de markt en de huishoudens en non-profit-sector.
  Het woonbeleid reguleert bepaalde aspecten van de woning- en huurmarkt, vooral ingegeven vanuit specifieke problemen, en is er op gericht de bestaande klassen te behouden (stratificatie), het traditioneel gezin te bevoordelen en de randvoorwaarden te creëren waarbinnen de huishoudens zelf kunnen optreden. De subsidiëring is gesegmenteerd (toegespitst op bepaalde groepen) en er is beperkte huurprijsreglementering om de marktprijzen bij te sturen. Op het vlak van de verdeling van de woningvoorraad en de productie van nieuwe woningen neemt de overheid een actievere rol op dan in liberale huisvestingsregimes: bepaalde groepen worden bevoordeeld bij de woningtoewijzing (bv. grote gezinnen) en er is een strikte ruimtelijke planning. Nieuwe woningen worden vooral door de huishoudens zelf en door kleinere ondernemingen gebouwd.
- In sociaal-democratische huisvestingsregimes ligt het zwaartepunt van het woonbeleid bij de overheid, die voor grote delen van de bevolking goede en betaalbare huisvesting verzorgt, waardoor er een hoge mate van decommodificatie en relatief weinig stratificatie is. Om dit te

bekomen heeft de overheid verregaande bevoegdheden binnen het woonbeleid en stuurt ze dit woonbeleid rechtstreeks aan.
De overheid komt tussen met grootschalige subsidiëring, zowel object- als subjectsubsidies. De woning- en huurprijzen worden gereguleerd door de overheid en de toewijzing van woningen verloopt binnen een gereglementeerd kader op basis van behoefte. De overheid neemt ook het initiatief voor de bouw van nieuwe woningen.

225. De verschuiving van het beleid binnen de verzorgingsstaat heeft ook gevolgen voor het woonbeleid. In de meeste landen is de verhouding tussen de overheid en de burger gewijzigd van een stilzwijgende afspraak van deelnemen aan en beschermd zijn door de verzorgingsstaat (het zgn. sociaal contract), naar een systeem gebaseerd op individualisering van verantwoordelijkheid, gekoppeld aan een verstrenging van het zekerheidsnet.[519] De verzorgingsstaat was traditioneel nationaal georganiseerd met een collectieve bescherming, aangeboden door de staat zelf en haar partners. Zij voorzag bijna universele bescherming en de mogelijkheid tot sociale stijging. De nieuwe (neo-liberale) verzorgingsstaat is daarentegen gericht op bepaalde doelgroepen die het 'verdienen' (de *deserving poor* – diegenen die geen schuld treft aan hun behartenswaardige situatie) en biedt (kapitalistische) strategieën aan voor diegenen die zelf verantwoordelijkheid opnemen: er wordt zoals gezegd een kader aangeboden waarbinnen de betrokkene zelf initiatieven moet nemen (bv. het verstrekken van sociale leningen zodat ook minder begoeden eigenaar kunnen worden van een woning). Het is in zo'n maatschappelijke context dat de roep naar een afdwingbaar grondrecht op wonen ontstaat: elk individu is dan zelf verantwoordelijk voor zijn huisvesting en bij problemen kan hij het steeds in rechte afdwingen.

226. Zo wordt in Frankrijk de *Loi Dalo* gezien als zowel een gevolg als de drijvende kracht achter deze ontwikkeling: de wet veronderstelt dat woonbehoeftigen zelf initiatief nemen en hun rechten afdwingen, wat enkel kan door de sterksten die hun weg weten te vinden in de verschillende procedures, al dan niet ondersteund door het bepaalde organisaties. Door de *Loi Dalo* worden weliswaar mensen effectief geholpen in hun huisvestingsbehoeften, maar omdat het initiatief bij de woonbehoeftige wordt gelegd, creëert de wet ook uitsluiting.[520]

In Duitsland werd dan weer de regeling inzake het *Wohngeld* (huurtoelage) hervormd. De overheid zal enkel nog tussenkomen indien de huurprijs als gepast wordt beoordeeld. Huishoudens die boven de maximale huurprijs huren zullen ofwel moeten verhuizen naar een woning met een lagere huurprijs ofwel hun huurtoelage verliezen.[521] De maatregel zal dus de druk op het goedkope huursegment verder vergroten, maar past in de ontwikkeling dat enkel steun wordt verleend aan diegenen die het verdienen.

[519] C. LÉVY-VROELANT, "The right to housing in France: still a long way to go from intention to implementation", *Journal of Law an Social Policy* 2015, 106.
[520] N. HOUARD en C. LÉVY-VROELANT, "The (enforceable) right to housing: a paradoxical French passion", *International Journal of Housing Policy* 2013, 211.
[521] V. BUSCH-GEERTSEMA, "The changing role of the state in German housing and social policy", *European Journal of Housing Policy* 2004, 309.

227. De klemtoon binnen de verzorgingsstaat op responsabilisering en individualisering wijzigde ook de rol van de overheid van een houding waarbij de staat in het woonbeleid een beslissende en uitvoerende rol speelt naar een houding waarbij de staat optreedt als facilitator (de *steering state* of *enabling state*). De overheid is niet langer de verstrekker maar begeleider (van *provider* naar *facilitator*), met een sterke afbouw van publieke huisvesting en een versterkt beroep op de werking van de markt tot gevolg. Het doel is dat gedecommodificeerde en bureaucratische overheidsvoorzieningen worden vervangen door een meer efficiënte marktwerking, ook op het vlak van het verstrekken van huisvesting aan woonbehoeftigen.[522] Als voorbeeld kan verwezen worden naar de invoering van tijdelijke sociale huurcontracten: enkel diegenen die niet op de markt terecht kunnen en enkel zolang zij daar niet op terecht kunnen, komen in aanmerking voor een sociale huurwoning.[523] De overgang naar de eigen verantwoordelijkheid om huisvesting te vinden via de markt heeft ook geleid tot een belangrijke klemtoon op eigenaarswoningen als beste optie: deze vorm van wonen werd centraal gezet in het woonbeleid van de meeste landen. Hoewel dit gunstige gevolgen had voor een groot deel van de bevolking, vloeien er ook negatieve gevolgen uit voort: (i) het leidde tot minder middelen voor publieke of sociale huisvesting, hetgeen de armsten treft; (ii) de armsten zijn niet altijd goed geholpen op de eigenaarsmarkt. Het was bedoeld om hen eigen welvaart te doen opbouwen, maar het maakte hen kwetsbaar voor economische en financiële wijzigingen; (iii) de ondersteuning van eigenaars als een instrument om vermogen op te bouwen, dat kan opgenomen worden tijdens het pensioen, kan leiden tot een beleid dat de pensioenen verlaagt, hetgeen opnieuw de armsten die geen eigen woning hebben kunnen verwerven, treft.[524]

228. Hoewel België op basis van het globale sociale beleid wordt ingedeeld bij de corporatistische verzorgingsstaatsregimes, sluit het op het vlak van het woonbeleid eerder aan bij de liberale regimes. Men gaat er vanuit dat de markt het beste in staat is om te zorgen voor de huisvesting van de meeste huishoudens, terwijl de toegang tot de sociale huisvesting is beperkt via inkomensgrenzen in functie van een vangnetmodel en de kleine sociale huursector wordt afgeschermd van de private huursector, die door de overheid wel streng gereguleerd wordt. Huisvesting staat bijvoorbeeld ver af van de ziekteverzekering die geen basisverzekering voor de allerarmsten is, maar een goede ziekteverzekering voor iedereen, arm en rijk.[525] Op het vlak van de eigendomssector vertoont België wel een aantal corporatistische kenmerken, doordat eigen woningbezit sterk wordt ondersteund via fiscale voordelen en tot in de jaren '80 van de 20ste eeuw ook met premies, hetgeen geleid heeft tot een hoog aandeel eigenaar-bewoners. De Belgische huursector daarentegen vertoont duidelijke liberale kenmerken, gelet op het kleine aandeel van de sociale huurmarkt en de beperkte regulering op de private huurmarkt (zowel in Nederland,

[522] A. BLESSING, "Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing", *Housing Studies* 2016, 149 e.v.
[523] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Ending security of tenure for social renters: transitioning to 'ambulant service' social housing?", *Housing Studies* 2014, 611.
[524] R. ROLNIK, "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context" *UN Doc* A/HRC/10/7, p. 13, nr. 35.
[525] P. CALLEWAERT, M. ELCHARDUS en E. HENS, "De verzorgingsstaat: stevig en gegeerd, maar kwetsbaar. Solidariteit onder druk?", *Samenleving en politiek* 2013, afl. 10, 40.

Frankrijk als Duitsland is de private huurmarkt veel strikter gereglementeerd).[526] België sluit ook aan bij de duale huurmarkt in de typologie van KEMENY.[527]

Het woonbeleid in België wijkt dus af van het globale sociaal beleid door zijn meer liberale invulling. De verschuiving gaat nog steeds verder (zie bv. de invoering van tijdelijke sociale huurcontracten in de drie gewesten), maar verloopt traag omwille van het conservatisme in het beleid: er is geen sprake van een uitgebreide beleidsvisie, maar het beleid heeft veel meer een incrementeel en probleemoplossend karakter, waardoor structurele beleidswijzigingen veel moeilijker door te voeren zijn. In het Vlaamse Gewest werd bijvoorbeeld al in 1994 door de Vlaamse Wooncode-Commissie voorgesteld om een planmatig beleid te voeren door tienjaarlijks een Vlaams Woonplan op te stellen. Dat plan zou de continuïteit van het woonbeleid moeten waarborgen en de krachtlijnen en prioriteiten ervan weergeven.[528] Het Woonplan werd echter niet ingeschreven in de Vlaamse Wooncode. Ook nadien kwam dit idee terug en werd een woonbeleidsplan voorop gesteld dat een visie op het woonbeleid moet uitwerken op middellange (2020) en lange termijn (2050). Dit woonbeleidsplan werd reeds aangekondigd in de Beleidsnota Wonen 2009-2014[529] en eind 2016 werd er in de Vlaamse Wooncode een decretale basis voor gecreëerd.[530] Op 23 maart 2018 keurde de Vlaamse Regering een eerder algemeen Woonbeleidsplan Vlaanderen goed.[531] Fundamentele wijzigingen van beleid of instellingen zijn moeilijk te bereiken, zeker moeilijker dan in gecentraliseerde, meerderheidsdemocratieën met versnipperde belangenorganisaties zoals bijvoorbeeld in Frankrijk.[532] Het conservatisme in het beleid is terug te voeren op de corporatistische verzorgingsstaat die gericht is op het behoud van bestaande waarden en structuren.

2. DE HUISVESTINGSMARKT

229. De huisvestingsmarkt functioneert niet in een vacuum en het is daarom belangrijk om het woonbeleid te bekijken in de context van de huisvestingsmarkt. Huisvesting is bovendien een product van meer dan het huisvestingsbeleid alleen.[533] Zo hangt de aard en de rol van de sociale huisvesting niet enkel samen met de wijze waarop de sociale huisvesting is georganiseerd, maar ook met de aard en de rol van andere segmenten van de woningmarkt: de private huurmarkt en de eigenaarsmarkt. De bereidheid van private investeerders om te investeren in de private huurmarkt hangt bijvoorbeeld samen met economische ontwikkelingen, los van het huisvestingsbeleid: zo maken de huidige lage intresten investeren in de private huurmarkt momenteel aantrekkelijk.

---

[526] J. HOEKSTRA en A. REITSMA, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, DUP Science, 2002, 136.

[527] Zie *infra*, deel 2, hoofstuk 1, 2.

[528] VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 60.

[529] *Parl.St.* Vl.Parl., 2009-2010, nr. 212/1, 23.

[530] Artikel 4*bis*, ingevoegd door artikel 8 van het decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 13 december 2016.

[531] VR 2018 2303 DOC.0274/2BIS.

[532] W. MATZNETTER, "Social housing policy in a conservative welfare state: Austria as an example", *Urban Studies* 2002, 279. Zie ook J. HOEKSTRA en A. REITSMA, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, Volkshuisvestingsbeleid en Woningmarkt 33, Delft, DUP Science, 2002, 138.

[533] A. MURIE, "The social rented sector, housing and the welfare state in the UK", *Housing Studies* 1997, 438.

230. De ontwikkeling van het huisvestings- en woonbeleid in de verschillende landen van West- en Noord-Europa verloopt grotendeels gelijk. De eerste huisvestingsmaatregelen vertrokken in de loop van de 19de eeuw vanuit een sociale bekommernis van werkgevers en caritatieve instellingen om de huisvestingsomstandigheden van de werkende klasse te verbeteren. Bij het begin van de 20ste eeuw ontwikkelde er zich in de meerderheid van deze landen een nationaal huisvestingsbeleid, dat de bestaande (private) initiatieven overnam, voornamelijk op het vlak van krotopruiming en in bepaalde mate ook op het vlak van huurprijsreglementering. De sociale huisvesting ontstond als een instrument om huisvesting te voorzien aan de bewoners van de opgeruimde krotten.[534]

231. Na de Tweede Wereldoorlog werd men geconfronteerd met aanzienlijke woningtekorten, reeds daterende van voor de Tweede Wereldoorlog, maar door de vernielingen ervan nog ernstiger gemaakt, waardoor het overheidsbeleid gericht was op de massale productie van nieuwe woningen. Het woonbeleid maakte deel uit van het globale beleid met betrekking tot de verzorgingsstaat en van het economisch beleid om de economie aan te zwengelen en de werkloosheid te bestrijden.[535]

Nadat in de 19de eeuw de private huurmarkt de meest geschikte vorm van huisvesting werd geacht om in tijden van industrialisatie voldoende huisvesting te voorzien voor de groeiende arbeiderspopulatie, werd na de Tweede Wereldoorlog in de meeste landen de massa-productie van publieke woningen als meest te verkiezen gezien. Zo werd in Duitsland in 1950 het *Erstes Wohnungsbaugesetz* uitgevaardigd, op basis waarvan massaal publieke en publiek gesubsidieerde huurwoningen gebouwd werden. Nadien volgde in 1956 het *Zweites Wohnungsbaugesetz*. Het grootste deel van de nieuwe woningen werd verwezenlijkt door non-profit huisvestingsorganisaties, hoewel de subsidiemiddelen niet exclusief op hen gericht waren.[536] De subsidies werden ter beschikking gesteld om een onmiddellijke uitbreiding van het woningaanbod te veroorzaken en deze subsidies waren niet enkel gericht op lage inkomens, maar ook op middeninkomens.[537] Ook in Nederland was de sociale huisvestingssector een belangrijk wapen in de strijd tegen de woningtekorten na de Tweede Wereldoorlog.[538] Er werden massaal objectsubsidies verschaft en er was dus aanzienlijke overheidssturing. De nood om snel en veel te

[534] J. HOEKSTRA en A. REITSMA, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, DUP Science, 2002, 17. Voor Ierland, zie de uitvoerige schets bij M. NORRIS, "Path dependence and critical junctures in Irish rental policy: from dualist to unitary rental markets?", *Housing Studies* 2014, 619.

[535] K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA, "Introduction" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 1.

[536] O. LERBS, "Germany's rental property sector: a cornerstone of housing market resilience?", *Housing Finance International* 2014, 39.

[537] V. DORN, "Changes in the social rented sector in Germany", *Housing Studies* 1997, 463.

[538] G. VAN BORTEL en M. ELSINGA, "A network perspective on the organization of social housing in the Netherlands: the case of urban renewal in The Hague", *Housing, Theory and Society* 2007, 32.

bouwen, zorgde ervoor dat de klemtoon op de sociale huisvestingssector kwam te liggen. De sector groeide daardoor tot in 1989.[539]

Terwijl in de meerderheid van de landen gekozen werd voor grootschalige bouwprogramma's van sociale (huur)woningen, richtte de Belgische overheid zich al voor de Tweede Wereldoorlog voornamelijk op de bouw van privé-woningen.[540] De katholieke zuil verzette zich tegen grote concentraties van arbeiders in de steden en promootte actief de gezinswaarden en buurtcohesie door eigendomsverwerving te stimuleren in landelijke gemeenten. Na de Tweede Wereldoorlog werd dit beleid verder gezet. De Wet De Taeye van 29 mei 1948 voerde een premie in voor de bouw van bescheiden woningen door private eigenaars. In de 20 jaar die volgden, werden 400.000 premies volgens de Wet De Taeye toegekend. Deze premies, een vrije ruimtelijke planning en een Keynesiaanse politiek resulteerde in een zeer verspreide Vlaamse/Belgische huisvesting (*sprawl*). Sociale huisvesting – in vele andere landen het overheersende beeld – werd nooit doorslaggevend in het Belgische en Vlaamse woonbeleid.[541] Wat dat betreft vertoont België een aantal gelijkenissen met de mediterrane verzorgingsstaten: enerzijds een woonbeleid van de overheid dat sterk eigen woningbezit stimuleert door financiële voordelen toe te kennen aan eigenaars en door onvoldoende sociale huisvesting te voorzien, anderzijds wordt eigen woningbezit gezien als de veiligste vorm van wonen en worden binnen de familie vaak middelen ter beschikking gesteld.[542] Een gelijkaardige evolutie ontwikkelde zich in Ierland, waar het beleid zich eveneens richtte op de eigendomsmarkt.[543]

232. In de jaren '70 van de 20ste eeuw waren de grootste woningtekorten weggewerkt. Tegelijk was het concept van de verzorgingsstaat gewijzigd, wat leidde tot wijzigingen in het woonbeleid. De grootschalige interventie van de overheid op de woningmarkt werd in vraag gesteld, waardoor de rol van de overheid evolueerde van een uitvoerder naar een facilitator (i.e. het reguleren van de woningmarkt).[544] Hoewel er grote verschillen zijn tussen de verschillende West- en Noord-Europese landen, zijn wel een aantal gemeenschappelijke tendensen vast te stellen: de verminderde invloed van de (centrale) overheid in regulering en subsidiëring en de versterkte positie van de markt. Meer concreet zijn deze trends zichtbaar op volgende vlakken:

- De ondersteuning van eigendomsverwerving, ook voor lagere inkomensgroepen.

[539] P. BOELHOUWER, "Maturation of the Dutch social housing model and perspectives for the future" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 243.
[540] P. DE DECKER, "Facets of housing and housing policy in Belgium", *Journal of Housing and the Built Environment* 2008, 158.
[541] M. LOOPMANS, P. DE DECKER en C. KESTELOOT, "Social mix and passive revolution. A neo-Gramscian analysis of the social mix rhetoric in Flanders, Belgium", *Housing Studies* 2010, 184.
[542] J. HOEKSTRA, "Is there a connection between welfare state regime and dwelling type? An exploratory statistical analysis", *Housing Studies* 2005, 492.
[543] M. NORRIS, "Path dependence and critical junctures in Irish rental policy: from dualist to unitary rental markets?", *Housing Studies* 2014, 623.
[544] H. PRIEMUS, "Growth and stagnation in social housing: what is 'social' in the social rented sector?", *Housing Studies* 1997, 552; H. VAN DER HEIJDEN, "Social rented housing in Western Europe: developments and expectations", *Urban Studies* 2002, 327 e.v. en A. BLESSING, "Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing", *Housing Studies* 2016, 155 e.v.

- Een vermindering van de overheidssubsidies, in het bijzonder objectsubsidies (*bricks-and-mortar subsidies*), en een stijging van de uitgaven van de huishoudens inzake wonen. Er wordt gestreefd naar een meer marktconforme huurprijs op de sociale huurmarkt.
- De resterende overheidssubsidies worden meer gericht op de lagere inkomens via subjectsubsidies, die doelgerichter ingezet kunnen worden.

233. Deze evolutie wordt door HARLOE beschreven als de overgang van het massa-model naar het residueel model.[545] In het na de Tweede Wereldoorlog nagestreefde massa-model wordt een brede sociale huursector uitgebouwd waarbij deze sector niet specifiek gericht is op lage inkomens. De sociale huursector voorziet huisvesting voor een breed deel van de bevolking en wordt ondersteund door inkomensonafhankelijke subsidies. De brede sociale huursector vermijdt stigmatisering. Het residueel model gaat gekenmerkt door een smalle sociale huursector gericht op de laagste inkomensgroepen. Daardoor wordt de sociale huursector gestigmatiseerd als de sector die huisvesting verschaft aan de 'probleemgevallen'.[546]

Het massa-model met een sterke sociale huurmarkt wordt door HARLOE bovendien gezien als een tussenfase tussen een woningmarkt met een overheersende private huurmarkt vóór de Tweede Wereldoorlog en een woningmarkt met een overheersende eigendomsmarkt vanaf de jaren '80 van de 20ste eeuw.[547]

234. KEMENY onderscheidt daarentegen duale huurmarkten en unitaire (geïntegreerde) huurmarkten.[548] Hij vertrekt vanuit de achtergrond van een samenleving en verklaart verschillen op de huisvestingsmarkt vanuit de verschillen in sociale structuren. Het ontstaan van duale of unitaire huurmarkten is terug te voeren op het beleid, dat op zijn beurt gebaseerd is op ideologische en culturele opvattingen die een indivualistische of collectivistische aanpak van sociale problemen voorop stellen.

Duale huurmarkten komen voornamelijk voor in landen met een individualistische en liberale ideologie, zoals de Angelsaksische landen. De nadruk wordt gelegd op de vrije marktwerking en overheidsinmenging kan deze vrije marktwerking verstoren. Voor diegenen die hun huisvestingsbehoeften niet kunnen vervullen via de markt, voorziet de overheid een beperkt sociaal huurstelsel dat fungeert als vangnet. Om concurrentie met de private huurmarkt te vermijden, wordt de sociale huurmarkt afgescheiden van de private huurmarkt. Daardoor ontstaat een duale huurmarkt met een overheersende, vrije private huurmarkt en een beperkte, sterk gereguleerde

[545] M. HARLOE, "Social housing in transition", *Netherlands journal of housing and the built environment* 1995, 343 en M. HARLOE, *The people's home? Social rented housing in Europe and America*, Oxford/Cambridge, Blackwell, 1995, 586p.
[546] H. VAN DER HEIJDEN, "Social rented housing in Western Europe: developments and expectations", *Urban Studies* 2002, 328.
[547] H. PRIEMUS, "Social housing as a transitional tenure? Reflections on the Netherlands' new housing memorandum 2000-2010", *Housing Studies* 2001, 244.
[548] J. KEMENY, *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*, Londen/New York, Routledge, 1995, 194p. en J. KEMENY, "Comparative housing and welfare: theorising the relationship", *Journal of Housing and the Built Environment* 2001, 61. Zie ook J. HOEKSTRA, "Two types of rental system? An exploratory empirical test of Kemeny's rental system typology", *Urban Studies* 2009, 48.

sociale huurmarkt voor de allerlaagste inkomensgroepen. De sociale huurmarkt dreigt daardoor gestigmatiseerd te geraken en residualiseert. Door de niet gereglementeerde huurprijzen en het gebrek aan huurdersbescherming op de private huurmarkt, worden huishoudens in de richting van de eigendomsmarkt geduwd. In landen met een duale huurmarkt, ligt het aandeel van de eigendomswoningen bijgevolg hoog.

In unitaire huurmarkten wordt geen strikt onderscheid gemaakt tussen de private en de sociale huurmarkt. Er wordt uitgegaan van een sociale marktingesteldheid, waarbij ingrijpen op de markt noodzakelijk en wenselijk is, maar deze ingrepen marktconform moeten zijn. De bedoeling is om een *level playing-field* te creëren tussen de verschillende deelmarkten, waarbij de verschillende deelmarkten neutraal worden behandeld (*tenure neutral*). De keuze voor een huur- of eigendomswoning wordt bepaald door de burger en niet gestuurd door de overheid. Het *level playing-field* tussen de private en sociale huurmarkt wordt gecreëerd door het huurrecht en de huurprijzen te reglementeren. De sociale huursector wordt niet beperkt tot lage inkomens, waardoor er geen residualisering optreedt. Voor de meest woonbehoeftigen wordt financiële ondersteuning voorzien, los van de vraag of zij op de private of sociale huurmarkt wonen. Doordat op de huurmarkt de prijzen worden gereglementeerd en er voldoende huurdersbescherming is, vormt de huurmarkt een volwaardige deelmarkt en is de eigendomsmarkt aanzienlijk kleiner.

235. Uit de hogervermelde beschrijving van duale en unitaire huurmarkten kan afgeleid worden dat België over een duale huurmarkt beschikt. Hoewel België niet tot de Angelsaksische landen behoort, is dit het gevolg van het jarenlang gevoerde beleid ter ondersteuning van eigendomsverwerving en de beperkte investeringen in de sociale en private huurmarkt. Hierdoor wordt de huurmarkt in zijn geheel grotendeels ingenomen door huishoudens die onvoldoende middelen hebben om een eigen woning te verwerven. Het beperkte aandeel sociale huurwoningen dwingt de overheid ertoe de toegang tot de sociale huurmarkt voor te behouden voor de allerzwaksten, waardoor deze residualiseert. De sociale huurmarkt wordt in de drie gewesten gereguleerd door een uitgebreid en gedetailleerd regelgevend kader, terwijl op de private huurmarkt slechts in beperkte mate dwingende regels gelden.

236. Ondanks grote verschillen tussen de Europese landen is er een stijgend aandeel eigendomswoningen in het merendeel van de landen. In de centraal- en Oost-Europese landen enerzijds [549] en de Zuid-Europese landen anderzijds worden zeer hoge aandelen van de eigendomssector opgetekend (gaande van 85% tot 90%), terwijl de Noord- en West-Europese landen beduidend lagere aandelen van de eigendomssector laten optekenen (rond de 55%). De Engelssprekende landen (Australië, Canada, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Ierland) schommelen ergens tussenin rond de 70%.[550] In het Vlaamse Gewest bedraagt het aandeel

[549] Het hoge aandeel eigenaars in de centraal- en Oost-Europese landen wordt verklaard door de massale privatisering van publieke woningen na de val van het communisme.
[550] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 11.

eigenaars 70,5%, hetgeen aansluit bij de Angelsaksische landen.[551] In het merendeel van de landen gaat de versterkte ondersteuning voor eigendomsverwerving samen met verminderde uitgaven voor de sociale huurmarkt. De economische crisissen in de jaren '70 en '80 van de 20ste eeuw en de bijhorende noodzaak om de overheidsuitgaven te verminderen hadden nauwelijks invloed op de middelen die werden ingezet voor de ondersteuning van eigendomsverwerving.[552]

237. Daarmee samenhangend kende de sociale huisvestingssector in de meerderheid van de Europese landen sinds de jaren '80 van de 20ste eeuw een terugval. Nederland kent de grootste sociale huisvestingssector (32%), gevolgd door Oostenrijk (23%) en Denemarken (19%). In Griekenland bestaat daarentegen enkel een kleine sociale koopsector en geen sociale huurmarkt.[553] In woningmarkten met een groot aandeel eigenaars, ziet men logischerwijze een kleine sociale huursector en bovendien een sterk verarmd doelpubliek in de sociale huursector.[554] In het Vlaamse Gewest bedraagt het aandeel van de sociale huurmarkt 6,7%.[555]

In heel wat landen werden vanaf de jaren '70 van de 20ste eeuw bovendien in meerdere of mindere mate sociale huurwoningen geprivatiseerd. Daarvoor bestonden verschillende motieven en werkwijzen. Privatiseringen gebeurden vanuit de gewijzigde beleidsvisie dat de overheid niet zelf moest optreden als verhuurder (*provider*), waardoor woningen werden overgedragen naar non-profit-organisaties[556] (bv. het Verenigd Koninkrijk: overdracht van woningen van de gemeenten naar *housing associations*[557]). Daarnaast werden ook woningen geprivatiseerd door ze te verkopen aan zittende huurders als een maatregel om eigendomsverwerving te ondersteunen (bv. het *Right to Buy* in het Verenigd Koninkrijk.[558] Op veel kleinere schaal bestond van 2005 tot 2016 ook in het Vlaamse Gewest een kooprecht voor de zittende huurder). In Duitsland werden eveneens op grote schaal woningen geprivatiseerd: in tegenstelling tot andere Europese landen werd in Duitsland echter niet overwogen te verkopen aan zittende huurders of aan non-profit-organisaties. De bedoeling was om de sociale huurwoningen te commercialiseren op de private huurmarkt (en de private huurmarkt volop te laten spelen) en om de inkomsten te gebruiken om schulden aan te zuiveren.[559] Vooral in Duitsland kwam veel kritiek op de privatisering: de huurprijzen stegen en de woningkwaliteit ging sterk achteruit. In sommige steden werden de eerder verkochte sociale

[551] S. WINTERS e.a., *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 15.
[552] M. HARLOE, "Social housing in transition", *Netherlands journal of housing and the built environment* 1995, 344.
[553] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 25.
[554] H. VAN DER HEIJDEN, "Social rented housing in Western Europe: developments and expectations", *Urban Studies* 2002, 334.
[555] S. WINTERS e.a., *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 15.
[556] K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA, "Introduction" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 6.
[557] A. MURIE, "The social rented sector, housing and the welfare state in the UK", *Housing Studies* 1997, 445.
[558] M. ELSINGA, M. STEPHENS en T. KNORR-SIEDOW, "The privatisation of social housing: three different pathways" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 390: tussen 1980 en 2010 werden 1,8 miljoen woningen verkocht via Right to Buy.
[559] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany. Changing modes for a changing society" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 43.

huurwoningen nadien opnieuw ingekocht (weliswaar tegen een hogere prijs).[560] De privatisering toont aan dat de markt niet alle huisvestingsproblemen kan oplossen.[561]

HARLOE beschrijft hoe ideologisch en financieel gedreven wijzigingen in het beleid leidden tot een sterkere afbakening van de doelgroep van de sociale huisvesting.[562] De bedoeling was om het sociaal huurstelsel voor te behouden voor de laagste inkomens in plaats van voor de middeninkomens, die op de private koop- of huurmarkt terecht zouden moeten kunnen. De stijging van de sociale huurprijzen tot de marktprijzen of minstens kostendekkende prijzen zou de rijkere sociale huurders stimuleren om over te stappen naar de private markt. Hierdoor zou aanzienlijk bespaard kunnen worden op algemene objectsubsidies. In ruil zouden beperktere subjectsubsidies komen om de laagste inkomens toe te laten de hogere sociale huurprijzen te betalen.

238. Het meer markt-georiënteerde woonbeleid heeft ook gevolgen voor de sociale verhuurders: er is enerzijds de afname van de objectgebonden subsidies die aan de sociale verhuurders worden toegekend voor de bouw van nieuwe woningen; anderzijds worden de huurprijzen ook in de sociale huursector meer op marktniveau gebracht, hetgeen voor de huurders gedeeltelijk gecompenseerd wordt met huursubsidies (wat dan weer voldoende inkomsten moet opleveren voor de sociale verhuurders om hun taken zonder objectsubsidies te blijven verder zetten).[563] De afgenomen woningtekorten maakten objectgebonden subsidies om de productie van bijkomende woningen te stimuleren minder noodzakelijk. In de plaats kwamen huursubsidies die werden geacht meer doelgericht ingezet te kunnen worden, aangezien zij rechtstreeks toegekend worden aan de meest woonbehoeftigen.[564] Van huursubsidies wordt ook gezegd dat ze minder marktverstorend werken en dus beter aansluiten bij de nagestreefde marktwerking.

239. Deze bevindingen gaan op het eerste gezicht niet op voor het Vlaamse sociaal huurstelsel (en evenmin voor het Waalse en Brusselse). Het woonbeleid blijft inzetten op de bouw van bijkomende sociale huurwoningen door via objectsubsidies traditionele verhuurders financieel te ondersteunen en de huurprijs wordt grotendeels vastgesteld aan de hand van het inkomen en niet door de markt. De objectsubsidies voor SHM's worden omgezet in inkomensgerelateerde huurprijzen en zijn dus toch doelgericht, waarmee het grootste argument tegen objectsubsidies niet meer geldt.[565] Wel bedragen de middelen die naar het sociale huurstelsel vloeien slechts een fractie van de middelen die worden ingezet voor eigendomsverwerving: 84% van de uitgaven voor

[560] J. LAWSON, "Federal structures and public housing", *Housing Finance International* 2016, 18 (grijze kader) en 20.
[561] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany. Changing modes for a changing society" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 45.
[562] M. HARLOE, "Social housing in transition", *Netherlands journal of housing and the built environment* 1995, 346.
[563] H. VAN DER HEIJDEN, "Social rented housing in Western Europe: developments and expectations", *Urban Studies* 2002, 335.
[564] H. PRIEMUS, "Growth and stagnation in social housing: what is 'social' in the social rented sector?", *Housing Studies* 1997, 552.
[565] Uit een onderzoek van 2016 bleek dat de overheidsmiddelen voor sociale huur voor 68% naar het eerste inkomensquintiel vloeien, voor 25% naar het tweede, voor 6% naar het derde en voor 1% naar het vierde inkomensquintiel (K. HEYLEN, *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2013, 64).

woonbeleid (fiscaal en niet-fiscaal) komt bij eigenaar-bewoners terecht, tegenover slechts 14% bij sociale huurders en 2% bij private huurders.[566]

240. Er is in de meerderheid van de Europese landen ook een stijgend aandeel van laag-inkomen huishoudens in de sociale huur.[567] Dit leidt tot segmentatie per deelmarkt op basis van inkomen. Daarvoor zijn voornamelijk vier redenen: (i) veel sociale huisvesting bevindt zich in appartementen uit de jaren 60-70. Deze appartementen zijn niet (meer) populair bij de sociale huurders met een hoger inkomen die daarom massaal vertrekken; (ii) er zijn sterke stijgingen van de huurprijzen op de sociale huurmarkt, waardoor de huurders met een hoger inkomen evengoed kunnen kopen; (iii) er is sterke ondersteuning bij eigendomsverwerving, waardoor de huurders met een hoger inkomen gemakkelijk kunnen kopen. Wie achterblijft is armer; (iv) de toelatingsvoorwaarden werden verstrengd waardoor enkel huurders met lagere inkomens kunnen instromen. Het voorbehouden van het sociaal huurstelsel voor huishoudens met een laag inkomen is echter verre van evident: het stelsel blijft even afhankelijk van overheidssubsidies (objectgebonden subsidies worden vervangen door kostelijke subjectsubsidies) en er kunnen samenlevings- en stigmatiseringsproblemen ontstaan.

Ook in Nederland werd er door de sterke groei van de eigendomsmarkt een grotere concentratie aan huishoudens met een laag inkomen in de sociale huurmarkt vastgesteld, al is de Nederlandse sociale huurmarkt nog relatief breed, gelet op de grote omvang ervan.[568] Ook de invoering van inkomensgrenzen ten gevolge van de toepassing van de Europese staatssteunregels verengt het doelpubliek van de Nederlandse sociale huisvesting.[569]

241. De vraag is hoe de woningmarkten zich in de toekomst zullen ontwikkelen. Een mogelijke piste is de verdere ontwikkeling richting hetgeen door HARLOE als het residuele model en door KEMENY als de duale huisvestingsmarkt werd omschreven. De sociale huurmarkt wordt verder toegespitst op de huisvesting van de allerlaagste inkomens en andere kwetsbare huishoudens, waardoor de sector meer en meer afhankelijk wordt van overheidsondersteuning (via huursubsidies of via rechtstreekse ondersteuning van de sociale verhuurders). Doordat huurders genieten van huursubsdidies of gesubsidieerde lage huurprijzen, worden ze niet gestimuleerd om hun inkomen te verhogen (armoedeval). VAN DER HEIJDEN stelde in 2002 dat dit scentario erg plausibel is voor België[570], hetgeen inmiddels nog bevestigd en versterkt werd doordat in de drie gewesten tijdelijke sociale huurovereenkomsten werden ingevoerd (waarbij de huurovereenkomst wordt beëindigd indien de huurder inmiddels een te hoog inkomen heeft). Daar staan twee andere scenario's tegenover: het brede residuele model en de eengemaakte huisvestingsmarkt. Het eerste model heeft betrekking op een brede(re) sociale huurmarkt waarbij sociale verhuurders zich niet

[566] K. HEYLEN, *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2013, 66.
[567] H. PRIEMUS en F. DIELEMAN, "Social housing policy in the European Union: past, present and perspectives", *Urban Studies* 2002, 194-195.
[568] H. PRIEMUS, "Housing finance reform in the making: the case of the Netherlands", *Housing Studies* 2010, 757.
[569] S. MUSTERD, "Public housing for whom? Experiences in an era of mature neo-liberalism: the Netherlands and Amsterdam", *Housing Studies* 2014, 474.
[570] H. VAN DER HEIJDEN, "Social rented housing in Western Europe: developments and expectations", *Urban Studies* 2002, 337.

enkel richten op de allerlaagste inkomens en andere kwetsbare huishoudens, maar ook op de middellage inkomensgroepen, aangezien zij ook problemen ondervinden om op eigen kracht in hun huisvestingsbehoeften te voldoen (de zgn. bescheiden huur). De eengemaakte huisvestingsmarkt verwijst naar HARLOE'S massa-model en KEMENY'S unitaire huisvestingsmarkt, waarbij de verschillende deelsegmenten van de woningmarkt gelijk behandeld worden door de overheid en burgers daardoor de vrije keuze hebben bij het bepalen van hun woonvorm. De sociale huurmarkt is in dit model niet beperkt tot de laagste inkomensgroepen, hetgeen een gedifferentieerde bewonerspopulatie verzekert en de stigmatisering van de sector voorkomt. Doordat de voorkeurspositie van de eigendomssector en bijhorende financiële voordelen afgebouwd of stopgezet worden, wordt zuurstof gegeven aan de andere sectoren die daardoor kunnen groeien.[571] Hoewel dit model als meest ideaal moet worden beschouwd, staan een aantal hindernissen de algemene uitrol in West- en Noord-Europa in de weg: enerzijds veronderstelt dit model een voldoende ruime sociale huursector, hetgeen voor België alvast een sterke belemmering oplevert, anderzijds verhindert het Europees mededingingsrecht dat staatssteun wordt verstrekt voor te ruime huisvestingsopdrachten. De weg die Ierland inmiddels is ingeslagen toont voorzichtig aan dat een eengemaakte huisvestingsmarkt toch mogelijk is.[572]

242. Samengevat kunnen de trends op de woningmarkten van de West- en Noord-Europese landen als volgt beschreven worden: het verschuiven van het aanbieden van woningen door overheden zelf naar non-profit private instanties of commerciële spelers, privatisering van de (sociale) woningmarkt, de verhoogde ondersteuning van de eigendomssector, de verschuiving van objectgebonden subsidies naar subjectgebonden, inkomensgerelateerde subsidies en het vernauwen van het doelpubliek van sociale huisvestingsmaatregelen. Bijkomend wordt deze laatste trend nog versterkt door het EU-beleid inzake vrije mededinging en staatsteun, waarbij de sociale huisvesting moet worden beperkt tot een strikt omschreven doelgroep om oneerlijke concurrentie met de private huurmarkt te vermijden. Toch betekenen deze gemeenschappelijke trends niet dat de huisvestingsmarkten in alle West- en Noord-Europese landen op dezelfde manier evolueren. Binnen deze gemeenschappelijke trends worden verschillende keuzes gemaakt die leiden tot andere resultaten. Dit wordt voor wat betreft het sociaal huurstelsel verder onderzocht in het vervolg van dit onderzoek.

HOOFDSTUK 2. HET OPTREDEN VAN DE OVERHEID EN DE VERSCHILLENDE INSTRUMENTEN VAN HET WOONBELEID

243. Zoals bleek uit de voorgaande delen van dit onderzoek hebben de meeste Europese landen in meerdere of mindere mate een grondrecht op wonen uitgevaardigd (in eigen regelgeving) en/of goedgekeurd en bekrachtigd (in internationale verdragen). De Europese overheden zijn bijgevolg verplicht om het grondrecht op wonen ook effectief te verwezenlijken. Aangezien het grondrecht

[571] Voor Ierland: zie M. NORRIS, "Path dependence and critical junctures in Irish rental policy: from dualist to unitary rental markets?", *Housing Studies* 2014, 635.
[572] M. NORRIS en T. FAHEY, "From asset based welfare to welfare housing? The changing function of social housing in Ireland", *Housing Studies* 2011, 630.

op wonen niet één specifiek recht is, maar eerder een cluster van meer concrete rechten, gelinkt aan behoorlijke huisvesting en behoorlijke woonomstandigheden[573], zal de overheid verschillende maatregelen moeten nemen om de verschillende aspecten van het grondrecht op wonen effectief gestalte te geven. Daarbij zullen de te nemen maatregelen afhangen van zowel de mate waarin de verzorgingsstaat al zorg draagt voor bepaalde behoeften (als een overheid hoge werkloosheidsuitkeringen voorziet, zullen werklozen daarmee gemakkelijk in hun huisvestingsbehoeften kunnen voorzien en zullen geen specifieke instrumenten moeten worden voorzien in het woonbeleid) als van de concrete huisvestingsmarkt (in een ontspannen woningmarkt met lage woning- en huurprijzen zullen meer mensen via de markt huisvesting kunnen verwerven dan in een gespannen woningmarkt met hoge woning- en huurprijzen). Daarnaast zal ook steeds een gedifferentieerd beleid moeten gevoerd worden ten aanzien van verschillende categorieën van burgers: terwijl de ene burger in zijn huisvestingsbehoeften kan voldoen in een gereglementeerd kader (bv. bepalingen inzake hypothecaire kredietverstrekking, consumentenbescherming,…), zal de andere burger veel sterkere ondersteuning nodig hebben (bv. huurtoelagen om de huurprijs betaalbaar te houden of de terbeschikkingstelling van een woning).

244. In dit hoofdstuk worden daarom de verschillende instrumenten van het woonbeleid onderzocht. In de eerste plaats bekijk ik het optreden van de overheid tegenover het laten spelen van de markt (punt 1). Nadien overloop ik verschillende instrumenten waarmee de overheid het grondrecht op wonen van haar burgers kan garanderen, waarbij ik als laatste bij het aanbieden van woningen zal uitkomen, als invulling van de verplichting tot vervullen - verschaffen (punt 2).

1. OPTREDEN VAN DE OVERHEID *VERSUS* HET LATEN SPELEN VAN DE MARKT

245. In de liberale nachtwakersstaat stond de overheid in voor het bewaken van de openbare orde en de openbare veiligheid en – meer algemeen – voor het creëren van een ruimte waarbinnen de maatschappelijke krachten zich konden ontplooien. De overgang naar de sociale verzorgingsstaat zorgde er voor dat de overheid met heel wat bijkomende taken werd geconfronteerd. Deze taken situeren zich voornamelijk op economisch, sociaal en cultureel vlak, hetgeen ook aan bod komt in de erkenning van de ESC-grondrechten. Zo werden door de overheid een aantal minimumvoorzieningen ten behoeve van de burger uitgewerkt. De overheid hoeft echter niet steeds en niet steeds even intensief tussen te komen. Bepaalde voorzieningen kunnen door de markt worden aangeboden, zonder dat overheidstussenkomst noodzakelijk is.[574] Andere voorzieningen kunnen ook door de markt worden aangeboden, maar binnen een gereglementeerd kader.[575] Tot slot zal de overheid op een aantal vlakken rechtstreeks moeten tussenkomen en van overheidswege bepaalde voorzieningen aanbieden.

[573] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, inleiding.

[574] Er dient evenwel vastgesteld te worden dat er eigenlijk nergens in Europa een vrije marktwerking is. Er zullen steeds bepaalde aspecten gereguleerd zijn: de financiële markten, productnormering, ruimtelijke ordening,…

[575] Vergelijk met de Duitse sociale markteconomie: het Duitse woonbeleid is steeds zeer terughoudend geweest om rechtstreeks tussen te komen op de woningmarkt en doet beroep op de sociale marktwerking. Subsidies en huurprijsreglementering komen tussen op de woonmarkt, maar niet op dermate ingrijpende wijze dat ze de markt

246. De vraag is dus wanneer en in welke mate de overheid moet tussenkomen. Deze vraag hangt samen met de omschrijving van het begrip 'algemeen belang', waarop elke overheidstussenkomst is gebaseerd. Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn opgericht uitsluitend met het oog op de behartiging van het algemeen belang, waartoe zij over bijzondere prerogatieven beschikken.[576] Maar ook vele privaatrechtelijke instanties vervullen taken van algemeen belang. De Staat en zijn onderdelen hebben niet langer het monopolie van het openbaar belang of het beheer daarvan.

247. Er bestaat geen algemeen aanvaarde definitie van het begrip 'algemeen (of publiek) belang'. Door de toename van de overheidsactiviteiten bij de ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat werden de domeinen waarop de overheid actief werd sterk uitgebreid. Het algemeen belang is – net zoals het recht – geen statisch gegeven. Op een gegeven ogenblik ontstaat het inzicht dat een bepaalde publieke behoefte door de overheid moet worden bevredigd.

Het algemeen of publiek belang kan afgezet worden tegenover het particulier belang, maar het algemeen belang dient ook het particulier belang. VERDEYEN gebruikt daarvoor het voorbeeld van de activering van werklozen: werklozen die een uitkering verliezen omwille van een gebrek aan werkbereidheid, zullen deze regeling niet als in hun belang zijnde ervaren; de activering van werklozen op zich – met als gevolg een verruiming van de financieringsbasis en een beperking van de kosten verbonden aan de sociale zekerheid – kan wel worden beschouwd als een maatregel genomen in het algemeen belang.[577] Het algemeen belang is dus meer dan de optelsom van enkel de particuliere belangen; het is het belang van de abstracte groep van alle burgers. Welk dat belang is, wordt bepaald door de (politieke) beleidsverantwoordelijken.

Beter dan te trachten een definitie op te stellen van taken van algemeen belang, is om deze taken te omschrijven. Daarbij is zowel van belang dat het over een publieke behoefte gaat als dat die behoefte publiek (door de overheid) moet worden bevredigd omdat het private initiatief alleen te kort schiet.[578] DECLERCK noemt een aantal criteria op die een leidraad kunnen vormen bij het toekennen van een publiek karakter aan een bepaalde behoefte: het vitaal karakter van de behoefte (wanneer de instandhouding van de mens zelf ermee gemoeid is, bv. het verzekeren van de openbare veiligheid en de openbare gezondheid), de eenvormigheid van de behoeftebevrediging (het doen ontstaan van gelijke ontwikkelingskansen, bv. in het onderwijs, de sociale zekerheid), het uitsluiten van winstbejag (de invulling van behoeften waarvan de bevrediging niet ten prooi mag vallen aan private concurrentie en winstbejag) en de noodzaak van de continuïteit van de verzorgingstoestand (bv. de sociale zekerheid).[579] VERDEYEN overloopt een aantal eigenschappen die nuttig gebruikt kunnen worden bij de omschrijving van taken van

daardoor ontwrichten. (S. KOFNER, "The German housing system: fundamentally resilient?", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 259-263)

[576] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 102, nr. 62.

[577] V. VERDEYEN, *Overheidssturing van de socialezekerheidsinstellingen: mogelijkheid en instrumenten*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 74, nr. 119.

[578] J. PUTZEYS, Noot onder RvS 17 juni 1955, nr. 4378, *Rec.J.Dr.Adm.* 1956, 24.

[579] D. DECLERCK, "Een peiling naar het begrip 'algemeen belang' in het bestuursrecht", *RW* 1967-68, 519-520.

algemeen belang.[580] In de eerste plaats zijn er de internationale en grondwettelijke verplichtingen: een internationale verplichting voor de nationale staten om een bepaalde taak uit te voeren of een bepaalde dienst aan de burger te garanderen, toont het belang aan dat de internationale gemeenschap hecht aan deze bepaalde taak of dienst. Opname in de Grondwet doet hetzelfde op nationaal niveau. Een grondrecht is immers een recht dat op een bepaald moment dermate belangrijk wordt geacht dat het een plaats krijgt in de hiërarchisch hoogste rechtsbronnen.[581] Daarnaast kan worden verwezen naar EU-criteria voor diensten van algemeen belang en naar andere kenmerken zoals het toezicht door de overheid, de oprichting van een bijzondere instantie met een controlerende of sturende functie, de subsidiëring door de overheid, de aanwezigheid van solidariteit, het ontbreken van winstoogmerk,…

In zekere zin is het omschrijven van wat als algemeen belang moet worden beschouwd overbodig. Iets wordt immers van algemeen belang, wanneer de overheid de behartiging ervan op zich neemt. Een behoefte wordt publiek vanaf het ogenblik waarop de overheid op een bepaald domein optreedt.[582] Daarbij is het vaak eerst de lokale overheid die optreedt en daarmee een publiek belang 'ontdekt', waarna de centrale (of regionale) overheid na verloop van tijd de regeling van het concrete publiek belang overneemt (bv. bestrijding van de levensduurte).[583]

248. Zoals gezegd is het niet de overheid alleen die optreedt in het kader van het algemeen belang. Ook allerlei middenveldorganisaties ontwikkelden activiteiten die verder gaan dan het particulier belang van hun leden en dit op tal van domeinen, bv. armoedebestrijding, integratie, jeugdwerk, ontwikkelingssamenwerking, burgerparticipatie, milieu- en natuurbescherming,… Ook deze organisaties (zoals Welzijnszorg, Oxfam, Vredeseilanden, Natuurpunt, Greenpeace, Ringland,…) vervullen taken van algemeen belang. De overheid kan deze private instanties ook uitdrukkelijk belasten met de uitvoering van taken van algemeen belang, hetgeen dan over het algemeen gepaard gaat met regulering en (financiële) ondersteuning vanuit de overheid. Ook dan behoort iets tot het algemeen belang omdat de overheid een private instantie belast met de uitvoering van bepaalde taken op dat domein.

249. Specifiek voor huisvesting kunnen volgende redenen onderscheiden worden waarom het algemeen belang in het geding zal zijn: de noodzaak tot herverdeling en het bestaan van marktinefficiënties en -imperfecties. [584]

- Bij herverdeling gaat het over herverdeling van inkomen, vermogen of macht. De mate waarin herverdeling dient plaats te vinden is een politieke keuze. Op het vlak van wonen heeft de herverdeling betrekking op de betaalbaarheid van het wonen. Indien de overheid tussenkomt

[580] V. VERDEYEN, *Overheidssturing van de socialezekerheidsinstellingen: mogelijkheid en instrumenten*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 76 e.v., nr. 122 e.v.
[581] G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Antwerpen, Intersentia, 2003, p. 1, nr. 1.
[582] D. DECLERCK, "Een peiling naar het begrip 'algemeen belang' in het bestuursrecht", *RW* 1967-68, 517.
[583] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 667, nr. 682.
[584] M. ELSINGA, M. HAFFNER en H. VAN DER HEIJDEN, "Hoe ziet een vastgoedinvesteerder met sociale doelstelling eruit?", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2008, afl. 5, 20.

om de betaalbaarheid te verbeteren of te garanderen, gaat daarvan een herverdelend effect uit. Bij een zuivere marktwerking wordt de prijs bepaald door vraag en aanbod. Ook voor de huishoudens met de allerlaagste inkomens regelt de markt dan de huisvesting: inwonen bij familie, wonen in een caravan of in een verkrotte woning. De overheid kan dan tussenkomen om de markt te reguleren of kan zich zelf op de markt begeven door woningen aan te bieden. Wanneer daarnaast vanuit de overheid omwille van het algemeen belang woningkwaliteitsvereisten worden ingevoerd, verbetert de kwaliteit van de huisvesting, maar zal dit ook gevolgen hebben voor de prijzen ervan, waardoor de betaalbaarheid voor de laagste inkomens opnieuw in het gedrang kan komen. De overheid zal dan meer herverdelende maatregelen moeten nemen.

- Marktinefficiënties en -imperfecties zijn er in verschillende soorten, zoals imperfecte informatie, imperfecte competitie, incomplete markten en markfalen. Imperfecte informatie doet zich o.m. voor wanneer kandidaat-huurders niet weten wat een 'normale' prijs is voor een bepaalde woning van een bepaalde kwaliteit. De kandidaat-huurder zal dan niet altijd in staat zijn om een te hoge vraagprijs te detecteren. De overheid kan daar aan trachten te verhelpen door de markt transparanter te maken (zie voor het Vlaamse Gewest bv. de Huurschatter[585]). Langs de aanbodzijde leidt imperfecte informatie eveneens tot een inefficiënte marktwerking: doordat verhuurders en hypotheekverstrekkers geen goed beeld hebben van de betalingsmogelijkheden en –discipline van huurders en kopers worden bepaalde groepen uitgesloten of wordt een risicopremie in de prijs opgenomen waardoor voor deze groepen de prijs stijgt. Imperfecte competitie doet zich o.m. voor op de huurmarkt, doordat de verhuurder ten opzichte van de huurder in een machtspositie verkeert. Hij kan de huurprijs verhogen en de huurder moet kosten maken om aan de huurprijsverhoging te ontsnappen: financiële kosten, verhuiskosten, inrichtingskosten voor de nieuwe woning,… De overheid kan hier tussenkomen door de huurprijs of de huurprijsverhoging te reglementeren. Marktfalen komt tot uiting wanneer marktpartijen aan *cherry picking* doen. De markt vist er uit wat haar aanstaat en de rest laat ze liggen. Daardoor komen bepaalde doelgroepen niet aan bod en zal voor hen het aanbod te beperkt zijn om betaalbaar en kwalitatief te kunnen wonen. Daar zit een zekere logica in: het gaat marktpartijen immers om (maximaal) rendement, niet om het oplossen van een huisvestingsvraagstuk. En dat rendement is bij lage inkomens niet zo hoog, dus is de markt daar heel selectief. Maar het levert voor de overheid een grond op om op te treden. VAN BORTEL stelt dat marktwerking zelden uit zichzelf heeft geleid tot voldoende goede en betaalbare woningen voor gezinnen met een laag inkomen.[586] En volgens VERSTRAETE en DE DECKER slaagt de

[585] De Huurschatter is een webtoepassing die aan de hand van het adres en een aantal kenmerken van een huurwoning (grootte, kwaliteit, comfortniveau,…) een inschatting geeft van een gangbare huurprijs voor die woning. De Huurschatter maakt gebruik van een statistisch model dat steunt op objectieve parameters. Zie verder: www.huurschatter.be.

[586] G. VAN BORTEL, "Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 241, nr. 1.

markt er niet in om voldoende kwaliteitsvolle woningen te voorzien. Voor bevolkingsgroepen met een laag en/of onzeker inkomen is dat al helemaal niet het geval.[587]

250. Indien de overheid niet optreedt, springt de samenleving soms in het gat. Zo zijn in veel Europese landen de eerste vormen van sociale huisvesting op het einde van de 19de eeuw ontstaan vanuit privaat initiatief, hetgeen vervolgens door de overheid werd ondersteund en ten dele werd overgenomen. Ook in de jaren '80 van de 20ste eeuw ontstonden nieuwe particuliere initiatieven als een reactie op de toenmalige wooncrisissen. Vanuit het woonactivisme ontstonden huurdersbonden die de belangen van de (private) huurders verdedigden. Omwille van het gebrek aan voldoende (sociale) huurwoningen begonnen zij na verloop van tijd zelf op te treden als huurder om de door hen gehuurde woningen onder te verhuren aan woonbehoeftige huishoudens.[588] Deze initiatieven werden nadien erkend als sociale verhuurkantoren en zij werden door de overheid ingebed in het (sociaal) woonbeleid. Net zoals op het einde van de 19de eeuw nam het privaat initiatief het voortouw en volgde nadien de overheid.[589] Recent ontstonden opnieuw private initiatieven om het betaalbaar woonaanbod uit te breiden[590], o.m. door een langdurige samenwerking tussen private actoren en sociale verhuurkantoren, een trend die past bij het maatschappelijk verantwoord ondernemen (waarbij wel nog het ondernemen met een zekere winstmarge op de eerste plaats komt).

Indien de samenleving zelf zaken organiseert, hoeft zoals gezegd de overheid in principe niet tussen te komen. Een mogelijk risico bij privaat initiatief is echter dat niet verzekerd is dat deze initiatieven steeds behouden zullen blijven. Of dat deze initiatieven vanuit het algemeen belang zullen blijven handelen. Daarom worden deze initiatieven vaak ingebed in een breder overheidsbeleid. Zoals besproken in deel 1 vereist het grondrecht op wonen dat bij de uitoefening van bepaalde voorzieningen door niet-overheden de overheid voldoende controle behoudt om te verzekeren dat die voorzieningen behoorlijk worden uitgevoerd zodat ze effectief het grondrecht op wonen verwezenlijken.[591] Dus zelfs wanneer vanuit de samenleving bepaalde huisvestingsvoorzieningen worden ontwikkeld en deze door de overheid worden gezien als een instrument om het grondrecht op wonen te verwezenlijken, moet de overheid daar voldoende toezicht op uitoefenen en mag het aanbieden van die huisvestingsvoorzieningen niet volledig aan de samenleving worden overgelaten.

Private instanties (het middenveld) kunnen ook betrokken worden bij het uittekenen van het woonbeleid. In het Vlaamse Gewest werd de Vlaamse Woonraad opgericht als strategische

[587] J. VERSTRAETE en P. DE DECKER, "Sociale innovatie in de woonsector 2.0: een aanzet tot positionering" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 370, nr. 30.

[588] J. VERSTRAETE en P. DE DECKER, "Sociale innovatie in de woonsector 2.0: een aanzet tot positionering" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 364, nr. 17-18.

[589] N. BERNARD, "Agences immobilières sociales: la troisième voie du logement?", *JT* 1999, 146. Zie ook P. DE DECKER, K. TRATSAERT en M. VAN GEYT, "Sociaal geïnspireerde wooninitiatieven buiten de klassieke sociale huursector" in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2012, XIV.F., 124.

[590] Zie voor het Vlaamse Gewest o.m. VLAAMSE WOONRAAD, *Aanbodbeleid op de private huurmarkt. Bevraging van actoren en voorstellen van de Vlaamse Woonraad*, Advies 2015/14, 17 december 2015, www.vlaamsewoonraad, 29-33.

[591] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 1, 1.3.3.

adviesraad, die advies uitbrengt over de relevante aangelegenheden die het Vlaams woonbeleid aanbelangen. Ontwerpen van decreet en basisbesluiten moeten steeds voor advies worden voorgelegd aan de Vlaamse Woonraad. Daarnaast kan de Vlaamse Woonraad zelf onderwerpen of thema's kiezen waarover op eigen inititiatief advies wordt verleend.[592] In de Vlaamse Woonraad zetelen vertegenwoordigers van het maatschappelijke middenveld die actief zijn in het beleidsveld wonen (waaronder het Vlaams Huurdersplatform, Samenlevingsopbouw, de Gezinsbond, HUURpunt, de Vereniging van Huisvestingsmaatschappijen en de Verenigde Eigenaars).

251. Samenvattend kan gesteld worden dat het algemeen belang op het vlak van wonen in het geding is en de overheid bijgevolg vanuit het grondrecht op wonen steeds verplicht is om op te treden wanneer door het tekort schieten van de markt het grondrecht op wonen voor bepaalde burgers in het gedrang komt.

Ook in de nationale en internationale rechtspraak wordt beklemtoond dat de overheid de huisvesting van haar burgers niet volledig mag overlaten aan de mechanismen van de vrije markt.[593] Wil de overheid het grondrecht op wonen effectief verwezenlijken, zal zij dus een actief woonbeleid moeten voeren. De markt slaagt er immers niet in om voldoende kwaliteitsvolle woningen te voorzien. Voor bevolkingsgroepen met een laag en/of onzeker inkomen is dat al helemaal niet het geval.[594] Zo toonde de financiële crisis in het begin van de 21ste eeuw aan dat het geloof dat de markt huisvesting voor iedereen zal verzorgen, heeft gefaald.[595] De aanhoudende vermindering van publieke huisvesting heeft geleid tot lange wachtlijsten, het langer verblijven van een groot deel van de bevolking in ongeschikte woningen en had voor de huishoudens een grote impact op andere uitgaven, zoals voeding, kleding en gezondheid.[596] De overheid moet daarom tussenkomen op de markt om deze bij te sturen, o.m. door zelf woningen te voorzien, huurreglementering uit te vaardigen, … Ook moet er toezicht gehouden worden op de activiteiten van de markt (*effective regulation and close monitoring*).[597]

---

[592] Artikel 21 Vlaamse Wooncode. Zie ook P. VAN DAMME, "Het grondrecht op wonen: waarborgen en institutioneel kader" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 50, nr. 18 e.v.

[593] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.2 en 3.1.3.

[594] J. VERSTRAETE en P. DE DECKER, "Sociale innovatie in de woonsector 2.0: een aanzet tot positionering" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 370, nr. 30 en G. VAN BORTEL, "Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 241, nr. 1.

[595] R. ROLNIK, "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context", 4 februari 2009, *UN Doc* A/HRC/10/7, p. 9, nr. 20 en p. 24, nr. 86. Zie ook P. KENNA, "Can housing rights be applied to modern housing systems?", *International Journal of Law in the Built Environment* 2010, 103.

[596] R. ROLNIK, "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context", 4 februari 2009, *UN Doc* A/HRC/10/7, p. 13, nr. 34.

[597] R. ROLNIK, "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context", 4 februari 2009, *UN Doc* A/HRC/10/7, p. 24, nr. 86-87.

252. De overheid heeft daarbij een ruime beleidsmarge om de maatregelen te nemen die zij noodzakelijk acht om de publieke behoeften inzake wonen in te vullen.[598] De gekozen maatregelen moeten efficiënt zijn om de doelstelling te verwezenlijken. De concrete inhoud van het woonbeleid hangt af van de economische toestand van het land in het algemeen en de staat van de huisvestingsmarkt in het bijzonder. Ook ten aanzien van verschillende categorieën burgers zal een verschillend beleid gevoerd moeten worden.

Daarnaast zal het overheidsoptreden eveneens begrensd zijn door zowel praktische beperkingen (de beschikbare financiële middelen van de overheid zullen verdeeld moeten worden over verschillende publieke behoeften, hetgeen een afweging van belangen inhoudt) als juridische beperkingen (de grondrechten – in het woonbeleid zijn vooral het eigendomsrecht en het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel relevant – en het EU-recht[599]).

253. Overheidsinterventie op het vlak van wonen kan de vorm aannemen van regulering, subsidiëring of tussenkomst op de markt. Bij regulering wordt de contractsvrijheid beperkt (bv. de huurwetgeving), terwijl bij subsidiëring bepaalde activiteiten op de woningmarkt financieel worden ondersteund (via premies, fiscaal,…).[600] De overheid kan zich zoals gezegd ook zelf op de markt begeven en zelf voorzieningen aanbieden tegen een bepaalde prijs.

254. Zoals gezegd zal de vanuit het grondrecht op wonen vereiste overheidsinterventie niet altijd even intensief zijn. Dat de overheid op basis van het grondrecht op wonen verplicht is om op te treden, betekent niet dat de overheid publieke woningen moet bouwen voor haar volledige bevolking. De (gereguleerde) markt zal voor de meerderheid van de huishoudens instaan voor hun huisvesting. Andere huishoudens zullen dan weer met een zekere vorm van overheidsondersteuning terecht kunnen op de markt. Tot slot zal een bepaalde groep van huishoudens omwille van hun beperkt inkomen of omwille van andere specifieke kenmerken nooit op de markt terecht kunnen en zal de overheid daarom rechtstreeks huisvestingsvoorzieningen moeten garanderen. Om de verschillende graden van overheidsinterventie te bepalen, kan gebruik gemaakt worden van de in de rechtsleer over grondrechten uitgewerkte drievoudige typologie van verplichtingen. Ik verwijs daarvoor naar deel 1 van dit proefschrift en de daar gegeven voorbeelden.[601] Een aantal instrumenten die de overheid kan inzetten, worden besproken in het volgende onderdeel.

2. De instrumenten van het woonbeleid

[598] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.3.

[599] Wat betreft het EU-recht kan gedacht worden aan de regels inzake vrije mededinging en eerlijke concurrentie, daarbij inbegrepen de staatssteunregels (G. VAN BORTEL, "Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 241-256) en de regels inzake consumentenbescherming (G. STRAETMANS, "De sociale huisvesting en het ondernemingsbegrip uit het Wetboek Economisch Recht" in in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 201-239). Zie ook *infra*, deel 3, hoofdstuk 1, 6.

[600] S. KOFNER, "The German housing system: fundamentally resilient?", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 260.

[601] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 1, 1.3.3 en hoofdstuk 3, 3.1.1.

255. Ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen beschikken de overheden over verschillende instrumenten. In dit onderdeel overloop ik een aantal mogelijke instrumenten zonder dat het de bedoeling is om alle instrumenten ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen te bespreken en evenmin om de besproken instrumenten in hun totaliteit te bespreken.

256. Vanuit de verplichting tot progressieve realisatie van het grondrecht op wonen zal de overheid binnen de beschikbare middelen keuzes moeten maken. Zoals gezegd beschikt de overheid daarbij over een ruime beleidsmarge. Wel is vereist dat de gekozen methode efficiënt is om een volledige gelding van het grondrecht op wonen te bekomen.[602]

De internationale toezichtsorganen zoals het ESCR volgen de vooruitgang in de implementatie op, maar ook binnen de nationale context zullen het Grondwettelijk Hof en de Raad van State een beleidsoordeel dat kennelijk onredelijk is kunnen sanctioneren. De ruime beleidsvrijheid is dus wel degelijk begrensd, zij het slechts op basis van een marginale toetsing door rechterlijke toezichtsorganen.

2.1. Het bewaken van de woningkwaliteit

257. De kwaliteit van een woning is bepalend bij de beoordeling of het grondrecht op wonen van de bewoner verwezenlijkt is. Het grondrecht op wonen heeft niet enkel betrekking op het hebben van een dak boven het hoofd; het moet ook een kwaliteitsvol dak zijn.[603] Om die reden dient de overheid verplicht aan woningkwaliteitsbewaking te doen.

258. Het recht op een kwaliteitsvolle woning geldt universeel ten aanzien van de hele bevolking, net omdat een minimale woningkwaliteit zo essentieel is opdat het grondrecht op wonen verwezenlijkt zou zijn. De overheid dient bijgevolg enerzijds minimale kwaliteitsnormen uit te vaardigen en anderzijds handhavingsinstrumenten te ontwikkelen die erop toezien dat de minimale kwaliteitsnormen effectief worden gehaald. Dat het recht op een behoorlijke woningkwaliteit universeel geldt, heeft tot gevolg dat de woningkwaliteitsbewaking eveneens een universeel toepassingsgebied zal moeten hebben, wat wil zeggen zowel voor publieke woningen als voor private woningen. Daarmee zal de overheid in zekere mate het eigendomsrecht van woningeigenaars en verhuurders reguleren, maar dit wordt gerechtvaardigd vanuit een legitiem doel en is bij minimale kwaliteitsnormen ook evenredig met dat doel.

Door minimale kwaliteitsnormen uit te vaardigen treedt de overheid niet zelf op de markt, maar reguleert ze de markt. Het bewaken van de woningkwaliteit kan daarom gekaderd worden in de verplichtingen tot eerbiedigen en beschermen: via de minimale kwaliteitsnormen voorkomt de overheid zowel dat ze zelf het grondrecht op wonen aantast (voor publieke woningen) als dat derden dit doen (voor private huurwoningen).

[602] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.3.
[603] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.2.

259. Het bepalen van het concrete minimaal vereiste kwaliteitsniveau is geen eenvoudige opdracht.[604] Het uitgangspunt is dat de minimale kwaliteitsnormen tot doel hebben een menswaardig leven te kunnen leiden. Vanuit het grondrecht op wonen dienen de normen voldoende hoog te liggen, zodat voldoende kwaliteit, veiligheid en basiscomfort kan worden gegarandeerd en een verbetering van de woningkwaliteit van de minst begoeden wordt bekomen. Daar staat echter tegenover dat indien men de lat te hoog legt, men het risico loopt de armen te onderwerpen aan de 'normen van de rijken' met het gevolg dat de armen die hoge normen niet halen en uit hun woning gezet moeten worden.[605] Het komt er dus op neer een evenwicht te vinden tussen 'haalbare' normen en 'waardige' normen.

De woningkwaliteitsnormen zijn bovendien geen statisch gegeven. Enerzijds moeten ze mee evolueren met technische ontwikkelingen (bv. energetische prestaties). Anderzijds moeten ze ook mee kunnen evolueren met maatschappelijke ontwikkelingen, bv. nieuwe woonvormen zoals solidair wonen, samenhuizen,… Daarbij dient er wel over gewaakt te worden dat eventuele aangepaste normen voor nieuwe samenlevingsvormen niet misbruikt kunnen worden.[606]

Ik verwees eerder al naar de progressieve werking van het grondrecht op wonen.[607] Dit concept leidt er op het vlak van woningkwaliteit toe dat het minimaal vereiste kwaliteitsniveau stapsgewijs zal moeten worden verhoogd. De woningkwaliteit moet mee evolueren met de voortgang van de maatschappij. Wanneer de maatschappij zich verder verbetert op sociaal en economisch vlak, moet ook de ondergrens van de kwaliteit van de huisvesting omhoog.[608]

260. Het uitvaardigen van minimale kwaliteitsnormen en de effectieve handhaving ervan zal tot gevolg hebben dat de woning- en huurprijzen zullen stijgen. Voor diegenen die daardoor niet meer op eigen kracht aan een woning geraken, zal de overheid op andere vlakken ondersteunend moeten tussenkomen.

261. In het Vlaamse Gewest werden door de Vlaamse Wooncode in 1997 enerzijds elementaire veiligheids-, gezondheids- en woningkwaliteitsvereisten uitgevaardigd en werden anderzijds instrumenten ontwikkeld om deze minimale kwaliteitsnormen te handhaven.[609] Alle woningen in het Vlaamse Gewest moeten voldoen aan de genoemde minimale kwaliteitsnormen en een administratieve en strafrechtelijke procedure handhaven dit minimale kwaliteitsniveau.

---

[604] T. VANDROMME, *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Mechelen, Kluwer, 2016, p. 40, nr. 83 e.v.

[605] N. BERNARD, "L'effectivité du droit constitutionnel au logement", *Rev.b.dr.const.* 2001, 167.

[606] N. BERNARD, "Les normes de salubrité face aux évolutions de la matière du logement. Vers une nécessaire adaption?", *Amén.* 2012, 71.

[607] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 1, 1.3.1 en hoofdstuk 3, 3.1.

[608] T. VANDROMME, "Het recht op wonen: een stand van zaken" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 37, nr. 32.

[609] Zie uitgebreid T. VANDROMME, *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Mechelen, Kluwer, 2016, 341 p. en K. VANDERBIESEN en T. VANDROMME, "De Vlaamse woningkwaliteitsbewaking anno 2016: na 20 jaar volledig volwassen?" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 67-125.

In de administratieve procedure worden verkrotte woningen opgespoord, ongeschikt en/of onbewoonbaar verklaard en vervolgens geïnventariseerd op een lijst. Aan een inventarisatie gedurende meer dan een jaar is een verkrottingsheffing gekoppeld. Het aantal woningen dat ooit op de inventaris werd geplaatst, komt eind 2015 op 33.975. De schrappingsgraad bedraagt 76%. In 2015 stonden er in totaal 7.673 woningen op de inventaris ongeschikt/onbewoonbaar en werden er 2.898 nieuwe woningen geïnventariseerd.[610] De administratieve procedure richt zich in theorie op alle woningen (zowel huurwoningen als eigenaarswoningen), maar in de praktijk wordt de procedure bijna enkel toegepast op huurwoningen. Bovendien wordt in de praktijk overwegend na een klacht van de bewoner opgetreden. Een te beperkte woningkwaliteitsbewaking kan in conflict komen met de universele gelding van het aspect woningkwaliteit van het grondrecht op wonen.

In de strafrechtelijke procedure worden verhuurders van verkrotte woningen geverbaliseerd met het oog op strafrechtelijke vervolging door het openbaar ministerie. Tegelijk kan tegen deze verhuurders een herstelvordering worden opgesteld waarin van hen het herstel van de verkrotte woning wordt gevorderd. De Vlaamse Wooninspectie verbaliseerde sinds haar oprichting in 2001 reeds 7.753 panden, die 21.513 woonentiteiten omvatten.[611] Sinds de inwerkingtreding van de herstelvordering op 9 september 2007 werden 2.477 herstelvorderingen opgesteld, die in totaal 7.738 woonentiteiten vertegenwoordigen. Tegelijk werden sindsdien 1.534 panden integraal hersteld, goed voor 3.232 woonentiteiten.[612]

2.2. HUURSUBSIDIES

262. Bij de schets van het woonbeleid binnen de verzorgingsstaat werd al gewezen op de verschuiving in de meeste Noord- en West-Europese landen van objectgebonden subsidies naar subjectgebonden subsidies. Premies aan (woonbehoeftige) huishoudens wonnen dus sterk aan belang.

263. Door de voorstanders van de vrije markteconomie worden huursubsidies als te verkiezen gezien omdat ze het minst ingrijpen op de werking van de markt. De voorkeur wordt gegeven aan de vrije markt om huisvesting te verschaffen, maar wanneer deze niet goed functioneert (bv. op een kleine private huurmarkt heeft de verhuurder een te sterke positie – imperfecte competitie), moet er minimaal bijgestuurd worden via huursubsidies.[613]

Het verstrekken van huursubsidies sluit ook aan bij de responsabilisering als techniek van de actieve verzorgingsstaat[614]: doordat een huishoudens met beperkte financiële middelen financiële ondersteuning krijgen, kunnen ze zelf hun lot in handen nemen op de markt. Ze krijgen enerzijds

---

[610] STUDIEDIENST VAN DE VLAAMSE REGERING, *Vlaamse Regionale Indicatoren 2016*, www4.vlaanderen.be/sites/svr/Pages/default.aspx, 390.

[611] VLAAMSE WOONINSPECTIE, *Jaarverslag 2016. Woningkwaliteit en handhaving onder één dak*, 2017, www.vlaanderen.be/publicaties, 34.

[612] VLAAMSE WOONINSPECTIE, *Jaarverslag 2016. Woningkwaliteit en handhaving onder één dak*, 2017, www.vlaanderen.be/publicaties, 59 en 72.

[613] Zie bv. M. PAREJA EASTAWAY en I. SAN MARTIN VARO, "The tenure imbalance in Spain: the need for social housing policy", *Urban Studies* 2002, 293.

[614] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1,1.1.

keuze bij het zoeken naar huisvesting (ze zijn niet verplicht om in een sociale woonwijk te gaan wonen), maar zijn anderzijds zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting (er wordt hen geen aanbod van een woning gedaan, ze moeten er zelf naar op zoek).

264. Toch worden ten aanzien van huursubsidies ook veel kritische kanttekeningen gemaakt. Huursubsidies (en ook premies ter ondersteuning van eigen woningbezit) als sturend instrument van woonbeleid zouden op lange termijn insignificant zijn, aangezien ze niet bijdragen tot de bouw van nieuwe woningen, maar enkel hoge huurgelden beperken en geen tegenwaarde voor het algemeen belang genereren (zoals investeren in sociale woningen wel doet).[615]

265. Huursubsidies toekennen in de reguliere private huurmarkt heeft daarnaast het risico de huurprijzen op te drijven. Daardoor zouden de woningen even duur blijven voor de doelgroep en worden de huursubsidies waardeloos. Huursubsidies moeten dus toegekend worden aan huurders van non-profit instanties of op een gereguleerde huurmarkt.[616]

Zo kan worden verwezen naar de Nederlandse huurtoeslag[617]: enkel indien de huurprijs van de woning onder de huurtoeslaggrens ligt, wordt huurtoeslag toegekend.[618] De huurtoeslaggrens is dezelfde als de liberalisatiegrens die bepaalt of een huurovereenkomst tot de gereglementeerde sector of de geliberaliseerde sector behoort. Aangezien de huurprijs en de huurprijsverhogingen op de gereglementeerde huurmarkt vastgelegd zijn, zal de overheid nooit een onredelijke huur subsidiëren, wat wel zou gebeuren als de huurprijzen geliberaliseerd waren. Daarbovenop geldt ook nog een aftoppingsgrens: voor het deel van de huur boven deze grens wordt in principe geen huurtoeslag toegekend. Indien een huishouden met recht op huurtoeslag dus een duurdere woning huurt, zal dit huishouden het deel boven de aftoppingsgrens zelf moeten betalen. Er geldt een dubbele aftoppingsgrens: de eerste heeft betrekking op huishoudens bestaande uit een of twee personen, de tweede op huishoudens met drie of meer personen.[619] Dit moet de impact van de huurtoeslag op de overheidsuitgaven beperken.

---

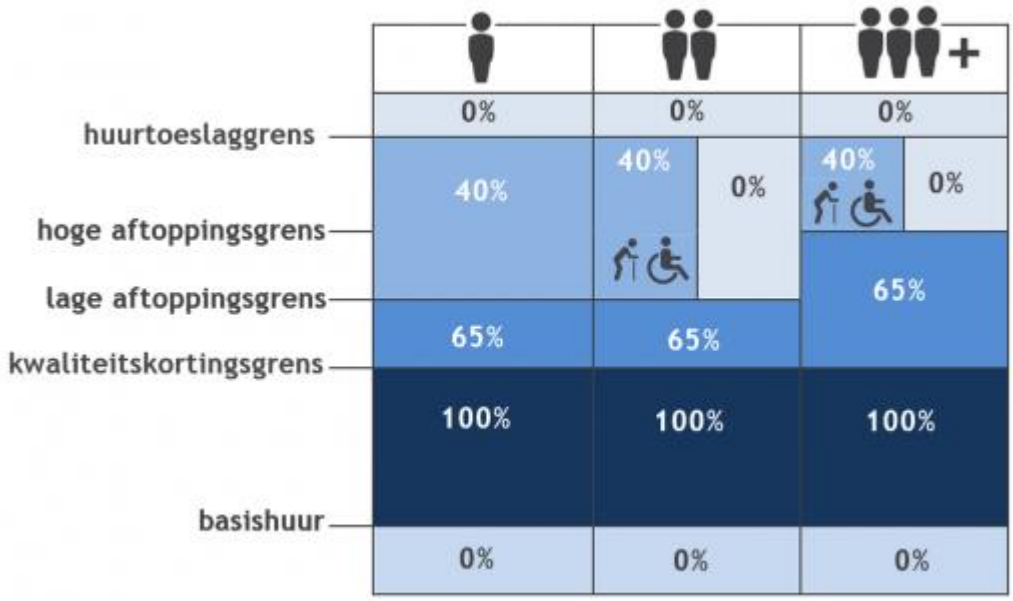
[615] J. CORNELIUS en J. RZEZNIK, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Germany*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 56 met verwijzing in voetnoot 356.

[616] H. PRIEMUS, "Growth and stagnation in social housing: what is 'social' in the social rented sector?", *Housing Studies* 1997, 555.

[617] Zie de wet op de huurtoeslag (wet van 24 april 1997 houdende nieuwe regels over het verstrekken van huursubsidies, *Stb*. 1997, 197).

[618] Deze bedraagt € 710,68 (prijspeil 2018).

[619] De aftoppingsgrenzen bedragen respecievelijk € 597,30 en € 640,14 (prijspeil 2018).



FIGUUR 1 - HUURTOESLAG NEDERLAND (BRON: WOONBOND)

Ook Duitsland zet sterk in op huursubsidies (*Wohngeld*), maar op de Duitse private huurmarkt gelden eveneens gereglementeerde huurprijzen. Een bijkomend voordeel van deze 'virtuele' sociale woningen is dat de begunstigden in hun vertrouwde buurt kunnen blijven, getto-vorming wordt tegengegaan en de druk op de (zeer) beperkte Duitse sociale woningmarkt wordt verlicht.[620] De overgang van objectsubsidies naar subjectsubsidies wordt in Duitsland ook terminologisch aangeduid als een overgang van *Soziale Wohnungsbau* naar *Soziale Wohnraumversorgung*. Deze overgang wordt ingegeven doordat via subjectsubsidies een aantal negatieve elementen worden voorkomen die gekoppeld zijn aan concentraties van sociale huisvesting, veroorzaakt door objectsubsidies. Bewoners met financiële problemen kunnen in zekere mate in hun vertrouwde woonomgeving blijven. Het hebben van een laag inkomen leidt er dan niet toe dat er sociale en ruimtelijke segregatie optreedt waarbij de armen worden 'gemarginaliseerd' in een specifiek segment van de woningmarkt en in specifieke buurten. Het *Wohngeld* zorgt er dan voor dat lage inkomens op de private huurmarkt kunnen blijven in woningen die eigenlijk boven hun financiële mogelijkheden liggen. Via deze subsidies wordt 'virtuele' sociale huisvesting gecreëerd.[621]

266. Huursubsidies kunnen dus wel in een gereglementeerde huurmarkt, aangezien dan een stijging van de huurprijs vermeden kan worden. Maar ook dan moet opgemerkt worden dat huursubsidies in tegenstelling tot objectsubsidies enkel bijdragen aan de betaalbaarheid en niet rechtstreeks aan een uitbreiding van het aanbod. Huursubsidies kunnen daarom slechts ondersteunend zijn. Daarnaast kunnen ze ook worden ingezet binnen een sociaal huurstelsel waar

[620] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 193.
[621] T. KNORR-SIEDOW, "Towards new forms of social housing in Germany", *Urban Research & Practice* 2008, 319.

de sociale verhuurders geen voor de doelgroep betaalbare huurprijzen vragen. Ook dan kan een prijsopdrijvend effect van de huursubsidies worden vermeden.

267. Huursubsidies dragen bij aan de betaalbaarheid van het wonen, hetgeen een belangrijk aspect uitmaakt van het grondrecht op wonen, en hebben dus een legitiem doel. Het is echter de vraag of ze efficiënt zijn en of dezelfde budgettaire middelen via andere instrumenten niet efficiënter kunnen worden ingezet.

268. In het Vlaamse Gewest worden op kleine schaal huursubsidies verstrekt aan (i) huishoudens die verhuizen van een ongeschikte of een onaangepaste woning naar een conforme woning, (ii) aan huurders die een woning huren van een sociaal verhuurkantoor en (iii) daklozen die verhuizen naar een conforme woning. Voor het bekomen van de tegemoetkoming worden verder voorwaarden gesteld met betrekking tot de maximale huurprijs van de huurwoning en het inkomen van de huurder. Er wordt tevens voorzien in een eenmalige installatiepremie, die gelijk is aan driemaal het bedrag van de maandelijkse huursubsidie.[622] Daarnaast werd in 2012 een huurpremie uitgewerkt voor kandidaat-huurders van een sociale huurwoning die reeds vijf jaar staan ingeschreven op de wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij, sinds 2014 naar vier jaar gebracht.[623]

Zowel de huursubsidie als de huurpremie worden gezien als tijdelijk, in afwachting van de toewijzing van een sociale huurwoning van een sociale huisvestingsmaatschappij. Om de huursubsidie en de huurpremie te behouden moet men zich immers inschrijven als kandidaat-huurder bij een sociale huisvestingsmaatschappij en ingeschreven blijven. Daarmee wordt enigszins afbreuk gedaan aan het positieve effect van de huursubsidie als ondersteunend instrument dat concentratie in sociale woonwijken voorkomt.

Eind 2016 kregen 13.924 huishoudens een huursubsidie via het agentschap Wonen-Vlaanderen, goed voor in totaal 29.124.944 euro. Op een geschat aantal van 549.000 private huurwoningen, bedraagt het aantal huishoudens met huursubsidie ongeveer 2,5%, hetgeen uiteraard zeer beperkt is. Het aantal huishoudens met huursubsidie stijgt wel jaarlijks.

De huurpremie werd eind 2016 toegekend aan 6.811 huishoudens (tegenover 7.042 huishoudens eind 2015), goed voor 15.414.321 euro[624].

Het overzicht van de afgelopen vijf jaar[625] geeft aan dat het beperkte toepassingsgebied van de huursubsidie en huurpremie langzaam uitbreidt.

	2012	2013	2014	2015	2016

[622] Besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders, *BS* 9 maart 2007.
[623] Besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders, *BS* 25 mei 2012.
[624] In dit bedrag is 5.4575,22 euro voor de maand december 2015 inbegrepen (wegens onvoldoende krediet in 2015).
[625] STUDIEDIENST VAN DE VLAAMSE REGERING, *Vlaamse Regionale Indicatoren 2016*, www4.vlaanderen.be/sites/svr/Pages/default.aspx, 381, WONEN-VLAANDEREN, *Jaarverslag 2015*, www.wonenvlaanderen.be, 9 en 14 en WONEN-VLAANDEREN, *Jaarverslag 2016*, www.wonenvlaanderen.be, 9-10.

Huursubsidie	€ 23.676.858	€ 25.633.847	€ 28.289.987	€ 27.663.609	€ 29.124.944
Huurpremie	€ 1.607.372	€ 6.063.173	€ 8.835.131	€ 12.993.362	€ 15.414.321
Totaal	€ 25.284.230	€ 31.697.020	€ 37.125.118	€ 40.656.971	€ 44.539.265

269. De huursubsidie en huurpremie worden in het Vlaamse Gewest dus slechts op een zeer beperkte schaal toegekend. Hoewel ze worden verstrekt op een niet gereglementeerde markt met betrekking tot grotendeels niet-publieke huurwoningen, gaat er omwille van de beperkte schaal geen prijsopdrijvend effect van uit.

2.3. Ondersteuning eigendomsverwerving

2.3.1. Algemeen

270. Net zoals de verschuiving van object- naar subjectgebonden subsidies is de ondersteuning van eigendomsverwerving toegenomen ten gevolge van de ontwikkelingen binnen de verzorgingsstaat vanaf de jaren '80 van de 20ste eeuw. Het beschikken over een eigen woning wordt in het woonbeleid van vele overheden gezien als de beste optie voor het lenigen van de huisvestingsbehoeften. Het bezit van de eigen woning zou de meeste woonzekerheid bieden (hoewel dat niet het geval is voor diegene die over onvoldoende middelen beschikt om de hypothecaire lening af te betalen), het zou op termijn de goedkoopste huisvesting bieden (zeker vanaf het moment dat de hypothecaire afbetalingen achter de rug zijn, terwijl huurgelden 'verloren' zijn en het afbetalen van een lening zorgt voor vermogensopbouw), het bezit van een eigen woning zou nuttig zijn binnen het globale beleid van de verzorgingsstaat (bij hoog eigen woningbezit kan men dan bijvoorbeeld besparen op pensioenen) en er is tot slot ook een morele dimensie: eigenaars van woningen zouden betere bewoners zijn (zij zouden hun woning beter onderhouden, zij zouden meer investeren in de buurt).[626] Kortom: het bezitten van de eigen woning wordt als hoogwaardiger gezien als huren. Maar ook voor diegenen die geen eigen woning (kunnen) verwerven, zou ondersteuning van eigendomsverwerving positieve effecten hebben. Voorstanders noemen dit de cascade-hypothese: elk gezin dat eigenaar wordt van een woning, zou zijn 'behoorlijke' woning vrijmaken voor een huurder die eerst minder goed woonde.[627]

271. Hoger werd al gewezen op de mogelijke negatieve gevolgen voor de armsten van algemene maatregelen ter ondersteuning van eigendomsverwerving.[628] De financiële crisis en de daling van de vastgoedprijzen in sommige landen tonen eveneens de risico's aan die verbonden zijn aan een woonbeleid dat zich te eenzijdig richt op de ondersteuning van eigendomsverwerving. Ook vanuit de internationale instellingen kwam inmiddels kritiek op een eenzijdige klemtoon op eigendomsverwerving in het woonbeleid: volgens de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement zouden de nationale overheden een huisvestingsbeleid moeten voeren

[626] X. DESJARDINS, "Le logement social au temps du néolibéralisme", *Métropoles* 2008, www.metropoles.revues.org/3022, 6.

[627] Zie bv. de visie van de tegenstanders van categoriale en sectoriële selectiviteit: VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 25 en R. VAN DAM, V. GEURTS en I. PANNECOUCKE, "Housing tenure, housing costs and poverty in Flanders (Belgium)", *Journal of Housing and the Built Environment* 2003, 2.

[628] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.2.

dat gebaseerd is op het beginsel van neutraliteit tussen koopwoningen, particuliere huurwoningen en sociale huurwoningen, met inachtneming van de diversiteit van plaatselijke situaties.[629] Volgens de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa is de impact van de globalisering en de ermee samenhangende dominantie van het eigenaarsmodel en de markt als oplossing voor huisvestingsbehoeften, een obstakel geworden bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen.[630]

272. Om de ondersteuning van eigendomsverwerving te beoordelen vanuit het grondrecht op wonen, is het ook interessant na te gaan of het grondrecht op wonen het recht op eigendom van de eigen woning omvat. Daarover zijn in de rechtspraak en de rechtsleer weinig aanwijzingen te vinden. In een uitspraak over de privatiseringen in Kroatië na de val van het Ijzeren Gordijn stelt het ECSR dat het grondrecht op wonen uit het HESH geen specifiek recht op eigendom of een recht gelijkaardig aan dat van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM inhoudt[631]: "*The Committee also considers that Article 16 does not directly concern a specific right to ownership of a specific piece of property, nor a right to enjoy property such as analogous to that contained in Article 1 of the First Protocol of the ECHR. (…) Nevertheless, Article 16 guarantees an entitlement to housing as a necessary element of the fabric of social, legal and economic protection that is required to ensure the meaningful enjoyment of family life, which could, in certain cases, encompass elements of the right of property.*"

Het grondrecht op wonen veronderstelt dus geen recht op eigendom van de woning, maar de overheid moet wel de woonzekerheid nastreven. Zij kan dat doen via het ondersteunen van eigendomsverwerving, maar de overheid kan er ook voor kiezen op andere manieren de woonzekerheid te verzekeren.[632] Eigenaarschap is bovendien niet noodzakelijk de beste woonvorm om de woonzekerheid te garanderen, op voorwaarde dat er gepaste regelgeving bestaat ter bevordering van de toegankelijkheid tot de andere deelsegmenten van de woningmarkt en de bescherming van de woonzekerheid op de andere deelsegmenten.[633] Wanneer evenwel weinig of geen huurdersbescherming bestaat op de private huurmarkt of wanneer men in de sociale huur de woonzekerheid vermindert door de invoering van tijdelijke huurcontracten, wint het bezit van een eigen woning om voldoende woonzekerheid te bekomen aan belang. Dit vraagt echter nog steeds niet om de ondersteuning van eigendomsverwerving in het kader van het realiseren van woonzekerheid, maar pleit eerder om de woonzekerheid op de private en sociale huurmarkt te versterken.

---

[629] Verslag over sociale huisvesting in de Europese Unie, 2012/2293 (INI), Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement, 30 april 2013, A7-0155/2013, 21.

[630] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Housing Rights: positive duties and enforceable rights. Report and conclusions Expert Workshop, Budapest 24-25 september 2007*, CommDH(2007)23, 2.

[631] ECSR 22 juni 2010, nr. 52/2008, Centre On Housing Rights and Evictions (COHRE) t/ Kroatië, § 60-61.

[632] Zie ook Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, *The Right to Adequate Housing*, Fact Sheet no. 21 (rev. 1), mei 2014, 7: het grondrecht op wonen is niet hetzelfde als het eigendomsrecht.

[633] K. HULSE en V. MILLIGAN, "Secure occupancy: a new framework for analysing security in rental housing", *Housing Studies* 2014, 648.

273. PRIEMUS en DIELEMAN stellen eveneens vast dat de ondersteuning van eigendomsverwerving centraal staat in het woonbeleid van veel westerse landen.[634] Zij vinden dit paradoxaal, want huur is de meest flexibele woonvorm en de woonmobiliteit is sterk verweven met de arbeidsmobiliteit. Tegelijk zijn er (hoge) overdrachtsbelastingen (registratierechten) die eveneens de woonmobiliteit beperken, aangezien zij een financiële straf opleggen aan wie verkoopt en opnieuw aankoopt. Eigendomsverwerving van woningen heeft dus een negatieve invloed op de arbeidsmobiliteit en bijgevolg op de arbeidsmarkt. Tegelijk heeft de stijging van het aantal eigendomswoningen een negatieve invloed op de private huurmarkt: door de ondersteuning van eigendomsverwerving blijven enkel diegenen die niet in staat zijn een woning te kopen achter op de huurmarkt, waardoor de opbrengsten voor de verhuurders – en bijgevolg de noodzakelijke investeringen op de huurmarkt – teruglopen. De slechte kwaliteit op de private huurmarkt (en de hoge prijzen) duwt huishoudens daardoor automatisch richting de eigendomssector, zelfs zonder (fiscale) ondersteuning. Zij denken dan dat kopen de enige oplossing is. Daardoor ontstaat een vicieuze cirkel, want het heeft tot gevolg dat de private huurmarkt verder precariseert.[635] Tot slot is er ook een negatieve invloed voor de sociale huurmarkt: men doet aan ondersteuning van eigendomsverwerving ten aanzien van sociale huurders, zoals met het kooprecht voor de zittende huurder, waardoor de diversiteit van de sociale huurderspopulatie afneemt en het aanbod vermindert. De aanzienlijke middelen die naar de ondersteuning van eigendomsverwerving vloeien, verminderen de investeringen in het sociaal huurstelsel.

274. De ondersteuning van eigendomsverwerving houdt bovendien het risico op een Mattheüseffect in doordat er aanzienlijke overheidsbudgetten naar de meer begoede huishoudens vloeien.[636] Dat kan deels verholpen worden door geen algemene ondersteuning van eigendomsverwerving te voorzien, maar door met maatregelen op basis van een doelgroep te werken. Maar ook bij algemene maatregelen kan er afhankelijk van de vormgeving van de ondersteuningsmaatregel meer of minder voordeel voor de meer begoede huishoudens worden gecreëerd: wordt het inkomen aan de bovenzijde verminderd, is dat in het voordeel van de rijkeren omdat daarop de hoogste belastingsschaal van toepassing is. Wordt het inkomen daarentegen aan de onderzijde vrijgesteld, is het voordeel voor alle begunstigden gelijk, los van hun totale inkomen.

275. België heeft van bij het begin in zijn woonbeleid steeds de eigendomsverwerving sterk ondersteund. Sociale huur en private huur waren nooit echte alternatieven.[637, 638] Het aandeel eigenaars is zeer hoog en het ging door het gevoerde beleid sinds de Tweede Wereldoorlog geleidelijk aan de hoogte in. Daarmee week België af van het overheersende beleid na de Tweede

[634] H. PRIEMUS en F. DIELEMAN, "Social housing policy in the European Union: past, present and perspectives", *Urban Studies* 2002, 191.
[635] Zie ook M. PAREJA EASTAWAY en I. SAN MARTIN VARO, "The tenure imbalance in Spain: the need for social housing policy", *Urban Studies* 2002, 284 en 293.
[636] P. DE DECKER, "Not for the homeless? Housing policy in Flanders: between selectivity and legitimacy", *European Journal of Homelessness* 2011, 132.
[637] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 2.
[638] P. DE DECKER, "Facets of housing and housing policy in Belgium", *Journal of Housing and the Built Environment* 2008, 155.

Wereldoorlog dat de voorkeur gaf aan private huur of sociale huur en dat pas nadat de grootste woningtekorten waren weggewerkt, voor de ondersteuning van eigendomsverwerving koos. Deze ondersteuning verloopt zowel via algemene fiscale maatregelen (de Woonbonus en de voorafgaande regimes) als via specifieke maatregelen om eigendomsverwerving bij lagere inkomens te promoten (sociale koopwoningen tegen verminderde tarieven, sociale leningen tegen verminderde tarieven voor diegenen die niet aan marktconforme voorwaarden kunnen lenen bij reguliere kredietverstrekkers, overheidswaarborgen via erkende kredietmaatschappijen,…). Op algemene fiscale maatregelen ter ondersteuning van eigendomsverwerving wordt in de literatuur heel wat kritiek geleverd.[639] Ook de Vlaamse Wooncode-Commissie stelde vast dat er argumenten beschikbaar zijn om het gewicht van de eigendomssector in het woonbeleid te reduceren ten voordele van de huursector: de meest schrijnende toestanden deden zich immers voor op de huurmarkt en de overheidstegemoetkoming ten voordele van eigendomsverwerving blijkt niet doelmatig.[640] Tegenover de aanzienlijke ondersteuning van eigendomsverwerving staat een kleine sociale huursector van ongeveer 6% van het totale aantal woningen.

Ondanks het globale hoge aandeel eigenaars in Vlaanderen en België bestaat er een sterke sociale differentiatie. Het aandeel eigenaars is vooral hoog bij de hoogste inkomens en eerder laag bij de laagste inkomens (in het hoogste inkomensquintiel bedraagt het aandeel eigenaars 84%, terwijl dit in het laagste inkomensquintiel slechts 54% is[641]). Sinds 1976 groeien de socio-economische profielen van eigenaars en huurders uit elkaar. De hoogte van het inkomen blijkt dus de bepalende factor te zijn om eigenaar van de eigen woning te worden. Dit lijkt logisch, maar is eerder van recente datum. In 1976 was leeftijd nog de bepalende factor en hadden het aantal kinderen ten laste en het gezinstype (alleenstaande of niet) eveneens een belangrijke invloed.[642]

Tijdens het Grote Woononderzoek 2013 werd vastgesteld dat na een decennialang aanhoudende groei van het aandeel eigenaars er niet langer sprake is van een stijging. Tussen 2005 en 2013 is het aandeel eigenaars licht gedaald: terwijl in 2005 nog 74,4% van de Vlaamse huishoudens een eigen woning bewoonde, was dit in 2013 gedaald naar 70,5%. Deze daling deed zich bovendien vooral voor bij de twee laagste inkomensgroepen, waardoor het onderscheid tussen rijk en arm nog verder wordt uitgediept.[643] De aanzienlijke middelen die naar de bevordering van eigendomsverwerving gaan, komen dus in steeds meer beperkte mate de armste huishoudens ten goede. Ik verwees enkele alinea's hoger al naar het Mattheüseffect bij de ondersteuning van

[639] Zie o.m. N. BERNARD, B. HUBEAU, D. VAN VOOREN, P. VAN DAMME en L. LAURENT, "Ontwikkelingen in het Belgisch huisvestingsbeleid" in I. PANNECOUCKE, W. LAHAYE, J. VRANKEN en R. VAN ROSSEM, *Armoede in België. Jaarboek 2015*, Gent, Academia Press, 2015, 29-32.

[640] VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 32.

[641] S. WINTERS, W. CEULEMANS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE, L. VANDERSTRAETEN, K. VAN DEN BROECK, P. DE DECKER, M. RYCKEWAERT en G. VERBEECK, *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 16.

[642] R. VAN DAM, V. GEURTS en I. PANNECOUCKE, "Housing tenure, housing costs and poverty in Flanders (Belgium)", *Journal of Housing and the Built Environment* 2003, 6.

[643] S. WINTERS, W. CEULEMANS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE, L. VANDERSTRAETEN, K. VAN DEN BROECK, P. DE DECKER, M. RYCKEWAERT en G. VERBEECK, *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 15 en 18-19.

eigendomsverwerving. Verder wordt er in het Grote Woononderzoek 2013 op gewezen dat er naast voordelen ook nadelen zijn aan het verder stimuleren van eigen woningbezit: het gaat ten koste van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt en het doet de private huurmarkt inkrimpen en verschralen.[644]

276. Het Vlaamse Gewest kent ook sociale koopwoningen. Hoewel het hier niet gaat over een algemene ondersteuning van eigendomsverwerving en de doelgroep van dit instrument afgebakend is op basis van woonbehoeftigheid (inkomensvoorwaarde en een voorwaarde inzake onroerend bezit), wordt hiermee opnieuw de kaart van de eigendomsverwerving getrokken, ten nadele van de private en sociale huursector. Sociale kopers werden bovendien op meervoudige wijze ondersteund door de overheid: een sociale koopwoning werd aanzienlijk gesubsidieerd, vaak werd een opnieuw gesubsidieerde sociale woonlening afgesloten en tot slot vormde deze lening dan de basis voor een fiscale aftrek.

Inmiddels werd de subsidiëring van sociale koopwoningen met ingang van 1 januari 2015 stopgezet[645], al werd een overgangsmaatregel voorzien voor projecten die al waren aangemeld bij de VMSW, die al op een lokaal woonoverleg besproken waren én die ten laatste op 26 juli 2014 een gunstig advies van het agentschap Wonen-Vlaanderen hadden gekregen. Het gaat daarbij om ongeveer 5.600 koopwoningen, wat aan een gemiddelde jaarlijkse productie van sociale koopwoningen van 700[646] in feite neerkomt op de verderzetting van de subsidiëring voor nog acht jaar.

Maar ondanks de stopzetting van de subsidiëring, blijven de sociale koopwoningen bestaan en blijft het Vlaamse Gewest aan ondersteuning van sociale eigendomsverwerving doen.[647] Daartoe werd ter vervanging van het objectief sociale koop en sociale kavels een nieuw objectief in de Vlaamse Wooncode ingeschreven: artikel 22*ter* bevat de doelstelling dat het Vlaamse Gewest in de periode 2015-2020 ten minste 17.000 bijzondere sociale leningen toestaat aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden voor de aankoop van een in het Vlaamse Gewest gelegen woning.[648] Om het

[644] S. WINTERS, W. CEULEMANS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE, L. VANDERSTRAETEN, K. VAN DEN BROECK, P. DE DECKER, M. RYCKEWAERT en G. VERBEECK, *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 83-85.

[645] Zie artikel 83-91 van het decreet van 19 december 2014 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015, *BS* 30 december 2014 en het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 houdende stopzetting van de subsidiëring van sociale koopwoningen en sociale kavels en houdende de aanpassing van diverse besluiten met betrekking tot het woonbeleid in Vlaanderen, *BS* 27 januari 2016. Zie ook de Conceptnota van de Vlaamse Regering betreffende een nieuw kader voor sociale koopwoningen, goedgekeurd op 17 juli 2015 (VR 2015 1707 DOC.0829/1bis).

[646] Volgens de statistieken op de website van de VMSW werden in 2011, 2012, 2013, 2014 en 2015 respectievelijk 485, 644, 561, 975 en 825 sociale koopwoningen gerealiseerd.

[647] E. JANSSENS, "De sociale eigendomssector: een breder kijkende, een wispelturige en een naar efficiëntie zoekende overheid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 149-175.

[648] Artikel 22*ter* van de Vlaamse Wooncode werd ingevoegd bij artikel 21 van het decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 13 december 2016.

regime van de sociale koop aan te passen aan de weggevallen subsidiëring werd het Overdrachtenbesluit grondig bijgestuurd.[649]

277. Ook in Ierland werd een gelijkaardig beleid gevoerd met betrekking tot de ondersteuning van eigendomsverwerving: er werden zowel algemene als doelgerichte maatregelen genomen ter ondersteuning van eigendomsverwerving, hetgeen de kandidaat-huurders voor sociale huurwoningen reduceerde tot de allerarmsten. Dit leidt niet enkel tot residualisering van de sociale huursector, maar zelfs tot een destabilisering van de lokale economie en de lokale gemeenschappen, doordat de meer begoeden wegtrekken uit de sociale woonwijken. Onderzoek in Ierland toonde aan dat die specifieke maatregelen om eigendomsverwerving bij lagere inkomens te promoten leidde tot het vertrek van de hogere inkomens die gehuisvest waren in slechtere woningen/buurten en daarom hun kooprecht als zittende huurder niet wensten uit te oefenen.[650]

278. Eigenaar zijn van de eigen woning is een goede optie voor huishoudens met een voldoende inkomen, een stabiele werksituatie en geen vooruitzichten om te verhuizen (of minstens niet te vaak). Het is echter geen flexibele woonvorm, waardoor hij de arbeidsmobiliteit hindert, en er is een sterke afhankelijkheid van economische ontwikkelingen, met wisselende intrestvoeten en wisselende woningprijzen. Een huishouden moet een voldoende buffer hebben om deze schommelingen te kunnen opvangen.[651]

Dit pleit dus voor een woonbeleid dat de verschillende deelsegmenten gelijk behandelt (*tenure neutral*), waardoor de burger een vrije keuze kan maken tussen de eigendomsmarkt en de (private of sociale) huurmarkt.[652] Zo zou bijvoorbeeld gewerkt kunnen worden met *housing vouchers* die steun geven aan de allerzwaksten, los van de vraag of het huurders of eigenaars zijn. De steun wordt toegespitst op zij die het nodig hebben, maar onafhankelijk van hun woonvorm. Een gelijke behandeling van de huurmarkt en eigendomsmarkt is aanwezig in Duitsland, waar geen specifieke ondersteuningsmaatregelen bestaan om eigendomsverwerving te ondersteunen.[653] Tegelijk staan de toelages in de vorm van *Wohngeld* open voor zowel huurders als eigenaars[654]: Duitse onderdanen, EU-burgers en vreemdelingen met een verblijfsvergunning hebben een subjectief recht op subsidie indien ze aan de voorwaarden voldoen: een huursubsidie voor huurders (*Mietzuschuss*) en eveneens een subsidie voor eigenaar-bewoners (*Lastenzuschuss*).[655]

---

[649] Besluit van de Vlaamse Regering van 3 februari 2017 tot wijzigingen van diverse besluiten met betrekking tot wonen, *BS* 14 april 2017.
[650] M. NORRIS en K. MURRAY, "National, regional and local patterns in the residualisation of the social rented tenure: the case of Ireland and Dublin", *Housing Studies* 2004, 90.
[651] H. PRIEMUS, "Growth and stagnation in social housing: what is 'social' in the social rented sector?", *Housing Studies* 1997, 553.
[652] H. PRIEMUS, "Housing finance reform in the making: the case of the Netherlands", *Housing Studies* 2010, 758.
[653] S. KOFNER, "The German housing system: fundamentally resilient?", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 263.
[654] Zie artikel 1, tweede lid, Wohngeldgesetz van 24 september 2008: "*Das Wohngeld wird als Zuschuss zur Miete (Mietzuschuss) oder zur Belastung (Lastenzuschuss) für den selbst genutzten Wohnraum geleistet*."
[655] J. CORNELIUS en J. RZEZNIK, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Germany*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 56.

Binnen een dergelijke gelijke behandeling van de verschillende deelsegmenten past een beleid dat gericht is op 'duurzaam eigenwoningbezit'. Dit begrip heeft betrekking op eigenwoningbezit waarvoor geen overheidsondersteuning nodig is om de woonzekerheid van de woningbezitter te verzekeren.[656] Huishoudens worden dan eigenaar op basis van hun eigen financiële mogelijkheden, maar worden geen eigenaar bij gebrek aan volwaardige alternatieven. Eigenwoningbezit is dus duurzaam als enerzijds huishoudens eigenaar kunnen worden en blijven zonder overheidsondersteuning en anderzijds als huishoudens die geen eigenaar kunnen of willen worden over valabele alternatieve beschikken die woonzekerheid bieden. In een dergelijk beleid zullen minder huishoudens overstappen naar de koopmarkt, waardoor er voldoende ruimte en zuurstof ontstaat om woonzekere alternatieven te ontwikkelen.

279. De ondersteuning van eigendomsverwerving streeft een legitiem doel na. Voor heel wat mensen zorgt de eigen woning er voor dat hun grondrecht op wonen wordt gerealiseerd. Daar staat tegenover dat de eigendomsondersteunende maatregelen ook huishoudens kunnen stimuleren die eigenlijk onvoldoende middelen hebben om een eigen woning te verwerven (noodkopers), waardoor deze huishoudens hun grondrecht op wonen niet verwezenlijkt zien (en misschien beter waren geholpen via andere ondersteuningsinstrumenten). Bovendien heeft een sterke ondersteuning van eigendomsverwerving negatieve gevolgen voor de andere deelsegmenten van de woningmarkt en zorgt een universele ondersteuning van eigendomsverwerving er voor dat heel wat middelen van het woonbeleid doorstromen naar huishoudens die geen ondersteuning nodig hebben bij de verwezenlijking van hun woonbehoefte. Daardoor dreigt een beleid dat algemeen inzet op de verwerving van een eigen woning in strijd te zijn met de verplichtingen van staten om het grondrecht op wonen voor hun volledige bevolking te verwezenlijken. Een gerichte ondersteuning in het verwerven van een eigen woning bij bepaalde doelgroepen kan wel bijdragen tot de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor deze doelgroepen.

2.3.2. Specifiek: een kooprecht voor de zittende huurder?

280. Een specifieke plaats in het beleid ter ondersteuning van de verwerving van de eigen woning wordt ingenomen door het kooprecht voor zittende sociale huurders. In heel wat Noord- en West-Europese landen werd in de tweede helft van de 20ste eeuw een kooprecht ingevoerd voor de zittende huurders van sociale huurwoningen. Daarmee wou men enerzijds nieuwe inkomsten genereren voor de sociale verhuurders en anderzijds de sterkere sociale huurders laten stijgen op de woonlader, nl. van een huurwoning naar een eigen woning. De mogelijkheid of het recht voor sociale huurders om hun huurwoning aan te kopen leidt echter tot verkoop van de best gelegen woningen en de woningen van de beste kwaliteit en een verlaging van het aanbod sociale woningen.[657]

---

[656] P. DE DECKER, B. MEEUS, I. PANNECOUCKE, E. SCHILLEBEECKX, J. VERSTRAETE en E. VOLCKAERT, "Listen very carefully, we shall say it once again. Contouren voor een fundamentele koerswijziging van het Vlaamse woonbeleid", *Ruimte & Maatschappij* 2016, 72.

[657] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 31.

281. Het kooprecht voor de zittende huurder was het sterkste in het Verenigd Koninkrijk, waar in 1980 onder de eerste regering van THATCHER het *Right to Buy* werd ingevoerd. De voornaamste reden voor de invoering was niet het terugdringen van de publieke uitgaven, maar de ondersteuning van eigendomsverwerving. Daarom werd het *Right to Buy* sterk ondersteund met financiële stimuli.[658] Tussen 1980 en 2010 werden 1,8 miljoen woningen verkocht via *Right to Buy*. Voor de sociale verhuurders ontmoedigt het *Right to Buy* om te investeren in de kwaliteit van de sociale huurwoningen omdat de beste woningen dan weggekocht worden.[659] Voor de rijkere sociale huurders vormt het kooprecht, gecombineerd met subsidies, uiteraard een sterke stimulans om hun woning te kopen, terwijl de armere sociale huurders achterblijven op de sociale huurmarkt. Het kooprecht voor zittende huurders droeg dus in aanzienlijke mate bij aan de residualisering van de sociale huurmarkt[660]: de uitstroom uit de sector had voornamelijk betrekking op de rijkere huurders, terwijl vooral armeren instroomden – mede doordat de toewijzingspolitiek meer gericht werd op kwetsbare groepen. Volgens de regering heeft het *Right to Buy* er daarentegen toe geleid dat de rijkere sociale huurders in de sociale woonwijken bleven en dus heeft bijgedragen aan het creëren van stabiele en gemengde buurten.[661] Terwijl het *Right to Buy* in het begin van de 21ste eeuw werd beperkt (de kortingen werden verminderd, de termijn de welke men al huurder moest zijn werd verlengd van twee naar vijf jaar, aan de sociale verhuurder werd het recht toegekend om de woning terug te kopen wanneer de koper ze binnen de tien jaar wou doorverkopen,…), werden in 2010 maatregelen genomen om in Engeland het *Right to Buy* opnieuw te stimuleren.[662]

282. In Frankrijk kunnen sociale verhuurders onder bepaalde voorwaarden woningen verkopen aan hun huurder.[663] Er is evenwel nergens sprake van een recht voor de huurder. De verkopen aan huurders mogen bovendien niet tot gevolg hebben dat de bestaande woningvoorraad aan sociale woningen al te veel wordt beperkt.[664]

283. Nederland kent evenmin een kooprecht voor zittende huurders. Er is wel een voorstel geweest, maar het werd uiteindelijk niet opportuun geacht. Het kooprecht was vooral bedoeld om de grote woningvoorraad van woningcorporaties te verminderen.[665]

---

[658] M. ELSINGA, M. STEPHENS en T. KNORR-SIEDOW, "The privatisation of social housing: three different pathways" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 390.

[659] A. MURIE, "The social rented sector, housing and the welfare state in the UK", *Housing Studies* 1997, 455-456.

[660] Zie voor Ierland: M. NORRIS en K. MURRAY, "National, regional and local patterns in the residualisation of the social rented tenure: the case of Ireland and Dublin", *Housing Studies* 2004, 90.

[661] A. MURIE, "The social rented sector, housing and the welfare state in the UK", *Housing Studies* 1997, 449 en M. ELSINGA, M. STEPHENS en T. KNORR-SIEDOW, "The privatisation of social housing: three different pathways" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 392.

[662] M. ELSINGA, M. STEPHENS en T. KNORR-SIEDOW, "The privatisation of social housing: three different pathways" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 393.

[663] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 115 e.v.

[664] Zie artikel L 443-7 CCH.

[665] H. PRIEMUS, "Social housing as a transitional tenure? Reflections on the Netherlands' new housing memorandum 2000-2010", *Housing Studies* 2001, 251. Zie ook P. BOELHOUWER, "Maturation of the Dutch social housing model and perspectives for the future" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 247.

284. Tot slot kom ik bij het Vlaamse Gewest, dat een bewogen relatie heeft met het kooprecht voor de zittende sociale huurder.[666] Bij decreet van 20 december 2002[667] werd in artikel 45, § 4, derde lid, van de Vlaamse Wooncode de bepaling ingeschreven dat de zittende huurder het recht heeft om de gehuurde woning te verwerven volgens de door de Vlaamse Regering te bepalen voorwaarden. Deze voorwaarden werden verder uitgewerkt in het vernieuwde Overdrachtenbesluit.[668] Hiermee voerde de Vlaamse decreetgever een recht in voor de sociale huurder om onder bepaalde voorwaarden de door hem gehuurde woning aan te kopen, terwijl voordien de aankoop van een sociale huurwoning steeds door de raad van bestuur van de sociale huisvestingsmaatschappij moest worden goedgekeurd, waardoor er geen sprake was van een reëel recht voor de huurder om zijn woning aan te kopen.[669] Het gewijzigde overdrachtenbesluit schafte als voorwaarde voor de verkoop van de sociale woning de inkomensgrens af, stelde als voorwaarde dat de koper geen andere woning in volle eigendom of vruchtgebruik mocht bezitten en vereiste dat de koper de sociale woning minstens vijf jaar ononderbroken had bewoond. De sociale woning moest minimum tien jaar oud zijn (of er moesten minstens tien jaar verstreken zijn na een omvangrijke renovatie) en de koper moest de sociale woning minstens twintig jaar in eigendom behouden.

Op vordering van enkele sociale huisvestingsmaatschappijen vernietigde het Grondwettelijk Hof artikel 45, § 4, derde lid, van de Vlaamse Wooncode.[670] Het Grondwettelijk Hof was van oordeel dat het kooprecht van de sociale huurder onder het toepassingsgebied van artikel 16 Gw. valt en dat één van de waarborgen in dat artikel het wettigheidsbeginsel is, volgens welk niemand van zijn eigendom kan ontzet worden dan in de gevallen en op de wijze bij de wet bepaald (overweging B.3.2). De grondwetgever heeft daarmee de bevoegdheid van de uitvoerende macht willen uitsluiten door de bevoegdheid om de gevallen en nadere regels te bepalen voor te behouden aan de democratisch verkozen beraadslagende vergaderingen.[671] Op de waarborg van het wettigheidsbeginsel kunnen ook sociale huisvestingsmaatschappijen zich beroepen. Het speelt immers geen rol of de rechtspersoon die de bescherming inroept publiekrechtelijk, privaatrechtelijk of gemengd is.

---

[666] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, 645-646 en E. JANSSENS, "De sociale eigendomssector: een breder kijkende, een wispelturige en een naar efficiëntie zoekende overheid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 160-165.

[667] Decreet van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003, *BS* 31 december 2002.

[668] Besluit van de Vlaamse Regering van 11 mei 1999 betreffende de voorwaarden en de modaliteiten van overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij en de sociale huisvestingsmaatschappijen in uitvoering van de Vlaamse Wooncode, *BS* 9 oktober 1999.

[669] M. VANDEVELDE, "Het kooprecht van sociale huurders", Huur 2007, 52.

[670] GwH 30 juni 2014, nr. 115/2004, *Juristenkrant* 2004, afl. 95, 9, *RW* 2004-05, 890 met noot B. HUBEAU, *RABG* 2005, 396 met noot I. MARTENS, *TBO* 2005, 100 met noot A. HANSELAER.

[671] Voor een uitgebreide bespreking van het arrest, zie: A. HANSELAER, "Het kooprecht van de sociale huurder: een quasi-onteigening", *TBO* 2005, 107; B. HUBEAU, "Het kooprecht van de zittende sociale huurder: juridisch en/of maatschappelijk een maat voor niets?", *RW* 2004-05, 891; I. MARTENS, "De verplichte verkoop van sociale huurwoningen: een ongeoorloofde vorm van ontzetting uit de eigendom?", *RABG* 2005, 398.

Het kooprecht werd nadien opnieuw ingeschreven in artikel 43 van de Vlaamse Wooncode[672], waarbij de voorwaarden voor het kooprecht uit het Overdrachtenbesluit van 11 mei 1999 in de Vlaamse Wooncode werden geïmporteerd en waarmee dus werd tegemoetgekomen aan het arrest van het Grondwettelijk Hof. Inhoudelijk koos de Vlaamse decreetgever dus opnieuw voor een reëel recht voor de zittende huurder om zijn sociale woning aan te kopen. De verkoopprijs is gelijk aan de venale waarde van de woning, zoals geraamd door een ontvanger van registratie en domeinen of een commissaris van het comité tot aankoop. Om te vermijden dat deze verkopen leiden tot een vermindering van het sociale huuraanbod, wordt de sociale huisvestingsmaatschappij verplicht om de netto-opbrengst uit de verkoop te investeren in nieuwe woningen. Wanneer de opbrengst van de verkoop ontoereikend is voor het numerieke behoud van het patrimonium, krijgt de sociale huisvestingsmaatschappij voor het saldo voorrang op het investeringsprogramma van de Vlaamse overheid.

Ook deze nieuwe regeling werd door een aantal sociale huisvestingsmaatschappijen aangevochten voor het Grondwettelijk Hof, ditmaal zonder succes.[673] Terwijl het Grondwettelijk Hof het kooprecht van de sociale huurder de eerste maal op puur vormelijke gronden had vernietigd (schending van het legaliteitsbeginsel), diende het Hof nu over te gaan tot een inhoudelijke beoordeling van het kooprecht. In het arrest van 7 maart 2007 oordeelde het Hof dat de decreetgever een billijk evenwicht heeft tot stand gebracht tussen het algemeen belang en de aantasting van het eigendomsrecht van de sociale huisvestingsmaatschappijen. Deze laatste worden door de Vlaamse Wooncode gezien als de "*bevoorrechte uitvoerders*" van het Vlaamse woonbeleid en dienen de gevolgen te dragen van de beleidskeuzes die de decreetgever daarbij maakt, op voorwaarde dat deze keuzes niet kennelijk onredelijk zijn. Het kooprecht van de sociale huurder draagt bij tot de verwezenlijking van het recht op een behoorlijke huisvesting, en de maatregel is niet onevenredig doordat de decreetgever maatregelen heeft uitgewerkt om het sociaal huurpatrimonium op peil te houden (herinvesteringsplicht voor de sociale huisvestingsmaatschappijen en een voorrang op de investeringsmiddelen).

Het Grondwettelijk Hof stelde dus vast dat het kooprecht van de sociale huurder wettelijk is, wat evenwel niet wil zeggen dat het vanuit beleidsmatig oogpunt opportuun was het kooprecht op deze wijze vorm te geven. De opbrengsten uit de verkoop zullen onvoldoende zijn om het aantal sociale woningen zonder bijkomende middelen te behouden, wat onvermijdelijk leidt tot een vermindering of tragere stijging van het sociaal woonaanbod. De verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor de kopende huurder draagt daardoor bij tot een verzwakking van het grondrecht op wonen voor kandidaat-huurders die daardoor langer op een sociale woning zullen moeten wachten. Bovendien behoren de huurders die in staat zijn om over te gaan tot aankoop van hun huurwoning

[672] Decreet van 15 juli 2005 tot wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode met betrekking tot het kooprecht van sociale huurders, *BS* 12 september 2005, en decreet van 24 maart 2006 houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid, *BS* 14 juni 2006.
[673] GrwH 7 maart 2007, nr. 33/2007, *RW* 2007-08, 642 met noot B. HUBEAU.

tot de rijkste huurders en betalen zij dus de hoogste huurprijzen, wat – bij het wegvallen van deze inkomsten – opnieuw tot een financiële aderlating zal leiden.[674]

In 2016 werd het kooprecht voor de zittende huurder alweer geschrapt.[675] De decreetgever motiveert deze schrapping uitvoerig in de memorie van toelichting.[676] Door de verkoop van sociale huurwoningen daalt het totale partrimonium van de sociale huisvestingsmaatschappij. Hoewel de opbrengsten van de verkoop opnieuw moeten worden geïnvesteerd in sociale woningbouw, zal het toch een aantal jaren duren vooraleer een nieuwe sociale huurwoning kan worden gerealiseerd. De decreetgever stelde ook vast dat het kooprecht slechts sporadisch wordt gebruikt (slechts 106 gevallen in 2014) en dat het renovatieprojecten van sociale huisvestingsmaatschappijen kan bemoeilijken (bv. renovatie van een hele straat, waarbij een enkele woning inmiddels werd verkocht). Tot slot wordt gesteld dat de sociale huurwoning moet worden aangekocht aan de venale waarde, d.i. de normale verkoopwaarde. De kandidaat-koper kan dus even goed een gelijkwaardige woning op de private markt kopen. De Vlaamse Woonraad ondersteunde de afschaffing van het (afdwingbaar) kooprecht voor de zittende huurders. Volgens de Raad is er bij een beperkt globaal aanbod aan sociale huurwoningen geen plaats voor een afdwingbaar kooprecht voor de zittende huurder.[677] De mogelijkheid voor een sociale huisvestingsmaatschappij om vrijwillig woningen te verkopen blijft bestaan.[678]

2.4. Een gereguleerd privaat huurrecht

285. Bij de bespreking van huursubsidies verwees ik al naar de stelling van sommigen dat zo min mogelijk mag worden ingegrepen op de werking van de markt, aangezien de markt het beste in staat zou zijn om huisvesting te verschaffen aan de meerderheid van de bevolking. Enkel wanneer de markt niet goed functioneert, moet er bijgestuurd worden. Zo kan de betaalbaarheid van de huisvesting bevorderd worden via huursubsidies. Een andere maatregel is het reguleren van de markt, zodat de zwakkere marktpartij (*in casu* de huurder) beschermd wordt door dwingende regelgeving. De vraag is dus of de overheid de verwezenlijking van het grondrecht op wonen volledig via een gereguleerde private markt kan laten lopen, al dan niet gecombineerd met huursubsidies. Ik bekijk de situatie in Duitsland, Nederland en België en probeer vervolgens een aantal conclusies te trekken.

2.4.1. Duitsland

286. Duitsland wordt beschouwd als een 'land van huurders' met een grote diversiteit zowel langs de aanbodzijde als langs de vraagzijde. De (voornamelijk private) huurmarkt wordt er breed

---

[674] Zie uitgebreider: B. HUBEAU, "Het kooprecht van de zittende sociale huurder: juridisch en/of maatschappelijk een maat voor niets?", *RW* 2004-05, 894.
[675] Artikel 29 van het decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 13 december 2016.
[676] *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 814/1, 40.
[677] *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 814/1, 104.
[678] E. JANSSENS, "De sociale eigendomssector: een breder kijkende, een wispelturige en een naar efficiëntie zoekende overheid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 166, nr. 28.

gedragen als een volwaarde woonvorm.[679] De boom van de sociale huisvesting net na de Tweede Wereldoorlog bedreigde nooit de overheersende status van de private huurmarkt. En ook bij het beroep doen op sociale huisvesting om na de Tweede Wereldoorlog de aanzienlijke woningtekorten weg te werken, bleef de sociale markteconomie het uiteindelijke doel. Er werd weliswaar sterk ingegrepen op de woningmarkt door de sociale huisvesting, maar het herstel van de rentabiliteit van de private huurmarkt bleef het uitgangspunt. De boom van de sociale huisvesting was bovendien doelbewust tijdelijk door de tijdelijke verbintenissen die er aan vast hingen.[680]

287. Een belangrijke oorzaak voor het succes van de private huurmarkt in Duitsland is de sterke bescherming van de huurder doorheen het volledige huurstelsel.[681] Zonder deze bescherming zullen enkel diegenen zonder interesse om ergens lang te verblijven of zonder middelen om een eigen woning te kopen, op de private huurmarkt terechtkomen. Indien de huurmarkt wordt gezien als een onzekere woonvorm, zullen huishoudens de zekerheid van een eigen woning verkiezen, als ze zich dat kunnen veroorloven. De sterke huurdersbescherming blijkt o.m. uit het volgende.

- De meeste bepalingen in het voordeel van de huurder zijn dwingend.
- Huurovereenkomsten zijn in principe van onbepaalde duur. Een huurovereenkomst van bepaalde duur kan enkel worden afgesloten op basis van de gronden die limitatief vermeld worden in de wet. De concrete grond moet bovendien worden opgenomen in de huurovereenkomst.[682]
- De huurprijs kan tijdens de loop van de huurovereenkomst enkel verhoogd worden op één van de vier gronden uit het Burgerlijk Wetboek.[683] De bescherming van de huurder tegen huurrpijsverhogingen is essentieel, aangezien een huurovereenkomst van onbepaalde duur zinloos is wanneer de huurder door aanzienlijke stijgingen van de huurprijs de huurprijs niet meer zou kunnen betalen.
- Indien de beëindiging van de huurovereenkomst ernstige schade zou veroorzaken voor de huurder, kan hij aan de rechter de verderzetting van de huurovereenkomst vragen (de zgn. *Sozialklausel*).[684]
- Het burgerlijk procesrecht kent specifieke regels in geval van gedwongen uithuiszetting (de *Räumungsfrist* en *Vollstreckungsschutz*).[685]

---

[679] O. LERBS, "Germany's rental property sector: a cornerstone of housing market resilience?", *Housing Finance International* 2014, 38.

[680] S. KOFNER, "The German housing system: fundamentally resilient?", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 266.

[681] J. CORNELIUS en J. RZEZNIK, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Germany*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 85 en 95 en P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 619.

[682] Artikel 575 Bürgerliches Gesetzbuch.

[683] Artikel 557a tot en met 559a Bürgerliches Gesetzbuch.

[684] M. VOLS, M. KIEHL en J. SIDOLI DEL CENO, "Human rights and protection againts eviction in anti-social behaviour cases in the Netherlands and Germany", *European Journal of Comparative Law and Governance* 2015, 170-172.

[685] M. VOLS, M. KIEHL en J. SIDOLI DEL CENO, "Human rights and protection againts eviction in anti-social behaviour cases in the Netherlands and Germany", *European Journal of Comparative Law and Governance* 2015, 178-180.

288. Een andere belangrijke reden voor de succesvolle Duitse huurmarkt is de goede staat van onderhoud van de private huurwoningen. Een kwalitatieve private huurmarkt vermijdt dat rijkere huishoudens hun eigen kwalitatieve woning willen kopen en voorkomt een slecht imago van de private huurmarkt.[686] Investeringen in private huurwoningen zijn fiscaal aftrekbaar, waardoor verhuurders bereid zijn te investeren in hun private huurwoningen en deze in goede staat blijven. Daarnaast is er ook de mogelijkheid om verbeteringswerken in bepaalde mate door te rekenen aan de huurder.

289. Er wordt echter stilaan een mentaliteitsverandering vastgesteld: de sterke huurdersbescherming wordt steeds vaker als een belemmering voor investeringen gezien; zo zou de huurovereenkomst opgezegd moeten kunnen worden bij verkoop van de huurwoning.

En bij de massale verkoop van publieke woningen werd weliswaar contractueel het respect voor de lopende huurovereenkomst opgelegd aan de kopers, maar toch ondergroef dit de algemene gelding van het huurrecht doordat verplichtingen uit het huurrecht die sowieso gelden, contractueel herhaald werden.[687]

290. En zelfs waar in Duitsland het bezitsrecht van de huurder onder de bescherming van het eigendomsrecht valt[688], stopt de bescherming van de huurder bij een rechtsgeldige opzegging door de verhuurder. Daarbij worden de belangen van de huurder afgewogen tegenover de belangen van de verhuurder.

2.4.2. Nederland

291. Ook Nederland kent een sterke huurdersbescherming wanneer het gaat over de huur van woonruimte. Woonruimte wordt omschreven als "*een gebouwde onroerende zaak voor zover deze als zelfstandige dan wel niet zelfstandige woning is verhuurd, dan wel een woonwagen of een standplaats, alsmede de onroerende aanhorigheden*".[689] De sterke huurdersbescherming is zowel in de gereguleerde als de geliberaliseerde sector van toepassing.[690] Het geliberaliseerd karakter van een deel van de huurmarkt heeft enkel betrekking op de regels met betrekking tot de huurprijs.[691]

De verhuurder heeft geen keuze om zijn woning in de gereguleerde of geliberaliseerde sector te verhuren. De huurprijs bij aanvang van de huurovereenkomst bepaalt of de verhuring al dan niet gereguleerd verloopt. De huurliberalisatiegrens ligt op 710,68 euro (prijspeil 2016). Deze grens van 710,68 euro is sinds 1 januari 2016 voor 3 jaar bevroren. Verder wordt de maximale huurprijs voor een woning bepaald aan de hand van de kwaliteit ervan. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een

---

[686] S. KOFNER, "The German housing system: fundamentally resilient?", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 267.

[687] A. HOLM, "Der Ausstieg des Staates aus der Wohnungspolitik", www.kopofo-nrw.de/fileadmin/kundendaten/www.kopofo-nrw.de/pdf/Downloads/Tagung_Wohnungsbau_holm.pdf.

[688] BVerfG (DE), 26 mei 1993, 208/93, *NJW* 1993, 2035.

[689] Artikel 7:233 Burgerlijk Wetboek.

[690] M. HAFFNER, M. VAN DER VEEN en H. BOUNJOUH, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for the Netherlands*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 2013, 55.

[691] H. HIELKEMA, H. VROLIJK, E. DE WIJKERSLOOTH-VINKE, *Huurrechtmemo 2015-2016*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015, 69.

puntensysteem (het Woningwaarderingsstelsel). Op basis van het aantal punten dat een woning behaalt, wordt de maximale huurprijs bepaald. Een woning waarvoor op basis van het Woningwaarderingsstelsel een huurprijs van 750 euro mag worden gevraagd, kan toch gereguleerd verhuurd worden indien in de huurovereenkomst een huurprijs van maximaal 710,68 euro wordt overeen gekomen. Een woning waarvoor op basis van het Woningwaarderingsstelsel een huurprijs van maximaal 700 euro mag worden gevraagd, zal steeds in de gereguleerde sector verhuurd moeten worden.

De sterke huurdersbescherming hangt net zoals in Duitsland voornamelijk samen met het dwingend karakter van het huurrecht (er kan niet afgeweken worden van bepalingen in het voordeel van de huurder), het onbepaalde duur-karakter van de huurovereenkomsten, de beperking van de opzeggingsgronden en – voor de gereguleerde sector – een stringent systeem van huurprijsberekening.[692] Zowel de huurprijs bij aanvang als de huurprijsverhogingen nadien zijn gereglementeerd en worden dus niet overgelaten aan de markt.[693] De huurprijs bij aanvang (op basis van de toepassing van het Woningwaarderingsstelsel en zoals gezegd beslissend om te bepalen of de huurovereenkomst al dan niet in de gereguleerde sector valt) kan bovendien tot zes maanden na ingang van de huurovereenkomst worden betwist voor de Huurcommissie.[694]

292. Dit huurrecht is van toepassing op alle woningen, los van de vraag wie eigenaar is van de woning (private eigenaar of publieke eigenaar).[695] Er is dus geen afzonderlijk sociaal huurstelsel zoals in Vlaanderen, Brussel en Wallonië.

Dat daarmee (aanzienlijke) beperkingen worden opgelegd aan de handelings- en contractsvrijheid van private verhuurders, maakte dit stelsel al meermaals voorwerp van gerechtelijke procedures omdat hiermee het eigendomsrecht van de verhuurders zoals beschermd door artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol EVRM geschonden zou worden. Bij arrest van 2 juli 2013 verklaarde het EHRM een vordering van drie Nederlandse verhuurders onontvankelijk. De drie verzoekers verhuurden allen één of meerdere huizen in Amsterdam waarop de huurprijsregulering van toepassing was. Het EHRM stelt dat de Nederlandse regels met betrekking tot huurbescherming een beperking inhouden in de zin van artikel 1, tweede lid van het Eerste Aanvullend Protocol EVRM, maar oordeelt dat niet is aangetoond dat de verhuurders geen redelijk voordeel kunnen behalen uit hun huurinkomen, nu de vaste lasten (onderhoudskosten, belastingen,…) kunnen worden gedekt. Een van de verhuurders kocht het gebouw bovendien met inbegrip van reeds lopende huurovereenkomsten, zodat hij de opbrengst uit die huurovereenkomsten op voorhand had kunnen inschatten. De vordering is daardoor kennelijk ongegrond.[696] De Nederlandse Hoge

[692] ASSER 5-II, *Huur*, 100.
[693] De minister bepaalt jaarlijks de toegelaten prijsstijging en de prijs per punt (artikel 7:252-253 Burgerlijk Wetboek). Zie ook Circulaire MG 2016-01 – huurprijsbeleid voor de periode 1 juli 2016 tot en met 30 juni 2017.
[694] Artikel 7:249 Burgerlijk Wetboek.
[695] C.J. HUISMAN, "A silent shift? The precarisation of the Dutch rental housing market", *Journal of Housing and the Built Environment* 2016, 96.
[696] EHRM 2 juli 2013, nr. 27.126/97, Nobel e.a. t/ Nederland.

Raad moest ook al uitspraak doen over een gelijkaardige vorderingen en wees deze af met verwijzing naar het arrest Nobel van het EHRM.[697]

293. Hoewel het woninghuurrecht van toepassing is op alle huurwoningen (publiek, semi-publiek en privaat), reglementeert de overheid de huurwoningen van woningcorporaties ('sociale huurwoningen') sterker via de Woningwet op het vlak van onder meer de toewijzing van de woning, de huurprijsberekening,… Dat vloeit voort uit de vaststelling dat bepaalde groepen op de private huurmarkt onvoldoende of niet terecht kunnen en toont dus aan dat enkel een gemeen huurrecht met sterke huurdersbescherming onvoldoende is om het grondrecht op wonen te realiseren voor alle huishoudens.

294. Maar net zoals in Duitsland komt de sterke huurdersbescherming ook in Nederland onder druk te staan. Een aantal recentere wijzigingen in het huurrecht verminderen de huurdersbescherming. Zo werd onder meer de mogelijkheid om te verhuren via tijdelijke huurovereenkomsten versoepeld, waarmee de wetgever de doorstroming op de huurmarkt wil bevorderen.[698] Huurder en verhuurder kunnen overeenkomen om een huurovereenkomst te sluiten voor twee jaar (zelfstandige woningen) of vijf jaar (onzelfstandige woningen). Bij verlenging wordt de huurovereenkomst van onbepaalde duur. Daarnaast zijn huurovereenkomsten van bepaalde duur mogelijk voor specifieke doelgroepen (voor jongeren tot 28 jaar, studenten en promovendi, grote gezinnen, gehandicapten en ouderen) en kunnen in het kader van de bestrijding van leegstand eveneens tijdelijke huurovereenkomsten afgesloten worden. Voor deze laatste tijdelijke verhuringen is steeds een vergunning van de gemeente voor tijdelijke verhuur vereist op basis van de Leegstandswet. Woningcorporaties hebben evenwel slechts beperkte mogelijkheden om te verhuren via tijdelijke huurovereenkomsten.[699]

2.4.3. België

295. In België werd in 1991 de Woninghuurwet ingevoerd.[700] Daarmee wilde de wetgever in de eerste plaats een einde maken aan de talrijke tijdelijke huurwetten, die in de periode voorafgaand aan de Woninghuurwet werden gestemd en een grondige hervorming van de wetgeving inzake woninghuur doorvoeren, die "*stabiel, duurzaam en evenwichtig*" is. Daarnaast wou men een nieuw evenwicht scheppen tussen enerzijds de noodzakelijke bescherming van de huisvesting van de huurder en zijn gezin (de woonzekerheid voor de huurder) en anderzijds de gewettigde belangen

[697] Hoge Raad 4 april 2014, ECLI:NL:HR:2014:826, www.rechtspraak.nl. Zie ook een gelijkaardig arrest van het Gerechtshof Den Haag van 5 juli 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:1951, www.rechtspraak.nl.

[698] Wet van 14 april 2016 tot wijziging van boek 7 van het BW en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere huurmaatregelen tot verdere bevordering van de doorstroming op de huurmarkt (Wet doorstroming huurmarkt 2015), *Stb*. 2016, 158. Zie ook E. HARMS, "Tijdelijke huurcontracten: liefdevolle schop onder de kont", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, afl. 3, 6 en B. POORT, "Wet doorstroming huurmarkt 2015: meer vrijheid en flexibiliteit in het huurrecht?", *Vastgoedrecht* 2016, 93.

[699] Zie artikel 48 Woningwet.

[700] Wet van 20 februari 1991 houdende wijziging van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake huishuur, *BS* 22 februari 1991.

van de verhuurder, die een redelijk rendement van zijn onroerende investering wil hebben en een behoorlijk onderhoud van zijn verhuurde goed verlangt.[701]

Vóór 1991 waren een aantal tijdelijke huurwetten uitgevaardigd. Deze waren bedoeld om de achtereenvolgende woningcrisissen te beheersen die waren ontstaan na de twee wereldoorlogen en periodes van economische moeilijkheden. De doelstellingen van deze tijdelijke huurwetten waren zeer divers: optreden tegen de verarming van de huurders, anti-inflatie, economische heropbloei, herleving van de bouw, verdeling van de inkomensmatiging, bescherming van de gezinswoning.[702] De laatste tijdelijke huurwetten waren meer toegespitst op de beperking van huurprijsstijgingen en de versterking van de woonzekerheid van de huurder.[703] Deze doelstellingen werden in 1991 overgenomen door de Woninghuurwet.[704]

296. De Woninghuurwet werd nadien meermaals gewijzigd. De grootste wijzigingen gebeurden door de wet van 13 april 1997[705] en de wet van 25 april 2007[706]. Een beroep tot vernietiging van de wijzigingen door de wet van 25 april 2007 levert interessante overwegingen van het Grondwettelijk Hof over de sociale functie van het woninghuurrecht en de relatie tot het grondrecht op wonen op[707]:

- De beperking van de huurwaarborg tot 2 maanden huur is ingegeven door de zorg om de gevolgen voor het gezinshuishoudbudget voor een eerste betaling van de huur, samen met de storting van de huurwaarborg, te beperken, de betaling van de huur, tegelijk met de storting van de huurwaarborg, mogelijk te maken en aldus het recht op een behoorlijke huisvesting te bevorderen. (B.8.3)
- De dwingende regeling huurherstellingen past in het kader van het streven naar de versterking van de positie van de huurder op de huurmarkt voor woningen die tot hoofdverblijfplaats dienen. Daarbij werd een nieuw evenwicht gezocht inzake de rechten en verplichtingen van de huurders en de verhuurders, uitgaande van de vaststelling dat de toegang tot de huisvesting 'moeilijker en moeilijker wordt voor families zonder of met een laag inkomen of voor grote gezinnen'. Via deze maatregel kon de wetgever de huurders met dwingende maatregelen beschermen, teneinde het onevenwicht tussen de partijen te remediëren. (B.28)
- Het woninghuurrecht is regelgeving ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen, wat een afwijkende regeling ten aanzien van andere huurregimes rechtvaardigt. (B.35.2)

[701] *Parl.St.* Kamer, 1990-91, nr. 1357/1, 2-4.
[702] M. DAMBRE en B. HUBEAU, *Woninghuur*, Antwerpen, Kluwer, 2002, p. 5, nr. 4.
[703] M. DAMBRE en B. HUBEAU, *Woninghuur*, Antwerpen, Kluwer, 2002, p. 8, nr. 10. Voor een volledig historisch overzicht: zie E. LANCKSWEERDT en L. LAVRYSEN, "De geschiedenis van de private huurwetgeving in het licht van de woonzekerheid" in B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE (eds.), *Wonen in (on)zekerheid*, Antwerpen, Kluwer, 1988, p. 21-49, nr. 3-58 en B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 333.
[704] M. FONTAINE, "La loi du 20 février 1991 sur les baux à loyer: historique, philosophie, réflexions critiques" in M. FONTAINE en P. JADOUL (eds.), *La nouvelle réglementation des baux à loyer. Loi du 20 février 1991*, Brussel/Louvain-la-Neuve, Bruylant/Academia, 1992, 12-13.
[705] Wet van 13 april 1997 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de huurovereenkomsten, *BS* 21 mei 1997.
[706] Wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen (IV), *BS* 8 mei 2007.
[707] GwH 26 juni 2008, nr. 93/2008.

– De reglementering inzake woninghuur speelt een cruciale rol in de welvaart en het economisch beleid van de moderne samenleving. Behalve wanneer die reglementering voor een bepaalde categorie leidt tot het verlies van woonst, moet het Grondwettelijk Hof het oordeel van de wetgever betreffende het algemeen belang eerbiedigen, tenzij dat oordeel kennelijk onredelijk is. (B.40)

297. Via wijzigingen aan artikel 6, § 1, IV van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen regionaliseerde de Zesde Staatshervorming inmiddels het woninghuurrecht. Het uitvaardigen van bijzondere regels met betrekking tot de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan werd daardoor een gewestelijke bevoegdheid.[708] De sociale functie van het privaat woninghuurrecht zal dus voortaan in de drie gewesten verschillend ingevuld kunnen worden.

298. Hoewel de bepalingen van de Woninghuurwet van dwingend recht zijn[709] (meestal in het voordeel van de huurder), is de bescherming die uitgaat van de huurwetgeving minder omvangrijk dan in Duitsland en Nederland. Huurovereenkomsten hebben in principe een duur van negen jaar. Tijdens deze duur kan de verhuurder de huurovereenkomst slechts in een beperkt aantal gevallen beëindigen, maar na deze termijn kan hij de huurovereenkomst zonder motief en zonder vergoeding beëindigen. Daarnaast zijn ook huurovereenkomsten van korte duur mogelijk, zonder dat de verhuurder een reden moet opgeven waarom hij afwijkt van de standaardduur van negen jaar.[710] Hoewel de basishuurprijs tijdens de loop van de huurovereenkomst niet kan gewijzigd worden, behalve met akkoord van de huurder of na goedkeuring door de rechter, is de huurprijs bij aanvang van de huurovereenkomst vrij.[711]

299. In tegenstelling tot Duitsland en Nederland, ontwikkelde zich in België – vooral na de regionalisering van de bevoegdheid huisvesting in 1980 – in de drie gewesten een afzonderlijk huurregime voor sociale huurwoningen, waarbij het gemeen woninghuurrecht slechts aanvullend werkt ten opzichte van de (uitgebreide) specifieke bepalingen van het sociaal huurstelsel. Ondanks het feit dat omwille van het beperkte aanbod een groot deel van de huishoudens die in aanmerking komen voor een sociale huurwoning noodgedwongen op de private huurmarkt verblijven, vermindert dit de noodzaak om het gemeen woninghuurrecht te reguleren.

2.4.4. CONCLUDEREND

[708] Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *BS* 31 januari 2014, met ingang van 1 juli 2014. Zie ook B. HUBEAU en D. VERMEIR, "De regionalisering van de huurwetgeving in de zesde staatshervorming", *Huur* 2014, 3-6; B. HUBEAU en D. VERMEIR, "De regionalisering van de federale huurwetgeving in de zesde staatshervorming: een stand van zaken", *TBP*, 2013, 584-597; D. VERMEIR en B. HUBEAU, "De regionalisering van de woninghuur: naar een Vlaams huurrecht?" in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2014, 471-493; B. LOUVEAUX, "Opportunités et dangers éventuels de la régionalisation du bail" in N. BERNARD (ed.), *La défédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions*, Brussel, Larcier, 2014, 7-22 en T. VANDROMME, "Op weg naar een Vlaams woninghuurrecht", *RW* 2015-16, 922.

[709] Artikel 12 Woninghuurwet.

[710] Artikel 3 Woninghuurwet.

[711] Artikel 6 en 7 Woninghuurwet.

300. Uit het voorgaande blijkt dat Duitsland en Nederland een grote bescherming van de huurder kennen, hoewel deze in beide landen onder druk staat. De bescherming van de huurder moet echter steeds worden gezien in verhouding tot de rechten van de verhuurder, zelfs in huurstelsels met grote huurdersbescherming. Het grondrecht op wonen van een concrete bewoner moet weliswaar worden gerespecteerd door de verhuurder, aan wie het verboden is op onrechtmatige wijze afbreuk te doen aan de grondrechten van zijn huurder, maar wordt evenwel beperkt door de eigendomsrechten van de verhuurder. De bescherming van de huurder in het private huurrecht kan daardoor nooit zo sterk zijn als in het sociaal huurstelsel. Ten aanzien van een private verhuurder moet rekening gehouden worden met zijn eigendomsrecht, terwijl dat bij publieke verhuurders veel minder het geval is. Daar speelt vooral het algemeen belang en het belang van het instandhouden van het stelsel.[712]

301. Het eigendomsrecht van de verhuurder heeft o.m. betrekking op zijn recht om winst te genereren via het verhuurde goed.[713] Er dient dus steeds een afweging te worden gemaakt tussen het grondrecht op wonen van een huurder en het recht van de verhuurder om zijn onroerend goed te exploiteren en er winst uit te halen. Dat maakt dat beperkingen aan het vrij bepalen van de huurprijs of het doorvoeren van huurprijsverhogingen steeds in overeenstemming moeten zijn met het eigendomsrecht zoals dat voortvloeit uit artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM. Om toelaatbaar te zijn in het licht van deze bepaling, moet de beperking van het eigendomsrecht (i) een wettelijke basis hebben; (ii) ingegeven zijn door het algemeen belang en (iii) beantwoorden aan de proportionaliteitsvereiste. Inzake het voeren van een sociaal woonbeleid neemt het EHRM het standpunt in dat in een moderne samenleving huisvesting een primaire sociale behoefte is en dat dit niet kan worden overgelaten aan de markt. Bijgevolg kunnen dwingende bepalingen worden opgelegd die van toepassing zijn op private overeenkomsten. Het EHRM gaat daarbij uit van een ruime appreciatiemarge voor de regelgever, die het best kan oordelen welke maatregelen genomen moeten worden.[714] De beoordeling wat in het algemeen belang noodzakelijk is, wordt uitdrukkelijk aan de nationale overheid overgelaten.[715] Het EHRM onderzoekt wel of de beperkingen evenredig zijn met het nagestreefde belang: zo zal de beperking van het eigendomsrecht ongeoorloofd zijn als hetzelfde doel kan bereikt worden met andere middelen die minder ingrijpend zijn of wanneer de last voor de betrokkene overdreven is.[716] De

---

[712] Vgl. met Vred. Antwerpen, 1 februari 1984, *Tegenspraak* 1985, afl. 4/5, 37 met noot B. HUBEAU en M. LAMBRECHTS, "De bescherming van de gezinswoning en rechtsmisbruik bij opzeggingen in de sociale huur": een SHM moet handelen en kan slechts van haar rechten gebruik maken overeenkomstig haar door de wetgever opgedragen taak en bevoegdheid van algemeen belang. Dit belang is onderscheiden van dat van privé-eigenaars of verhuurders, m.a.w. het privaat belang van een door de NMH erkende vennootschap dient uiteraard te wijken voor de haar toevertrouwde taak van algemeen belang. Aan SHM's kunnen dus meer beperkingen worden opgelegd dan aan private verhuurders. Vandaar het belang om voor de allerzwaksten publieke huisvesting ter beschikking te kunnen stellen.

[713] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Housing Rights: positive duties and enforceable rights. Report and conclusions Expert Workshop, Budapest 24-25 september 2007*, CommDH(2007)23, 2.

[714] EHRM 21 februari 1986, nr. 8797/79, James t/ Verenigd Koninkrijk, § 47 en 63.

[715] B. HUBEAU, "Uitzonderingswetgeving inzake de huurovereenkomsten en het 'toezicht op het gebruik van eigendom' (art. 1, al. 2 Eerste Protocol E.V.R.M.)" (noot onder EHRM 28 september 1995, nr. nr. 19.133/91), *Jaarboek Mensenrechten* 1995-96, p. 267, nr. 10.

[716] Zie oordeelde het EHRM dat de Oostenrijkse dwingende huurprijsreglementering in overeenstemming was met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (EHRM 19 december 1989, nr. 10.522/83, 11.011/84 en 11.070/84,

overheid mag de taak om het algemeen belang te verwezenlijken immers niet volledig afwentelen op private personen.

302. Er zijn dus grenzen aan het reguleren van de private huurmarkt met als doel de huurder te beschermen. De overheid moet steeds een evenwicht tot stand brengen tussen de verschillende grondrechten. De balans mag dus niet overhellen naar één richting waardoor het evenwicht zoek zou geraken. De verhuurder moet het grondrecht op wonen van zijn huurder respecteren, maar de huurder (en de overheid) moeten ook zijn eigendomsrecht respecteren. De overheid speelt daarbij de rol van moderator. Voor bepaalde huishoudens is het grondrecht op wonen niet te verzoenen met het eigendomsrecht van de private verhuurder en moet de overheid zelf optreden, bv. met premies of door zelf woningen ter beschikking te stellen.[717] De doelstelling van een sociale verhuurder is niet om winst te genereren via het verhuurde goed. Doordat sociale verhuurders tot de overheid behoren of een aan hen door de overheid toevertrouwde opdracht van algemeen belang uitvoeren, kunnen hen meer verplichtingen opgelegd worden, die ervoor kunnen zorgen dat bepaalde huishoudens die niet terecht kunnen op de private huurmarkt, wel behoorlijk kunnen wonen op de sociale huurmarkt.

303. Daar komt nog bij dat een sterke huurdersbescherming in het privaat huurrecht vooral beoogt een reeds bestaande huur- of bezitsverhouding te beschermen of te bestendigen, en dus niet geschikt is om toegang tot de woningmarkt te forceren voor woonbehoeftigen.[718] De huurdersbescherming geldt er als afweerrecht voor de zittende huurder. Ook dat maakt de private huurmarkt minder geschikt om bepaalde huishoudens te huisvesten.

De private huurmarkt is tot slot ook moeilijk uit te breiden, hetgeen problematisch is bij structurele tekorten op de woningmarkt. Lukt een uitbreiding van de private huurmarkt toch, is dit ofwel tijdelijk (bv. omdat de eigendomsmarkt wat slabakt), ofwel breidt ze niet uit voor de meest woonbehoeftigen, maar voor rijkere klassen.[719] Ook daarom zal een gereguleerd privaat huurrecht niet volstaan om het grondrecht op wonen van alle huishoudens te verwezenlijken.

2.5. De bestrijding van leegstand

304. In de meerderheid van de Noord- en West-Europese landen is het sociaal woonaanbod onvoldoende om alle woonbehoeftigen te huisvesten. Daardoor is een groot deel van hen

---

Mellacher e.a. t/Oostenrijk, § 45 e.v., *Rev.trim.dr.h.* 1990, 381 met noot J. FLAUSS). Over de Poolse huurprijsbeperking in de post-communistische hervormingsperiode oordeelde het EHRM dat daarmee een algemeen belang werd nagestreefd, maar omdat de opgelegde lage huurprijzen niet eens volstonden om de onderhoudskosten te dekken, laat staan om een minimumwinst te verkrijgen voor de verhuur van de woningen, stond de maatregel niet in redelijke verhouding tot het nagestreefde algemeen belang (EHRM (Grote Kamer) 19 juni 2006, nr. 35.014/97, Hutten-Czapska t/Polen, § 216 e.v., *J.T. dr. eur.* 2006, 249, *RUDH* 2006, 22, *RW* 2008-09, 764, *TROS* 2006, 276). Ook in het arrest *Statileo* oordeelde het EHRM dat de verplichting die door de wetgeving betreffende de geblokkeerde huurgelden wordt opgelegd aan de eigenaar om een goed te verhuren gedurende onbepaalde tijd zonder passende huurprijs, artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM schendt (EHRM 10 juli 2014, nr. 12.027/10, Statileo t/Kroatië, § 123 e.v., *NJB* 2014, 2867).

[717] N. BERNARD, "Réparer des privations de propriété (occasionnées sous le régime communiste) sans en créer d'autres", *Rev.trim.dr.h.* 2011, 150.

[718] P. DERLEDER, "Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen"*, WuM* 2009, 620.

[719] A. MURIE, "The social rented sector, housing and the welfare state in the UK", *Housing Studies* 1997, 455.

aangewezen op de private (huur)markt. Maar ook daar is de vraag groter dan het aanbod, hetgeen een opwaartse druk op de prijzen veroorzaakt en hetgeen mogelijk maakt dat woningen van slechte kwaliteit toch verhuurd geraken.

Nochtans zijn er meer woongelegenheden dan huishoudens. Volgens de Algemene Directie Statistiek van de FOD Economie waren er in 2015 3.093.807 woongelegenheden in het Vlaamse Gewest tegenover 2.731.319 huishoudens op 1 januari 2015.[720] Er waren dus 13,2% meer woongelegenheden dan huishoudens.[721] Onder de vernoemde woongelegenheden zitten ook tweede verblijven en studentenkamers, maar er is in ieder geval een ruim overschot aan woongelegenheden ten opzichte van het aantal huishoudens. Dit overschot wordt verklaard doordat heel wat woongelegenheden leeg staan.

305. Door leegstand te bestrijden draagt de overheid bij aan de verwezenlijking van het grondrecht op wonen, doordat het aanbod aan beschikbare woningen wordt uitgebreid. Daardoor kunnen huishoudens zelf voor hun huisvesting zorgen. Leegstandsbestrijding kadert dus in het reguleren van de markt. Op krappe woningmarkten is leegstandsbestrijding noodzakelijk vanuit het grondrecht op wonen.

Leegstand bestrijden kan via verschillende maatregelen, gaande van stimulerende instrumenten tot meer dwingende maatregelen.

306. Om leegstand te vermijden voorzien een aantal landen in de mogelijkheid om specifieke huurovereenkomsten van korte duur af te sluiten. In Frankrijk bevat artikel 101 van de *Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion* een wettelijke regeling op basis waarvan publieke en private instanties kunnen worden erkend door de Staat en deze erkende instanties overeenkomsten kunnen afsluiten met eigenaars om leegstaande gebouwen te beschermen door er tijdelijk bewoners te laten verblijven. De concrete voorwaarden (o.m. de regels over hoe de verhuring aan de bewoner verloopt) werden verder uitgewerkt bij decreet[722]. In Nederland kan op basis van de Leegstandwet[723] in het kader van de strijd tegen leegstand onder bepaalde voorwaarden tijdelijk verhuurd worden buiten het regime van het Burgerlijk Wetboek. In afwachting van verkoop, sloop of renovatie is het mogelijk om woningen tijdelijk te verhuren. De Wet Doorstroming Huurmarkt 2015[724] voegt daar de te koop staande woningen aan toe. Op zich gaat het niet over een huurovereenkomst, maar over een

---

[720] http://statbel.fgov.be/nl/statistieken/cijfers/economie/bouw_industrie/gebouwenpark/ en http://statbel.fgov.be/nl/modules/publications/statistiques/bevolking/downloads/particuliere_huishoudens_op_1_januari_2016-2061.jsp.

[721] S. WINTERS, "Twintig jaar ontwikkelingen op de Vlaamse woningmarkt: of hoe woonbeleid veel meer is dan 'woonbeleid'" in in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 20.

[722] Décret n° 2009-1681 du 30 décembre 2009 relatif à l'occupation de locaux en vue de leur protection et préservation par des résidents temporaires en application de l'article 101 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, *JO* 31 décembre 2009.

[723] Wet van 21 mei 1981 houdende regelen omtrent leegstaande woningen en andere gebouwen, *Stb.* 1981, 337.

[724] Wet van 14 april 2016 tot wijziging van boek 7 van het BW en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere huurmaatregelen tot verdere bevordering van de doorstroming op de huurmarkt, *Stb*. 2016, 158.

'beveiligingsovereenkomst'. Het gaat hier over zeer precaire overeenkomsten die eigenlijk neerkomen op het omzeilen van de strikte Nederlandse huurwetgeving, al oordeelde het Hof Amsterdam inmiddels dat het toch over een huurovereenkomst gaat.[725]

Hoewel initiatieven die leegstand vermijden op zich positief zijn en via deze tijdelijke huurovereenkomsten woongelegenheid wordt verschaft aan bepaalde huishoudens, dient men bij het gebruik van dit instrument toch voldoende waakzaam te zijn.[726] Zo kunnen er vragen rijzen bij de woningkwaliteit van de ter beschikking gestelde woningen, zeker wanneer ze bestemd zijn voor de sloop of aanvankelijk geen woonfunctie hadden (bv. leegstandsbeheer in een voormalig fabrieksgebouw). Daarnaast wordt via deze specifieke overeenkomsten toch enigszins afbreuk gedaan aan de rechten van de bewoner. De leegstandsbeheerders die dergelijke contracten aanbieden, dienen in de eerste plaats de belangen van de eigenaars van leegstaande panden en niet die van de bewoners. De huurdersbescherming is vaak minimaal (bv. zeer korte opzeggingstermijnen, verregaande verplichtingen voor de bewoners inzake beheer of beveiliging van het gebouw,…). Op een krappe huurmarkt zullen bewoners sneller tevreden zijn met een dergelijke precaire huurovereenkomst, aangezien dat beter is dan niets.

307. In heel wat landen wordt ter bestrijding van leegstand ook gewerkt met leegstandsheffingen. Het laten leegstaan van een woning wordt fiscaal aangepakt, waardoor de eigenaar wordt gestimuleerd om de leegstand te beëindigen en de woning opnieuw op de woningmarkt te brengen (via verkoop of via verhuur). Een woning laten leegstaan wordt beschouwd als ongewenst gedrag, dat daarom fiscaal ontmoedigd moet worden. De heffing is dus een stimulerende maatregel: op het ogenblik dat men 'bedreigd' wordt met de heffing, kan men deze nog ontlopen door tijdig het gewenste gedrag te vertonen (d.i. de leegstand beëindigen).

Zo voert artikel 232 van de Franse *Code général des impôts* een jaarlijkse taks op leegstaande woningen in. Deze taks is van toepassing in gemeenten van meer dan 200.000 inwoners of met een onevenwicht tussen het aanbod en de vraag van woningen. De heffing is van toepassing op woningen die minstens twee jaar leeg staan, met uitzondering van sociale woningen.[727] De opbrengst van de taks gaat naar het *Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat*, dat als doel heeft de kwaliteit van de private woningen te verbeteren. Daarvoor worden premies voor verbeteringswerken toegekend aan eigenaar-bewoners en aan verhuurders. De Franse *Conseil Constitutionnel* oordeelde op 29 juli 1998 dat de leegstandsheffing als bedoeling heeft om eigenaars er toe aan te zetten hun woningen te verhuren. De inperking op het eigendomsrecht die daar uit voortvloeit, is aanvaardbaar, maar enkel indien deze inperking in rechtstreekse relatie staat

[725] Hof Amsterdam, 30 augustus 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BU6889, www.rechtspraak.nl.
[726] Zie ook Vraag om uitleg van An Christiaens aan Liesbeth Homans over de verhuring van leegstaande woongelegenheden door zogenaamde leegstandsbeheerders, *Hand.* Vl.Parl., 2016-17, 29 september 2016, C4, 7.
[727] J. HOEKSTRA en F. CORNETTE, *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for France*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 47 en 77.

tot het beoogde doel. Dit houdt in dat de leegstandsheffing enkel betrekking kan hebben op bewoonbare woningen die leegstaan ten gevolge van de wil van de eigenaar.[728]

308. Een andere techniek is te werken met leegstandsboetes. De bedoeling hiervan is dezelfde als van leegstandsheffingen, maar een leegstandsboete is een sterker instrument: een woning laten leegstaan is niet enkel ongewenst gedrag; het is een inbreuk die gesanctioneerd moet worden. Een leegstandsboete is een sanctie: het is een bestraffende maatregel, die betrekking heeft op gedrag dat men in het verleden heeft vertoond. Op het ogenblik dat de sanctie wordt opgelegd, kan men deze niet meer ontlopen (onder voorbehoud van sancties die met uitstel worden opgelegd).

Het Brusselse Gewest stelt in artikel 20 van de Huisvestingscode dat de eigenaar of houder van een zakelijk hoofdrecht die een gebouw dat bestemd is voor de huisvesting van een of meer gezinnen of een deel ervan laat leegstaan, een administratieve overtreding begaat.[729] Eigenaars van leegstaande panden ontvangen eerst een waarschuwing met de aanmaning om binnen drie maanden een einde te maken aan de overtreding. Indien de leegstand niet wordt beëindigd, wordt de overtreding bestraft met een administratieve geldboete die 500 euro bedraagt per strekkende meter van de langste gevel, vermenigvuldigd met het aantal verdiepingen van de woning, de niet-ingerichte kelderverdieping en zolderverdieping niet meegerekend. De boete wordt bovendien vermenigvuldigd met het aantal jaren dat volgt op de eerste vaststelling.[730]

309. Zowel de heffing als de boete trachten de leegstand via een omweg te bestrijden: door de eigenaar van een leegstaand pand financieel aan te pakken, wordt hij gestimuleerd om zelf een einde te maken aan de leegstand. Indien de eigenaar de heffing of boete betaalt, blijft de leegstand dus voortduren.

Om ook in die gevallen de leegstand te kunnen bestrijden, dient men over hardere instrumenten te beschikken, zoals de opeising of het in beheer nemen van leegstaande woningen.

310. In Nederland kan een eigenaar in toepassing van de Leegstandwet gedwongen worden een huurovereenkomst af te sluiten met iemand die wordt voorgesteld door het college van burgemeester en schepenen.[731] In het Brusselse Gewest kan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg op verzoek van de administratieve overheden of van een vereniging die opkomt voor het recht op huisvesting, bevelen dat de eigenaar of de houder van een zakelijk hoofdrecht gepaste maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat een leegstaande woning binnen een redelijke termijn wordt bewoond.[732] Om te verzekeren dat een veroordeling de eigenaar effectief aanzet tot actie, is het aangewezen dat de initiatiefnemer subsidiair de veroordeling van de eigenaar tot betaling van een dwangsom vordert. Deze mogelijkheid is niet uitdrukkelijk voorzien in de Brusselse Huisvestingscode, maar vloeit voort uit de generieke bepalingen inzake de dwangsom (artikel

[728] Conseil Constitutionnel (FR) 29 juli 1998, nr. 98-403 DC, *JO* 31 juli 1998, § 16.
[729] N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, Répertoire pratique du droit belge, Brussel, Bruylant, 2016, p. 150-156, nr. 221-234.
[730] Artikel 20, § 4, Brusselse Huisvestingscode.
[731] Artikel 5 e.v. Leegstandwet.
[732] Artikel 22 Brusselse Huisvestingscode.

1385*bis* Ger.W.).[733] In een beslissing van 31 januari 2012 veroordeelde de voorzitter van de rechtbank te Brussel de eigenaar in ieder geval tot een dwangsom van 250 euro per dag vertraging.[734]

311. De overheid kan ook zelf een einde maken aan de leegstand van een woning door deze woninig in beheer te nemen en te verhuren. Opnieuw verwijs ik naar de Brusselse Huisvestingscode die voorziet in een openbaar beheersrecht.[735] Elke openbaar vastgoedbeheerder en ieder sociaal verhuurkantoor beschikt over een openbaar beheersrecht op o.m. de woningen die sinds meer dan twaalf opeenvolgende maanden onmiskenbaar leegstaan of niet worden bewoond overeenkomstig hun bestemming als woning. Er geldt een weerlegbaar vermoeden dat volgende woningen leeg staan:

- als er zich op hun adres niemand voor zijn hoofdverblijfplaats heeft ingeschreven in de bevolkingsregisters;
- als er voor hen door de eigenaars een vermindering van de onroerende voorheffing wegens onproductiviteit werd aangevraagd;
- als ze niet zijn ingericht met de huisraad die vereist is voor hun bestemming;
- als gedurende een periode van minstens twaalf opeenvolgende maanden het water- of elektriciteitsverbruik dat er werd vastgesteld lager is dan het door de Regering vastgestelde minimumverbruik.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde naar aanleiding van een beroep tot vernietiging tegen dit openbaar beheersrecht dat dit geen ongeoorloofde inperking van het eigendomsrecht uitmaakt.[736] Het Grondwettelijk Hof was van oordeel dat het Brusselse openbaar beheersrecht geen verplichte eigendomsoverdracht noch een algehele verbeurdverklaring is (overweging B.16.1), dat de Brusselse ordonnantiegever via het openbaar beheersrecht het recht op huisvesting concreet wilde invullen, dat zulk een doelstelling in overeenstemming is met het algemeen belang (overweging B.17.2) en dat het openbaar beheersrecht moet worden beschouwd als een regeling van "*het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang*", in de zin van het tweede lid van artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM (overweging B.17.4). De eigenaar wordt door het openbaar beheersrecht niet ontzet uit zijn goederen; hij wordt slechts verhinderd er verder gebruik van te maken. Het gaat derhalve om een regeling van het gebruik van goederen.[737]

312. Opeising van leegstaande woningen is dan weer mogelijk in Frankrijk (*réquisition avec attributaire*).[738] Een minstens 18 maanden leegstaande woning van een rechtspersoon die is gelegen in een zone met hoge woningdruk, kan opgeëist worden voor een periode van minstens 1

[733] N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, Répertoire pratique du droit belge, Brussel, Bruylant, 2016, p. 163, nr. 248.
[734] Rb. Brussel (kort ged.), 31 januari 2012, *JLMB* 2012, 1870 met noot N. BERNARD.
[735] Artikel 15 e.v. Brusselse Huisvestingcode.
[736] GwH 20 april 2005, nr. 69/2005, *RW* 2005-06, 813 met noot B. HUBEAU.
[737] Zie uitgebreider, ook met betrekking tot het Waalse sociaal beheersrecht: T. VANDROMME, *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Mechelen, Kluwer, 2016, p. 144 e.v., nr. 324.
[738] Artikel L 642-1 tot L 642-28 CCH.

jaar en maximum 6 jaar.[739] Ook deze bepaling werd aangevochten. In de reeds vermelde uitspraak van de *Conseil Constitutionnel* van 29 juli 1998 werd geoordeeld dat het opeisingsrecht geen onteigening of ontneming van het eigendomsrecht is, maar dat het aanzienlijke beperkingen op de uitoefening van het eigendomsrecht met zich mee brengt. De wet voorziet zowel procedurele waarborgen als inhoudelijke waarborgen, waardoor het geen ongeoorloofde inperking is op het eigendomsrecht.[740]

313. Het feit dat een leegstaande woning in beheer nemen of opeisen een gerechtvaardigde inperking van het eigendomsrecht van de eigenaar van de woning is en proportioneel is in verhouding met het nagestreefde doel (de verwezenlijking van het grondrecht op wonen), komt doordat de aantasting van het eigendomsrecht van de betrokkene eigenlijk eerder beperkt is: de eigenaar oefende zijn eigendomsrecht immers niet uit.

314. Het Vlaamse Gewest kent zowel leegstandsheffingen als een sociaal beheersrecht.

Wat betreft de leegstandsheffing waren van oudsher gemeenten actief op basis van hun fiscale, gemeentelijke autonomie, opgenomen in artikel 170, § 4 Gw. Met het Heffingsdecreet van december 1995 voerde het Vlaamse Gewest een leegstandsheffing in op Vlaams niveau (tegelijk werd een heffing op verwaarloosde gebouwen en woningen en een heffing op ongeschikt en/of onbewoonbaar verklaarde woningen ingevoerd).[741] Daarbij bleven evenwel de gemeentelijke mogelijkheden om naast de gewestelijke heffing een eigen gemeentelijke heffing uit te werken, nog bestaan. Ook konden de gemeenten opcentiemen heffen op de gewestelijke heffing. Een eigen gemeentelijke heffing was dan niet mogelijk.

Het decreet grond- en pandenbeleid lichtte de leegstandsregistratie en de fiscale aanpak van leegstand uit het Heffingsdecreet en droeg de bestrijding van leegstand over naar het gemeentelijke niveau.[742] Op decretaal niveau werd echter aan de gemeenten de verplichting opgelegd om een leegstandsregister bij te houden, er werd een generiek kader voorzien en het Vlaamse Gewest behield met de uitzonderlijke gewestelijke leegstandsheffing een stok achter de deur: in gemeenten met stijgende leegstand die geen gemeentelijke leegstandsheffing hadden ingevoerd, kon het Vlaamse Gewest een gewestelijke leegstandsheffing invoeren.

Met het decreet van 14 oktober 2016[743] trekt het Vlaamse Gewest zich helemaal terug en wordt aan de gemeenten de volledige autonomie gegeven voor het leegstandsbeleid: de lokale besturen

---

[739] J. HOEKSTRA en F. CORNETTE, *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for France*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 76.

[740] Conseil Constitutionnel (FR) 29 juli 1998, nr. 98-403 DC, *JO* 31 juli 1998, § 31-32.

[741] Decreet van 22 december 1995 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1996, *BS* 30 december 1995, artikelen 24-44*bis*.

[742] Zie D. VAN CAUWENBERGE, "Monitoring: parameters voor een geobjectiveerd grond- en pandenbeleid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Die Keure, 2011, 38-53 en M. MAUS en A. DELAFONTEYNE, "Leegstandsheffing op gebouwen en woningen" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Die Keure, 2011, 82-98.

[743] Decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 13 december 2016.

krijgen de volledige beleidsvrijheid om zelf te bepalen of ze een leegstandsbeleid wensen te voeren en, indien ze dit doen, zelf te bepalen hoe ze daar invulling aan geven. De uitzonderlijke gewestelijke leegstandsheffing wordt geschrapt en zelfs de verplichting tot het bijhouden van een leegstandsregister wordt geschrapt.[744] Het nieuwe artikel 2.2.6, § 1 van het decreet grond- en pandenbeleid wordt vervangen als volgt: "*Gemeenten kunnen een register van leegstaande gebouwen en woningen bijhouden, hierna leegstandsregister te noemen. Een gemeentelijke verordening kan nadere materiële en procedurele regelen bepalen*."[745] De omschrijving van wat een leegstaand gebouw of een leegstaande woning is, blijft wel opgenomen in het decreet grond- en pandenbeleid (artikel 2.2.6, §§ 2 tot 4).

Doordat gemeenten voortaan niet meer verplicht zullen zijn een leegstandregister bij te houden, zal ook geen gewestelijke monitoring meer mogelijk zijn. Dit leidde tot terechte kritiek van de Vlaamse Woonraad.[746] Hoewel de bestrijding van leegstand omwille van de nabijheid en hun aanwezigheid ter plaatse inderdaad het efficiëntste vanuit de lokale besturen kan gevoerd worden, vormt dit echter een essentieel onderdeel van een integraal woonbeleid en valt dit dus *in fine* onder de verantwoordelijkheid van het Vlaamse Gewest. Doordat er geen verplichting meer is voor de gemeenten om een leegstandsregister bij te houden en evenmin een gewestelijke leegstandsheffing als stok achter de deur, heeft het Vlaamse Gewest geen zekerheid meer dat elke gemeente zal optreden tegen leegstand en kan het evenmin een stilzittende gemeente verplichten of aan dat stilzitten zelf remediëren. De Raad van State stelde daarover vast dat uit de wijzigingen door het decreet van 14 oktober 2016 kan afgeleid worden dat leegstandsbestrijding niet langer als een essentieel instrument van het grond- en pandenbeleid wordt beschouwd.[747] Dit kan zowel vanuit het grondrecht op wonen (leegstand verkleint zoals gezegd het aanbod en veroorzaakt een opwaartse druk op de huur- en woningprijzen) als vanuit het ruimtelijk beleid (leegstand zorgt ervoor dat de ruimte niet optimaal wordt benut en dat elders open ruimte moet worden aangesneden) ernstig in vraag gesteld worden. Voor de bestrijding van leegstand past het dus niet de gemeenten volledig autonoom te maken, maar gaat het in deze materie eerder over taken van gemengd belang, nl. het behartigen van taken die deels van gemeentelijk belang zijn en deels van algemeen belang, op basis waarvan de hogere overheid vanuit dat algemeen belang bijkomende voorwaarden, beperkingen en verplichtingen aan de gemeente kan opleggen.[748] Het feit dat het efficiënter is dat een lokaal bestuur vanuit de nabijheid het leegstandsbeleid uitvoert, betekent immers niet dat leegstand een lokaal probleem is. De woningmarkt werkt niet op gemeentelijk niveau en problemen inzake betaalbaarheid en voldoende aanbod houden niet op aan de

[744] *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 814/1, 62.
[745] Artikel 46 Wijzigingsdecreet 2016.
[746] *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 814/1, 105.
[747] *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 814/1, 168.
[748] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 671, nr. 685.

gemeentegrenzen.[749] Om een efficiënt leegstandsbeleid te voeren is daarom vereist dat dit vanuit een hoger niveau wordt gestuurd.[750]

Het sociaal beheersrecht is opgenomen in artikel 90 van de Vlaamse Wooncode en heeft o.m. betrekking op woningen die geïnventariseerd zijn als leegstaand in het gemeentelijk leegstandsregister en die beantwoorden aan de minimale kwaliteitsnormen. Het sociaal beheersrecht kan o.m. uitgeoefend worden door gemeenten, OCMW's en sociale huisvestingsmaatschappijen, die daartoe eerst een aanbod moeten doen aan de eigenaar van de leegstaande woning om de woning te huren tegen een sociale huurprijs. Indien dit aanbod niet wordt aanvaard en de woning nog steeds leeg staat na een termijn van drie maanden, kan de woning in sociaal beheer worden genomen. De woning wordt dan door de initiatiefnemer minimaal negen jaar verhuurd als sociale huurwoning.[751]

Het Grondwettelijk Hof oordeelde over artikel 90 van de Vlaamse Wooncode dat het sociaal beheersrecht behoort tot het decretaal instrumentarium waarmee een sociaal woonbeleid kan worden gevoerd.[752]

315. Het grondrecht op wonen vereist dus maatregelen tegen leegstand om het aanbod aan kwalitatieve en betaalbare woningen te vergroten. De bevoegde overheid kan dit niet vrijlaten aan de gemeenten. Zij is dus verplicht actief op te treden om leegstand te vermijden. Aangezien het Vlaamse Gewest als op basis van de BWHI voor huisvesting bevoegde overheid grotendeels verantwoordelijk is voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen, dient zij er over te waken dat over het volledige grondgebied van het gewest aan leegstandsbestrijding wordt gedaan. Door leegstandsbestrijding volledig los te laten, worden zowel het grondrecht op wonen in het algemeen als het standstill-beginsel van het grondrecht op wonen in het bijzonder geschonden.[753]

316. Een specifieke problematiek heeft betrekking op de leegstand van sociale huurwoningen. BERNARD signaleerde een groot aantal leegstaande sociale huurwoningen in het Brusselse Gewest, hetgeen te wijten is aan de slechte staat ervan en de noodzaak om renovatiewerkzaamheden uit te voeren.[754] Om leegstand van sociale huurwoningen in afwachting van renovatie te vermijden

[749] T. VANDROMME, "De gemeentelijke autonomie inzake huisvesting: vlot verteerbaar of een baksteen op de gemeentelijke maag?" (noot onder GwH 12 februari 2015), *T.Gem.* 2015, 195.

[750] Vergelijk met het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waar de ordonnantiegever nieuwe maatregelen inzake de bestrijding van leegstand nam, omdat hij van oordeel was dat de in bepaalde gemeenten van het gewest bestaande gemeentelijke leegstandsmaatregelen niet efficiënt genoeg bleken te zijn. (ordonnantie van 30 april 2009 ertoe strekkend een hoofdstuk V toe te voegen aan titel III van de huisvestingscode betreffende de straffen in geval van woningleegstand, tot wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen en tot wijziging van het Gerechtelijke Wetboek, *BS* 8 mei 2009, *Parl.St.* Br.H.Parl., 2007-08, nr. A-497/1, 6).

[751] Zie uitgebreid T. VANDROMME, *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Mechelen, Kluwer, 2016, p. 143-150, nr. 321-339.

[752] GwH 30 maart 1999, nr. 40/99, B.10.2 *in fine*, *TOGOR/REDRIM* 1999, 199 met noot B. HUBEAU.

[753] K. VANDERBIESEN en T. VANDROMME, "De Vlaamse woningkwaliteitsbewaking anno 2016: na 20 jaar volledig volwassen?" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 86-88, nr. 44.

[754] N. BERNARD, "Good and bad fortune of the plan for the construction of 5.000 (low- and middle-income) housing units in Brussels", *Journal of Housing and the Built Environment* 2008, 233.

kunnen in het Vlaamse Gewest deze woningen verhuurd worden buiten het sociaal huurstelsel met contracten van bepaalde duur.[755] Vereist is uiteraard wel dat deze woningen voldoen aan de minimale kwaliteitsvereisten.

2.6. Het bijstaan en versterken van (zwakke) huurders via organisaties

317. De verplichting voor de overheid om het grondrecht op wonen voor al haar burgers te verwezenlijken of te garanderen zal zoals gezegd een verschillende draagwijdte hebben ten aanzien van verschillende categorieën van burgers: terwijl de ene burger in grote mate zelf in zijn huisvestingsbehoeften zal kunnen voldoen, dienen andere burgers veel intensiever ondersteund te worden. In dat kader zal de overheid ook bijkomende ondersteuning moeten verlenen aan (zwakke) huurders, bv. om hen hun rechten te laten opnemen. Daarvoor moeten (zwakke) huurders bijgestaan en versterkt worden via organisaties. In dit onderdeel ga ik daar – weliswaar zeer kort – op in.

318. In het Brusselse Gewest kunnen onder bepaalde voorwaarden verenigingen erkend en gesubsidieerd worden wanneer zij ijveren voor de integratie via de huisvesting van personen die zich in een situatie van sociale onzekerheid bevinden.[756] Om erkend en gesubsidieerd te kunnen worden, moeten zij een aantal opdrachten uitvoeren zoals informatie of advies verstrekken inzake huisvesting, actief hulp bieden bij de zoektocht of het behouden van een woning, de verdediging van belangen en de vertegenwoordiging van specifieke doelgroepen, juridische bijstand en ondersteuning en het inleiden van bemiddelings- of verzoeningsprocedures in het kader van huurgeschillen.

319. Ook de ondersteuning van wooncoöperaties, waarbij de bewoners gezamenlijk eigenaar zijn van hun woning, past hierin. In Nederland werd met de Woningwet 2015[757] een regeling voor de wooncoöperatie opgenomen. Een wooncoöperatie wordt omschreven als "*een vereniging met volledige rechtsbevoegdheid die zich ten doel stelt om haar leden in staat te stellen zelfstandig te voorzien in het beheer en onderhoud van de door hen bewoonde woongelegenheden en de direct daaraan grenzende omgeving*".[758] De Woningwet wil meer ruimte maken voor mensen die zelf of samen met anderen actief en concreet inhoud willen geven aan het wonen, naast de traditionele vormen van huur en koop. Burgers met een lager inkomen krijgen op die manier een alternatief voor huren, in de vorm van betaalbaar en beschermd kopen. Het uitgangspunt is wel dat de leden – en dus niet de wooncoöperatie – de eigendom van de woningen verwerven. De wooncoöperatieve is dus juridisch gezien geen coöperatieve, maar een vereniging, die haar leden helpt zelfstandig te voorzien in het beheer en onderhoud van de door hen bewoonde woongelegenheden en de direct

[755] Artikel 55*bis*, eerste lid, 3° Kaderbesluit Sociale Huur. Zie voor een toepassing daarvan: besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 houdende erkenning van BVBA Camelot Vastgoedbescherming als organisatie als vermeld in artikel 91, § 1, 3° van de Vlaamse Wooncode, *BS* 26 juli 2017.
[756] Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 juli 2016 betreffende de toekenning van subsidies aan verenigingen die ijveren voor de integratie via de huisvesting, *BS* 23 september 2016.
[757] Wet van 29 augustus 1991 tot herziening van de Woningwet, *Stb.* 1991, 439.
[758] Artikel 18a, eerste lid, Woningwet 2015.

daaraan grenzende omgeving.[759] De uitbouw van wooncoöperaties kan kaderen in de omvorming van woningcorporaties naar wooncoöperaties, waarbij zittende huurders hun woningen kopen en samen exploiteren en beheren om zo de kosten voor de (semi-)overheid om dat te doen te verminderen.

Inmiddels zijn de eerste initiatieven in Nederland van start gegaan.[760] De eerste woningcoöperatie sinds de Woningwet 2015 is 'Vereniging Doarpskorporaasje Jirnsum' in de gemeente Jirnsum, gelegen in de provincie Friesland. De woningcoöperatie kocht 25 woningen van de lokale woningcorporatie, die door de woningcorporatie gesloopt zouden worden. Door de woningen aan te kopen wou men de krimp van het kleine landelijke dorp tegengaan en de leefbaarheid van het dorp versterken.[761] Aangezien de woningcoöperatie eigenaar werd van de woningen en dus als verhuurder zal optreden, gaat het echter strikt gezien niet over een wooncoöperatieve zoals bedoeld in de Woningwet 2015.

320. In het Vlaamse Gewest[762] stelt de memorie van toelichting bij de Vlaamse Wooncode dat het democratisch gehalte van het woonbeleid wordt verhoogd door de erkenning van sociale verhuurkantoren en huurdersbonden. Die erkenning wordt o.m. gezien als een poging om de bewoners op een gecoördineerde manier actiever te betrekken bij het woonbeleid.[763] De sociale bewonersorganisaties worden belast met een aantal specifieke taken, voornamelijk inzake de steun en begeleiding van de woonbehoeftigen op de private huurwoningmarkt.[764] Via de ondersteuning van huurdersbonden wil dus ook de Vlaamse overheid bijdragen aan de versterking van de positie van de huurders: de huurdersbonden verstrekken op individuele of collectieve basis informatie en advies over alle aangelegenheden inzake het wonen in huurwoningen, onder meer bevattelijke huurinformatie en huuradvies. Ze kunnen juridische bijstand verlenen aan huurders en aanstaande huurders in het algemeen en aan de meest behoeftige huurders in het bijzonder.[765] Daarnaast erkent de Vlaamse Regering een ondersteuningsstructuur voor initiatieven ter bevordering van de positie van kandidaat-huurders en huurders op de private huurmarkt en in de sociale huisvesting, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare gezinnen en alleenstaanden. De ondersteuningsstructuur heeft drie taken: (i) het ondersteunen van de erkende huurdersbonden bij het uitvoeren van hun taken en hen vertegenwoordigen in advies- en overlegorganen inzake

[759] Zie ook M. BOKHORST en J. EDELENBOS, "De opkomst van wooncoöperaties in Nederland?", *Bestuurskunde* 2015, 51-57 en H. KOSTER, "De vernieuwde Woningwet: Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting", *Ondernemingsrecht* 2016, 297-299.

[760] www.platform31.nl/wat-we-doen/programmas/wonen-en-wijken/wooncooperatie

[761] F. REIJNGOUDT, "Doarpskorporaasje Jirnsum: liefdewerk oud papier", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2016, afl. 4-5, 26.

[762] Voor een uitgebreid historisch overzicht van de huurdersbonden en de ondersteuningsstructuur van de huurdersbonden, zie A. VANHOVE, M. VANDEN EYNDE, L. FRET en M. VANVINCKENROYE, "Woonactivisme, bewonersbelangen en nieuwe wooninitiatieven: een geschiedenis" in P. DE DECKER, B. HUBEAU, I. LOOTS en I. PANNECOUCKE (eds.), *Zo lang de leeuw kan bouwen. Liber amicorum prof.dr. Luc Goossens*, Antwerpen, Garant, 2012, 283-324.

[763] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 6.

[764] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 28.

[765] Artikel 56, § 2, tweede lid, Vlaamse Wooncode. Zie ook het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 houdende de erkenning en subsidiëring van huurdersorganisaties, *BS* 30 november 2006.

wonen; (ii) het ondersteunen van bewonersgroepen in de sociale huisvesting en (iii) het nemen van initiatieven ten aanzien van andere organisaties of instanties, ter bevordering van de positie van kandidaat-huurders en huurders op de private huurmarkt en in de sociale huisvesting, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare gezinnen en alleenstaanden.[766] De eerste erkende ondersteuningsstructuur was het Vlaams Overleg Bewonersbelangen (VOB).[767] Vanaf 1 september 2012 is het Vlaams Huurdersplatform (VHP) als opvolger van het VOB de door de Vlaamse Regering erkende ondersteuningsstructuur, zij het dat de ondersteuningsrol enkel nog betrekking heeft op de huurdersbonden.[768]

321. Concluderend gaat het bij de initiatieven ter versterking van de (zwakke) huurder en andere woonbehoeftigen niet over de invoering van nieuwe rechten, maar wel over het versterken van de opname van bestaande rechten. Daarbij wordt vertrokken van het uitgangspunt dat de rechtenbenadering tegen grenzen oploopt: het te veel gefocust zijn op de creatie van rechten en grondrechten en te weinig op de effectieve toepassing en handhaving ervan, brengt de hulpbehoevende niet vooruit. Daarom moeten niet nieuwe rechten bij gecreëerd worden, maar moeten vooral de bestaande rechten toegepast worden.[769]

2.7. HET AANBIEDEN VAN WONINGEN

322. In de vorige titels werd ingegaan op een aantal intrumenten die kunnen worden ingezet om het grondrecht op wonen te verwezenlijken. Deze instrumenten passen binnen een stapsgewijze aanpak waarbij het overheidsoptreden niet altijd even intensief is (gaande van regulering naar een actievere ondersteuning). De genoemde instrumenten zullen voor de meeste huishoudens volstaan om in menswaardige omstandigheden te kunnen wonen. Voor een bepaalde groep huishoudens zal de overheid echter verder moeten gaan en woningen ter beschikking moeten stellen.

323. De vraag of overheden sociale huurwoningen ter beschikking moeten stellen, hangt samen met de ruime beleidsmarge die aan overheden wordt toegekend bij de verwezenlijking van ESC-grondrechten. Hoewel de overheid in principe vrij is om via de private sector, de publieke sector of een mix ervan te werken, heeft volgens het CESCR van de Verenigde Naties de ervaring aangetoond dat in de meeste gevallen een woningtekort het beste kan opgevangen worden door publiek

[766] Artikel 57 Vlaamse Wooncode.

[767] Besluit van de Vlaamse Regering van 18 november 1997 houdende de erkenings- en subsidiëringsvoorwaarden voor de samenwerkings- en overlegstructuur van de erkende sociale verhuurkantoren, *BS* 24 december 1997, vervangen door het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2006 houdende de erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden voor de samenwerkings- en overlegstructuur voor de erkende huurdiensten, *BS* 6 april 2006.

[768] Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 2012 houdende de erkennings- en subsidievoorwaarden voor de ondersteuningsstructuur voor de initiatieven ter bevordering van de positie van de kandidaat-huurders en huurders op de private huurmarkt en in de sociale huisvesting, *BS* 13 augustus 2012.

[769] B. HUBEAU en D. GELDOF, "Het spanningsveld tussen activering en rechtsontwikkeling" in H. BAERT e.a., *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 2003, 160.

gebouwde woningen.[770] Ook heeft de financiële en economische crisis volgens de Verenigde Naties aangetoond dat de overheid blijvend moet investeren in publieke huisvesting.[771]

Op Europees vlak wordt het belang van sociale of publieke huisvesting eveneens beklemtoond, ook op economisch vlak, m.n. als buffer tegen vastgoedbubbels.[772] En eerder verwees ik al naar de beschikbaarheid van sociale huurwoningen als instrument om ook de meest kwetsbaren toegang te kunnen geven tot kwaliteitsvolle huisvesting.[773] De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa stelt een sociale huurwoningenvoorraad voorop van tussen de 10 en 30 procent van de totale woningvoorraad, afhankelijk van de specifieke nationale situatie.[774] Het ECSR gaat na of de Staten voldoende hebben gedaan om voldoende sociale woningen te bouwen en of zij voorrang hebben voorzien voor de meest kwetsbaren.[775]

324. In strijd met deze aanbevelingen van internationale instanties loopt daarentegen in de meerderheid van de Europese landen het aandeel sociale woningen terug, o.m. door besparingen ten gevolge van de financiële crisis, een gewijzigde visie op overheidsoptreden (minder zelf interveniëren, meer de markt laten spelen)[776] en een beperking van het doelpubliek tot de meest behoeftigen (waardoor minder woningen nodig zijn), mede onder invloed van de EU-staatssteunregels.[777] De overheden heroriënteren zich van grootschalige aanbieders van woningen naar een nieuwe faciliterende rol, waarin zij de woningmarkt ondersteunen.[778]

HARLOE is echter erg kritisch over een overheidsbeleid dat de ondersteuning van de sociale huursector afbouwt. Een overheidsbeleid dat enerzijds de overheidsuitgaven wil terugdringen en de zelfredzaamheid van de allerarmsten wil versterken en anderzijds de sociale huursector wil toespitsen op de allerarmsten en diegenen in grote nood, is tegenstrijdig. Het verminderen van de ondersteuning van de sociale huursector vermindert de overheidsuitgaven niet.[779]

325. Er wordt ook een verschuiving vastgesteld van sociale woningbouw naar stadsontwikkelingsprojecten. Dat is bijvoorbeeld het geval in Duitsland. Deze projecten zijn echter

---

[770] CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 14.

[771] R. ROLNIK, "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context", 4 februari 2009, *UN Doc* A/HRC/10/7, p. 24, nr. 83.

[772] Verslag over sociale huisvesting in de Europese Unie, 2012/2293(INI), Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement, 30 april 2013, A7-0155/2013, 21 en R. GRAËFFLY, "Overpeinzingen over de evoluties van de sociale huisvesting in Europa (1999-2009)", *BGHM-info* 2009, afl. 58, 15.

[773] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.1.

[774] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 10.

[775] J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 587.

[776] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, punt 1.2.

[777] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 1, 6 en N. HOUARD, "Le logement social en Europe: la fin d'une époque?", *Métropolitiques*, 9 april 2012, www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Europe-la.html.

[778] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Housing Rights: The Duty to Ensure Housing for All*, CommDH/IssuePaper(2008)1, 3.

[779] M. HARLOE, "Social housing in transition", *Netherlands journal of housing and the built environment* 1995, 352.

gericht op de sanering van verouderde stadswijken en niet op het verschaffen van huisvesting voor de meest behoeftigen. Dit kan dus geen vervanger zijn voor de sociale woningbouwpolitiek.[780]

Ook in Frankrijk is er een sterke band tussen sociale woningbouw en stadsvernieuwing en de strijd tegen sociale segregatie. Er worden veel middelen ter beschikking gesteld via het *Agence Nationale de Rénovation Urbaine*: de renovatie van sociale woningblokken (de 'erfenissen' uit de jaren '60 en '70 van de 20ste eeuw) wordt gezien als middel om de sociale segregatie aan te pakken.[781]

De *politique de la ville* is de naam voor achtereenvolgende programma's van stadsvernieuwing gericht op achtergestelde buurten.[782] Dit beleid werd opgestart in 1977 en werd steeds verder verlengd tot op heden. De programma's richten zich zowel op de verbetering van de huisvestingsomstandigheden (betere woningen en buurten moeten hogere inkomens overtuigen om zich daar te vestigen) als op de verbetering van de economische omstandigheden. In de drie grote decennia van de sociale huisvesting werden zeer veel sociale woningen gebouwd (in de jaren '70 meer dan 110.000 per jaar). Deze woonblokken vormen nu problemen, aangezien ze van slechte kwaliteit zijn en leiden tot ruimtelijke segregatie.[783] Sociale huisvesting werd bovendien gebouwd in grote steden en industriële gebieden (de sociale huisvestingspolitiek in Frankrijk hangt samen met de industriële en economische ontwikkeling). De meeste van deze locaties leiden momenteel onder de economische crisis en de algemene teloorgang van de industrie. Deze socio-economische problemen worden gecombineerd met geografische afscheiding en met een verouderde sociale woningvoorraad. Dit leidde tot een belangrijke verschuiving van de klemtoon van het beleid op stedelijk beleid en de afbakening van *Zones Urbain Sensibles (ZUS)*. De verschuiving van sociaal beleid (niet territoriaal) naar stedelijk beleid (wel territoriaal) draagt bovendien bij tot de negatieve reputatie van sociale huisvesting.

326. Het rechtstreeks voorzien van woningen door de overheid wordt vaak gezien als een instrument uit het verleden. De financiële crisis heeft echter de kwetsbaarheid aangetoond van een systeem dat louter marktgestuurd is.[784] In verschillende landen waar de sociale huisvesting werd afgebouwd, wordt inmiddels vastgesteld dat hier toch heel wat nadelen aan verbonden zijn.

Zo had men in het Verenigd Koninkrijk de objectgebonden subsidies grotendeels vervangen door huursubsidies, maar werd vastgesteld dat voor een bepaalde groep huishoudens sociale huurwoningen, gefinancierd met objectgebonden subsidies, noodzakelijk zijn.[785] Ondanks de huursubsidies kampten heel wat huishoudens met betaalbaarheidsproblemen. Een belangrijk tekort aan betaalbare huurwoningen voor de lagere inkomens vermindert immers de toegang tot

---

[780] A. HOLM, "Der Ausstieg des Staates aus der Wohnungspolitik", www.kopofo-nrw.de/fileadmin/kundendaten/www.kopofo-nrw.de/pdf/Downloads/Tagung_Wohnungsbau_holm.pdf.

[781] M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 8.

[782] M. BLANC, "The impact of social mix policies in France", *Housing Studies* 2010, 264.

[783] C. LÉVY-VROELANT, " 'Everyone should be housed': the French generalist model of social housing at stake" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 219.

[784] R. FORREST, "Public housing futures", *Housing Studies* 2014, 463.

[785] A. MURIE, "The social rented sector, housing and the welfare state in the UK", *Housing Studies* 1997, 451-452.

de huurmarkt en zet druk op de zittende huurders om in hun huurwoning te kunnen blijven. Deze problematiek doet zich vooral voor in landen met een kleine sociale huurmarkt. Huursubsidies krijgen in de meeste landen een groter belang, maar de nadruk op subjectgebonden ondersteuning in plaats van objectgebonden ondersteuning is niet altijd gunstig voor de huurders. Huursubsidies stijgen immers niet altijd mee met de mate van huurprijsstijgingen en kunnen de woonzekerheid dus niet altijd verzekeren. Om de huursubsidies wel mee te laten stijgen met de huurprijsstijgingen zijn dan weer aanzienlijke budgettaire inspanningen vereist.[786]

Een gelijkaardige vaststelling werd gedaan in Duitsland, waar men merkt dat de afbouw van het aantal sociale huurwoningen problemen oplevert. Publieke of semi-publieke sociale verhuurders kunnen niet enkel winsten genereren die dan binnen de sector kunnen blijven, zij genereren ook sociale winsten. Om een beleid te kunnen voeren op bepaalde doelgroepen heeft men een minimaal aantal publieke woningen nodig.[787] De privatisering van grote aantallen sociale huurwoningen wordt daardoor gedeeltelijk als mislukt gezien: de massale verkoop van *de facto* sociale huisvesting deed voor veel woningen de prijzen aanzienlijk stijgen. Daardoor stegen ook de kosten van de huurtoelages (het *Wohngeld* of de huisvestingsondersteuning via de sociale zekerheidsuitkeringen). De door de verkoop van sociale huurwoningen gegenereerde winsten werden al snel opgedaan aan verhoogde huurtoelages door de gemeenten, maar zonder dat ze nog patrimonium hadden en waarbij zelfs de openbare schuld opnieuw begon te stijgen.[788] KNORR-SIEDOW pleit daarom opnieuw voor een publieke huisvestingssector, meer bepaald een nieuwe bouw- en renovatiepolitiek op nationaal niveau, gericht op de probleemgebieden, om de residualisering van bepaalde groepen tegen te gaan.[789]

Door de privatiseringen stelt men dus vast dat een bepaald segment publieke huisvesting noodzakelijk is voor de meest woonbehoeftigen en dat deze nooit via de markt behoorlijke huisvesting zullen kunnen krijgen, zeker niet op krappe woningmarkten.[790] LAWSON geeft het voorbeeld van Berlijn: sinds 2001 werden daar geen nieuwe sociale woningen meer gebouwd. De stad voerde in 2014 echter opnieuw aanbodsubsidies in en kocht een deel van haar eerder verkochte sociale huurwoningen terug, weliswaar aan hogere prijzen. Daartegenover wordt het voorbeeld van München geschetst, waar de nood aan betaalbare huurwoningen een groot draagvlak heeft over de verschillende politieke strekkingen heen. De stad München is volledig eigenaar van de gemeentelijke woningvoorraad die 8% van de totale woningvoorraad bedraagt. De privatisering van deze woningen stond nooit op de politieke agenda; de stad kocht integendeel nog

[786] K. HULSE en V. MILLIGAN, "Secure occupancy: a new framework for analysing security in rental housing", *Housing Studies* 2014, 649.
[787] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany. Changing modes for a changing society" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 45-46.
[788] M. ELSINGA, M. STEPHENS en T. KNORR-SIEDOW, "The privatisation of social housing: three different pathways" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 401.
[789] T. KNORR-SIEDOW, "Towards new forms of social housing in Germany", *Urban Research & Practice* 2008, 323.
[790] J. LAWSON, "Federal structures and public housing", *Housing Finance International* 2016, 17 en 20.

een deel van de woningen van de deelstatelijke huisvestingsmaatschappij over en heeft een eigen subsidieprogramma.[791]

327. Er zijn evenwel nog overheden die inzetten op de bouw van bijkomende sociale woningen. Daarbij kunnen verschillende technieken gevolgd worden. [792] De overheid kan zelf bouwprogramma's lanceren om sociale huurwoningen bij te bouwen. Deze bouwprogramma's kunnen gebaseerd zijn op dwingende objectieven (Frankrijk en het Vlaamse Gewest) of op streefcijfers (het Brusselse en Waalse Gewest). Ook de private sector kan dwingend of vrijwillig betrokken worden. Het Vlaamse Gewest vóór de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof[793], bepaalde Duitse steden zoals München, Heidelberg en Stuttgart[794] en het Verenigd Koninkrijk[795] verplichten projectontwikkelaars om bij projecten een bepaald percentage voor te behouden voor huisvesting met een publieke taak.

Frankrijk lanceert regelmatig nieuwe bouwprogramma's. De *loi SRU* verplicht zoals gezegd gemeenten van een bepaalde omvang om een minimaal aandeel sociale huurwoningen te verwezenlijken. De *loi n° 2003-710 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine* voorziet een stedelijk bouwprogramma van 200.000 nieuwe sociale huurwoningen en 200.000 grondige renovaties. In 2014 werd een *Plan de relance de la construction* afgekondigd, dat ook de bouw van bijkomende sociale huurwoningen omvat.[796] Aanvankelijk werd de bouw van 150.000 nieuwe sociale huurwoningen per jaar voorop gesteld. Dit streefcijfer werd inmiddels geschrapt[797], maar de maatregelen om de bouw van nieuwe sociale huurwoningen aan te moedigen blijven van kracht (fiscale voordelen, het uitschrijven van voordelige leningen,…) samen met de promotie van de bouw van een intermediair aanbod en een aanbod van *logements très sociaux*. In het plan zit ook het toezicht houden op de verplichtingen uit de *Loi SRU*, die gemeenten met een minimaal aantal inwoners verplicht om minstens 20% sociale huisvesting te realiseren (nadien verhoogd naar 25%).[798] De *Loi Égalité et Citoyennité* van 27 januari 2017 versterkt de principes van de *Loi SRU*.[799]

Ook in de drie Belgische gewesten wordt een uitbreiding van het sociaal woonaanbod voorop gesteld: het Vlaamse Gewest heeft een objectief inzake bijkomende sociale huurwoningen: er werd

---

[791] De situatie van München moet wel worden gezien tegen de achtergrond dat München een sterk economisch profiel heeft waar het veel fiscale inkomsten uit haalt en de financiële situatie van de stad dus veel rooskleuriger is dan die van andere Duitse steden.

[792] Zie o.m. N. BERNARD, "Avant-propos" in *Des voies nouvelles pour le logement à caractère social*, Jurim Pratique 2015/2, 5-6.

[793] Artikel 4.1.8 Decreet grond- en pandenbeleid, vernietigd door GwH 7 november 2013, nr. 145/2013.

[794] J. CORNELIUS en J. RZEZNIK, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Germany*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 47.

[795] Artikel 106 *Town and Country Planning Act.*

[796] www.logement.gouv.fr/actions-pour-la-relance-de-la-construction.

[797] In 2016 werd de bouw van 120.000 nieuwe sociale huurwoningen gerealiseerd.

[798] Artikel L.302-5 CCH*,* zoals gewijzigd bij artikel 11 Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

[799] Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, *JO* 28 janvier 2017. De *Conseil Constitutionnel* verklaarde deze maatregelen grotendeels in overeenstemming met de Grondwet (Conseil Constitutionnel (FR) 26 januari 2017, 2016-745 DC, *JO* 28 januari 2017, nr. 31-70.

decretaal een streefcijfer van 43.440 bijkomende sociale huurwoningen in de periode 2009-2023 voorop gesteld, nadien bijgesteld naar 50.000 bijkomende sociale huurwoningen in de periode 2009-2025.[800] Door elke gemeente een bindend sociaal objectief op te leggen werd er naar gestreefd de uitbreiding van het sociaal woonaanbod voldoende regionaal te spreiden. Bij de verhoging van het objectief naar 50.000 eenheden werden de gemeentelijke objectieven evenwel niet mee verhoogd, waardoor het spreidingsbeleid enigszins werd losgelaten.

Op 24 februari 2005 stemde de Brusselse Regering in met de invoering van het Gewestelijk Huisvestingsplan dat gericht was op de bouw van 5.000 woningen in de periode 2004-2009 (3.500 sociale woningen en 1.500 woningen voor middeninkomens).[801] In het Brusselse regeerakkoord 2009-2014 werd afgesproken dat een norm van 15% kwaliteitsvolle woningen in openbaar beheer en met een sociaal oogmerk zou worden vastgesteld, te verwezenlijken binnen tien jaar op het grondgebied van alle gemeenten van het Brusselse Gewest.[802] Om dat te bereiken zouden overeenkomsten worden afgesloten met de gemeenten met daarin aanmoedigingsmaatregelen. Het Brusselse regeerakkoord 2014-2019 voorziet opnieuw in de uitbreiding van het openbare woningenbestand: "*De Regering stelt in dit verband de doelstelling voorop om tijdens deze legislatuur van start te gaan met de productie van 6.500 openbare woningen, waarvan 60% sociale woningen beheerd door de OVM's en 40% huur- en koopwoningen bestemd voor de bescheiden en middelgrote inkomens*".[803, 804]

Tot slot streeft het Waalse Gewest naar 10% sociale huurwoningen in elke gemeente. Daartoe werd in de eerste plaats een beheersovereenkomst gesloten tussen het Waalse Gewest en de *Société Wallonne du Logement*, waarin het streefdoel van 10% werd herhaald. Daarnaast dienen de gemeenten gemeentelijke actieplannen op te stellen op basis waarvan de 10%-norm moet worden gehaald.[805] Nieuwe sociale huurwoningen worden bij voorrang gesubsidieerd in de gemeenten die nog niet beschikken over 10% openbare of gesubsidieerde woningen. Middelgrote woningen mogen worden gebouwd in die gemeenten waar de 10%-norm werd bereikt.[806] De middelen van het Gemeentefonds zullen gedeeltelijk (7%) worden verdeeld volgens het percentage sociale huurwoningen in elke gemeente.[807] Er worden ook straffen voorzien voor gemeenten die nog niet over dit percentage beschikken en geen tweejaarlijks actieprogramma indienen bij de Waalse Regering.

---

[800] Artikel 22*bis*, Vlaamse Wooncode, zoals gewijzigd door het decreet van 14 oktober 2016, *BS* 13 december 2016.

[801] www.slrb.irisnet.be/de-bghm/opdrachten/gewestelijk-huisvestingsplan. Zie ook N. BERNARD, "Good and bad fortune of the plan for the construction of 5.000 (low- and middle-income) housing units in Brussels", *Journal of Housing and the Built Environment* 2008, 231-239.

[802] W. VAN MIEGHEM, "15% sociale woningen in Brussel: droom of werkelijkheid?", *Artikel 23*, afl. 38, 6.

[803] Gewestelijke beleidsverklaring 2014-2019, http://be.brussels/files-nl/over-het-gewest/de-gewestelijke-bevoegdheden/regeerverklaring-2014-2019, 45.

[804] Zie voor een overzicht van de verschillende maatregelen: N. BERNARD, "Le logement social à Bruxelles: origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 84-95.

[805] Artikel 188 Waalse Huisvestingscode.

[806] I. BENSAÏD, "De gemeentelijke actiestrategie in Wallonië", *Artikel 23*, afl. 38, 16.

[807] B. MONNIER, "La mixité sociale, un concept galvaudé?", *Echos log.* 2016, afl. 1, 6.

In tegenstelling tot in het Vlaamse Gewest werden in het Brusselse en Waalse Gewest geen normen ingeschreven in de regelgeving, maar legt men in beleidsdocumenten een streefdoel vast en tracht men deze via overeenkomsten of convenanten te realiseren. Wel gemeenschappelijk in de drie gewesten is dat er aandacht is voor zowel sociale huurwoningen als bescheiden of middelgrote huurwoningen.

Het snel realiseren van bijkomende sociale huurwoningen is evenwel geen eenvoudige opgave. Daarbij is het ontbreken van de vereiste financiële middelen niet altijd de oorzaak. Ook het beschikken over geschikte bouwpercelen, de vergunningverlening (waarbij vaak het nimby-syndroom de kop op steekt) en het kunnen beschikken over voldoende gespecialiseerd personeel om de bouwwerken op te volgen zijn vaak obstakels.[808]

328. Uit dit doctoraatsonderzoek tot nu toe blijkt dat het grondrecht op wonen onmogelijk voor iedereen kan verwezenlijkt worden zonder dat de overheid een stelsel uitbouwt waarin woningen aan sociale voorwaarden worden ter beschikking gesteld van bepaalde huishoudens. Het aanbieden van woningen aan bepaalde huishoudens is een antwoord van de verzorgingsstaat op het falen van de woningmarkt om kwalitatieve en betaalbare huisvesting te verschaffen voor iedereen. Het aanbieden van woningen is subsidiair (voor diegenen die niet zelf in hun huisvestingsbehoeften kunnen voorzien) en past binnen de – eveneens subsidiaire – verplichting tot verschaffen. Een stelsel van terbeschikkingstelling van woningen vormt het sluitstuk van een sociaal woonbeleid: de andere instrumenten stellen huishoudens in staat om op eigen kracht of met ondersteuning voor hun huisvesting te zorgen. Voor diegenen die daar op eigen kracht of met ondersteuning niet toe in staat zijn, moet de overheid woningen aanbieden.

329. Om die reden zal ik in het vervolg van dit proefschrift onderzoeken aan welke voorwaarden een dergelijk stelsel moet voldoen opdat het effectief leidt tot de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor die huishoudens die niet op eigen kracht of met ondersteuning behoorlijke huisvesting kunnen vinden.

Daarbij zal ik mij enkel richten op stelsels waarbij woningen worden verhuurd of ter beschikking worden gesteld aan huishoudens en niet op het instrument van de sociale eigendomsverwerving. Zoals hoger gesteld kunnen immers heel wat vragen gesteld worden bij de ondersteuning van eigendomsverwerving.[809] Ook maakt de sociale koop in de meeste Noord- en West-Europese landen kwantitatief slechts de minderheid uit, zodat een focus op sociale huurstelsels of aanverwanten ook om die reden gerechtvaardigd is.

[808] N. BERNARD, "Good and bad fortune of the plan for the construction of 5.000 (low- and middle-income) housing units in Brussels", *Journal of Housing and the Built Environment* 2008, 236-237.
[809] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.1 en 2 en deel 2, hoofdstuk 2, 2.3.

DEEL 3. HET AANBIEDEN VAN WONINGEN VIA DE OVERHEID

330. Het aanbieden van woningen is één van de mogelijke instrumenten waarover een overheid beschikt om het grondrecht op wonen te verwezenlijken. Opdat dit instrument effectief het grondrecht op wonen van de bewoners van deze woningen en van kandidaat-bewoners zal garanderen, dient een stelsel waarin woningen worden aangeboden aan een aantal vereisten te voldoen. Er zal steeds rekening gehouden moeten worden met zowel de belangen en de specifieke aard van de doelgroep als met het algemeen belang.

In dit deel zal dus de concrete uitwerking van een stelsel van het aanbieden van woningen tot in detail ontrafeld worden. Er wordt enerzijds vertrokken vanuit het grondrecht op wonen en worden anderzijds nuttige elementen uit verschillende sociale huurstelsels meegenomen. Het Vlaamse sociaal huurstelsel wordt daarbij in principe niet betrokken, aangezien dit geëvalueerd wordt in het vierde deel op basis van de principes die opgelijst worden in dit deel. Het zou niet logisch zijn het Vlaamse sociaal huurstelsel te evalueren op basis van een ideaal model dat onder meer is opgebouwd vanuit het te evalueren stelsel. Dit wil uiteraard niet zeggen dat het Vlaamse sociaal huurstelsel geen goede elementen zou bevatten.

331. Het deel is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk behandelt de vraag wat precies onder een sociaal huurstelsel moet worden begrepen. De volgende hoofdstukken hebben betrekking op verschillende onderdelen van het sociaal huurstelsel die relevant zijn vanuit het grondrecht op wonen. In het tweede hoofdstuk wordt gekeken naar de instanties die sociale huurwoningen kunnen aanbieden. Hoofdstuk 3 en 4 gaan respectievelijk over de afbakening van de doelgroep en de manier waarop woningen aan die doelgroep worden toegewezen. Zoals tijdens de bespreking duidelijk zal worden, vormen beide aspecten de essentie van een sociaal huurstelsel. In het vijfde hoofdstuk wordt de rechtsverhouding tussen de aanbieder van de woning en de bewoner onderzocht, waarin onder meer wordt ingegaan op de duur, de bepaling van de prijs en de persoonlijke bewoningsplicht. Tot slot bekijkt hoofdstuk 6 de gevolgen van de bijzondere kenmerken van de doelgroep voor een aantal aspecten van een sociaal huurstelsel. Daarbij komen de overeenkomstige plichten, de verwezenlijking van een sociale mix en de aanpak van leefbaarheidsproblemen en het zwakke profiel van de bewoners aan bod.

HOOFDSTUK 1. WAT IS EEN SOCIAAL HUURSTELSEL?

1. OMSCHRIJVING

332. Alle Europese landen, behalve Griekenland, beschikken over een sociaal huurstelsel.[810] Voor het overige wordt de Europese sociale huur echter gekenmerkt door een grote diversiteit. Er bestaat geen algemeen geldende omschrijving van sociale huur in Europa.[811] Er wordt onder meer verwezen naar het juridisch statuut van de verhuurder, naar het huurprijzenregime, naar de

[810] Voor een overzicht van de sociale huisvesting in de 27 lidstaten van de EU, zie A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 103 p.
[811] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)", *RW* 2015-16, p. 1043, nr. 2.

financieringswijze en naar een bepaalde doelgroep.[812] Ook het aandeel van de sociale huur in de totale woningmarkt verschilt aanzienlijk. De vormgeving van het sociaal huurstelsel verschilt in functie van het verleden (padafhankelijkheid), de bestaande structuren en het bestaande woningpark en het overige sociaal beleid. Huisvesting is geen rechtstreekse bevoegdheid van de Europese Unie[813], waardoor elke lidstaat in principe zelf zijn doelstellingen en methodes bepaalt.

333. Pogingen om de sociale huur te omschrijven bevatten vaak al inhoudelijke vereisten aan het sociaal huurstelsel. In de literatuur zijn heel wat omschrijvingen of kenmerken te vinden. Ik overloop er een aantal.

- In een sociaal huurstelsel gebeuren toewijzingen van woningen op basis van nood en niet op basis van marktmechanismen. Kenmerkend is ook dat via de sociale huur betaalbare huisvesting voor kwetsbare groepen wordt geregeld.[814]
- Sociale huurwoningen zijn woningen waarvan de toewijzing aan huurders niet verloopt volgens de principes van de vrije markt, maar onder voorwaarden en volgens de principes die de overheid bepaalt.[815]
- Sociale huisvesting wordt gedefinieerd als huisvesting met een sociale doelstelling waarvoor de woningallocatie niet verloopt via de vrije markt, maar gebaseerd is op sociale overwegingen. Sociale woningen kunnen eigendom zijn van overheden, van non-profit organisaties, van winstgevende organisaties en van de bewoners-eigenaars. Ze zijn meestal gebouwd met overheidssubsidies. De huurprijs ligt als gevolg daarvan vaak beneden de marktprijs, maar dat is niet noodzakelijk zo. Ten slotte is sociale huisvesting meestal, maar niet steeds, gericht op gezinnen met een laag of middelhoog inkomen.[816]
- Sociale huisvesting is residentiële accommodatie, beschikbaar gesteld onder de marktprijs, door overheids- of non-profit-verhuurders en toegewezen op basis van administratieve criteria eerder dan op basis van de huurprijs.[817]
- Ondanks de grote verschillen tussen de verschillende Europese landen is één criterium steeds aanwezig in alle Europese sociale huurstelsels, nl. het feit dat de toegang wordt bepaald op basis van administratieve criteria en niet op basis van een marktlogica.[818]
- In een rapport over de verhouding tussen dakloosheid en sociale huisvesting geeft Feantsa zeven kenmerken van sociale huisvesting: (i) het tracht te remediëren aan marktfalen; (ii) de

[812] N. HOUARD, "Le logement social en Europe: la fin d'une époque?", *Métropolitiques*, 9 april 2012, www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Europe-la.html.
[813] Over de toekomst van het Europees sociaal beleid, inclusief huisvesting, zie M. KLEINMAN, "The future of European Union social policy and its implications for housing", *Urban Studies* 2002, 341.
[814] S. WINTERS en M. ELSINGA, "The future of Flemish social housing", *Journal of Housing and the Built Environment*, 2008, 216.
[815] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 3.
[816] S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 73.
[817] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Ending security of tenure for social renters: transitioning to 'ambulance service' social housing?", *Housing Studies* 2014, 598.
[818] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Welfare safety net or tenure of choice? The dilemma facing social housing policy in England", *Housing Studies* 2007, 164.

doelgroep komt niet in aanmerking voor huisvesting op de private huur- of koopmarkt; (iii) er zijn duidelijke toewijzingsregels; (iv) de huisvesting is van behoorlijke kwaliteit en er is een regelmatige controle op de kwaliteit; (v) sociale huisvesting wordt ondersteund met overheidsmiddelen; (vi) sociale huisvesting is niet op winst gericht en (vii) sociale huisvesting staat onder toezicht van de overheid.[819]

- Volgens PRIEMUS zijn de karakteristieken van de sociale huursector de volgende: (i) de woningen zijn bedoeld voor huishoudens met een laag inkomen; (ii) de woningen worden bij voorkeur toegewezen aan deze groep; (iii) de huurprijzen worden onder de markthuurprijzen gehouden; (iv) de verhuurders zijn non-profit instanties, gecontroleerd door of behorende tot de overheid.[820] De precieze afbakening van de doelgroep heeft gevolgen voor de noodzakelijke stock aan sociale woningen en de maximale huurprijzen. Ook de eigendomssector en de private huurmarkt zal in bepaalde gevallen de doelgroep van de sociale huisvesting huisvesten, maar de sociale huisvestingssector heeft een bijzondere verantwoordelijkheid om deze doelgroep te huisvesten. Het grote verschil tussen beide is dat bij de eerste het doel van de activiteiten *buiten* de huisvesting ligt, terwijl bij de laatste het doel van de activiteiten *binnen* de huisvesting ligt.
- Sociale huisvesting doorheen Europa kan worden omschreven volgens verschillende kenmerken: (i) de aanbieders: gemeentelijke overheden of publieke agentschappen, non-profit private instanties, coöperatieven, commerciële instanties; (ii) de begunstigden: toegankelijk voor iedereen of enkel voor een beperkt doelgroep in een markt afgescheiden van de private huumarkt en (iii) de financieringswijze: via publieke middelen of via de private leningmarkt. De huurprijsberekening is cruciaal voor de financiering.[821]
- In het kader van de Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB) wordt sociale huisvesting door de Europese Commissie als volgt omschreven: *"Social housing provision in Europe encompasses development, renting/selling and maintenance of dwellings at affordable prices as well as their allocation and management, which may also include the management of housing estates and neighbourhoods."*[822]
- De afbakening van de sociale huur kan volgens SCANLON, WHITEHEAD en ARRIGOITA op verschillende manieren gebeuren: op basis van de huurprijzen (sociale huurprijzen zijn lager dan markthuurprijzen), de eigenaar van de woning (sociale huurwoningen zijn eigendom van specifieke eigenaars), het bestaan van een overheidssubsidie en de toewijzingsregels (sociale huurwoningen worden toegewezen via administratieve procedures en niet via marktwerking). Aangezien eigenlijk enkel het criterium toewijzing uniek is voor alle sociale huurstelsels,

[819] N. PLEACE, N. TELLER en D. QUILGARS, *Social housing allocation and homelessness*, Brussel, Feantsa, 2012, 16. De genoemde kenmerken hebben volgens het rapport betrekking op sociale huisvesting, dus zijn niet specifiek voor sociale huurstelsels.

[820] H. PRIEMUS, "Growth and stagnation in social housing: what is 'social' in the social rented sector?", *Housing Studies* 1997, 556.

[821] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 22 e.v.

[822] Europese Commissie, *Second Biennial Report on social services of general interest*, 22 oktober 2010, SEC(2010) 1284 final, 47.

verdient dit criterium volgens hen de voorkeur, hoewel dit moeilijkheden oplevert op vlak van statistiek, waar sociale huur meestal op basis van eigenaar wordt afgebakend.[823]

- Eerder legde ik bij de omschrijving van sociale huur de nadruk op de betaalbaarheid en de kwaliteit van de aangeboden huisvesting. Ik definieerde sociale huur als "*het verhuren van kwaliteitsvolle huisvesting tegen een verminderde woonprijs aan diegenen die niet zelf in hun huisvesting kunnen voorzien*."[824]

334. Uit deze omschrijvingen komt vooral de klemtoon op de afbakening van een doelgroep, de betaalbaarheid voor deze doelgroep en de toewijzing volgens reglementaire bepalingen in plaats van via de markt naar voor. Hoewel dit belangrijke elementen zijn van een sociaal huurstelsel, ontbreekt m.i. in al deze omschrijvingen een essentieel element, namelijk de uitvoering van een opdracht van algemeen belang. Dit element komt zelfs op de eerste plaats en alle andere elementen zijn er slechts afgeleiden van. De opdracht van het sociaal huurstelsel is het verwezenlijken van het grondrecht op wonen van die huishoudens die daar op eigen kracht en met minder ondersteuning niet toe in staat zijn en om dat te kunnen verwezenlijken worden specifieke voorwaarden gesteld aan sociale verhuringen. Net om die reden moet een doelgroep afgebakend worden, de verdeling van deze woningen gereglementeerd worden, mag slechts een beperkte huurprijs gevraagd worden,…

De opdracht van algemeen belang is niet enkel symbolisch, maar heeft ook concrete gevolgen voor de werking van het sociaal huurstelsel, die daarmee onderscheiden wordt van de private huurmarkt. Er kan op basis van de opdracht van algemeen belang verwacht worden dat een sociale verhuurder steeds vanuit de doelstelling van het sociaal huurstelsel optreedt: zijn handelingen zijn doelgebonden. Een handeling die niet vanuit deze doelstelling kan gemotiveerd worden, past niet binnen de opdracht van algemeen belang en bijgevolg ook niet binnen het sociaal huurstelsel. Concrete voorbeelden zijn de verplichting voor de sociale verhuurder om zijn (kandidaat-)huurders te begeleiden, de verplichting om bij betalingsachterstand meer rekening te houden met de concrete situatie van de huurder,…

335. De opdracht van algemeen belang vloeit voort uit de verplichting voor de overheid om subsidiair woningen ter beschikking te stellen van huishoudens die daar op eigen kracht en met minder ondersteuning niet toe in staat zijn (verplichting tot verschaffen). De markt levert immers een onvoldoende aanbod van kwaliteitsvolle en betaalbare woningen voor huishoudens met een beperkt inkomen. Het ter beschikking stellen van deze woningen is dus een verplichting voor de overheid en daardoor een overheidstaak, wat tot gevolg heeft dat de verhuring van deze woningen in meerdere of mindere mate volgens andere regels zal verlopen. Zoals zal blijken uit het volgende hoofdstuk, kan de overheid deze overheidstaak zelf uitvoeren of overdragen aan andere instanties, maar omdat het een overheidstaak is, blijft de overheid de eindverantwoordelijke en kan ze deze

[823] K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA, "Introduction" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 3.
[824] T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 3.

verhuringen niet loslaten. Sociale verhuurders vervullen daarom een opdracht van algemeen belang.

336. Zoals gezegd is het net die opdracht van algemeen belang die de sociale huur onderscheidt van de private huurmarkt. Het beperken van de toegang tot een bepaalde doelgroep, het opleggen van toewijzingsregels en het beperken van de huurprijs met het oog op de betaalbaarheid zijn immers elementen die in een conventioneel kader ook kunnen worden gevraagd aan verhuurders die zich op vrijwillige basis inschakelen in ruil voor een zekere ondersteuning, zoals bijvoorbeeld in Frankrijk wordt gedaan bij de ontwikkeling van een *secteur intermédiaire* of in Duitsland voor de op basis van het *Wohnraumförderungsgesetz* of deelstatelijke opvolgers ter beschikking gestelde woningen. Deze verhuurders nemen in ruil voor subsidies of fiscale voordelen bepaalde verplichtingen op zich zoals de beperking van de huurprijs, maar zij worden daardoor geen sociale verhuurders met een opdracht van algemeen belang. Hun doelstelling is nog steeds het behalen van een zeker rendement.

Naar dit onderscheid werd ook reeds verwezen bij de bespreking van de mogelijkheid om via een gereguleerd privaat huurrecht het grondrecht op wonen van de meest woonbehoeftigen te verwezenlijken[825] en het kwam ook tot uiting in de omschrijving van sociale huisvesting door PRIEMUS hierboven. Terwijl private verhuurders winstmaximalisatie nastreven en dat binnen het wettelijke kader ook mogen doen, opereren sociale verhuurders steeds vanuit hun specifieke doelstelling, waarbij het doel van de activiteiten *binnen* de huisvesting ligt en in de eerste plaats betrekking heeft op de menswaardige huisvesting van woonbehoeftigen. Zo kan een private verhuurder bij betalingsachterstand van een huurder de rechter vatten om de ontbinding van de huurovereenkomst te vorderen, waarbij de rechter de belangen van de huurder en de verhuurder tegen elkaar zal afwegen. Daarbij streeft de private verhuurder met zijn vordering zijn eigen belang na. Een sociale verhuurder zal bij betalingsachterstand eveneens de rechter kunnen vatten om de ontbinding van de huurovereenkomst te vorderen, maar moet daarbij vertrekken van de doelstelling van het sociaal huurstelsel en de rechter zal de belangen van de huurder afwegen tegenover het algemeen belang (o.m. het belang van het behoud van het stelsel). De uitkomst kan dan verschillen, bv. een huurder die omwille van tijdelijke betalingsmoeilijkheden een huurachterstand heeft opgebouwd, kan in het sociaal huurstelsel meer uitstel verleend worden dan in het privaat huurstelsel, aangezien de sociale verhuurder dit vanuit de opdracht van algemeen belang moet dulden en de private verhuurder niet of in mindere mate.

Elk sociaal huurstelsel moet dus vertrekken vanuit de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder, hetgeen gevolgen heeft voor zowel de vormgeving van het sociaal huurstelsel als de concrete uitvoering ervan.

337. Dit heeft ook tot gevolg dat de uitbouw van een sociale pijler binnen het sociaal huurstelsel noodzakelijk is. Hoger werd al verwezen naar de begeleidingstaken die een sociale verhuurder heeft ten aanzien van kandidaat-huurders en zittende huurders. Deze begeleiding is noodzakelijk

[825] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, 2.4.4.

voor alle aspecten van het sociaal huurstelsel, gaande van de inschrijving als kandidaat-huurder en eventuele actualiseringen van de kandidatuur over de verhuizing naar de sociale huurwoning eens die werd toegewezen tot de begeleiding bij het vervullen van de huurdersverplichtingen en desgevallend bij het plegen van contractuele inbreuken door huurders (inkomensgegevens niet bezorgen, overlast veroorzaken,…). De sociale verhuurder mag zich niet beperken tot het nagaan of de huur wordt betaald en de woning wordt onderhouden; hij moet zijn huurders indien nodig ook actief begeleiden bij het vervullen van de huurdersverplichtingen. De vereiste uitbouw van een sociale pijler veronderstelt dat het sociaal huurstelsel zo is opgebouwd dat sociale verhuurders over voldoende middelen beschikken om dit ook effectief te doen.

De ondersteuning of begeleiding die de sociale verhuurder moet bieden, is een accessorium van de huurrelatie met de bewoner en is bijgevolg beperkt tot huisvestingsgerelateerde aspecten (woonbegeleiding). Bewoners die ondersteuning nodig hebben op andere vlakken (psychische problemen, verslavingsproblematiek,…), dienen deze van andere actoren te krijgen. Er kan van sociale verhuurders niet verwacht worden dat zij ook op andere vlakken dan huisvesting begeleiding bieden. Indien bijvoorbeeld gebruikt gemaakt wordt van het *Housing First*-model, zal een doorgedreven begeleiding van de voormalig dakloze bewoner van welzijnsorganisaties moeten komen.[826]

338. In dit onderzoek wordt geen rekening gehouden met de wijze van financiering van het sociaal huurstelsel. Er wordt enkel onderzocht hoe het sociaal huurstelsel moet worden vormgegeven om te voldoen aan het grondrecht op wonen. De keuzes die bij de uitwerking van het sociaal huurstelsel gemaakt worden op basis van het grondrecht op wonen, hebben uiteraard wel doorwerking bij de financiering van het stelsel (bv. ruime of beperkte doelgroep, toewijzing prioritair richten op de allerzwaksten of niet, de wijze van huurprijsberekening, de manier waarop sociale verhuurders met huurachterstal moeten omgaan,…). Dit houdt in dat net zoals voor de vereiste uitbouw van een sociale pijler ook voor de andere aspecten voldoende middelen beschikbaar moeten zijn om het sociaal huurstelsel te laten functioneren. Een sociaal huurstelsel genereert uiteraard zelf middelen via huurinkomsten, maar wanneer deze onvoldoende zijn om sociale verhuurders hun opdracht van algemeen belang te laten vervullen, moet de verantwoordelijke overheid in het kader van haar verplichting tot verschaffen voldoende bijkomende middelen ter beschikking stellen. Dit moet toelaten dat sociale verhuurders hun sociale opdracht ten volle kunnen vervullen.

339. Een sociaal huurstelsel veronderstelt tot slot dat men over woningen beschikt die tegen sociale voorwaarden kunnen worden ter beschikking gesteld van de doelgroep. Daarbij is een voldoende groot aanbod aan betaalbare woningen noodzakelijk zodat de doelgroep effectief kan geholpen worden.[827] De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa stelt een sociale huurwoningenvoorraad voorop van tussen de 10 en 30 procent van de totale

[826] Zie over *Housing First*: I. ATHERTON en C. McNAUGHTON NICHOLLS, " 'Housing First' as a means of addressing multiple needs and homelessness", *European Journal of Homelessness* 2008, 289-303.
[827] ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk, § 94-95 en ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) t/ Frankrijk, § 122.

woningvoorraad, afhankelijk van de specifieke nationale situatie.[828] Het ECSR gaat na of de Staten voldoende hebben gedaan om voldoende sociale woningen te bouwen en of zij voorrang hebben voorzien voor de meest kwetsbaren.[829]

Of de voorraad aan sociale huurwoningen in eigendom van de overheid of semi-overheid moet zijn, ofwel in privaat bezit met voldoende beschikkingsrechten voor sociale verhuurders is op zich niet relevant. Ik kom hier in het volgende hoofdstuk nog op terug.

2. AFBAKENING TEN AANZIEN VAN ANDERE WOONVORMEN

340. Een sociaal huurstelsel is steeds gericht op het ter beschikking stellen van een duurzame verblijfplaats aan de betrokkene(n). Het sociaal huurstelsel tracht het grondrecht op wonen van zijn huurders ten volle te realiseren, daarbij inbegrepen het aspect woonzekerheid. Allerlei vormen van noodopvang, transitwonen en tijdelijk verblijf kunnen daarom m.i. geen deel uitmaken van een sociaal huurstelsel. Het gaat dan over tijdelijke opvang van daklozen, het tijdelijk ter beschikking stellen van een nood- of transitwoning (bv. aan een huishouden van wie de woning onbewoonbaar is verklaard en in afwachting van een definitieve herhuisvesting), de opvang van personen met psychische problemen in daarvoor gespecialiseerde instellingen,… In de genoemde voorbeelden krijgen personen of huishoudens onderdak, al dan niet gecombineerd met zorg en begeleiding, maar zonder het oogmerk om duurzaam huisvesting te verschaffen. Een terbeschikkingstelling van een woning via het sociaal huurstelsel heeft wel steeds de bedoeling om personen of huishoudens duurzaam te huisvesten en moet dus onderscheiden worden van tijdelijke opvang.[830]

341. Sociale woningen worden daarnaast steeds ter beschikking gesteld van een specifieke, afgebakende doelgroep. Dit hangt samen met het subsidiaire karakter van de verplichting tot verschaffen: de overheid moet geen woningen voorzien voor de volledige bevolking, maar voor diegenen die deze ondersteuning nodig hebben. Een sociaal huurstelsel gaat bijgevolg steeds gepaard met het afbakenen van een doelgroep. Het adjectief 'sociaal' wordt gebruikt om de selectiviteit aan te duiden: niet alle huishoudens kunnen genieten van de voordelen van het sociaal huurstelsel, maar enkel diegenen die onder bepaalde drempels vallen.[831] Op de hoogte van deze drempels en de omvang van de doelgroep ga ik verder dieper in.[832] Daarnaast kan de overheid woningen in bezit hebben en deze tegen gewone voorwaarden verhuren. Daarbij gaat het dan niet over sociale verhuringen. Een sociaal huurstelsel moet bijgevolg onderscheiden worden van publieke huisvesting, waarvan het weliswaar deel uitmaakt, maar niet volledig mee samenhangt.

---

[828] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 10.

[829] J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 587.

[830] Het verschil kan geduid worden via het voorbeeld van een dakloze. Een dakloze die in een opvangstructuur tijdelijk onderdak krijgt, valt niet onder het sociaal huurstelsel. Een dakloze die in het kader van Housing First duurzaam een woning toegewezen krijgt, al dan niet met begeleiding, valt wel onder het sociaal huurstelsel.

[831] B. HUBEAU, "Huisvestingsrecht en burgerlijk recht: enkele materiële en formele aspecten van bevoegdheidsverdeling", *TPR* 1995, 136 en T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 2.

[832] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 3.

3. ILLUSTRATIES

342. Zoals gezegd bij de beschrijving van de onderzoeksmethode[833] en zoals reeds tot nu in dit onderzoek toegepast zal bij de uitwerking van de verschillende elementen waar een sociaal huurstelsel aan moet voldoen op functionele basis gekeken worden naar de sociale huurstelstels in Brussel, Wallonië, Nederland, Frankrijk en Duitsland. Ik schets daarom voor een goed begrip van deze sociale huurstelsels kort de hoofdlijnen, zonder de bedoeling te hebben volledig te zijn. Voor specifieke aspecten zal dit worden aangevuld met elementen uit het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

[833] Zie *supra*, inleidend deel, hoofdstuk 1, 2.

	Vlaamse Gewest	Brusselse Gewest	Waalse Gewest	Nederland	Frankrijk	Duitsland
Verdeling woningmarkt[834]	- 70,5% eigenaars - 20,4% private huurder - 6,7% sociale huurder - 2,5% gratis bewoner	- 37,6% eigenaars - 47,4% private huurder - 10% sociale huurder - 5% overige	- 67% eigenaars - 21,1% private huurder - 7,8% sociale huurder - 4,1% overige	- 58% eigenaars - 10% private huurder - 32% sociale huurder	- 57% eigenaars - 22% private huurder - 17% sociale huurder - 4% overige	- 42% eigenaars - 54% private huurder - 4% sociale huurder
Type sociaal huurstelsel	Algemeen	Residueel	Algemeen	Algemeen	Algemeen	Residueel
Wie bepaalt de regels?	- Voornamelijk het Gewest - Beperkte lokale autonomie	- Voornamelijk het Gewest - Beperkte lokale autonomie	- Voornamelijk het Gewest - Beperkte lokale autonomie	- Algemeen kader: de Staat - Uitvoering: gemeenten en verhuurders	- Voornamelijk de Staat - Beperkte lokale autonomie	Beperkte sturing door de Staat, uitwerking door gemeenten en verhuurders
Type sociale verhuurder	- SHM's - SVK's - VWF - Lokale besturen	- BGHM - OVM's	- SWL - SLSP	- Woning-corporaties - Private verhuurders	- Lokale overheden - HLM-organismen (publiek of privaat)	Publieke en private sector in ruil voor gunstige leningsvoorwaarden
Doelgroep	- Ruim - Verplicht vertrek indien niet meer tot de doelgroep (niet bij SVK's)	- Beperkt - Verplicht vertrek indien niet meer tot de doelgroep	- Ruim, maar prioriteit op lagere inkomens bij toewijzing - Verplicht vertrek indien niet meer tot de doelgroep	Ruim	- Ruim - Verplicht vertrek indien niet meer tot de doelgroep	Beperkt

[834] Voor het Vlaamse Gewest: S. WINTERS, W. CEULEMANS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE, L. VANDERSTRAETEN, K. VAN DEN BROECK, P. DE DECKER, M. RYCKEWAERT en G. VERBEECK, *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 15. Voor het Brusselse en Waalse Gewest: CENTRE D'ÉTUDES EN HABITAT DURABLE, *Chiffres-clés de logement en Wallonie – 2012*, 48-49. Voor Nederland, Frankrijk en Duitsland: A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 57, 59 en 75.

Toewijzing van woningen	- Chronologie met voorrang voor urgenten - Distributiemodel	- Chronologie met voorrang voor urgenten - Distributiemodel	- Chronologie met voorrang voor urgenten - Distributiemodel	- Autonomie voor de verhuurder - Passend toewijzen	- Verwezenlijking grondrecht op wonen - Verwezenlijking sociale mix	- Op basis van de subsidie-overeenkomst - Meestal enkel binnen de doelgroep
Huurprijs-berekening	Inkomens-gerelateerd (niet bij SVK's)	Op basis van gezinsinkomen, gezinssamen-stelling, geactualiseerde kostprijs van de woning	Op basis van gezinsinkomen, gezinssamen-stelling, waarde van de woning	- Waarde van de woning - Passend toewijzen	- Volgens oppervlakte van de woning - Afhankelijk van het type van de sociale woning	*Kostenmiete* (volgens bouwkost)
Toezicht	- Klachtenprocedure bij sociale verhuurder zelf - Toezicht door een onafhankelijke toezichthouder	- Klachtprocedure bij sociale verhuurder en BGHM - Commissaris BGHM	- Commissaris SWL - *Chambre de recours*	Autoriteit Woning-corporaties (Aw)	*Agence national de contrôle du logement social* (ANCOLS)	Gemeente

3.1. HET BRUSSELSE GEWEST

343. De basis voor het Brusselse sociaal huurstelsel wordt gevormd door titel VI van de Brusselse Huisvestingscode (artikelen 138 tot en met 144) en het Brussels Sociaal Huurbesluit[835].

344. Sociale verhuringen gebeuren door openbare vastgoedmaatschappijen (OVM's) aan personen die voldoen aan een inkomensvoorwaarde, een vermogensvoorwaarde (geen onroerend bezit) en een inschrijvingsvoorwaarde (minstens één gezinslid moet ingeschreven zijn in het bevolkings- of vreemdelingenregister of beschikt over een bewijs dat een regularisatieaanvraag werd gedaan op basis van de Regularisatiewet 1999). De huur verloopt volgens een type-huurovereenkomst die door de Brusselse Regering werd vastgesteld. De toewijzing van de woning gebeurt in principe volgens de chronologische volgorde van de inschrijvingen, maar er zijn een heleboel voorrangsregels. De huurprijs is inkomensgerelateerd en bevat correcties voor grote huishoudens, rijkere huishoudens (zij betalen een solidariteitsbijdrage) en energiezuinige woningen. Vanaf 1 januari 2013 is een huurovereenkomst van bepaalde duur: de huurovereenkomst geldt voor een duur van negen jaar. Na acht jaar evalueert de huisvestingsmaatschappij de situatie van het huishouden, zowel op het vlak van inkomen als op vlak van de grootte van het huishouden in verhouding tot de grootte van de woning. Indien het inkomen gedurende de twee voorgaande jaren hoger ligt dan 150% van het toegelaten inkomen, wordt de huurovereenkomst opgezegd. Ligt het inkomen lager, wordt de huurovereenkomst verlengd met een periode van drie jaar. Op het vlak van de grootte van het huishouden wordt de huurovereenkomst opgezegd indien het huishouden een bovenmatige woning betrekt en weigert in te gaan op een door de huisvestingsmaatschappij voorgestelde woning met vergelijkbaar comfort, gelegen in dezelfde gemeente of binnen een straal van 5 kilometer en met een huurprijs van maximaal 15% hoger dan de oude huurprijs.[836]

345. Sociale verhuurkantoren verhuren eveneens woningen aan woonbehoeftige huurders, maar deze verhuringen verlopen niet volledig onder dezelfde voorwaarden als de verhuringen door openbare vastgoedmaatschappijen.[837] Op de verhuringen door sociale verhuurkantoren in het Brusselse Gewest ga ik verder in dit onderzoek dieper in.[838]

346. Kenmerkend voor het Brusselse Gewest is ook het relatief grote aandeel publieke woningen dat niet onder het sociaal huurstelsel valt.[839] Tot voor de vernieuwde Brusselse Huisvestingscode van 11 juli 2013 was de verhuring van deze woningen volledig vrij. In de Huisvestingscode van 11

---

[835] Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996 houdende regeling van de verhuur van de woningen beheerd door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij of door de openbare vastgoedmaatschappijen, *BS* 14 november 1996, meermaals gewijzigd.

[836] Zie uitgebreider B. HUBEAU en T. VANDROMME, "De huur van een sociale woning" in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2015, VII.D.2-101 – VII.D.2-140i.

[837] Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015 houdende organisatie van de sociale verhuurkantoren, *BS* 8 januari 2016.

[838] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 2, 4.2.

[839] Het ging op 31 december 2005 over een 9.665 publieke huurwoningen tegenover 38.364 sociale huurwoningen (P. ZIMMER, "Le logement social et la médiation sociale de marché dans la Région de Bruxelles-Capitale" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 45-46).

juli 2013 werd in de artikelen 24 tot en met 33 een beperkt reglementair kader uitgewerkt voor woningen die door openbare vastgoedoperatoren worden verhuurd (gemeenten, OCMW's, autonome gemeentelijke regies, het Woningfonds van het Brusselse Gewest,…). Het gaat over een 'sociaal huurstelsel *light'* [840]: er moet een toewijzingsreglement worden vastgesteld dat de criteria en een procedure van toewijzing vastlegt; er moet een inschrijvingsregister worden bijgehouden met vrije toegang voor iedereen; de toewijzing dient in principe te gebeuren volgens chronologie van de inschrijvingen, maar het toewijzingsreglement kan ook andere criteria bevatten voor zover deze in overeenstemming zijn met de principes van gelijke behandeling en gelijke toegang tot de huisvesting en in geval van uiterste nood kan onder voorwaarden worden afgeweken van het toewijzingsreglement. Gemeenten en OCMW's zijn dus niet meer in de mogelijkheid om hun woningen volgens eigen regels toe te wijzen, ook al gaat het over woningen die de gemeenten en OCMW's zonder gewestelijke subsidies hebben verworven of ingericht. Het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2014 werkte de voorwaarden voor deze publieke verhuringen verder uit[841], maar werd vernietigd door de Raad van State omdat het werd vastgesteld door een regering in lopende zaken zonder dat werd aangetoond dat de vaststelling ervan dringend was.[842] Tot op heden werd geen nieuw uitvoeringsbesluit vastgesteld, zodat deze publieke verhuringen enkel aan het decretaal kader moeten voldoen.

3.2. Het Waalse Gewest

347. Artikel 94 van de Waalse Huisvestingscode bevat de decretale basis voor de uitwerking van een sociaal huurstelsel. Het effectieve stelsel wordt uitgewerkt in een besluit van de Waalse Regering van 6 september 2007.[843]

348. Sociale huurwoningen worden verhuurd door publieke huisvestingsmaatschappijen (*société de logement de service public - SLSP*) en toegewezen aan een doelgroep, afgebakend op basis van een inkomensvoorwaarde en een vermogensvoorwaarde (geen onroerend bezit). Er gelden in feite drie verschillende inkomensvoorwaarden: voor huishoudens in een precaire toestand, voor huishoudens met een bescheiden inkomen en voor huishoudens met een gemiddeld inkomen. Kandidaat-huurders moeten zich inschrijven bij een SLSP en men is automatisch kandidaat bij elke SLSP in de opgegeven (deel)gemeenten. De toewijzing van een sociale huurwoning gebeurt door een toewijzingscomité, waarbij quota worden gehanteerd: minstens 30% van de toewijzingen gebeurt aan kandidaten die een mutatie-aanvraag hebben ingediend en minstens 50% van de toewijzingen gebeurt aan huishoudens in een precaire toestand. Indien een gemeente minstens 5% sociale huurwoningen heeft, kan er ook toegewezen worden aan huishoudens met een gemiddeld

[840] T. VANDROMME, "De gemeentelijke autonomie inzake huisvesting: vlot verteerbaar of een baksteen op de gemeentelijke maag?" (noot onder GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015), *T.Gem.* 2015, 191.

[841] Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2014 houdende de regels die van toepassing zijn op de woningen die door openbare vastgoedoperatoren en door sociale verhuurkantoren te huur worden gesteld, *BS* 30 juli 2014.

[842] RvS 21 april 2016, nr. 234.463.

[843] Besluit van de Waalse Regering van 6 september 2007 tot organisatie van de verhuur van woningen beheerd door de "Société wallonne du Logement" (Waalse Huisvestingsmaatschappij) of de openbare huisvestingsmaatschappijen, *BS* 7 november 2007, *err.BS* 14 november 2007, *err.BS* 31 december 2007.

inkomen. Bepaalde huishoudens krijgen voorrangspunten of genieten een verhoogde prioriteit (bv. in geval van overmacht). De huur verloopt volgens een type-huurovereenkomst die door de Waalse Regering werd vastgesteld. Behalve de huurovereenkomst moet de huurder ook een "*Charte des sociétés et des locataires*" ondertekenen, waarin de rechten en de verplichtingen van de huurder worden uiteengezet.[844] De huurprijs is inkomensgerelateerd en er is een vermindering per kind ten laste en een vermeerdering voor wie onderbezet woont. De huurprijs ligt tussen de 12% en 20% van het inkomen. Een persoon die een sociale huurwoning toegewezen krijgt, beschikt over een recht van bewoning van negen jaar. Indien de huurder nadien nog voldoet aan de inkomens- en vermogensvoorwaarde, wordt de huurovereenkomst verlengd voor een nieuwe periode van negen jaar. Artikel 131*bis* van de Waalse Huisvestingscode bepaalt dat elke publieke huisvestingsmaatschappij een sociale referent (*référent social*) moet aanstellen die instaat voor de contacten met de lokale sociale actoren om sociale begeleiding (*accompagnement social*) te bieden aan de huurders. Onder sociale begeleiding wordt verstaan: "*geheel van middelen die door de sociale actoren ingezet worden, om de bewoners van een woning verhuurd door een vastgoedbeheerder te helpen met het oog op hun integratie in het hedendaagse leven, op het gebruik op gepaste wijze van hun woning, op het begrip en de naleving van hun contractuele verplichtingen, op het recht op bijstand aangepast aan hun situatie en aan hun behoeften*"[845]

349. Sociale verhuurkantoren (*agences immobilière sociales*) verhuren eveneens woningen aan woonbehoeftige huurders, maar deze verhuringen verlopen niet volledig onder dezelfde voorwaarden als de verhuringen door de SLSP's.[846]

3.3. NEDERLAND

350. In Nederland werd de publieke huisvesting via de Huisvestingswet 1901 verankerd in het rechtsstelsel. Voortaan werden gemeenten en woningcorporaties gefinancierd.[847] Hoewel woningcorporaties waren ontstaan uit privé-initiatief, kwamen ze sindsdien steeds meer onder overheidsinvloed.[848] In de loop der tijd werden de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen overgenomen door of ingebracht in de woningcorporaties, waardoor op de gereguleerde huurmarkt voornamelijk woningcorporaties optreden (naast een klein segment private verhuurders).

---

[844] De bedoeling was dat dit charter enkel grote principes zou beschrijven, maar uiteindelijk blijkt dat er toch ook zeer concrete verplichtingen in staan (N. BERNARD, "La réforme inachevée du bail du logement social en Région wallonne" (noot onder Vred. Grâce-Hollogne, 9 oktober 2007), *JLMB* 2010, 1862).

[845] Artikel 1, 11*ter* Waalse Huisvestingscode. Zie ook het besluit van de Waalse Regering van 27 februari 2014 betreffende de sociale referent en de begeleidingsvoorwaarden van het begeleid gezin, *BS* 21 maart 2014 en A.F. MOUTON, "Le locataire social aux prises avec une procédure judiciaire: la mission d'accompagnement de la société de logements sociaux et ses limites" in X. *125 jaar nabijheidsrechters/125 ans de justice de proximité*, Brugge, Die Keure, 2017, 91.

[846] Besluit van de Waalse Regering van 12 december 2013 betreffende de sociale huisvestingsinstellingen, *BS* 30 december 2013. Zie ook artikel 191 t.e.m. 194 Waalse Huisvestingscode.

[847] S. MUSTERD, "Public housing for whom? Experiences in an era of mature neo-liberalism: the Netherlands and Amsterdam", *Housing Studies* 2014, 467.

[848] J. HOEKSTRA, "Reregulation and residualization in Dutch social housing: a critical evaluation of new policies", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 32.

351. De verhuringen door woningcorporaties zijn onderworpen aan de Woningwet 2015[849] en het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015[850]. Deze regelgeving creëert duidelijkheid op de woningmarkt door heldere spelregels voor sociale verhuring vast te leggen. De kerntaak van de woningcorporaties is betaalbaar wonen aanbieden. De wet waarborgt de kwaliteit van de sociale huisvesting, beperkt de financiële risico's en regelt een passende toewijzing van sociale huurwoningen aan de doelgroep.

Van belang is vooral dat woningcorporaties hun woningen voornamelijk aan de doelgroep moeten toewijzen (minstens 90%) en daarnaast ten minste 95% van de huishoudens uit de huurtoeslagdoelgroep aan wie zij een sociale huurwoning toewijzen, moeten huisvesten in een woning tot de aftoppingsgrens (d.i. met een maximale huurprijs).

352. Nederland heeft een ruim sociaal huurstelsel. Tot 2011 golden geen inkomensgrenzen en er is geen verplichte uitstroom indien het inkomen stijgt tot boven de inkomensgrens. Dat maakt dat de Nederlandse overheid de woningcorporaties niet rechtstreeks subsidieert. Volgens VAN DER SCHAAR maken drie elementen uit het Nederlandse stelsel dat mogelijk: (i) het feit dat woningcorporaties geen winst uitkeren en de gegenereerde middelen dus herinvesteren in hun maatschappelijk doel, hetgeen ruimte biedt voor vermogensvorming; (ii) de geregelde toegang tot de kapitaalsmarkt via een overheidswaarborg, waardoor kapitaalverschaffers in redelijke mate verzekerd zijn van rente en kapitaalsaflossing met als gevolg dat voldoende krediet beschikbaar is tegen relatief gunstige voorwaarden en (iii) de ruime doelgroep ook na de invoering van de inkomensgrenzen, breder dan enkel kansarmen, waardoor ook via de huurders voldoende middelen worden gegenereerd.[851] Wel worden door de Nederlandse overheid aanzienlijke huurtoelagen verstrekt, voornamelijk aan huurders van woningcorporaties. De invoering van een Verhuurdersheffing moet de uitbetaling van de huurtoelages betaalbaar houden.

3.4. FRANKRIJK

353. Het Franse sociaal huurstelsel kende een gelijkaardige ontwikkeling als het Belgische. Nadat in eerste instantie de sociale huisvesting aan private instanties werd overgelaten en de overheid zich beperkte tot een vorm van regulering op het einde van de 19de eeuw (het uitvaardigen van kwaliteitsnormen en het definiëren van het begrip *Habitations à bon marché (HBM)*), stelde de overheid vast dat de problematiek te groot was om enkel aan de private sector over te laten. Zij ging zich rechtstreeks bezig houden met de bouw van sociale woningen via de oprichting van

[849] Wet van 29 augustus 1991 tot herziening van de Woningwet, *Stb.* 1991, 439, gewijzigd door de wet van 20 maart 2015, houdende herziening van de regels over toegelaten instellingen en instelling van een Financiële Autoriteit woningcorporaties (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting), *Stb.* 2015, 145 en de wet van 20 maart 2015 tot wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, *Stb.* 2015, 146.
[850] Besluit van 16 juni 2015, houdende nieuwe nadere regels betreffende toegelaten instellingen en dochtermaatschappijen en nadere regels betreffende wooncoöperaties, *Stb.* 2015, 231.
[851] J. VAN DER SCHAAR, "Het wordt nooit meer zoals het was", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, afl. 1, 12.

bepaalde instellingen (*offices publics d'habitations bon marché*) door de wet van 23 december 1912 (*Loi Bonnevay*), naast de bestaande, private instanties.[852]

354. Wel werden verschillende stelsels van sociale huurwoningen ontwikkeld. Voor de Tweede Wereldoorlog was er een onderscheid tussen de *Habitations à bon marché* en de *Habitations à bon marché améliorées*. Na de Tweede Wereldoorlog werden de stelsels gewijzigd en was er sprake van de *Habitations à loyer modéré ordinaire*, *Habitations à loyer modéré à normes simplifiées* en *Habitations à loyer modéré à confort amélioré*. Daarnaast waren er ook al sociale woningen met een specifieke bestemming, zoals transitwoningen, opvangwoningen (*logements-foyer*), woningen voor mensen met een bijzondere woonproblematiek,…[853]

Tot op vandaag bestaan verschillende soorten sociale huurwoningen, afgebakend op basis van de lening die er de financiering voor verzorgde.[854]

- *Prêt Locatif à Usage Social* (PLUS): dit is de meest verspreide sociale huisvestingslening. PLUS-leningen gaan daarnaast gepaard met een subsidie. Woningen gesubsidieerd met PLUS zijn volledig onderworpen aan de regels van het sociaal huurstelsel. Ongeveer 2/3 van alle Franse huishoudens komt in aanmerking voor PLUS-woningen, maar in de praktijk gaan deze woningen vooral naar mensen in hoge nood.[855]
- *Prêt locatif aidé d'intégration* (PLA-I): specifiek bedoeld voor de verwerving van woningen voor personen met bijzondere sociale of economische problemen, werd de PLA-I-lening voorzien. De intrestvoet van deze lening ligt aanzienlijk lager dan bij de PLUS-leningen en de subsidie ligt hoger. De doelgroep is beperkter: ongeveer 30% van alle Franse huishoudens komt in aanmerking voor PLA-I-woningen.
- *Prêt locatif social* (PLS): de PLS-lening staat open voor elke investeerder die bescheiden huurwoningen wil verhuren (*secteur intermédiaire*). PLS is specifiek bedoeld voor gebieden met hoge druk op de woningmarkt (met een grote kloof tussen 'goedkope' sociale huur en 'dure' vrije huur). ¾ van de PLS-leningen wordt opgenomen door sociale verhuurders, ¼ door private verhuurders. De intrestvoet van de lening, de maximale huurprijs en de inkomensgrenzen (130% van de grens bij PLUS-woningen) zijn hoger dan in het stelsel van de PLUS-woningen. 82% van de Franse huishoudens voldoet aan de inkomensvoorwaarden van PLS.
- *Prêt Locatif Intermédiaire* (PLI): de PLI-lening is gelijkaardig aan de PLS-leningen, maar heeft de hogere bescheiden huurmarkt als doelgroep. PLI is specifiek bedoeld voor gebieden met zeer hoge druk op de woningmarkt (de Parijse regio, grotere steden met meer dan 250.000 inwoners en bepaalde regio's zoals Côte d'Azur en het meer van Genève). Enkel voor die regio's

[852] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 9.
[853] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 43 e.v.
[854] Zie een overzichtsschema in J. HOEKSTRA en F. CORNETTE, *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for France*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 36 en E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 52.
[855] J. HOEKSTRA en F. CORNETTE, *Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for France*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 33.

worden PLI-leningen verstrekt.[856] PLI staat open voor zowel sociale als private verhuurders. De intrestvoet van een PLI-lening ligt hoger dan een PLS-lening, net zoals de inkomensgrens (180% van de grens bij PLUS-woningen). PLI-woningen worden niet meer gezien als sociale huurwoningen bij het nagaan of de gemeenten hun verplichtingen uit de *Loi SRU* nakomen (een minimaal aandeel sociale huurwoningen verwezenlijken).

355. Het is de vraag of de PLA-I en de PLI wel als sociale huurwoningen kunnen worden gezien. De Franse overheid beschouwt de PLI-woningen zelf niet als sociale huurwoningen omwille van de te ruime doelgroep. De PLA-I-woningen worden in Frankrijk omschreven als *logement très social*, maar in feite zijn ze bedoeld als een tussenstap tussen opvang en reguliere huisvesting. Het gaat over *foyers*, waar bewoners in principe maximaal twee jaar mogen verblijven om vervolgens door te stromen naar de reguliere (sociale) huursector. Tijdens hun verblijf in de *foyer* moet aan hun integratie gewerkt worden, zodat ze effectief klaar zijn om op de reguliere markt terecht te kunnen. In de praktijk wordt echter vastgesteld dat omwille van een tekort in die reguliere sociale huursector de PLA-I-woningen meer en meer duurzame huisvesting verstrekken. Dat zorgt dan weer voor onvoldoende instroommogelijkheden in dit tijdelijke segment, waardoor personen op straat, in kraakpanden of in overbevolkte private huurwoningen terecht komen.[857] In de mate dat de PLA-I-woningen effectief een tussenstap zijn, verzorgen ze geen duurzame huisvesting en behoren ze niet tot het sociaal huurstelsel. Het gaat dan eerder over een welzijnsvoorziening.

356. Specifiek aan het Franse sociaal huurstelsel is ook de sterke inbreng van de werkende (arbeiders)klasse via de *Action Logement* of *1% logement*. Dit is een belasting[858] voor elke private onderneming met meer dan 19 werknemers waarvan het merendeel van de opbrengst naar het *Fonds National d'aide au logement* gaat, dat er sociale huisvestingsmaatregelen mee financiert. De maatregel werd ingevoerd ter bevordering van de solidariteit tussen enerzijds werkgevers en werknemers en anderzijds de ruimere samenleving. De werkgevers zijn echter misnoegd over het feit dat onder president SARKOZY een groot deel van deze gelden werd afgewend naar stadsvernieuwingsprojecten, waardoor de *Action Logement* in vraag werd gesteld. Onder president HOLLANDE werden nieuwe afspraken gemaakt over 150.000 nieuwe sociale woongelegenheden per jaar.[859] De *Loi Alur*[860] herneemt daarmee het principe van de contractuele verhouding tussen de Franse Staat en de *Action Logement*, waarin prestatieafspraken in onderling overleg overeengekomen worden. De inbreng van de werkende klasse heeft een belangrijke invloed op de afbakening van de doelgroep en de toewijzingsregels.

---

[856] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 58.

[857] C. LÉVY-VROELANT en C. REINPRECHT, "Housing the poor in Paris and Vienna: the changing understanding of the 'social'" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 299-300.

[858] Aanvankelijk bedroeg deze belasting effectief 1%, vanaf 1992 bedraagt deze nog 0,95%.

[859] C. LÉVY-VROELANT, "Contradictory narratives on French social housing: looking back and looking forward", *Housing Studies* 2014, 495.

[860] Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

357. Het aanbod aan sociale huurwoningen in Frankrijk is ruim onvoldoende, hetgeen zich uit in lange wachtlijsten. Ondanks de verschillende bouwprogramma's van de opeenvolgende regeringen[861], blijft het aantal sociale huurwoningen sterk ontoereikend. Het ECSR stelde in het landenrapport 2005 dat de voorraad sociale woningen in Frankrijk manifest onvoldoende was, bevestigd in een beslissing over een collectieve klacht.[862]

358. Tot slot kende Frankrijk ook nog *de facto*-sociale huisvesting: in 1948 werden de huurprijzen voor bestaande huurwoningen bevroren, terwijl voor nieuwe woningen de huurprijzen vrij werden gelaten als stimulans voor de creatie van nieuw aanbod. Hierdoor behield een deel van de oude voorraad huurwoningen zijn lage huurprijzen en bleven deze woningen toegankelijk voor huishoudens met lage inkomens. De bevriezing van de prijzen werd inmiddels losgelaten (met uitzondering voor oudere bewoners), maar deze huursector speelde een belangrijke rol voor de huisvesting van huishoudens met bescheiden inkomen en het verdwijnen ervan droeg bij aan het tekort aan betaalbare huisvesting.[863]

3.5. DUITSLAND

359. Duitsland geeft een specifieke invulling aan sociale huisvesting. Sociale huisvesting wordt er omschreven als huisvesting waarvoor de eigenaar subsidiëring heeft ontvangen en als tegenprestatie instemde met beperkingen op het vlak van de toegang tot deze woningen en een beperkte huurprijs (in de meerderheid van de gevallen is dat de *Kostenmiete:* een huurprijs die bepaald wordt op basis van de afbetaling van de lening en de beheerskost).[864] Zowel private als publieke instanties kunnen in dit stelsel optreden als sociale verhuurder.[865] Deze woningen worden omschreven als *de jure* sociale huisvesting. De *de jure* sociale huurmarkt bedraagt ongeveer 4% van de totale woningvoorraad.[866] Typerend voor Duitsland is ook dat deze verbintenissen van de eigenaar slechts tijdelijk van aard zijn. Enkel tijdens de duur van de subsidiëring (bv. via een goedkopere lening) valt deze woning onder de sociale huisvesting. Na afloop kan de woning overgaan naar de private markt zonder dat op de verhuring nog beperkingen van toepassing zijn. Er zijn in de loop der tijd verschillende subsidiestelsels uitgewerkt met verschillende voorwaarden. Belangrijk te vermelden is dat de termijn van de verbintenissen beperkt werd van aanvankelijk tussen de 45 en 50 jaar naar momenteel tussen de 10 en 25 jaar.[867]

---

[861] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, 2.7.

[862] ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk, § 96.

[863] C. LÉVY-VROELANT, " 'Everyone should be housed': the French generalist model of social housing at stake" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Ver.lag, 2013, 223.

[864] J. KIRCHNER, "The declining social rental sector in Germany", *European Journal of Housing Policy* 2007, 88.

[865] Ongeveer 3/5 van de sociale huurwoningen zou in het bezit zijn van private eigenaars, terwijl 2/5 in het bezit zou zijn van publieke en coöperatieve eigenaars (S. KOFNER, "Social housing in Germany: an inevitably shrinking sector?", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 62).

[866] J. CORNELIUS en J. RZEZNIK, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Germany*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 15.

[867] M. HAFFNER, "Germany" in A. CLARKE en M. OXLEY (ed.), *Using incentives to improve the private rented sector for people in poverty: an international policy review*, University of Cambridge, 2017, 69

Niet alle sociale huurwoningen vloeien echter na de beëindiging van de subsidiëring naar de private markt: heel wat sociale huurwoningen van gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen of non-profit-organisaties blijven ook na de beëindiging van de subsidiëring verhuurd onder sociale voorwaarden. Deze woningen worden omschreven als *de facto* sociale huisvesting. Er zijn geen exacte cijfers over hoeveel woningen het gaat. Schattingen zeggen dat tussen de 30 en 50% van de *de jure* sociale huisvesting in de sociale sector zou blijven, hetgeen overeenkomt met ongeveer 1 miljoen woningen.[868]

Daarnaast wordt de private huurmarkt gesocialiseerd via een uitgebreid stelsel aan huursubsidies. Deze woningen worden omschreven als *virtuele* sociale huisvesting.[869]

Aangezien er jaarlijks minder nieuwe gesubsidieerde woningen bijkomen dan er wegvloeien, gaat het aantal *de jure* sociale huurwoningen al jaren in dalende lijn.[870] Bovendien zijn niet alle nieuwe gesubsidieerde woningen nieuw gebouwde woningen; ook bestaande woningen kunnen via gesubsidieerde leningen gerenoveerd worden en tijdelijk in de sociale huursector ondergebracht worden. En door massale privatiseringen bij de gemeenten en de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen in de loop van de jaren '90 van de 20ste eeuw en de eerste jaren van de 21ste eeuw is ook het aantal *de facto* sociale huurwoningen sterk gedaald.[871]

360. Sinds 1 september 2006 zijn op basis van artikel 30 van het Grundgesetz de deelstaten (*Länder*) bevoegd voor huisvesting, met uitzondering van de huurpremie en de woningbouwpremie (*Föderalismusreform*). De federale overheid garandeerde een financiële tussenkomst voor de deelstaten tot het einde van 2013. Door deze hervorming is het federale *Wohnraumförderungsgesetz* van 13 september 2001 enkel nog van toepassing in zoverre het niet werd gewijzigd of opgeheven door de deelstaten. Het sociale woonbeleid verschilt daardoor van deelstaat tot deelstaat, waarbij sommige deelstaten de sociale woningbouw volledig hebben stopgezet en vervangen door subjectsubsidies voor zwakkere huishoudens die zich daarmee op de markt kunnen (moeten) begeven, aangezien dit minder marktsverstorend zou zijn.[872] Ook dat draagt aanzienlijk bij tot een vermindering van het aantal *de jure* sociale huurwoningen.

361. Duitsland evolueerde van een universele sociale huursector na de Tweede Wereldoorlog naar sociale huisvesting met een gedifferentieerde aanpak, rekening houdende met de regionale of lokale woonmarkt en de financiële mogelijkheden van de deelstaten of de gemeenten. In de loop der tijd werden in vele delen van Duitsland de woningtekorten weggewerkt, waardoor massale ondersteuning van sociale huurwoningen overbodig werd en afgebouwd werd. Tegen het einde van

[868] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 192.
[869] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 193.
[870] Van 4 miljoen in het midden van de jaren '80 van de 20ste eeuw naar 1,4 miljoen in 2015 (S. KOFNER, "Social housing in Germany: an inevitably shrinking sector?", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 64).
[871] M. ELSINGA, M. STEPHENS en T. KNORR-SIEDOW, "The privatisation of social housing: three different pathways" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 402.
[872] T. KNORR-SIEDOW, "Towards new forms of social housing in Germany", *Urban Research & Practice* 2008, 320.

de jaren '00 van de 21ste eeuw ontstonden er opnieuw woningtekorten, waardoor de overheid opnieuw meer middelen uittrok voor sociale woningbouw. De federale overheid verlengde haar tussenkomst tot eind 2019.[873] Deze tussenkomst zal oplopen tot twee miljard euro per jaar.[874] Via de subsidieovereenkomsten met partijen die sociale woningen willen bouwen, kan de overheid haar tussenkomst specifiek richten op die gebieden waar overheidstussenkomst noodzakelijk is.

362. Het is de vraag of de woningen die onder de tijdelijke verbintenissen van een voordelige financiering vallen en in ruil tegen een beperkte huurprijs aan een bepaalde doelgroep worden verhuurd, wel als sociale huurwoningen kunnen worden beschouwd. Zoals gezegd is de essentie van een sociaal huurstelsel meer dan enkel de huurprijs en de doelgroep en is de opdracht van algemeen belang die daarmee gepaard gaat, een noodzakelijke voorwaarde om van sociale verhuring te kunnen spreken. Dit betekent dan dat enkel de huurwoningen die door gemeentelijke of non-profit-organisaties verhuurd worden echt als sociale huurwoningen kunnen worden beschouwd.

4. DE DOELSTELLING VAN EEN SOCIAAL HUURSTELSEL

363. Onder punt 1 hierboven gaf ik een omschrijving van een sociaal huurstelsel. Hieruit bleek dat daarvan heel wat verschillende invullingen bestaan. Ook de doelstelling van het sociaal huurstelsel kan zeer verschillend zijn, hetgeen ook (gedeeltelijk) de verschillen in invullingen ervan kan verklaren.

In deel 2 ging ik dieper in op de redenen van overheidstussenkomst tegenover het laten spelen van de markt. Die redenen van overheidstussenkomst zijn ook van belang bij het bepalen van de doelstelling van een sociaal huurstelsel: wat moet het sociaal huurstelsel bereiken en voor wie?

364. Zoals gezegd zijn er op het vlak van huisvesting twee redenen waarom de overheid op basis van het algemeen belang zal moeten tussenkomen en de markt niet ten volle zal kunnen laten spelen: de noodzaak tot herverdeling en het bestaan van marktinefficiënties en -imperfecties. Beide redenen komen ook tot uiting bij de doelstellingen van een sociaal huurstelsel.

Doordat er op meerdere vlakken marktinefficiënties en –imperfecties bestaan, wordt de toegang tot de huisvestingsmarkt voor bepaalde doelgroepen ernstig bemoeilijkt of zelfs onmogelijk gemaakt. Dit is grotendeels te wijten aan drie oorzaken.[875] Een eerste reden ligt in een te laag inkomen voor bepaalde huishoudens, waardoor zij geen kwaliteitsvolle woning kunnen vinden, zelfs in een markt met een voldoende aanbod. Aan een te laag inkomen kan worden geremedieerd door inkomensondersteunende maatregelen zoals huursubsidies, maar zoals eerder gezegd draagt een huursubsidie een groot risico in zich prijsopdrijvend te werken wanneer deze wordt toegekend in een niet gereglementeerde markt.[876] Het aanbieden van sociale huurwoningen is dan een goed

[873] M. HAFFNER, "Germany" in A. CLARKE en M. OXLEY (ed.), *Using incentives to improve the private rented sector for people in poverty: an international policy review*, University of Cambridge, 2017, 71-72 en 76.
[874] M. SCHIER en M. VOIGTLÄNDER, "Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand"*, IW-Trends* 2016, afl. 1, 21.
[875] S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 74.
[876] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, 2.2.

alternatief. Een volgende reden is dat bepaalde huishoudens kenmerken vertonen die hun kansen op de private huurmarkt beperken: grote gezinnen, gezinnen met een vervangingsinkomen, allochtone gezinnen, alleenstaanden met kinderen,… De kansen van deze huishoudens verminderen naarmate het aanbod beperkter is en de vraag bijgevolg groter wordt (de verhuurders hebben dan meer kansen om te verhuren aan huishoudens die deze kenmerken niet vertonen en die zij als 'veiliger' ervaren), maar zelfs met voldoende aanbod lopen deze huishoudens het risico geen of onvoldoende toegang tot kwaliteitsvolle huisvesting te hebben. Als reactie kan de overheid de discriminatieregelgeving aanscherpen of de handhaving erop versterken.[877] Een alternatief is om sociale huurwoningen aan te bieden. Als derde reden kan worden verwezen naar een onvoldoende aanbod op de private huurmarkt. Een onvoldoende aanbod zorgt ervoor dat huishoudens met een lager inkomen en huishoudens met bepaalde negatief gepercipieerde kenmerken minder of geen toegang hebben tot de private huurmarkt. Het zorgt bovendien voor een prijsopdrijvend effect, waardoor de groep waarvoor de private huurmarkt onbetaalbaar wordt, zal toenemen. Daar kan door de overheid tegen worden opgetreden door het voeren van een aanbodbeleid, maar ook door het zelf bouwen en verhuren van sociale woningen. Doordat sociale huurwoningen worden bijgebouwd kunnen woonbehoeftige huishoudens kwaliteitsvol worden gehuisvest en vermindert de druk op de private huurmarkt, waardoor andere huishoudens met een bescheiden inkomen opnieuw op de private huurmarkt terecht kunnen.

Het verhuren van woningen aan sociale voorwaarden aan een afgebakende doelgroep kan aan de genoemde marktimperfecties verhelpen. Doordat de overheid middelen zal investeren in het sociaal huurstelsel gaat er bovendien een herverdelend effect uit van een sociaal huurstelsel. Dat effect kan zelfs dubbel zijn: enerzijds een extern herverdelend effect, doordat vanuit de algemene begroting van de overheid middelen naar het sociaal huurstelsel vloeien ('de rijken betalen voor de huisvesting van de armeren'), anderzijds – wanneer een inkomensgerelateerde huurprijs wordt gehanteerd – een intern herverdelend effect, waarbij de rijkere sociale huurders de armere sociale huurders ondersteunen doordat zij een hogere huurprijs betalen die toelaat dat de huurprijs voor de armeren lager is.

365. De hoofddoelstelling van het sociaal huurstelsel is bijgevolg enerzijds het duurzaam ter beschikking stellen van kwaliteitsvolle woningen voor huishoudens die omwille van een te laag inkomen of bijzondere kenmerken onvoldoende toegang hebben tot woningen die overeenkomen met hun woonbehoeften[878], anderzijds het ondersteunen van het aanbod op de markt. Daarnaast kunnen aan een sociaal huurstelsel nog bijkomende – maar ondergeschikte – doelstellingen worden

[877] Om verhuurders te overtuigen dat bepaalde negatief ingeschatte kenmerken niet noodzakelijk huurdersproblemen opleveren, werd in Frankijk en Wallonië het concept van de glijdende huur ontwikkeld (*bail glissant*). Het Vlaamse Gewest plant de invoering van 'proefhuren'. De centrale idee bij beide concepten is dat bij de aanvang van de huurovereenkomst een derde partij betrokken is, die instaat voor de begeleiding van de huurder en de goede uitvoering van de huurovereenkomst verzekert ten aanzien van de verhuurder. Wanneer na verloop van tijd (bv. één jaar) wordt vastgesteld dat de huurovereenkomst door de huurder correct wordt uitgevoerd, verglijdt de huurovereenkomst naar een traditionele huurovereenkomst tussen huurder en verhuurder zonder tussenkomst van de begeleidende instantie.

[878] S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 75.

toebedeeld: het bevorderen van sociale integratie op het vlak van tewerkstelling, gezondheid, vorming,…, het verbeteren van de leefbaarheid, stadsvernieuwing, het geven van een impuls aan de economie in het algemeen en de bouwsector in het bijzonder,…[879]

366. Deze hoofddoelstelling is echter nog vaag geformuleerd. Zij moet dus op verschillende vlakken geconcretiseerd worden, maar vooral op het vlak van de doelgroep en de verhouding met en invloed op de rest van de woningmarkt. Het afbakenen van de doelgroep zal de breedte bepalen van huishoudens die men via het sociaal huurstelsel wil ondersteunen. Op basis daarvan kan verder invulling gegeven worden aan hoe de woningen toegewezen worden, hoe de huurprijs bepaald wordt, hoeveel sociale huurwoningen er nodig zijn,… Dat bepaalt dan de verhouding met en de invloed op de rest van de woningmarkt.

In de praktijk zal de invulling echter vaak in omgekeerde volgorde verlopen: de gekozen doelstelling is grotendeels afhankelijk van de voorraad sociale huurwoningen. Een ruime doelgroep zal niet mogelijk zijn met een beperkte voorraad. Een wijziging van de doelstelling is dan pas mogelijk op lange termijn. In veel gevallen zullen beleidswijzigingen niet altijd stroken in een algemene beleidsvisie, maar eerder casuïstisch doorgevoerd worden, vooral in corporatistische verzorgingsstaatsregimes die de bestaande maatschappelijke ordening willen behouden[880], maar ook in andere verzorgingsstaatsregimes door de padafhankelijkheid.

367. De doelstelling van het sociaal huurstelsel kan uiteraard ook wijzigen in de loop van de tijd. Het (gedeeltelijk) wegvallen van subsidies en het groter vertrouwen op de markt (bv. Frankrijk voor de intermediare sector en Duitsland) heeft er toe geleid dat de klemtoon van het sociaal woonbeleid gedeeltelijk verschoof van *sociale* huisvesting naar *betaalbare* huisvesting.[881] Het is niet verkeerd om ook te zorgen voor betaalbare huisvesting, *naast* sociale huisvesting, als aanvulling op de sociale huisvesting (zoals in Frankrijk). De betaalbare huisvesting mag echter de sociale huisvesting niet vervangen. De prijzen van betaalbare huisvesting liggen immers vaak hoger en wanneer deze verhuringen door private instanties gebeuren, speelt de opdracht van algemeen belang met bijhorende eisen die aan het handelen van de verhuurder worden gesteld, niet. Betaalbare huisvesting heeft meestal betrekking op een hoger segment waar het profiel van de huishoudens sterker is en er vooral aan de betaalbaarheid moet gewerkt worden. Voor sociale huisvesting zijn de profielen veel zwakker en zal de loutere klemtoon op de betaalbaarheid onvoldoende zijn om het grondrecht op wonen van deze huishoudens te verwezenlijken. Via de opdracht van algemeen belang zal een sociaal huurstelsel dus meer inhouden.

5. MODELLEN VAN SOCIALE HUURSTELSELS

[879] L. GHEKIÈRE, "Le développement du logement social dans l'Union européenne", *Recherches et Prévisions* 2008, afl. 94, 26.
[880] W. MATZNETTER, "Social housing policy in a conservative welfare state: Austria as an example", *Urban Studies* 2002, 279. Zie ook J. HOEKSTRA en A. REITSMA, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, Volkshuisvestingsbeleid en Woningmarkt 33, Delft, DUP Science, 2002, 138.
[881] J. LAWSON, "Federal structures and public housing", *Housing Finance International* 2016, 21.

368. Op basis van het afgebakende doelpubliek en de gewenste invloed van het sociaal huurstelsel op de woningmarkt onderscheidt GHEKIÈRE verschillende modellen van sociale huurstelsels: een universeel, een algemeen of een residueel sociaal huurstelsel.[882]

- Een universeel sociaal huurstelsel (huisvesting van openbaar nut) richt zich tot de volledige bevolking, er is geen afbakening van het doelpubliek. Het uitgangspunt is het verschaffen van huisvesting voor de hele bevolking, de meest woonbehoeftigen inbegrepen. Verhuringen van overheidswege zijn niet beperkt; er zijn dan ook geen inkomensgrenzen. De huurprijs wordt vastgesteld op basis van de werkelijke kost en niet op basis van de marktwaarde, waardoor de sociale sector de prijzen van de private sector beïnvloedt. Via een tariefbeleid wil men de marktsituatie beïnvloeden. De (toewijzings)regels zijn zeer soepel. Men werkt voornamelijk met een chronologische wachtlijst. Doordat een universeel sociaal huurstelsel een ruim doelpubliek heeft, komt het in conflict met de private huursector en de EU-regels inzake staatssteun. Zowel tegen Nederland als Zweden – twee voorbeelden van landen met een universeel sociaal huurstelsel – werd bij de Europese Unie een klacht ingediend.[883] Dit leidde voor Nederland in 2011 tot het verlaten van het universeel sociaal huurstelsel door de invoering van inkomensgrenzen.
  Doordat in een universeel sociaal huurstelsel geen doelgroep wordt afgebakend, gaat het over publieke huisvesting en is het m.i. geen sociaal huurstelsel.
- In een algemeen sociaal huurstelsel wordt de doelgroep beperkt via inkomensgrenzen, maar blijft hij redelijk ruim. De sociale huur dient voor personen die moeilijkheden ondervinden om een woning te bekomen via de markt op basis van hun inkomen. Het doelpubliek omvat het specifieke doelpubliek van het residueel systeem, maar ook huishoudens met bescheiden inkomens. Het (toewijzings)systeem is soepeler, maar toch niet vrij. Het wordt over het algemeen toegepast door de sociale verhuurder. De doelstelling heeft niet enkel betrekking op het huisvesten van de meest woonbehoeftigen, maar men wil ook de woningmarkt beïnvloeden door het kwalitatief woningaanbod op de laagste segmenten te ondersteunen en zo de prijs te drukken. Omdat de overheidsinterventie uitdrukkelijk beperkt wordt via de inkomensvoorwaarden, zijn er geen conflicten met de private huursector of met het EU-recht inzake staatssteun. Frankrijk, Oostenrijk, België, Italië, Luxemburg en Nederland vanaf 2011 worden gezien als landen met een algemeen sociaal huurstelsel.
- Een residueel sociaal huurstelsel ziet zichzelf als een sociaal vangnet. De scope wordt strikt beperkt tot woonbehoeftigen ("*des personnes défavorisées*") en groepen die effectief of potentieel worden uitgesloten van de woningmarkt om diverse redenen (uitgeselecteerd omdat ze te veel risico's vertonen, discriminatie, te klein aanbod voor hun segment,…). Het sociaal huurstelsel is niet gericht op het proberen beïnvloeden van de woningmarkt, maar tracht enkel te remediëren aan de negatieve gevolgen ervan voor bepaalde personen. Het is eerder bedoeld om de woningmarkt sociaal aanvaardbaar te maken door de risicogroepen

[882] L. GHEKIÈRE, "Le développement du logement social dans l'Union européenne", *Recherches et Prévisions* 2008, afl. 94, 23 e.v.
[883] M. ELSINGA en H. LIND, "The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands", *Housing Studies* 2013, 960-970.

ervan weg te halen en te huisvesten buiten de markt. Om deze doelstelling te bekomen geldt er een strikt gereglementeerd (toewijzings)systeem en is er sterke financiële ondersteuning van het stelsel door de overheid. Net zoals in het algemeen sociaal huurstelsel zijn er geen conflicten met de private huursector of met het EU-recht inzake staatssteun. Het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Hongarije, Estland, Slovenië, Slovakije, Malta, Cyprus, Spanje en Portugal worden gezien als landen met een residueel sociaal huurstelsel.

369. De classificatie van GHEKIÈRE vertoont logischerwijze gelijkenissen met het massa-model en residueel model van HARLOE en de duale en unitaire huurmarkten van KEMENY.[884] De centrale vraag is steeds of de sociale huurmarkt wordt afgescheiden van de rest van de woningmarkt (residueel sociaal huurstelsel van GHEKIÈRE, het residueel model van HARLOE en de duale huurmarkt van KEMENY), dan wel of de sociale huurmarkt integraal deel uitmaakt van de woningmarkt (de universele en algemene sociale huurstelsels van GHEKIÈRE, het massa-model van HARLOE en de unitaire huurmarkt van KEMENY). Door de sociale huurmarkt af te scheiden van de rest van de woningmarkt wordt de overstap van de ene sector naar de andere sector veel moeilijker. Nederland heeft bijvoorbeeld een geïntegreerde woningmarkt en er wordt vastgesteld dat er redelijk veel gewisseld wordt tussen de verschillende delen van de woningmarkt, wat aangeeft dat er weinig segmentering is en de sociale huurmarkt als een volwaardige woonvorm wordt gezien.[885] In landen met een residuele sociale huurmarkt zitten sociale huurders vaak 'gevangen' in de sociale huursector en is de kloof met de kwalitatieve private huurmarkt en eigendomsmarkt vaak onoverbrugbaar. NORRIS stelt voor Ierland vast dat men de overstap van een duale naar een unitaire huurmarkt tracht te maken, maar dit proces verloopt traag. Door de strikte barrières tussen de private en de sociale huurmarkt weg te werken, krijgen huishoudens met laag inkomen een keuze tussen de private en sociale huursector en ontstaat er concurrentie tussen beide sectoren. Voor middeninkomens is deze keuze er niet (zij blijven uitgesloten van de sociale huurmarkt), maar zij kunnen dankzij de regulering van de private huurmarkt daar op terecht, waar door de aantrekking van de markt betere kwaliteit heerst en door de regulering betere huurdersbescherming geldt. Ook het minder aantrekkelijk maken van de eigendomssector door de schrapping van niet-inkomensgebonden subsidies ter ondersteuning van eigendomsverwerving geeft zuurstof aan de private huurmarkt.[886] Op termijn zou de verbreding van de sociale huursector kunnen worden overwogen om de overgang tussen de sociale en private huurmarkt nog vloeiender te maken.

Opnieuw komt duidelijk naar voor dat de concrete afbakening van de doelgroep en de verhouding met en invloed op de rest van de woningmarkt de doorslaggevende elementen zijn bij de vormgeving van een sociaal huurstelsel.

370. Dit blijkt ook uit de vier scenario's van sociale huur die door WINTERS e.a. werden uitgewerkt in een rapport uit 2007: (i) een scenario van volkshuisvesting; (ii) een scenario van volkshuisvesting

[884] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 2.
[885] M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, "The future of social housing in the Netherlands" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 111.
[886] M. NORRIS, "Path dependence and critical junctures in Irish rental policy: from dualist to unitary rental markets?", *Housing Studies* 2014, 635.

met beperkte zelfstandigheid van verhuurders, (iii) een scenario van huisvesting met sociaal doel en (iv) een scenario van sociaal vangnet[887]. Er zijn eveneens tussenmodellen mogelijk.

- In het scenario van volkshuisvesting is de sociale huur toegankelijk voor een zeer brede doelgroep, waarbij de autonomie voor de verhuurders groot is. Een dergelijk scenario vereist een grote voorraad te verhuren woningen, zo niet dreigen de zwakke groepen uit de boot te vallen. Er geldt immers een algemene huurreglementering die zowel op de sociale als de private sector van toepassing is, waardoor er geen of slechts een beperkte voorrang voor zwakke groepen is. Door hogere winsten te boeken op verhuringen aan rijkere doelgroepen, kunnen zwakkere groepen een lagere huurprijs betalen, eventueel nog aangevuld met subsidies van de overheid. Dit scenario is een duidelijk unitair huisvestingssysteem.
- In het scenario van volkshuisvesting met beperkte zelfstandigheid van de verhuurders wordt nog steeds een brede doelgroep toegang gegeven, maar wordt het toewijzings- en huurprijsbeleid in meerdere of mindere mate gereglementeerd door de overheid. Ook hier is een voldoende ruim aanbod noodzakelijk, zo niet slibt het systeem dicht met enkel lage inkomensgroepen en kan het systeem financieel niet overleven. Naarmate de toewijzings- en huurprijsregels strakker worden en de verhuurders bijgevolg minder mogelijkheden hebben om rendabeler te verhuren aan rijkere doelgroepen, zal de financiële tussenkomst van de overheid groter moeten zijn.
- Een grotere nadruk op opvang van bepaalde groepen brengt ons in een scenario van huisvesting met een sociaal doel. Niet enkel personen met betaalbaarheidsproblemen, maar ook een aantal groepen met een sociale woonbehoefte kunnen in de sociale huur terecht. Het gaat hierbij dan over doelgroepen waarvoor op de private huurmarkt een onvoldoende aanbod beschikbaar is. Deze doelgroep kampt niet noodzakelijk met betaalbaarheidsproblemen. Het aanbod aan woningen dient voldoende ruim te zijn om zowel personen met betaalbaarheidsproblemen als de bijzondere doelgroepen te kunnen huisvesten, zoniet bestaat het risico dat de meest zwakken uit het stelsel worden verdrongen.
- Tot slot is er het scenario van sociaal vangnet. De sociale huursector wordt dan voorbehouden voor alleenstaanden en gezinnen voor wie betaalbaar wonen problematisch is. De toewijzing gebeurt binnen een strikt gereglementeerd kader dat verzekert dat de meest woonbehoeftigen voorrang krijgen. De voorraad te verhuren woningen moet in principe net zo groot zijn als de beperkte doelgroep. Om de huur voor de doelgroep betaalbaar te houden, zal aan een prijs onder de marktwaarde moeten verhuurd worden, waardoor tussenkomst van de overheid noodzakelijk is en de overheid dan ook de financiële eindverantwoordelijkheid draagt. Bewoners die zich maatschappelijk en financieel verbeteren dienen door te stromen naar de reguliere huurmarkt. Het risico bestaat dan ook dat de sociale huurmarkt in dit scenario het stigma van armenhuisvesting krijgt, mogelijks ook dat van problematische woonsituaties, waardoor huurders er niet uit keuze, maar uit noodzaak terechtkomen. Het gaat hier duidelijk over een duaal huisvestingssysteem.

[887] S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 201.

371. De keuze voor een bepaald model hangt grotendeels samen met de voorraad sociale huurwoningen. Een ruim model (type volkshuisvesting) zal niet mogelijk zijn met een beperkte voorraad. De keuze van model van sociale huisvesting wordt gemaakt op basis van ideologische overwegingen en na afweging ten overstaan van andere beleidsprioriteiten, maar ook op basis van de maatschappelijke realiteit (lees: het aanbod aan sociale huurwoningen).

Toch klopt dit niet helemaal. Het Verenigd Koninkrijk wordt traditioneel ingedeeld bij de landen met een residueel sociaal huurstelsel of een model van sociaal vangnet, maar heeft 18% sociale huurwoningen, hetgeen na Nederland (32%) en Oostenrijk (23%) het hoogste aandeel in Europa is.[888] Frankrijk, Duitsland, Oostenrijk, België, Italië, Luxemburg en Nederland vanaf 2011 worden gezien als landen met een algemeen sociaal huurstelsel, maar hebben zeer verschillende aandelen sociale huur, respectievelijk 17%, 5%, 23%, 7%, 5,3%, 2% en 32%. De keuze voor een bepaald model van sociaal huurstelsel wordt dus niet enkel bepaald door de sociale woningvoorraad.

6. De invloed van het EU-recht inzake de vrije markt

6.1. De staatssteunregelgeving

372. Zoals reeds gesteld is huisvesting geen rechtstreekse bevoegdheid van de Europese Unie, waardoor elke lidstaat in principe zelf zijn sociaal huurstelsel kan vormgeven. Voor bevoegdheden die niet onder de exclusieve bevoegdheden van de EU vallen, kan zij optreden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de EU kunnen worden bereikt (het zgn. subsidiariteitsbeginsel).[889] Het verstrekken van steun aan sociale verhuurders of andere instanties kan echter in het vaarwater komen van materies die wel rechtstreeks tot de bevoegdheid van de EU behoren. Het gaat dan enerzijds over de traditionele Europese vrijheden (vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal) en anderzijds over de regels inzake concurrentie en de interne markt. Beide zijn uiteraard met elkaar verwant. Volgens het evenredigheidsbeginsel mag de inhoud en de vorm van het optreden van de EU evenwel niet verder gaan dan wat nodig is om de doelstellingen van de Verdragen te verwezenlijken.[890]

Het feit dat sociale huisvesting steeds minder door de overheid zelf, maar door private instanties wordt verzorgd[891], maakt dat de steun die de overheid verleent aan deze instanties, conform moet zijn met de EU-regels van de interne markt en de mededinging.

373. Steunmaatregelen van de lidstaten of met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde

[888] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 23.
[889] Artikel 5, 3 VEU.
[890] Artikel 5, 4 VEU.
[891] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 2.

producties, zijn onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.[892]

Steunmaatregelen die voldoen aan elk van de volgende vier voorwaarden, worden als staatssteun gekwalificeerd: (i) het moet gaan om een maatregel van de Staat of met staatsmiddelen bekostigd; (ii) de maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden; (iii) de maatregel moet de begunstigde een economisch voordeel verlenen en (iv) de maatregel bevoordeelt bepaalde ondernemingen.[893] De Europese Commissie zette in een mededeling de verschillende bestanddelen van staatssteun uiteen.[894]

Wanneer steun wordt uitgekeerd in het algemeen belang (zoals het verschaffen van huisvesting aan huishoudens die daar op eigen kracht niet toe in staat zijn), is deze onder bepaalde voorwaarden toegelaten op basis van artikel 106 VWEU. In Protocol nr. 26 betreffende de diensten van algemeen belang, dat integraal deel uitmaakt van de Europese Verdragen[895], erkennen de lidstaten enerzijds de essentiële rol en de ruime discretionaire bevoegdheid van de nationale, regionale en lokale autoriteiten om diensten van algemeen economisch belang (DAEB) te verrichten, te doen verrichten en te organiseren op een manier die zoveel mogelijk in overeenstemming is met de behoeften van de gebruikers en anderzijds bevestigen zij dat de bepalingen van de Verdragen op generlei wijze afbreuk doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om niet-economische diensten van algemeen belang (NEDAB) te verrichten, te doen verrichten en te organiseren.

374. In een aantal gevallen zal steun die wordt verleend aan ondernemingen niet als staatssteun worden beschouwd (omdat de steun niet voldoet aan alle voorwaarden die cumulatief moeten vervuld zijn om te kunnen spreken van staatssteun, omdat de steun niet onder het toepassingsgebied van de EU-regels valt, of omdat de EU-regels de steun uitsluiten van het toepassingsgebied van de staatssteunregels).

Zo moet er sprake zijn van steun aan ondernemingen, waarbij een onderneming wordt omschreven als "*elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd*".[896] Indien er geen steun wordt verleend voor economische activiteiten, is er immers geen invloed op de gemeenschappelijk markt. Om het onderscheid tussen economische en niet-economische activiteiten duidelijk te maken, geldt als vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat iedere activiteit die erin bestaat goederen of diensten op een markt aan te bieden, een economische activiteit is. De vraag of er voor bepaalde diensten een markt bestaat, kan afhangen van de wijze waarop die diensten in de betrokken lidstaat zijn georganiseerd en kan dus

[892] Artikel 107, 1 VWEU.
[893] P. DE BANDT en J. DEWISPELAERE, "Wat is staatssteun, wanneer is steun onrechtmatig en wie draagt de risico's? Een praktijkgerichte terreinverkenning aan de hand van de rechtspraak van het Hof van Justitie", *RW* 2017-18, p. 46, nr. 19.
[894] Mededeling van de Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 2016/C 262/01, *Pb.C.* 19 juli 2016, 1-50.
[895] Op basis van artikel 51 VEU maken maken de protocollen en bijlagen bij de Verdragen er een integrerend deel van uit.
[896] Mededeling van de Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 2016/C 262/01, *Pb.C.* 19 juli 2016, p. 3, nr. 7.

verschillen van lidstaat tot lidstaat. Bovendien kan, door de politieke keuzes of als gevolg van economische ontwikkelingen, de classificatie van een bepaalde dienst mettertijd veranderen.[897] De invulling wordt dus aan de lidstaten zelf overgelaten. Indien de diensten van de ondersteunde onderneming niet worden aangeboden op een (geliberaliseerde, economische) markt, kan er geen mededingingsverstorend effect zijn en valt de steun buiten het voorwerp van het EU-recht. Het gaat dan over een zgn. NEDAB (niet-economische dienst van algemeen belang).

Er zal dus geen staatssteun zijn wanneer wordt opgetreden in de uitoefening van overheidsgezag of wanneer organen die onder de Staat vallen, handelen in hun hoedanigheid van overheid. Een entiteit kan worden geacht bij haar handelen overheidsgezag uit te oefenen wanneer de betrokken activiteit tot de kerntaken van de Staat behoort of die wegens haar aard, doel en de regels waaraan zij is onderworpen, met die taken verband houdt. Activiteiten die intrinsiek tot de overheidsprerogatieven behoren en die de Staat op zich neemt, zijn geen economische activiteiten, tenzij de betrokken lidstaat besloten heeft marktmechanismen te introduceren.[898]

Op het vlak van de sociale zekerheid zijn regelingen die gebaseerd zijn op het solidariteitsbeginsel in principe niet aan te merken als economische activiteiten.[899] Daarbij gaat het o.m. over regelingen die een functie van uitsluitend sociale aard vervullen, regelingen die ieder winstoogmerk missen, regelingen waarbij de betaalde uitkeringen niet afhankelijk zijn van het bedrag van de premies,… Indien kenmerken van beide categorieën worden gecombineerd (economisch en niet-economisch), hangt de kwalificatie van de regeling af van een beoordeling van de verschillende elementen en hun relatieve belang.

Er is evenmin sprake van staatssteun wanneer ondernemingen ondersteund worden voor de uitvoering van openbare dienstverplichtingen. Het Hof van Justitie omschreef in het Altmark-arrest de voorwaarden daarvoor[900]:

1. De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van openbare dienstverplichtingen. Deze verplichtingen zijn duidelijk omschreven.
2. De criteria op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld om te voorkomen dat de compensatie een economisch voordeel bevat waardoor de begunstigde onderneming de concurrentie kan vervalsen.
3. De compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbare dienstverplichting geheel of gedeeltelijk te dekken, rekening houdend met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst uit de uitvoering van de verplichtingen.

[897] Mededeling van de Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 2016/C 262/01, *Pb.C.* 19 juli 2016, p. 4, nr. 12-13.
[898] Mededeling van de Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 2016/C 262/01, *Pb.C.* 19 juli 2016, p. 5, nr. 17.
[899] Mededeling van de Commissie betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, 2016/C 262/01, *Pb.C.* 19 juli 2016, p. 6-7, nr. 19-22.
[900] HvJ 24 juli 2003, nr. C-280/00, Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg t/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, *JT. dr. eur.* 2004, afl. 105, 18, *RW* 2004-05, 1475, *SEW* 2004, 325 met noot J. VAN MARISSING, *TBP* 2004, 287.

4. Als de met de uitvoering van de openbare dienstverplichtingen te belasten onderneming niet is gekozen door middel van een openbare aanbesteding, moet de noodzakelijke compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming zou hebben gemaakt om deze verplichtingen uit te voeren. Bij de selectie van een onderneming mag een redelijke winst uit de uitoefening van de verplichtingen meegerekend worden.

Er is zoals gezegd geen sprake van staatssteun als aan alle zgn. Altmark-criteria is voldaan. Aanmelding van compensatiesteun voor een DAEB bij de Commissie is in dat geval niet nodig.

375. Ook wanneer steun aan een onderneming als staatssteun moet worden gekwalificeerd, is deze steun niet noodzakelijk onmogelijk. Naargelang het geval, zal de steun onderworpen zijn aan voorafgaande aanmelding bij de Europese Commissie of een verplichte rapportering achteraf.

Ook in dit kader is het DAEB-regime van belang. DAEB's zijn economische activiteiten die het algemeen belang dienen en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake objectieve kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht.[901] Om bepaalde diensten van algemeen economisch belang te laten functioneren kan financiële steun van de overheid worden toegekend om de daaruit voortvloeiende kosten te dekken. Onder de voorwaarden van het Vrijstellingenbesluit[902] valt deze staatssteun niet onder de verplichting tot voorafgaande aanmelding (artikel 3). Wel zal er tweejaarlijks gerapporteerd moeten worden (artikel 9) en gelden een aantal andere verplichtingen. De voorwaarden uit het Vrijstellingenbesluit komen overeen met de eerste drie Altmark-criteria. De lidstaten beschikken over een ruime beoordelingsmarge om diensten als diensten van algemeen economisch belang aan te merken en de Europese Commissie kan niet optreden wanneer de lidstaat daarbij geen kennelijke fout heeft gemaakt (overweging 8 van het Vrijstellingenbesluit). Sociale huisvesting wordt in overweging 11 van het Vrijstellingenbesluit uitdrukkelijk beschouwd als DAEB: "*ondernemingen die met de verrichting van sociale diensten zijn belast, waaronder sociale huisvesting voor achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen welke, door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden*". De staatssteun mag in principe maximaal 15 miljoen euro per jaar per onderneming bedragen, maar er wordt een uitzondering voorzien voor sociale huisvesting (geen maximum). De periode waarvoor een onderneming wordt belast met een DAEB mag niet langer zijn dan 10 jaar, tenzij van de onderneming een aanzienlijke investering wordt gevergd die, in overeenstemming met algemeen

[901] Werkdocument van de diensten van de Commissie. Gids voor de toepassing van de EU-regels inzake staatssteun, overheidsopdrachten en de eengemaakte markt op diensten van algemeen economisch belang, en met name sociale diensten van algemeen belang, SWD(2013) 53 final/2, 29 april 2013, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_nl.pdf.

[902] Besluit van de Commissie van 20 december 2011 betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen, 2012/21/EU, *Pb.L.* 11 januari 2012, 3-10.

aanvaarde boekhoudkundige beginselen, over een langere periode moet worden afgeschreven (artikel 2).[903]

Steun die als staatssteun moet worden beschouwd en niet valt binnen één van de uitzonderingscategorieën, is gewone staatssteun die voorafgaandelijk aangemeld moet worden bij de Europese Commissie. De betrokken lidstaat kan de voorgenomen steun niet tot uitvoering brengen vooraleer de Commissie deze heeft goedgekeurd of wordt geacht te hebben goedgekeurd.[904]

6.2. SOCIALE HUISVESTING EN STAATSSTEUN

376. De regels inzake de vrije markt en de vrije concurrentie behoren al tot het EU-recht sinds het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap van 25 maart 1957. Tot in het begin van de jaren 2000 was er geen enkel conflict met de sociale huisvesting.[905] Vanaf dan leidde de toepassing van de staatssteunregels tot klachten met betrekking tot het sociaal huurstelsel in Nederland, Zweden en Frankrijk. De gevolgen van deze klachten komen verder uitgebreid aan bod.[906]

377. Sociale huisvesting is een instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen en heeft daarom een functie van algemeen belang. Opdat een sociaal huurstelsel binnen het staatssteunrecht als een DAEB beschouwd zou kunnen worden – en dus vrijgesteld zou zijn van voorafgaande aanmelding – is volgens de Europese Commissie een beperking van de doelgroep vereist.[907] In een beslissing van 3 juli 2007 met betrekking tot Ierland oordeelde de Europese Commissie dat een overheidswaarborg voor het *Housing Finance Agency* (HFA) staatssteun vormde die in overeenstemming was met het toenmalige EG-verdrag.[908] De steunmaatregel werd verenigbaar met het EG-verdrag verklaard omdat de door het HFA gewaarborgde leningen enkel konden worden opgenomen door de lokale besturen met het oog op sociale woningbouw en omdat de begunstigden van de sociale huisvesting sociaal kansarme groepen ("*socially disadvantaged households")* waren die niet in staat waren zelf een woning te kopen of te huren op de private markt, waardoor de sociale huisvesting een DAEB uitmaakte. Deze zienswijze werd later overgenomen in het reeds genoemde Vrijstellingenbesluit van de Europese Commissie, dat voor sociale huisvesting uitdrukkelijk verwijst naar achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen. Zo

[903] Naast de steun aan DAEB's is ook steun die valt onder de Groepsvrijstellingsverordening vrijgesteld van de verplichte voorafgaandelijke aanmelding (Verordening nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014). Het toepassingsgebied van deze Verordening heeft echter geen betrekking op sociale huisvesting.

[904] P. DE BANDT en J. DEWISPELAERE, "Wat is staatssteun, wanneer is steun onrechtmatig en wie draagt de risico's? Een praktijkgerichte terreinverkenning aan de hand van de rechtspraak van het Hof van Justitie", *RW* 2017-18, p. 50, nr. 32.

[905] L. LAURENT, "L'impact du droit européen sur les compétences de logement social", *Echos log.* 2010, afl. 3-4, 4.

[906] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.2.3, 1.2.4 en 1.2.7.

[907] L. GHEKIÈRE, "Le développement du logement social dans l'Union européenne", *Recherches et Prévisions* 2008, afl. 94, 28 en L. GHEKIERE, "How social housing has shifted its purpose, weathered the crisis and accomodated European Competition Law" in in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 135-151. Zie ook D. CZISCHKE, "Social housing and European Community competition law" in in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 333-346.

[908] Beslissing van de Europese Commissie van 3 juli 2001 met betrekking tot staatssteunregeling N 209/2001.

dringt de Europese Commisie via het staatssteunrecht haar eigen definitie van sociale huisvesting op aan de lidstaten.

Bij de afbakening van de doelgroep hebben de lidstaten wel een ruime beoordelingsmarge.[909] Zo vond de Europese Commissie de in 2009 door Nederland voorgestelde inkomensgrens van € 33.000 per jaar aanvaardbaar.[910] Hoewel de Europese Unie geen bevoegdheden heeft op het vlak van huisvesting, laat de Europese Commissie op basis van de regels inzake staatssteun, impliciet, enkel een residueel model voor de sociale huursector toe, een model dat uitsluitend gericht is op het huisvesten van de meest kwetsbare groepen.[911] Dit ten koste van meer universele of algemene modellen voor sociale huisvsting, voor een brede groep huishoudens. Steun aan overheidsorganisaties die middengroepen huisvesten is niet geoorloofd, ook niet als dat is gedreven door de wens een sociale mix te creëren.[912] Een dergelijke visie is in strijd met de ruime discretionaire bevoegdheid van de lidstaten bij het vaststellen van diensten van algemeen economisch belang, zoals gegarandeerd door Protocol nr. 26. Volgens mij is dat ook inhoudelijk een foute zienswijze, want uit het grondrecht op wonen vloeit m.i. de vereiste naar een voldoende ruimere doelgroep voort.[913] De belangenvereniging van Europese sociale verhuurders (*Housing Europe*) riep in een brief van 7 maart 2016 de Europese Commissie op om de DAEB-vrijstelling voor sociale huisvesting niet te linken aan een door de Europese Commissie afgelijnde doelgroep en stelde vast dat dat voor andere DAEB's, zoals bv. openbaar vervoer, evenmin het geval is.[914]

Zelfs een ruim sociaal huurstelsel met een inkomensgerelateerde huurprijs, waarbij de huurprijsberekening zo wordt uitgewerkt dat huurders vanaf een bepaald inkomen een markthuurprijs betalen, zodat de sociale verhuurder voor deze huurders geen staatssteun meer ontvangt, is niet conform met het EU-recht. De financiële ondersteuning van de sociale verhuurders is dan wel toegespitst op de opdrachten van de sociale verhuurder op het vlak van huisvesting van huishoudens met een lager inkomen, maar de sociale verhuurders treden dan toch op de reguliere private markt en dus in concurrentie met private verhuurders. Opdat sociale verhuurders aan een ruim doelpubliek zouden kunnen verhuren, is een volledige splitsing tussen sociale huuractiviteiten en bescheiden huuractiviteiten nodig, waarbij geen overheidsmiddelen vloeien naar deze laatste.[915]

---

[909] Zie ook reeds de voorloper van het Vrijstellingenbesluit: Beschikking van de Europese Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend, 2005/842/EG, *PB* L-312 van 29 november 2005, overweging 16 en artikelen 6 en 8.

[910] Beslissing van de Europese Commissie van 15 december 2009 met betrekking tot staatssteunregeling E 2/2005 en N 642/2009. Zie ook H. PRIEMUS, "Social housing and illegal state aid: the agreement between European Commission and Dutch Government", *International Journal of Housing Policy* 2011, 98.

[911] L. MAGNUSSON en B. TURNER, "Municipal housing companies in Sweden – social by default", *Housing, Theory and Society* 2008, 294.

[912] G. VAN BORTEL, "Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 255.

[913] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.1.2.

[914] www.housingeurope.eu/resource-657/better-eu-rules-for-better-services-of-general-interest-in-housing.

[915] Te vergelijken met de regeling in de Nederlandse Woningwet 2015: splitsing tussen diensten van algemeen economisch belang en andere diensten.

378. Over de precieze afbakening van de doelgroep deed de Europese Commissie nog geen duidelijke uitspraak. Met betrekking tot de Nederlandse sociale huisvesting drong de Commissie er bij de Nederlandse overheid op aan dat enerzijds de doelgroep van de sociale huisvesting zou beperkt worden ("*to a clearly defined target group of disadvantaged citizens or socially less advantaged groups*") en anderzijds dat de sociale woningvoorraad zou afgestemd worden op die doelgroep. Daarbij deed de Europese Commissie zelf geen voorstel over welke afbakening Nederland moest hanteren. De Europese Commisie bevestigde enkel de door Nederland voorgestelde inkomensgrens van € 33.000. In een vraag naar verduidelijking van *Housing Europe* herhaalde Europees Commissaris voor de mededinging VESTAGER enkel het principe dat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge hebben en dat de invulling per lidstaat kan verschillen. Zij stelt verder dat de rol van de Europese Commissie beperkt is tot de controle dat de lidstaten geen manifest foute beoordeling maken en dat zij de basisbeginselen van de regeling inzake DAEB's respecteren, m.n. overcompensatie vermijden. Zij wees ook op het feit dat de Europese Commissie enkel de door Nederland voorgestelde inkomensgrens had bevestigd.[916]

379. De visie van de Europese Commissie op het vlak van de doelgroep van het sociaal huurstelsel botst evenwel met het standpunt van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement: sociale woningbouw zou toegankelijk gemaakt moeten worden voor middenklassegezinnen, die dikwijls niet in aanmerking komen voor sociale huisvesting, maar net als andere huishoudens te kampen kunnen krijgen met moeilijkheden als gevolg van de economische crisis.[917]

7. BESTUURLIJKE ORGANISATIE

380. Een sociaal huurstelsel krijgt vorm door verschillende elementen. Enerzijds is er het reglementair kader, anderzijds is er de toepassing in de praktijk. Voor beide aspecten dient bepaald te worden welke instantie de beslissingen neemt en de verantwoordelijkheid draagt.

In het kader van dit onderzoek is het niet het opzet om na te gaan op welk niveau het (sociaal) woonbeleid best wordt bepaald, aangezien dit een bestuurskundige en geen juridische vraag is. Daarom zal op deze vraag slechts eerder beperkt ingegaan worden. Op specifieke elementen ga ik bovendien verder nog dieper in.

381. Om de opdracht van algemeen belang vorm te geven is sowieso overheidssturing noodzakelijk. Terwijl de overheid reeds tussenkomt op de private huurmarkt, zal de overheidssturing op de sociale huurmarkt groter zijn, precies om de specifieke doelstelling van het sociaal huurstelsel te verzekeren. Er zal steeds uitgemaakt moeten worden op welk niveau die overheidssturing gebeurt. In Nederland en Frankrijk gebeurt dit voornamelijk op nationaal niveau, terwijl in België en Duitsland de bevoegdheden inzake huisvesting inmiddels werden overgedragen naar de deelstaten. In België werd vanaf de jaren '70 van de 20ste eeuw de huisvesting aangeduid als een "*aangelegenheid waarvoor een verschillend gewestelijk beleid geheel of ten dele*

[916] www.housingeurope.eu/resource-657/better-eu-rules-for-better-services-of-general-interest-in-housing.
[917] Verslag over sociale huisvesting in de Europese Unie, 2012/2293(INI), Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement, 30 april 2013, A7-0155/2013, 20 en 22.

verantwoord is"[918] en in 1980 werd de huisvesting, daaronder begrepen de sociale woningbouw, volledig gewestelijk.[919] In Duitsland werden de *Länder* met ingang van 1 september 2006 verantwoordelijk voor huisvesting (*Föderalismusreform*).[920] Het huidige Duitse systeem kan daardoor goed inspelen op regionale situaties en problemen, maar is door de regionalisering mogelijks onvoldoende voorbereid om met nationale huisvestingsproblemen om te gaan.[921] In Frankrijk wordt alles dan weer centraal aangestuurd, met mogelijkheid tot lokale implementatie van dat centrale kader, o.m. via de *conférence intercommunale du logement*, die het nationale toewijzingsbeleid op lokaal niveau moet concretiseren. In Nederland wordt centraal enkel het basiskader bepaald en werken de gemeenten en de woningcorporaties dit via prestatieafspraken samen verder uit. Wel is de laatste periode opnieuw een sterkere inmenging van de centrale overheid vast te stellen via de afbakening van de doelgroep, de verplichting passend toe te wijzen en een versterkt toezicht.

Lokale besturen kunnen ook een belangrijke rol spelen in het sociaal huurstelsel. Zij kunnen enerzijds optreden als sociale verhuurder, maar kunnen ook lokale invulling geven aan nationaal of regionaal vastgelegde regelgeving. Gemeenten zijn reeds van oudsher actief op het vlak van wonen, zowel bij de bouw van sociale woningen als bij andere aspecten van het woonbeleid (bv. krotopruiming en het bewaken van de woningkwaliteit).[922] Voor lokale verkozenen laat de controle over de bouw van sociale woningen bovendien toe mee te bepalen hoe de populatie in de gemeente zich ontwikkelt. Bepaalde vormen van sociale huisvesting bevoordelen bepaalt mee welke huishoudens zich in de gemeente kunnen vestigen.[923] Problemen op de huisvestingsmarkt stoppen evenwel niet aan gemeentegrenzen, zodat het bestaan van (te) veel mogelijkheden op lokaal niveau een coherent woonbeleid kan doorkruisen, hetgeen een verantwoording kan vormen om bepaalde aspecten op een hoger niveau te regelen.[924]

382. Op welk niveau de uitwerking van het sociaal huurstelsel ook gelegd wordt, vanuit het grondrecht op wonen blijft de staat de eindverantwoordelijke. Ook wanneer binnen een (federale)

---

[918] Zie het koninklijk besluit van 2 april 1975 tot afbakening, binnen het raam van de bevoegdheden van het Ministerie van Openbare Werken, van de aangelegenheden waarin een verschillend regionaal beleid, geheel of gedeeltelijk, verantwoord is, *BS* 11 april 1975 en het koninklijk besluit van 6 juli 1979 tot afbakening van de aangelegenheden inzake het huisvestingsbeleid, waarin een verschillend gewestelijk beleid verantwoord is, *BS* 10 juli 1979.

[919] B. HUBEAU, T. VANDROMME en D. VERMEIR, "Het huisvestingsbeleid" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, Die Keure, 2016, p. 87, nr. 99.

[920] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany. Changing modes for a changing society" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 37.

[921] S. KOFNER, "The German housing system: fundamentally resilient?", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 259.

[922] J. VAN POTTELBERGE, "De rol van gemeenten bij sociale huisvesting", *T.Gem.* 2014, 33.

[923] M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 3 en J. POLLARD, "Les groupes d'intérêt vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur due logement en France", *Revue française de science politique* 2011, 681.

[924] Zo legde het Brusselse Gewest een minimaal kader vast voor de verhuring van gemeentelijke woningen, hetgeen door het Grondwettelijk Hof niet als een ongerechtvaardigde inperking van de lokale autonomie werd gezien (GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, *T.Gem.* 2015, 186 met noot T. VANDROMME).

staat de uitvoering van een grondrecht is toevertrouwd aan een bepaalde entiteit binnen de staat, is het de staat zelf die verantwoordelijk blijft voor schendingen van grondrechten.[925]

Binnen een staat moet de via de bevoegdheidsverdelende regels aangeduide bevoegde overheid de verantwoordelijkheid opnemen om het sociaal huurstelsel volledig uit te werken op een wijze dat de sociale verhuringen volgens de vereisten van het grondrecht op wonen verlopen. Enkel detailinvullingen of ruimere invullingen onder voldoende toezicht kunnen worden overgelaten aan andere overheden of sociale verhuurders. De woonbehoeftigen zullen immers de bevoegde overheid kunnen aanspreken op haar verantwoordelijkheid, aangezien binnen de nationale bevoegdheidsverdeling die overheid werd aangeduid als verantwoordelijke voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen.

383. De verschillen tussen de drie gewesten in België op het vlak van het sociaal huurstelsel zijn tot op heden evenwel niet erg groot. Dit heeft uiteraard te maken met de gemeenschappelijke herkomst voor de regionalisering in 1980, maar zelfs nieuwe ontwikkelingen doen zich in grote lijnen redelijk gelijklopend voor in de drie gewesten. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar de invoering van de tijdelijke sociale huurovereenkomsten en naar de streefcijfers voor bijkomend sociaal huuraanbod. Ook op gemeentelijk niveau blijkt dat veel Vlaamse gemeenten hun lokale bevoegdheid om de toewijzingsregels in te vullen op gelijkaardige wijze gebruiken (vaak voorrang voor lokale binding en voor ouderen).[926]

HOOFDSTUK 2. HET BEPALEN VAN DE AANBIEDER: DE OVERHEID ZELF OF WERKEN VIA INTERMEDIAIREN OF PRIVÉ-INSTANTIES?

1. SITUERING

384. Net zoals er geen uniformiteit bestaat over hoe in de verschillende Europese landen het sociaal huurstelsel wordt vorm gegeven, bestaat er evenmin uniformiteit over wie woningen tegen sociale voorwaarden moet aanbieden aan de doelgroep. In de verschillende Europese landen zijn er dan ook meerdere modellen.

- De overheid kan zelf woningen verhuren (de centrale overheid, publiekrechtelijke agentschappen of lokale overheden).
- De overheid kan deze opdracht uitbesteden aan instanties aan wie een opdracht van algemeen belang wordt toevertrouwd en die bijgevolg bij het aanbieden van woningen bepaalde regels moeten volgen. Deze instanties kunnen daarbij hun eigen woningen verhuren of woningen van andere eigenaars.
- De overheid kan ook private instanties bepaalde voorwaarden opleggen bij het verhuren van woningen in ruil voor (financiële) ondersteuning.

Daarbij hoeft de overheid zich niet te beperken tot één manier. In veel landen bestaan verschillende aanbieders van sociale huurwoningen naast elkaar, al dan niet via afzonderlijke

[925] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 1, 1.3.4.
[926] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.3.

stelsels. Daarmee wordt een verbreding van de groep instanties die sociale huisvesting aanbiedt, beoogd, hetgeen kan leiden tot een ruimer aanbod sociale huurwoningen.

385. Om te bepalen wie het beste als aanbieder van sociale woningen optreedt, moet vertrokken worden van de in het vorige hoofdstuk omschreven doelstellingen van het sociaal huurstelsel. Op basis daarvan kan dan bepaald worden hoe deze het beste bereikt kunnen worden: door een uitvoeringsorgaan dat deel uitmaakt van de overheid, door een private erkende non-profit instantie of door een marktpartij. Daarbij moet de overheid ook duidelijk de consequenties van elke optie uitklaren en deze consequenties aanvaarden. Bij marktwerking hoort winst kunnen maken en failliet kunnen gaan. Bij het beroep doen op erkende non-profit organisaties hoort handelingsruimte voor deze organisatie. Bij overheidsdiensten hoort een rechtstreekse aansturing en hiërarchisch (verticaal) toezicht.[927] De vraag is dus bijvoorbeeld of men via marktwerking de gewenste beleidsdoelstellingen kan bereiken. Aangezien marktspelers winst mogen maken, is het logisch dat ze minder sociaal zijn. Dit wil dan zeggen dat de overheid marktspelers slechts in zeer beperkte mate of zelfs niet sociale verhuringen kan laten doen. Zoals gezegd valt dit samen met de opdracht van algemeen belang die inherent verbonden is aan een sociaal huurstelsel en die moeilijk aan marktpartijen kan toegekend worden.[928]

386. Kijken naar de aanbieders van sociale woningen in verschillende Europese landen levert zoals gezegd een divers beeld op. Ook in de sociale huurstelsels van onze buurregio's en –landen die werden uitgekozen om aan rechtsvergelijking te doen, zijn er verschillende aanbieders van sociale huurwoningen.

Zo kent Frankrijk verschillende soorten aanbieders. Sociale verhuurders zijn er gekend onder de koepelterm *organismes d'HLM (Habitations à Loyer Modéré)*. Daaronder zitten zowel publiekrechtelijke *offices publics de l'habitat* die onder het toezicht van de lokale besturen staan[929] als HLM's met privaat karakter: private instellingen met een non-profit doel, van wie de activiteiten meestal niet beperkt zijn tot sociale verhuringen, maar zij verhuren ook bescheiden woningen.[930]

In Duitsland worden zoals gezegd subsidies ter beschikking gesteld om woningen te verhuren tegen gelimiteerde prijzen aan huurders die beschikken over een *Wohnberechtigungsschein*. Deze subsidies werden door veel verschillende instanties opgenomen, zowel private als publieke instanties: coöperatieven, gemeentelijke en statelijke huisvestingsmaatschappijen (bv. van de post en de spoorwegen), institutionele investeerders en kleinschalige, private verhuurders.[931]

Ook in Nederland wordt de sociale huursector niet opgehangen aan een bepaald soort aanbieder, maar aan een bepaald marktsegment (op basis van het Woningwaarderingsstelsel), ongeacht de aanbieder (privaat, publiek of semi-publiek). Omwille van de beperkingen die gelden voor de sociale

[927] Woningcorporaties vergeleken met onderwijs en zorg (*Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 9, 58-59)
[928] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 1.
[929] Artikel L 421-1 e.v. CCH.
[930] Artikel L 422-1 e.v. CCH.
[931] M. ELSINGA, M. STEPHENS en T. KNORR-SIEDOW, "The privatisation of social housing: three different pathways" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 402.

huursector, zijn er weinig private instanties die in de gereguleerde huursector actief zijn, aangezien zij geen overheidsondersteuning ontvangen in ruil voor het verhuren onder een gereguleerde huurprijs (17% van de sociale huurwoningen is privaat, terwijl 83% van de sociale huurwoningen publiek of semi-publiek is).[932] Deze manier van werken houdt wel in dat de publieke sector voldoende groot moet zijn: er is immers maar een zeer beperkte private sector op de laagste segmenten van de huurmarkt.

387. Historisch gezien werd betaalbare huisvesting voor de laagste inkomens vooral door de private sector aangeboden in het kader van de grote huisvestingsnoden die waren ontstaan door de grootschalige industrialisatie en urbanisatie in de 19de eeuw. Op het einde van de 19de eeuw begon de overheid met mondjesmaat zelf initiatieven te nemen om in de jaren na de Tweede Wereldoorlog als voornaamste actor op te treden: sociale huisvesting werd dan vooral door de overheid zelf aangeboden.[933] Vanaf de jaren '90 van de 20ste eeuw vond opnieuw een verschuiving plaats bij de aanbieders van sociale huurwoningen. Door de gewijzigde opvattingen over de taken die de overheid nog zelf moet uitvoeren in de neo-liberale verzorgingsstaat, werd het aanbieden van woningen niet meer als overheidstaak beschouwd, maar uitbesteed aan non-profit private instanties[934] of volledig geprivatiseerd: aan de zittende huurder via het kooprecht (in het Verenigd Koninkrijk via het *Right to Buy*) of aan private marktspelers (in Duitsland door gemeenten om extra inkomsten te genereren). De overheid dichtte zichzelf niet langer een uitvoerende rol toe, maar een begeleidende, faciliterende rol.[935] Deze evolutie werd bijvoorbeeld recent nog vastgesteld voor het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk waarbij in beide landen de centrale overheid tracht eerder een strategische en faciliterende rol op te nemen in plaats van rechtstreeks huisvesting aan te bieden.[936] Er heeft volgens LAFFIN dan ook een verschuiving plaats gevonden van een hiërarchisch systeem waarin aan de burgers diensten worden aangeboden naar een netwerksysteem met niet-gouvernementele organisaties die diensten aanbieden namens de overheid. De overheid wordt "*de-governmentalized*". Maar ook wanneer zij zelf geen diensten meer verstrekt, maar anderen dit doen in haar plaats, zal de overheid de kwaliteit van die diensten moeten blijven garanderen.

De overdracht van dienstverlening van de overheid naar andere organisaties mag echter niet overdreven worden. Zo wordt in België bijvoorbeeld al zeer lang sociale huisvesting aangeboden door private instanties. Ook in Nederland doet men al heel lang een beroep op de private woningcorporaties[937], al heeft men in de jaren '90 van de 20ste eeuw hun positie versterkt en de gemeentelijke woningbedrijven door de private woningcorporaties laten overnemen, hetgeen past

---

[932] N. HOUARD, "Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'État-providence?", *Revue de l'OFCE* 2013, 52.

[933] C. LÉVY-VROELANT, "Housing as welfare? Social housing and the welfare state in question" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 195.

[934] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 26.

[935] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.2.

[936] M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 11.

[937] M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, "The future of social housing in the Netherlands" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 99.

in de hoger beschreven trend. Na een aantal schandalen in de corporatiesector werd in 2015 het regelgevend kader en het toezicht daarop door de overheid opnieuw aangescherpt.[938]

388. Tot slot wordt ook een trend vastgesteld waarbij sociale verhuurders meer volgens marktprincipes of meer als ondernemers moeten optreden.[939] Dit kadert opnieuw in de genoemde wijzigingen binnen de verzorgingsstaat, waar meer marktwerking wordt vooropgesteld. De private (non)profit instanties die sociale huurwoningen aanbieden, worden verondersteld dit volgens marktprincipes te doen, aangezien dit efficiënter zou zijn ten opzichte van de eerder door de overheid toegepaste bureaucratische werkingsprincipes. Zo werden in het Verenigd Koninkrijk en Nederland de objectsubsidies aan sociale verhuurders sterk beperkt of helemaal afgeschaft en dienen zij zich sindsdien te financieren op de kapitaalsmarkt. In ruil werden aan de huurders subjectsubsidies toegekend, die hen in staat moeten stellen een hogere, meer marktconforme huurprijs te betalen. Het is echter zeer de vraag of marktconform handelen moet verwacht of nagestreefd worden van sociale verhuurders, dan wel of dit niet eerder uitdrukkelijk uitgesloten moet worden wegens mogelijke conflicten met de opdracht van algemeen belang die inherent met het sociaal huurstelsel is verbonden. Minstens moet de marktwerking begrensd worden. Zeker wanneer de huurderspopulatie precariseert, wordt de sociale functie van de sociale verhuurder belangrijker en kan minder of helemaal niet volgens marktprincipes opgetreden worden.

Zo werden in Zweden gemeentelijke woningbedrijven onder invloed van de EU-regels inzake staatssteun verplicht om bedrijfsmatig te werken en marktconforme huren te vragen.[940] Zij moeten voortaan een marktconform rendement op hun investeringen nastreven, waardoor er minder aandacht kwam voor het sociale aspect van het verhuren en zelfs bepaalde risicogroepen expliciet werden uitgesloten. Er ontstond zelfs een 'tweede huizenmarkt' waarbij sociale organisaties woningen gingen huren van gemeentelijke woningbedrijven om onder te verhuren aan de meest risicovolle huishoudens.[941] Dit terwijl net de essentie van het sociaal huurstelsel is dat ook deze huishoudens worden toegelaten en niet dat met een substelsel gewerkt moet worden om de sociale opdracht van het sociaal huurstelsel te kunnen vervullen.

2. De overheid

389. Behalve in Cyprus en Malta worden sociale huurwoningen nergens rechtstreeks door de centrale overheid ter beschikking gesteld.[942] Dit hangt samen met de rol die de centrale overheid zich toedicht in het woonbeleid: zij wil zoals gezegd het woonbeleid faciliteren of sturen, maar niet

[938] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 2, 3.3.2.
[939] H. PRIEMUS, F. DIELEMAN en D. CLAPHAM, "Current developments in social housing management", *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 1999, 212.
[940] G. VAN BORTEL, "Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 252.
[941] Woningcorporaties in internationaal perspectief (*Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 9, 87).
[942] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 27.

zelf optreden als huisvester.[943] Wel zijn er landen waar lokale overheden of overheidsagentschappen sociale huurwoningen aanbieden.

390. Wat betreft de lokale overheden verwijzen PITTINI en LAINO onder meer naar Oostenrijk, Frankrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Portugal en het Verenigd Koninkrijk (*council housing*).[944] Wel stellen zij vast dat ook de lokale overheden zich eerder bezig houden met het beheer van bestaande woningen en de planning van nieuwe woonprojecten, maar niet meer met het zelf bouwen van nieuwe woningen.

In Nederland waren er oorspronkelijk ook gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen. In het midden van de jaren '90 van de 20ste eeuw beheerden zij ongeveer 5% van de woningvoorraad. Hun aantal ging echter vanaf de jaren '80 van de 20ste eeuw in dalende lijn. Bovendien stimuleerde de centrale overheid de verdere daling van het aantal gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen: tegen 1 januari 1997 moesten zij omgevormd zijn tot woningcorporaties opdat zij nog subsidies van de centrale overheid zouden kunnen ontvangen.[945] Tegelijk werden de woningen van een aantal gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen overgedragen aan woningcorporaties.

391. Zeker in landen waar sterke sociale huisvestingsmaatschappijen bestaan kan de vraag gesteld worden of lokale overheden zich moeten bezig houden met zelf woningen te bouwen en te verhuren, dan wel of zij die taak niet beter aan de sociale huisvestingsmaatschappijen overlaten, die hierin gespecialiseerd zijn. Dat in vraag wordt gesteld of lokale overheden zelf moeten optreden als sociale verhuurder doet bovendien geen afbreuk aan hun rol binnen het sociaal woonbeleid in o.m. de planning van nieuwe woonprojecten en het uittekenen van een lokaal woonbeleid (waarvan sociale huurwoningen slechts een onderdeel uitmaken). Daar staat tegenover dat een lokaal bestuur door op te treden als sociale verhuurder specifiek kan investeren in een bepaald sociaal woonaanbod dat niet of minder wordt aangeboden door andere sociale verhuurders, zoals woningen voor ouderen, sociale assistentiewoningen of woningen met een groot aantal slaapkamers.

Op zich is het antwoord op de vraag of lokale overheden zelf als sociale verhuurder moeten optreden een beleidsoordeel en kan deze vraag niet vanuit het grondrecht op wonen worden beantwoord. Voor zover lokale besturen bijdragen aan de verwezenlijking van extra sociale huurwoningen is het zelfs positief, aangezien dan wordt bijgedragen aan de creatie van een voldoende aanbod betaalbare huurwoningen, hetgeen de toegankelijkheid van de huisvesting voor woonbehoeftige huishoudens ten goede komt.

---

[943] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.2.

[944] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 27.

[945] H. PRIEMUS, "How to abolish social housing? The Dutch case", *International Journal of Urban and Regional Research* 1995, 147.

392. Wat betreft de overheidsagentschappen verwijzen PITTINI en LAINO onder meer naar Oostenrijk, België, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Portugal en Spanje.[946]

Eerder verwees ik al naar de Franse *offices public de l'habitat.* Dit zijn overheidsinstanties die o.m. optreden als sociale verhuurder. De overheid stelde vast dat de problematiek te groot was om enkel aan de private sector over te laten en ging zich rechtstreeks bezig houden met de bouw van sociale woningen via de oprichting van bepaalde instellingen (destijds *offices publics d'habitations bon marché*) door de wet van 23 december 1912 (*Loi Bonnevay*), nadien omgevormd naar *offices public de l'habitat*. [947] Het zijn lokale overheidsinstanties met een handelsdoelstelling (*établissements publics locaux à caractère industriel et commercial*)[948] en ze worden opgericht bij decreet, waarbij ze worden verbonden aan een bepaald werkingsgebied. In elke *office public de l'habitat* is er een regeringscommissaris, aangesteld door de prefect. Zij krijgen een ruim takenpakket, maar de klemtoon ligt op het verhuren van sociale woningen. Daarbij gaat het niet enkel over hun eigen woningen, maar ze kunnen eveneens woningen van andere eigenaars verhuren. Sinds 2014 kunnen zij filialen oprichten om in gebieden met een krappe woningmarkt bescheiden woningen te verhuren.[949] De minister van wonen beschikt echter over een vetorecht indien hij van oordeel is dat dit afbreuk zou doen aan de opdracht van algemeen belang inzake sociale huur. Het sociaal verhuren van woningen blijft dus de hoofdtaak. De werking van een *office public de l'habitat* wordt dwingend geregeld in de *Code de la construction et de l'habitation* (artikelen L 421-1 tot en met L 421-26). Daarbij is van belang dat de huurders verplicht mee vertegenwoordigd zijn in het bestuur ervan. In 2010 waren er 275 *offices public de l'habitat* en zij beheerden meer dan 2,3 miljoen woningen, goed voor 53% van het geheel aan HLM-woningen.[950]

In het Waalse Gewest bepaalt artikel 130, § 1 van de Waalse Huisvestingscode dat de openbare huisvestingsmaatschappijen publiekrechtelijke rechtspersonen zijn, waarvan de opdrachten betrekking hebben op de verwezenlijking van het recht op een behoorlijke huisvesting. Zij moeten worden vormgegeven als coöperatieve vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid en moeten worden erkend door de Waalse Huisvestingsmaatschappij. Verder kunnen ze prerogatieven van de openbare macht uitoefenen, zoals de onteigening van een gebouwd of ongebouwd onroerend goed (artikel 134), en hun financiële middelen omvatten een gedeelte overheidsmiddelen (artikel 135). Het Grondwettelijk Hof leidde uit die bepalingen van de Waalse Huisvestingscode af dat de openbare huisvestingsmaatschappijen publiekrechtelijke rechtspersonen zijn die fundamenteel verschillen van de handelsvennootschappen, zodanig dat de

[946] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 27.
[947] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 9.
[948] Artikel L 421-1 CCH.
[949] Artikel L 422-2 CCH.
[950] E. GUILLET, "HLM – offices publics de l'habitat", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-12, 2014, nr. 4.

vennootschapswetten slechts residueel op hen van toepassing zijn, aangezien het wezenlijke van hun organisatie, hun bestuur en hun werking door het decreet wordt bepaald.[951]

393. Voor zover publiekrechtelijke instanties (lokale besturen of overheidsagentschappen) optreden als sociale verhuurder stellen de eerder geschetste problemen inzake het verzekeren van een kwaliteitsvolle sociale verhuring door niet-overheidsorganisaties zich niet. De publiekrechtelijke instanties zijn gebonden aan de regels van het administratief recht, inclusief de bepalingen inzake preventieve en curatieve rechtsbescherming voor de burger.

394. Het Waalse Gewest richtte daarnaast een afzonderlijke instantie op die de rechtsbescherming voor de huurder en de kandidaat-huurder moet vergroten: de *Chambre de recours,* zoals voorzien in artikel 171*bis* van de Waalse Huisvestingscode. Deze is belast met de behandeling van en de beslissing over de beroepen die kandidaat-huurders en huurders indienen in verband met de kandidaatstelling, de prioriteiten in de toewijzing en de beslissingen over de toewijzing van woningen en de vaststelling van het huurgeld. Een beroep is enkel ontvankelijk wanneer voorafgaand een beroep bij de sociale verhuurder zelf werd ingesteld.

De *Chambre de recours* is samengesteld uit een magistraat (voorzitter), een vertegenwoordiger van de sociale verhuurders, een vertegenwoordiger van de sociale huurders, een vertegenwoordiger van de *Société wallonne du Logement* en een vertegenwoordiger van de administratie huisvesting. Het is een orgaan van de uitvoerende macht en geen administratief rechtscollege.[952]

Over de wijze waarop de *Chambre de recours* de bij haar ingestelde beroepen moet behandelen zegt de Waalse Huisvestingscode niets. Op basis van de uitspraken van deze beroepskamer blijkt dat zij hun bevoegdheid ruim invullen en in bepaalde gevallen ook afwijken van het reglementair kader op basis van de billijkheid.[953]

395. Tot slot zijn er ook enkele landen waar door de overheid zelf geen sociale huurwoningen worden aangeboden.[954] PITTINI en LAINO geven als voorbeelden Duitsland en Nederland. Ook DROSTE en KNORR-SIEDOW stellen vast dat in Duitsland publieke overheden de afgelopen 20 jaar niet rechtstreeks meer woningen gebouwd of beheerd hebben.[955]

3. DOOR DE OVERHEID OPGERICHTE OF ERKENDE NON-PROFIT-ORGANISATIES MET EIGEN WONINGEN

[951] GwH 25 oktober 2000, nr. 105/2000, B.42, *A.A.* 2000, 1365, *AJT* 2000-01, 399 met noot F. VANDENDRIESSCHE, *Amén.* 2001, 95 en *TBP* 2001, 501 met noot.

[952] RvS 21 januari 2014, nr. 226.143 en RvS 20 juli 2016, nr. 235.531. Zie ook L. THOLOMÉ, "Le Conseil d'État persiste et signe: la Chambre de recours de la S.W.L. n'est pas une juridiction administrative", *Echos log.* 2016, afl. 118, 52-53.

[953] Zie daarover N. BERNARD, "La chambre de recours dans le logement social wallon: description et premiers enseignements "jurisprudentiel" (en matière de transmissibilité du bail, nottament)", *JT* 2012, 321. Zie ook Société wallonne du Logement (ch. recours), 17 november 2009, *Echos log.* 2010, afl. 1, 25 en Société wollonne du Logement (ch. recours), 23 september 2010, *Echos Log.* 2012, afl. 2, 32 en *JT* 2012, 337.

[954] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 27.

[955] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany. Changing modes for a changing society" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 41.

396. In de meerderheid van de lidstaten van de Europese Unie wordt voor het verhuren van sociale woningen beroep gedaan op non-profit-organisaties die door de overheid werden opgericht of werden erkend en die daarvoor over een eigen patrimonium beschikken. Dit is onder meer het geval in Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Ierland, Nederland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.[956] Daarnaast zijn er in een aantal landen ook coöperatieve organisaties, waar de huurders de leden of aandeelhouders van de sociale verhuurder vormen. Voorbeelden daarvan zijn terug te vinden in Oostenrijk, België, Denemarken, Frankrijk, Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk.[957]

3.1. HET UITGANGSPUNT: DE VERWEZENLIJKING VAN EEN OPDRACHT VAN ALGEMEEN BELANG DOOR PRIVAATRECHTELIJKE INSTELLINGEN

397. Dat taken van algemeen belang worden uitgeoefend door andere organisaties dan de overheid is geleidelijk aan gekomen. De overgang van de liberale nachtwakersstaat naar een sociale verzorgingsstaat zorgde ervoor dat de overheid geconfronteerd werd met heel wat bijkomende taken. Terwijl de Staat aanvankelijk voornamelijk instond voor het bewaken van de openbare orde en de openbare veiligheid, kreeg zij geleidelijk aan ook taken op het vlak van sociaal welzijn, onderwijs, gezondheidsbeleid, werkgelegenheid, sociale zekerheid, milieubeleid,… Hiermee nam het aantal domeinen waarin de Staat actief moest zijn uiteraard aanzienlijk toe.[958]

Dit sterk uitgebreide takenpakket zorgde er voor dat het in de praktijk onhoudbaar bleek dat de uitvoering ervan helemaal en exclusief door de overheid zou gebeuren.[959] Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instellingen werden in alle mogelijke rechtsvormen en verhoudingen tot de Staat ingeschakeld in de uitvoering van bepaalde overheidstaken.

398. Het uitvoeren van taken van algemeen belang wordt inderdaad meer en meer toevertrouwd aan privaatrechtelijke instellingen. De Staat en zijn onderdelen hebben niet langer het monopolie van het openbaar belang of het beheer daarvan.[960] Het betrekken van privaatrechtelijke instellingen bij de uitvoering van een taak van algemeen belang impliceert echter niet dat deze overheidstaken volledig uit het takenpakket van de overheid verdwijnen of dat de overheid niet langer de verantwoordelijkheid ervoor draagt. Zeker wanneer het gaat over de verwezenlijking van sociale grondrechten (artikel 23 Grondwet), blijft de eindverantwoordelijkheid bij de overheid liggen. Zoals ik hoger schreef, houdt het inschrijven van de ESC-grondrechten in de Grondwet een opdracht aan de bevoegde overheid in.[961] Indien bij de uitvoering van deze opdracht gebruik wordt

---

[956] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 27.
[957] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 27.
[958] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 873, nr. 950.
[959] F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2004, p. 40 e.v., nr. 33 e.v.
[960] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 103, nr. 63.
[961] Zie ook V. VERDEYEN, *Overheidssturing van de socialezekerheidsinstellingen: mogelijkheid en instrumenten*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 1, nr. 2.

gemaakt van of beroep wordt gedaan op privaatrechtelijke instellingen, verschuift de eindverantwoordelijkheid niet mee.

399. De overheid kan de private sector op verschillende wijzen betrekken bij de uitvoering van taken van algemeen belang. Indien de overheid niet zelf instellingen van publiek of privaat recht opricht, kan zij voor de uitoefening van taken van algemeen belang ook bestaande privaatrechtelijke rechtspersonen erkennen. De erkenning in ons maatschappelijk bestel is de uitdrukking van de zorg van de staat om het algemeen welzijn te verwezenlijken bij wijze van een beroep op de medewerking van private instanties of particulieren, die de waarborgen bieden, welke in het gebied van hun tussenkomst noodzakelijk worden geacht.[962, 963] De erkenning is een eenzijdige administratieve rechtshandeling, wat tot gevolg heeft dat de overheid de erkenningsvoorwaarden eenzijdig kan wijzigen.

Via de erkenningsvoorwaarden grijpt de overheid in meerdere of mindere mate in op de werking van de erkende private instelling. Dit ingrijpen wordt gemotiveerd vanuit de opdracht van algemeen belang die deze erkende private instanties vervullen, hetgeen rechtvaardigt waarom ze aan een specifiek juridisch regime worden onderworpen.[964] De erkenningsvoorwaarden hebben betrekking op de basisvoorwaarden, waarvan een schending dermate zwaar wordt geacht dat daardoor de erkenning moet worden ingetrokken. De voorwaarden van de erkenning mogen dan ook enkel de basisgaranties bevatten. De verdere uitwerking van deze basisgaranties gebeurt best via andere instrumenten, waaraan ook een ander en meer proportioneel sanctiemechanisme kan worden gekoppeld.[965]

400. De erkende privaatrechtelijke instellingen worden door de overheid (financieel) ondersteund met het oog op het verwezenlijken van de taak van algemeen belang. Om deze reden zal de overheid de erkende instellingen ook sturen in hun beleid. Het gaat ook over taken van algemeen belang die dermate essentieel worden geacht dat de overheid zichzelf bij de verwezenlijking ervan een verregaande zeggenschap toekent.[966] Via de regelgeving worden de spelregels vastgelegd waarbinnen de erkende instellingen hun taken vervullen. Afhankelijk van de sector kan de sturing zeer sterk of eerder los zijn. De mate van sturing bepaalt uiteraard de autonomie die de erkende instelling heeft bij de uitvoering van de taak van algemeen belang.

401. Erkenning impliceert steeds een vorm van toezicht: minstens *a priori* dient te worden nagegaan of de te erkennen instelling aan de erkenningsvoorwaarden voldoet en indien de

[962] Terwijl de beheersovereenkomst een typisch sturingsinstrument is tussen de overheid en (verzelfstandigde) publiekrechtelijke instellingen.
[963] V. VERDEYEN, "Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, 329.
[964] A. VAN WELKENHUYZEN, "Le principe de la non-rétroactivité de la loi et le fonctionnement des services publics" (noot onder Cass. 22 oktober 1970), *RCJB* 1972, 299.
[965] V. VERDEYEN, *Overheidssturing van de socialezekerheidsinstellingen: mogelijkheid en instrumenten*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 253, nr. 451.
[966] F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2004, p. 177, nr. 172.

erkenning daadwerkelijk als een waarborg voor de burger moet beschouwd worden, is *a posteriori* toezicht op het blijven voldoen aan de erkenningsvoorwaarden noodzakelijk.

Toezicht is er op gericht belangen te beschermen die zonder het toezicht gedeeltelijk of volledig in het gedrang zouden kunnen komen. Bij publiekrechtelijke instellingen is er het hiërarchisch toezicht of het administratief toezicht.[967] Dat toezicht is – gelet op hun privaatrechtelijk karakter – niet rechtstreeks aanwezig ten aanzien van private rechtspersonen, ongeacht of zij al dan niet een taak van algemeen belang uitoefenen of behartigen.[968] Daarom dient de bevoegde overheid dit in te bouwen in haar systeem waarbij opdrachten aan privaatrechtelijke instellingen worden toevertrouwd, bv. via de erkenningsvoorwaarden.

Het toezicht van de overheid heeft een dubbele functie. Enerzijds wil de overheid daarmee toezicht houden op de door haar ter beschikking gestelde financiële middelen.[969] De overheid wil zich er van verzekeren dat haar ondersteuning correct gebruikt wordt en dus maximaal wordt ingezet voor de verwezenlijking van de aan de private instelling toevertrouwde opdracht van algemeen belang. Het toezicht heeft als doel zich ervan te verzekeren dat de sturing die aan de (financiële) ondersteuning werd gekoppeld, effect heeft. Anderzijds worden burgers afhankelijk van de dienstverlening door deze private instelling en hebben de burgers recht op een correcte dienstverlening. De burgers moeten er op kunnen vertrouwen dat zij dezelfde garanties hebben dan wanneer de taak van algemeen belang door de overheid zelf zou uitgevoerd worden en zij dus door het toevertrouwen van deze taak aan een externe niet in een nadeligere positie zitten. Indien bovendien de overheidstaak grondrechten van een zwakke doelgroep moet verwezenlijken, fungeert het toezicht ook als rechtsbescherming van de zwakke doelgroep, die niet altijd zelf kan opkomen tegen mogelijks foutieve beslissingen van de private dienstverlener.

Het door de overheid *sensu stricto* opgelegde stelsel van toezicht op privaatrechtelijke instellingen met een taak van algemeen belang zal zodanig uitgewerkt moeten worden dat dit stelsel het evenwicht bewaart tussen enerzijds het bewaken van de uitvoering van de taken en de grondwettelijke verantwoordelijkheid die de overheid blijft behouden voor de correcte uitvoering van die taken en anderzijds het privaatrechtelijke karakter van de private rechtspersoon, waardoor het toezicht niet dermate ingrijpend mag zijn dat het privaatrechtelijke karakter verloren gaat.[970]

402. Doordat taken van algemeen belang worden toevertrouwd aan private instellingen, vervaagt het onderscheid tussen de publieke overheidsinstellingen en private instellingen die een deel van de overheidstaken vervullen. Het aflijnen van het overheidsoptreden is daardoor niet meer zo

[967] Zie hierover A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 121, nr. 89 e.v.
[968] V. VERDEYEN, "Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, 329.
[969] Zie ook S. WINTERS, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Optimalisering van het toezicht op de woonactoren*, Heverlee, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2011, p. 17.
[970] V. VERDEYEN, *Overheidssturing van de socialezekerheidsinstellingen: mogelijkheid en instrumenten*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 551, nr. 1034.

eenvoudig. De meewerkende private instellingen worden door de burgers vaak als (een onderdeel van) de overheid gezien.

Private rechtspersonen die taken van algemeen belang uitoefenen worden daardoor echter geen overheden. Het zijn en blijven private instellingen die bepaalde overheidstaken uitoefenen en voor de uitoefening van die taken onderworpen zijn aan bepaalde bestuursrechtelijke regels, waar zij niet aan zouden onderworpen zijn als louter private instelling. Bijvoorbeeld ziekenfondsen: wel in de toekenning van ziekteprestaties, niet in de onderhandelingen met de eigenaar van een gebouw dat ze willen huren.[971] De bestuursrechtelijke regels die van toepassing worden, moeten waarborgen dat zij hun taken in het belang van de burgers uitvoeren. Immers, als private instellingen meewerken aan taken van algemeen belang, zijn ze in de uitoefening daarvan gehouden zich te gedragen naar de eisen die aan elk overheidsoptreden kunnen worden gesteld, bv. gelijkheid van behandeling, openbaarheid, motivering, enz. Burgers mogen verwachten dat de overheidstaken behoorlijk worden uitgevoerd, ook als de overheid 'subcontractanten' toelaat om dergelijke taken in haar plaats te doen. Maar het feit dat private rechtspersonen een taak van algemeen belang vervullen, doet hen hun privaatrechtelijk karakter niet verliezen.[972]

403. Binnen de waarborgen voor de burger, nemen de beginselen van behoorlijk bestuur een specifieke plaats in. Het toepassingsgebied van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur werd – gelet op hun ontstaansgeschiedenis vanuit de rechtspraak – niet vastgesteld door de regelgever, wat vragen doet rijzen over de toepassing ervan op het optreden van private instellingen. De dubbele doelstelling van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen een indicatie geven van het toepassingsgebied. In de eerste plaats beogen deze beginselen een beperking te stellen aan de discretionaire en eenzijdige bevoegdheden waarover bepaalde personen beschikken in de uitvoering van hun taken van algemeen belang. De beginselen zijn dan een tegengewicht om te verzekeren dat die specifieke bevoegdheden effectief worden gebruikt voor het doel waarvoor ze werden toegekend. De doelstelling is echter ruimer dan dat: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur leggen anderzijds goede ethische (gedrags)regels op voor elk overheidshandelen, omdat de burger het recht heeft door zijn overheid correct behandeld te worden; niet enkel bij eenzijdig bindend optreden door die overheid, maar ook bij andere contacten.[973] Daarom zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing bij de uitoefening van taken van algemeen belang, ook wanneer die door erkende private instellingen worden uitgeoefend. Immers, het uitvoeren van een taak met overheidsmiddelen, die door de gemeenschap van essentieel belang wordt geacht, moet met de nodige waarborgen worden omgeven. Om een behoorlijke invulling van deze taken te garanderen, zijn er bijzondere

[971] J. PUT, "Van 'administratieve overheid' naar 'overheidstaak': hoe functioneler, hoe beter?" in X. (ed.), *Ad amicissimum amici scripsimus: vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge, Die Keure, 2004, 242.
[972] Cass. 14 februari 1997, *Arr.Cass.* 1997, 221, *RW* 1996-97, 1433.
[973] F. VANDENDRIESSCHE, "Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Administratieve rechtsbibliotheek – algemene reeks nr. 1, Brugge, Die Keure, 2006, p. 45, nr. 58.

bestuursrechtelijke regels van kracht, zoals toezichtsregelingen, maar dus ook de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.[974]

De beginselen van behoorlijk bestuur zullen dus een belangrijke rol spelen bij het toezicht op het optreden van erkende private instellingen met een taak van algemeen belang.

404. De overheid *sensu stricto* zal dus in bepaalde gevallen taken van algemeen belang toevertrouwen aan private instellingen, waardoor die voor bepaalde van hun taken aan het bijzondere regime zijn gebonden. Enkel indien zij in opdracht van de overheid taken van algemeen belang uitvoeren, zullen private instellingen de bijzondere waarborgen in acht moeten nemen en daar op aangesproken kunnen worden. Welke taken als taken van algemeen belang kunnen worden beschouwd, besprak ik al eerder.[975]

Het belang van de vraag welke taken als taken van algemeen belang kunnen worden beschouwd is evenwel eerder relatief, aangezien het steeds de overheid is die – meestal via regelgeving – bepaalde taken zal toevertrouwen aan private instellingen en daarmee aangeeft dat die taken in haar zienswijze tot het algemeen belang behoren[976] en de private instellingen de bijzondere waarborgen in acht zullen moeten nemen.

3.2. De toepassing op sociale verhuurders

405. Het verstrekken van betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting aan een afgebakende doelgroep wordt door heel wat overheden als opdracht van algemeen belang toevertrouwd aan private instellingen. Zij worden daartoe erkend, (financieel) ondersteund en onder toezicht geplaatst.

3.2.1. Een opdracht van algemeen belang

406. Het sociaal huurstelsel is één van de instrumenten die de overheid hanteert bij de uitvoering van haar opdracht om het grondrecht op wonen te verwezenlijken. Via het verstrekken van kwalitatieve en betaalbare huisvesting aan personen die niet zelf in hun huisvesting kunnen voorzien, wordt getracht deze mensen toch menswaardig te laten wonen. De overheid kiest er in veel gevallen echter voor om deze taak niet zelf uit te voeren, maar om daarvoor een beroep te doen op private rechtspersonen.

407. Het aanbieden van sociale woningen moet onmiskenbaar beschouwd worden als een taak van algemeen belang.

In de eerste plaats wordt via het sociaal huurstelsel uitvoering gegeven aan het internationaal en het in veel landen grondwettelijk erkend recht op behoorlijke huisvesting. De internationale en

[974] F. VANDENDRIESSCHE, "Het toepassingsgebied van de beginselen van behoorlijk bestuur" in I. OPDEBEEK en M. VAN DAMME (eds.), *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Administratieve rechtsbibliotheek – algemene reeks nr. 1, Brugge, Die Keure, 2006, p. 39, nr. 50.
[975] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, 1.
[976] Waarbij uiteraard wel door het Grondwettelijk Hof en de Raad van State controle kan uitgeoefend worden op de beslissingen van de overheid om bepaalde taken over te dragen. Er is immers sprake van machtsafwending wanneer de overheid haar bevoegdheid heeft afgewend van het algemeen belang.

nationale rechtsordes zien het verwezenlijken van het grondrecht op wonen, o.m. door het ter beschikking stellen van betaalbare woningen aan de meest woonbehoeftigen, als zeer belangrijk in onze huidige samenleving. Zo stelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat in een democratische samenleving de overheid moet optreden voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen en dat men de woningmarkt niet volledig aan de werking van de vrije markt mag overlaten.[977] De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa stelt een sociale huurwoningenvoorraad voorop van tussen de 10 en 30 procent van de totale woningvoorraad, afhankelijk van de specifieke nationale situatie.[978] En ook op het vlak van het EU-recht wordt aanvaard dat maatregelen voor een sociaal huisvestingsbeleid dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen die onder bepaalde voorwaarden beperkingen op het vrij verkeer rechtvaardigen[979], wat eveneens aangeeft dat sociale huur als een taak van algemeen belang moet worden gezien.

Het betrekken van privaatrechtelijke instellingen bij de uitvoering van het sociaal huurstelsel impliceert zoals gezegd niet dat dit volledig uit het takenpakket van de overheid verdwijnt of dat de overheid niet langer de verantwoordelijkheid ervoor draagt. De centrale overheid blijft instaan voor het creëren van een regelgevend kader, voor financiële ondersteuning en voor de controle.

3.2.2. Een erkenning door de overheid

408. De erkenning van een private instantie die belast wordt met een opdracht van algemeen belang heeft zoals gezegd als doel te verzekeren dat die instantie aan een aantal voorwaarden voldoet. Op die manier wordt een preventieve kwaliteitscontrole uitgevoerd. Daarnaast staat de mogelijkheid om de erkenning terug in te trekken de overheid toe om ook nadien voortdurend controle uit te oefenen op de private instantie, zodat verzekerd wordt dat de opdracht van algemeen belang blijvend kwalitatief uitgevoerd wordt (zie ook het aspect toezicht). De erkenning en het toezicht achteraf strekken er dus toe aan de overheid de mogelijkheid te geven de erkende instanties te sturen.

409. De vraag is hoe de overheid de door haar erkende instanties het beste kan sturen of – anders gezegd – hoe zij kan bekomen dat de erkende instanties het door haar gewenste gedrag vertonen. Dat kan via uitgebreide dwingende regelgeving of via onderhandelde prestatieafspraken of beheersovereenkomsten. In het kader van dit onderzoek kan ik hier echter niet uitgebreid op ingaan.[980]

---

[977] EHRM 21 februari 1986, nr. 8793/79, James e.a. t/Verenigd Koninkrijk, § 47.

[978] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 10.

[979] HvJ 1 oktober 2009, C-567/07, Woningstichting Sint Servatius, §§ 29 en 30 en HvJ 24 maart 2011, C-400/08, Commissie t/ Spanje, beiden bevestigd in HvJ 8 mei 2013, C-197/11 en C-203-11, E. Libert en All Projects & Developments NV, § 52.

[980] Over strategieën om sociale verhuurders te sturen naar het gewenste gedrag: zie G. VAN BORTEL en M. ELSINGA, "A network perspective on the organization of social housing in the Netherlands: the case of urban renewal in The Hague", *Housing, Theory and Society* 2007, 36 e.v.

In Nederland stelde men vast dat na de bruteringsoperatie[981] de overheidsinvloed op het functioneren van individuele woningcorporaties erg beperkt was geworden en er geen directe sturing meer mogelijk was.[982] Met de Woningwet 2015 werden daarom prestatieafspraken met de gemeenten ingevoerd, gekoppeld aan een vernieuwd toezicht. In het Brusselse Gewest worden naast het uitgewerkte regelgevend kader beheersovereenkomsten gesloten tussen de openbare vastgoedmaatschappijen en de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij, die op haar beurt een beheersovereenkomst heeft met de Brusselse Regering.[983] Via de beheersovereenkomst tussen de Brusselse Regering en de BGHM (beheersovereenkomsten eerste niveau) kan de Brusselse Regering haar prioriteiten en beleidsdoelen laten uitvoeren door de BGHM en via de beheersovereenkomsten tussen de BGHM en de openbare vastgoedmaatschappijen (beheersovereenkomsten tweede niveau) worden deze prioriteiten en beleidsdoelen doorvertaald naar de concrete uitvoerders van het sociaal huurbeleid. De Brusselse Huisvestingscode regelt ook de gevolgen wanneer de beheersovereenkomsten niet (volledig) worden nageleefd.

410. Een relevante vraag bij de sturing van de erkende instanties is of de overheid rekening moet houden met de beheersaspecten van de sociale verhuurders of enkel met de wijze waarop sociaal verhuurd moet worden. Anders gezegd: moet de overheid zich enkel bezig houden met het resultaat of ook met de manier waarop? Hier kan ik in het kader van dit onderzoek evenmin dieper op ingaan, al moet gezegd worden dat de overheid ook bepaalde beheersaspecten van de erkende sociale verhuurders zal moeten regelen, precies om te verzekeren dat de middelen zorgvuldig worden ingezet ter verwezenlijking van het doel en dat de opdracht van algemeen belang efficiënt wordt uitgevoerd. Het Grondwettelijk Hof oordeelde alvast dat de overheid de organisatie van de erkende sociale verhuurders verregaand mag regelen[984], hierin gevolgd door de Raad van State[985].

411. Op het vlak van het beheer van de non-profit organisaties als sociale verhuurders wordt vastgesteld dat in een aantal Europese landen wordt vereist dat erkende sociale verhuurders meer moeten werken volgens private regels, concurrentiëler moeten worden, extra opdrachten moeten vervullen buiten hun publieke opdracht (bv. bescheiden huur),…[986] Er worden dus niet enkel commerciële actoren ingezet voor het verschaffen van sociale of betaalbare huisvesting (zie *infra*, punt 5), erkende sociale verhuurders moeten tegelijk ook commerciëler worden, waarmee bedoeld wordt dat zij meer marktgericht moeten werken en efficiënter moeten zijn.[987] Daarbij komt ook dat

[981] Zie ook *infra*, deel 3, hoofdstuk 2, 3.3.2.
[982] Woningcorporaties in internationaal perspectief (*Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 9, 71).
[983] Zie artikel 43 tot en met 46 voor de beheersovereenkomst tussen de Brusselse Regering en de BGHM en artikel 47 en 48 voor de beheersovereenkomsten tussen de BGHM en de openbare vastgoedmaatschappijen.
[984] Zie bv. Grondwettelijk Hof 27 januari 2011, nr. 9/2011.
[985] RvS 28 maart 2017, nr. 237.839.
[986] C. LÉVY-VROELANT, "Contradictory narratives on French social housing: looking back and looking forward", *Housing Studies* 2014, 496.
[987] V. SALA PALA, "La politique du logement social au risque du client? Attribution de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne", *Politiques et management public* 2006, afl. 3, 78, M. ELSINGA, M. HAFFNER, H. VAN DER HEIJDEN en M. OXLEY, "How can competition in social rental housing in England en the Netherlands be measured?", *European Journal of Housing Policy* 2009, 153-176 en D. CZISCHKE, V. GRUIS en D. MULLINS, "Conceptualising social enterprise in housing organisations", *Housing Studies* 2012, 418-437.

de figuur van de 'cliënt' in de plaats komt van de 'rechthebbende' en dat de woonbehoeftige wordt gezien als een consument. Dat leidde in een aantal landen tot een voorkeur voor non-profit huisvestingsmaatschappijen bij het verstrekken van sociale huisvesting ten nadele van gemeentelijke sociale huisvesting (bv. Verenigd Koninkrijk). Huisvestingsmaatschappijen werden verondersteld efficiënter te zijn en de cliënt meer keuzevrijheid te kunnen bieden.[988] Deze evolutie kan ook gekaderd worden in de eerder geschetste trend van de terugtred van de overheid en de wijzigende rol naar ondersteuner in plaats van uitvoerder.[989] Het moet echter duidelijk zijn dat de woonbehoeftige in het kader van het grondrecht op wonen wel degelijk een rechthebbende is: hij is schuldeiser van dit grondrecht ten aanzien van de verantwoordelijke overheid.

412. Dat maakt van de erkende sociale verhuurders hybride instanties: enerzijds worden ze aangemoedigd om volgens marktprincipes te werken, maar tegelijk hebben ze een sociaal doel, waarbij de gerealiseerde winst opnieuw in hun doel wordt geïnvesteerd in plaats van uitgekeerd aan de vennoten.[990] Het zijn sociale ondernemingen die behoren tot de 'derde sector', die bestaan naast de overheid en de markt. Zij doen dus aan dienstverlening en verzorgen diensten, maar behoren niet tot de markt of tot de overheid. Ze behoren evenmin tot de informele sector (zoals families of beroepsgroepen).

Daarbij zijn ze actief op een quasi-markt: quasi-markten worden gecreëerd door de overheid om taken van algemeen belang uit te voeren die niet worden toegewezen volgens prijs en effectieve vraag.[991] Overheden gebruiken het concept van de quasi-markt om de performantie van sociale verhuurders te verbeteren door een aantal marktmechanismen op hen van toepassing te maken.

De vraag is echter of sociale verhuurders effectief optreden op een (quasi-)markt en zich in een concurrentiepositie bevinden tegenover elkaar. Op een 'echte' markt kan concurrentie marktdeelnemers stimuleren om efficiënter te handelen en betere dienstverlening aan te bieden, *in casu* aan hun (kandidaat-)huurders. Werkt dit ook op de 'markt' van de sociale verhuur? Vooral geografische aspecten zijn daarbij heel belangrijk: indien meerdere sociale verhuurders actief zijn in dezelfde gemeente of regio is er concurrentie tussen hen en kunnen 'klanten' (huurders en kandidaat-huurders) in theorie kiezen.[992] In de praktijk is het aanbod echter beperkt en is niet gegarandeerd dat slecht werkende sociale verhuurders of klantonvriendelijke sociale verhuurders minder 'klanten' zullen hebben. Daarom is het niet aangewezen om te streven naar concurrentie tussen verschillende sociale verhuurders in hetzelfde werkgebied. Bovendien zal het voor de

[988] De meer consumentgerichte aanpak komt ook tot uiting bij de wijze waarop sociale huurwoningen toegewezen worden.
[989] V. SALA PALA, "La politique du logement social au risque du client? Attribution de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne", *Politiques et management public* 2006, afl. 3, 78-80.
[990] D. CZISCHKE, V. GRUIS en D. MULLINS, "Conceptualising social enterprise in housing organisations", *Housing Studies* 2012, 420.
[991] M. ELSINGA, M. HAFFNER, H. VAN DER HEIJDEN en M. OXLEY, "How can competition in social rental housing in England en the Netherlands be measured?", *European Journal of Housing Policy* 2009, 155.
[992] M. ELSINGA, M. HAFFNER, H. VAN DER HEIJDEN en M. OXLEY, "How can competition in social rental housing in England en the Netherlands be measured?", *European Journal of Housing Policy* 2009, 157.

(kandidaat-)huurder duidelijker zijn met niet-overlappende werkgebieden. De performantie van sociale verhuurders moet daarom op een andere manier aangemoedigd worden.

Ook een ander element van marktwerking, m.n. de prijszetting, functioneert niet bij sociale verhuur. Sociale verhuurders kunnen geen hogere prijs voor hun product vragen bij succes (zoals in een normale marktpositie), dus moeten 'beloningen' voor goed gedrag op een andere manier uitgewerkt worden, bv. positieve beoordelingen door de toezichthoudende overheid.[993] Zo worden in heel wat landen controlerapporten publiek gemaakt op de website van de toezichthouder.[994] In het Vlaamse Gewest worden de visitatierapporten van de Visitatieraad SHM's openbaar gemaakt[995] en sociale huisvestingsmaatschappijen met positieve beoordelingen pakken daar graag mee uit.

Tot slot kan gesteld worden dat de ultieme sanctie voor slecht beheer – zijnde faillissement – niet bestaat bij sociale verhuurders. Indien er een risico voor een faillissement zou ontstaan, moet de toezichthouder tijdig bijsturen. Bij een intrekking van de erkenning, zal de regelgeving bepalen dat de woningen worden overgedragen aan andere sociale verhuurders, zodat deze woningen niet verloren gaan voor het sociaal doel. Ook in geval van vrijwillige stopzetting van de activiteiten als sociale verhuurder, dient de regelgeving te verzekeren dat de sociale huurwoningen behouden blijven binnen de sociale huursector.

3.2.3. Ondersteuning door de overheid

413. In ruil voor de uitvoering van de opdracht van algemeen belang ondersteunen de overheden de erkende sociale verhuurders. Daarbij gaat het over subsidies of premies die aan de sociale verhuurders worden toegekend, over goedkope vormen van financiering en/of fiscaal gunstige behandeling van sociale verhuurders.[996]

414. Opnieuw zonder hier diep op in te kunnen gaan, geef ik enkele voorbeelden.

In Nederland worden woningcorporaties ondersteund op vier manieren. (i) Woningcorporaties kunnen leningen aangaan die gewaarborgd worden door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw, dat op zijn beurt gewaarborgd is door de Nederlandse Staat. Hierdoor zijn de intrestvoeten lager. (ii) Woningcorporaties in financiële moeilijkheden krijgen steun van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw.[997] (iii) Gemeenten verkopen aan woningcorporaties aan niet-marktconforme prijzen.

---

[993] M. ELSINGA, M. HAFFNER, H. VAN DER HEIJDEN en M. OXLEY, "How can competition in social rental housing in England en the Netherlands be measured?", *European Journal of Housing Policy* 2009, 157 en 168.

[994] Zie voor Nederland: www.ilent.nl/onderwerpen/autoriteitwoningcorporaties/corporaties/. Zie voor Frankrijk: www.ancols.fr/controle.

[995] http://rapporten.visitatieraad.be/nl.

[996] Zie ook het overzicht bij A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 29.

[997] De steun aan woningcorporaties in financiële moeilijkheden werd aanvankelijk verstrekt door het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting. Dit fonds is evenwel opgegaan in de toezichthoudende overheid (Autoriteit Woningcorporaties), waarna deze taak werd opgedragen aan het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (www.wsw.nl/over-wsw/sanering/).

(iv) Woningcorporaties kunnen leningen aangaan bij de Bank Nederlandse Gemeenten onder garantie van de Nederlandse overheden.[998]

Frankrijk kent vooral goedkope vormen van financiering voor de HLM-sector. Via het *Fonds d'Epargne* wordt spaargeld van de Franse huishoudens via de overheid uitgeleend aan instellingen die sociale huurwoningen willen bouwen. Deze spaarrekeningen zijn fiscaal vrijgesteld of krijgen een fiscaal gunstige behandeling. De meest bekende is de Livret A-rekening. De sociale verhuurders die geld ontlenen, betalen een intrestvoet die iets hoger ligt dan de intrest die wordt toegekend aan de spaarders. Dit systeem beperkt de financiële middelen die de Franse Staat in de sociale huisvesting moet investeren, maar verplicht haar een goed evenwicht te vinden tussen een interessante intrestvoet voor de spaarders en een betaalbare intrestvoet voor de sociale verhuurders. De terugbetaling door het *Fonds d'Epargne* wordt gegarandeerd door de gemeenten en het garantiefonds voor de sociale huursector (*Caisse de Garantie du Logement Locatif Social*)[999]*.* Concreet zijn er 4 leningstelsels die kunnen worden gebruikt voor de bouw, verwerving of renovatie van sociale huurwoningen. Daarnaast is er ook de financiering van de sociale woningbouw via de *Action Logement*, een belasting voor private ondernemers met 19 werknemers op basis waarvan sociale huurwoningen voor de werkende klasse worden gebouwd.[1000]

Ook in Duitsland verloopt de financiële ondersteuning voor sociale verhuurders via het verstrekken van leningen. Tot voor de bevoegdheidsoverdracht van huisvesting naar de *Länder* kon elke eigenaar goedkope financiering aanvragen op basis van het *Wohnraumförderungsgesetz.* In ruil daarvoor moest de eigenaar gedurende een bepaalde periode bepaalde beperkingen aan de verhuring tolereren (nl. een beperkte huurprijs en toelatingsvoorwaarden voor huurders). Binnen het *Wohnraumförderungsgesetz* bestonden verschillende subsidiestelsels, waarbij de mate van financiële ondersteuning verschilde en samenhing met de door de ontlener aan te gane tegenprestatie.[1001] Na de regionalisering op 1 september 2006 bepaalt elke deelstaat of zij het regime van het *Wohnraumförderungsgesetz* verder zet, wijzigt of opheft. Zoals gezegd werd in een aantal deelstaten de financiering – en daarmee de bouw van sociale huurwoningen – volledig afgebouwd.[1002]

415. Voor zover sociale huisvesting wordt ondersteund door de publieke overheden, vallen deze ondersteuningsmechanismen, met uitzondering van rechtstreekse steun aan de woonbehoeftigen, onder de Europese regels inzake concurrentie en interne markt.[1003]

3.2.4. TOEZICHT DOOR DE OVERHEID

[998] H. PRIEMUS, "Social housing and illegal state aid: the agreement between European Commission and Dutch Government"*, International Journal of Housing Policy* 2011, 91.
[999] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, nr. 23.
[1000] Voor de verschillende leningstelsels en de *Action Logement*, zie *supra*, deel 3, hoofstuk 1, 3.4.
[1001] V. DORN, "Changes in the social rented sector in Germany", *Housing Studies* 1997, 466 en J. KIRCHNER, "The declining social rental sector in Germany", *European Journal of Housing Policy* 2007, 89 e.v.
[1002] Zie *supra*, deel 3, hoofstuk 1, 3.5.
[1003] G. VAN BORTEL, "Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 241-256.

416. In een systeem waarin de centrale overheid een aantal taken van algemeen belang overdraagt aan private instellingen, zal zij steeds een vorm van controle moeten inbouwen. Het grondrecht op wonen vereist immers dat wordt nagegaan of de erkende private instanties de hun opgedragen verplichtingen nakomen (verplichting tot beschermen uit de drievoudige typologie).[1004] Zoals gezegd gebeurt een preventieve controle via de erkenning van de private instantie, maar gebeurt de controle achteraf via toezicht. Dat toezicht kan dan permanent zijn of periodiek, bv. naar aanleiding van de beslissing over verlenging van de erkenning.

417. Nog voor het toezicht op sociale verhuurders van start gaat, moeten kwalitatieve vereisten aan het optreden van sociale verhuurders gesteld worden. Hoger verwees ik al naar de beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast zijn er nog twee bestuurlijke instrumenten die als doel hebben preventief rechtsbescherming te bieden tegen een optreden van de overheid: enerzijds de verplichting beslissingen te motiveren en anderzijds de openbaarheid van bestuur. Het is dan ook de vraag in hoeverre deze instrumenten van toepassing zijn op sociale verhuurders, aangezien zij niet tot de overheid *sensu stricto* behoren.

De verplichting om beslissingen te motiveren is een zeer belangrijk element in de bescherming van de huurder en kandidaat-huurder. Zo bevat in Frankrijk circulaire nr. 80-14 van 30 januari 1980 een overzicht van beslissingen van sociale verhuurders die gemotiveerd moeten worden.[1005] Wat betreft het Brusselse Gewest wordt de formele motiveringsplicht geregeld door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.[1006] Het toepassingebied van de wet *ratione personae* is beperkt tot administratieve overheden als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.[1007] Aangezien het Hof van Cassatie oordeelde dat sociale huisvestingsmaatschappijen niet als administratieve overheid kunnen worden beschouwd[1008], zijn zij bijgevolg niet onderworpen aan de verplichte materiële motiveringsplicht.[1009] Wel geldt de verplichting beslissingen te motiveren ook als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, waardoor sociale verhuurders toch hun beslissingen in voldoende mate zullen moeten motiveren.[1010]

Daarnaast is ook de openbaarheid van bestuur een belangrijke waarborg. Privé-instanties die een opdracht van algemeen belang vervullen, zijn in Frankrijk onderworpen aan de openbaarheidsverplichtingen (*in casu* ging het over een *société anonyme coopérative d'habitations*

[1004] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.1.
[1005] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 171.
[1006] *BS* 12 september 1991.
[1007] Artikel 1 wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, *BS* 12 september 1991.
[1008] Cass. 10 juni 2005, C.04.0278.N, *Arr.Cass.* 2005, 1276 met conclusie G. BRESSELEERS, *CDPK* 2006, 420 met noot V. VERDEYEN, *Pas.* 2005, 1273 met conclusie G. BRESSELEERS en *TBP* 2006, 556.
[1009] P. COENRAETS, "Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives?" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 124.
[1010] Merk op dat aan de Waalse SHM een publiekrechtelijk statuut wordt toebedeeld (zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 2) De burgerlijke rechtbank te Luik plaatste op die basis een SHM onder het toepassingsgebied van de wet van 29 juli 1991 (Rb. Luik, 15 december 2015, *JLMB* 2016, 1813).

à loyer modéré).[1011] In het Brusselse en Waalse Gewest daarentegen wordt het toepassingsgebied van regelgeving inzake openbaarheid van bestuur opgehangen aan het begrip administratieve overheid, zoals omschreven in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Aangezien het Hof van Cassatie oordeelde dat sociale huisvestingsmaatschappijen niet als administratieve overheid kunnen worden beschouwd, zijn zij bijgevolg niet onderworpen aan de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur.[1012] Dit valt m.i. te betreuren.

418. Wat betreft het toezicht vervult in de eerste plaats de sociale verhuurder zelf een belangrijke rol. Enerzijds dient voldoende intern toezicht georganiseerd te worden. Gelet op de specifieke opdracht van algemeen belang dient het intern toezicht zich niet enkel te richten naar het belang van de organisatie, maar is het intern toezicht ook verantwoordelijk voor een bredere afweging van het publiek belang.[1013] Anderzijds dient de mogelijkheid te worden voorzien dat (kandidaat-)huurders met klachten in eerste instantie bij de verhuurder zelf terecht kunnen, zodat aan de verhuurder de mogelijkheid wordt geboden eventuele fouten zelf recht te zetten.

419. Daarnaast kan ook zelfregulering vanuit de sector van de sociale verhuurders een vorm van toezicht inhouden. Zelfregulering vereist een sterke koepelorganisatie die voldoende sturend kan optreden[1014] en die ook een bindende bevoegdheid ten aanzien van haar leden heeft. Zelfregulering louter op basis van vrijwilligheid en vertrouwen is te vrijblijvend.[1015] Daarnaast is een goede afstemming tussen de zelfregulering vanuit de sector en het overheidstoezicht belangrijk, waarbij het toezicht voornamelijk de zelfregulering superviseert en waar nodig bijstuurt.

420. In beperkte mate kan ook toezicht worden uitgeoefend door de samenleving of het middenveld. Dit kan onder meer worden aangemoedigd door steun te verlenen aan organisaties die opkomen voor de belangen van de meest woonbehoeftigen.[1016]

Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar een uitspraak van de Nederlandse Raad van State, waarin de Raad oordeelde dat een huurdersvereniging er belang bij heeft om een bouwvergunning te betwisten waarbij negen sociale huurwoningen worden vervangen door zes geliberaliseerde woningen, aangezien daardoor de voorraad goedkope huurwoningen in haar werkgebied afneemt.[1017]

421. Tot slot is er het toezicht vanuit de overheid (publiek toezicht). Belangrijk is dat dit toezicht niet alleen een toezichtstaak heeft op het vlak van de financiële gezondheid van de sociale

---

[1011] Conseil d'État (FR.) 31 juli 1992, nr. 102.487, www.legifrance.gouv.fr en E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 172.
[1012] P. COENRAETS, "Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives?" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 122.
[1013] Woningcorporaties vergeleken met onderwijs en zorg (*Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 9, 51)
[1014] *Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 9, 60: "*de brancheorganisaties zijn nog steeds een belangrijke factor in het verder verbeteren en professionaliseren van de governance in hun sector. Zelfregulering blijft daarbij belangrijk. Maar tegelijkertijd schort het nog aan doorzettingsmacht (en wil) van de brancheorganisaties om stevig door te pakken.*"
[1015] Parlementaire enquête woningcorporaties, *Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 4, 19 en 22-24.
[1016] Zie ook *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, 2.6.
[1017] RvS (NL) 28 januari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH1141, www.rechtspraak.nl.

verhuurder en op de *governance*. Het toezicht moet eveneens betrekking hebben op de concrete uitvoering van de opdracht van algemeen belang door de sociale verhuurder, bv. op het vlak van de toewijzing van de huurwoningen en op het sociale aspect van het wonen. Het behoort tot de kerntaak van de sociale verhuurder om aandacht te hebben voor dat sociale aspect, zodat het toezicht daar eveneens aandacht voor moet hebben (bv. hoe gaat de sociale verhuurder op een verantwoorde manier om met huurders die huurachterstal hebben, hoe treedt de verhuurder op bij burenconflicten,…?).

Daarbij kan geopteerd worden voor regelmatige visitaties, waarbij een aantal opdrachten van de sociale verhuurder worden gecontroleerd en waarbij per opdracht of per prestatieveld een bepaalde score wordt gegeven.[1018, 1019] Maar tegelijk dient het toezicht ook voldoende concreet te zijn en te kunnen ingrijpen op concrete handelingen van de sociale verhuurder die het grondrecht op wonen van een (kandidaat-)huurder kunnen beperken of beschadigen of die het algemeen belang kunnen beschadigen. Het gaat dan over het vernietigen van bepaalde beslissingen van de sociale verhuurder, het geven van bepaalde instructies, het aanstellen van een commissaris die kan optreden namens de sociale verhuurder,...

422. In Nederland is het toezicht vanuit de centrale overheid beperkt tot het toezicht op financiële aspecten en op de governance, integriteit en rechtmatigheid van het handelen.[1020] Het toezicht op de governance neemt daarbij een centrale plaats in.[1021] Toezicht op de concrete prestaties wordt niet door de centrale overheid uitgeoefend, maar wordt overgelaten aan de lokale overheden op basis van prestatieafspraken tussen de lokale overheid en de woningcorporatie.[1022] Daarnaast is er ook zelfregulering via de koepelorganisatie Aedes.[1023]

Het toezicht werd ingrijpend hervormd via de Woningwet 2015. Uit de parlementaire onderzoekscommissie woningcorporaties was immers duidelijk naar voor gekomen dat er onvoldoende toezicht was in de corporatiesector. [1024] Daarom werd een Autoriteit Woningcorporaties opgericht die het toezicht overnam van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (financieel toezicht) en van het ministerie (volkshuisvestingstoezicht). Dit laatste gaat over hoe de woningcorporaties met hun taken van algemeen belang omgaan, maar gaat niet

[1018] Zie bijvoorbeeld ook de visitaties voor het universitair onderwijs: www.vlir.be/een-nieuw-systeem-voor-kwaliteitszorg.

[1019] Visitaties hoeven niet altijd uit te gaan van de overheid, maar kunnen ook een vorm van zelfregulering door de sector vormen.

[1020] AUTORITEIT WONINGCORPORATIES, *Contouren van het toezicht door de Autoriteit Woningcorporaties*, Den Haag, Inspectie Leefomgeving en Transport, 2016, 16 e.v.

[1021] www.ilent.nl/actueel/aw-governance-centraal-in-toezicht-op-woningc.aspx.

[1022] M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, "The future of social housing in the Netherlands" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 101.

[1023] M. ELSINGA en F. WASSENBERG, "Social housing in the Netherlands" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 36. Over de governancecode woningcorporaties 2015 zoals uitgewerkt door Aedes en de Vereniging van toezichthouders in woningcorporaties, zie M. VAN DONGEN en J. HOPMANS, "Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting; een gemiste kans?", *TvOB* 2015, 121-122, die betreuren dat de Woningwet 2015 geen sterkere rol voor de governancecode heeft voorzien.

[1024] D. MEIJEREN, "De parlementaire enquête woningcorporaties", *Tijdschrift voor de ondernemingspraktijk* 2014, afl. 8, 41.

over de concrete huurder of kandidaat-huurder. Indien een (kandidaat-)huurder niet akkoord is met een beslissing van zijn sociale verhuurder, moet hij daarvoor de huurcommissie of de kantonrechter vatten. Dat geen toezicht wordt gehouden op de concrete huurdersrelatie lijkt mij niet voldoende vanuit het grondrecht op wonen.

Voor de hervorming door de Woningwet 2015 kon de minister een externe toezichthouder aanduiden, een verbeterplan opleggen of de toelating als woningcorporatie intrekken.[1025] Ook onder het regime van de Woningwet 2015 beschikt de minister over allerlei bevoegdheden en rechten: hij kan een aanwijzing geven aan een woningcorporatie of op zijn verzoek de woningcorporatie door de rechtbank onder bewind laten stellen.[1026]

Tot slot verwijs ik naar de Engelse *Housing Inspectorate* (een onderdeel van de auditcommissie van de overheid), die periodieke inspecties uitvoert om de kwaliteit van de dienstverlening te controleren en de mogelijkheden voor verbetering te onderzoeken. Op basis daarvan wordt een rating gegeven die bepaalt of de sociale verhuurder nog subsidies krijgt van de centrale overheid voor de bouw van nieuwe woningen. Daarnaast verplicht de *Housing Corporation* sociale verhuurders op regelmatige basis bepaalde gegevens over te maken, op basis waarvan rapporten worden opgesteld over de financiële en managementsterkte van de organisatie. Ook dit is bepalend voor het verstrekken van subsidies. Sociale verhuurders kunnen ook onder toezicht van de *Housing Corporation* geplaatst worden.[1027] Deze werkwijze is m.i. echter niet volledig goed te keuren: het afnemen van subsidies of het opleggen van boetes is niet altijd bevorderlijk voor de goede prestaties van de sociale verhuurder, die dan minder middelen heeft om een goed beleid te voeren. Minder subsidies toekennen om nieuwe woningen te bouwen vanuit de gedachte dat de subsidies dan beter kunnen worden toegekend aan sociale verhuurders die er beter mee omgaan, is niet alleen nadelig voor de betrokken sociale verhuurder, maar ook voor de woningzoekenden in diens werkingsgebied. Het lijkt mij daarom beter om verbetertrajecten te laten opstellen door de in gebreke blijvende sociale verhuurder en die op te volgen. Wanneer dat geen verbetering oplevert, kan de desbetreffende sociale verhuurder onder toezicht geplaatst worden. Remediërende maatregelen zijn in ieder geval te verkiezen boven sanctionerende maatregelen.

3.3. Illustraties

3.3.1. Het Brusselse Gewest

423. Het Brusselse Gewest kent openbare vastgoedmaatschappijen, waarvan hun werking wordt geregeld in de artikelen 54 tot en met 89 van de Brusselse Huisvestingscode. Artikel 54 bepaalt dat zij de rechtsvorm aannemen van een naamloze of een coöperatieve vennootschap en onderworpen zijn aan het Wetboek van Vennootschappen, onder voorbehoud van de bepalingen van de

[1025] M. ELSINGA, M. HAFFNER, H. VAN DER HEIJDEN en M. OXLEY, "How can competition in social rental housing in England en the Netherlands be measured?", *European Journal of Housing Policy* 2009, 170.
[1026] H. KOSTER, "De vernieuwde Woningwet: Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting", *Ondernemingsrecht* 2016, 297.
[1027] M. ELSINGA, M. HAFFNER, H. VAN DER HEIJDEN en M. OXLEY, "How can competition in social rental housing in England en the Netherlands be measured?", *European Journal of Housing Policy* 2009, 169.

Brusselse Huisvestingscode. Ook wordt bepaald dat zij door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij moeten worden erkend. De Brusselse Huisvestingscode doet geen uitspraak over het statuut van de openbare vastgoedmaatschappijen. In drie arresten zegt de Raad van State daarover dat het privaatrechtelijke rechtspersonen zijn, die worden erkend als openbare vastgoedmaatschappij door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij.[1028]

424. Artikel 67 van de Brusselse Huisvestingscode bepaalt uitdrukkelijk dat de openbare vastgoedmaatschappijen opdrachten van openbaredienstverlening ("*missions de service public*") uitvoeren en sluit daarmee aan bij de cassatierechtspraak ter zake.

Naast de evidente opdracht voor openbare vastgoedmaatschappijen om personen die beantwoorden aan de toegangsvoorwaarden tot de sociale huisvesting een woning te verschaffen, bestemd als hoofdverblijfplaats (1°), vermeldt genoemd artikel 67 in 3° uitdrukkelijk dat openbare vastgoedmaatschappijen bevorderen dat rekening wordt gehouden met de sociale moeilijkheden waarmee de huurders kampen, inzonderheid via partnerschap, en een huurbeheer voeren dat rekening houdt met de behoeften van de huurders. Daarmee wordt de opdracht van algemeen belang geconcretiseerd en wordt het rekening houden met de specifieke kenmerken van de doelgroep uitdrukkelijk vermeld.

3.3.2. NEDERLAND

425. In Nederland verloopt het merendeel van de sociale verhuringen via woningcorporaties. Zij leveren een belangrijke bijdrage aan de grondwettelijke volkshuisvestelijke taak van de overheid: het bevorderen van voldoende woongelegenheid.[1029] Woningcorporaties zijn officieel gekend onder de benaming 'toegelaten instellingen volkshuisvesting'. Het zijn private verenigingen of stichtingen die toegelaten (erkend) worden door de minister voor wonen, die deze toelating uiteraard ook terug kan intrekken.[1030] De woningcorporaties worden juridisch vormgegeven volgens de regels van boek 2 van het Nederlandse Burgerlijk Wetboek, dat de basisregels voor rechtspersonen bevat. Daarop worden door de Woningwet 2015 bepaalde uitzonderingen aangebracht. Deze aanpassingen zijn onder meer doorgevoerd omdat woningcorporaties handelen met maatschappelijk bestemd vermogen, waarbij de Rijksoverheid een extra verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van de wijze waarop woningcorporaties omgaan met dat vermogen.[1031] De statuten van een woningcorporatie moeten voorafgaand goedgekeurd worden door de minister en de raad van toezicht.[1032]

426. Woningcorporaties mogen uitsluitend werkzaam zijn op het gebied van de volkshuisvesting, hetgeen negen deelgebieden omvat, en mogen hun financiële middelen uitsluitend in het belang

[1028] RvS 3 maart 2011, nr. 211.775, RvS 14 september 2011, 215.147 en RvS 2 oktober 2012, nr. 220.810.
[1029] Parlementaire enquête woningcorporaties, *Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 4, 12.
[1030] Artikel 19 e.v. Woningwet 2015.
[1031] *Kamerstukken II*, 2010-11, 32.769, nr. 3, p. 25. Zie ook M. VAN DONGEN en J. HOPMANS, "Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting; een gemiste kans?", *TvOB* 2015, 120 en M. VAN OLFFEN en N. VAN DIJK, "Een ingrijpende verbouwing voor woningcorporaties!", *Ondernemingsrecht* 2013, 223.
[1032] Artikel 23 en 26 Woningwet 2015.

van de volkshuisvesting inzetten.[1033] Woningcorporaties mogen geen uitkeringen doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting.[1034] Zij hebben overwegend twee taken: prioritair huisvesting ter beschikking stellen aan een via inkomen afgebakende doelgroep en investeren in woningbouw en (stedelijke) vernieuwing.[1035] Daarnaast stelden woningcorporaties sinds lang ook huisvesting ter beschikking aan middeninkomens. De doelstellingen die men in Nederland aan woningcorporaties stelde, waren daardoor breder dan het realiseren van betaalbare woningen voor mensen die daar niet zeflstandig in kunnen voorzien.[1036] Vóór de economische crisis – wanneer bij de woningcorporaties voldoende financiële middelen aanwezig waren – werd hen gevraagd steeds breder en meer als marktpartijen te investeren. Na de financiële crisis 2007-2009 en de ernstige wantoestanden bij een aantal corporaties werd financiële continuïteit en de terugkeer naar de kerntaken belangrijker geacht. Dit komt ook tot uiting in de Woningwet 2015: de taak van de woningcorporaties werd teruggebracht tot het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijk vastgoed.

427. In oorsprong waren de meeste woningcorporaties ontstaan als verenigingen van burgers met een bestuur bestaande uit vrijwilligers. Daarbij werden de woningcorporaties gestuurd door de leden in de algemene vergadering. In de loop der tijd werden de woningcorporaties echter veel groter en professioneler. Het Besluit Beheer Sociale Huursector van 9 oktober 1992 introduceerde de administratieve zelfstandigheid van de woningcorporaties.[1037] Door de Bruteringsoperatie in 1995 werden de woningcorporaties ook financieel zelfstandig.[1038] Daardoor kwam er een einde aan een periode van strakke sturing door de Nederlandse overheid. Woningcorporaties werden zelfstandige ondernemingen met een maatschappelijke taak. De financiële zelfstandigheid kwam ook duidelijk tot uiting door de oprichting van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).[1039] Het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (vanaf 1 juli 2015 opgegaan in de Autoriteit Woningcorporaties) was een fonds waarin alle woningcorporaties bijdragen moesten storten en waarmee woningcorporaties in moeilijkheden werden ondersteund. Voor de oprichting van het CFV gebeurde de financiële ondersteuning van woningcoporaties in moeilijkheden rechtstreeks door de Nederlandse Staat; sindsdien stond de woningcorporatiesector zelf in voor ondersteuning van de eigen leden. Ook het WSW is een exponent van de financiële onafhankelijkheid van de woningcorporaties. Het WSW waarborgt de

[1033] Artikel 19 en 45 Woningwet 2015.
[1034] Artikel 70 Woningwet 2015.
[1035] P. BOELHOUWER, "Maturation of the Dutch social housing model and perspectives for the future" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 246.
[1036] Woningcorporaties in internationaal perspectief (*Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 9, 69).
[1037] Besluit van 9 oktober 1992, houdende regels betreffende instellingen, werkzaam in het belang van de volkshuisvesting, *Stb.* 1992, 555. Zie ook H. PRIEMUS, "How to abolish social housing? The Dutch case", *International Journal of Urban and Regional Research* 1995, 148.
[1038] De zogenaamde Bruteringsoperatie werd doorgevoerd door de wet van 31 mei 1995 houdende balansverkorting geldelijke steun volkshuisvesting, *Stb.* 1995, 313: de subsidieverplichtingen van het Rijk aan de woningcorporaties werden verrekend met vorderingen van het Rijk op woningcorporaties in verband met door het Rijk verstrekte leningen.
[1039] H. PRIEMUS, "How to abolish social housing? The Dutch case", *International Journal of Urban and Regional Research* 1995, 148.

leningen van woningcorporaties op de financiële markten. In eerste instantie staan de woningcorporaties borg voor elkaar, vervolgens vormt het gezamenlijke vermogen van het WSW een waarborg en slechts als laatste staan de gemeenten en de Nederlandse Staat borg. Ook hier komt de Nederlandse overheid dus in eerste instantie niet tussen en worden eventuele moeilijkheden binnen de corporatiesector zelf aangepakt.[1040] Nederlanse woningcorporaties waren daardoor financieel onafhankelijke organisaties met een hybride positie: enerzijds voerden zij publieke taken uit en anderzijds waren zij toch marktgestuurd. Ze voorzagen zowel in huisvesting voor lage inkomens als voor middeninkomens.[1041]

De verschillende maatregelen uit de jaren '90 van de 20ste eeuw hadden voor een zeer zelfstandige corporatiesector gezorgd, waarop de centrale overheid weinig grip had.[1042] Woningcorporaties werden verondersteld zelfstandig op te treden, en bovendien moest dat markt-georiënteerd zijn. Dat leidde er PRIEMUS toe in 1995 te wijzen op het risico dat woningcorporaties zich meer en meer als commerciële verhuurders gingen gedragen, waarbij zij woningen zouden verkopen, zich zouden gaan bezig houden met commercieel vastgoed en zich op steeds verregaandere wijze zouden wagen op de financiële markten. Hij beklemtoonde ook de sociale opdracht van woningcorporaties bij de verhuur van sociale huurwoningen en stipte aan dat hun opdracht niet louter economisch was.[1043] Inmiddels bleek dat deze vrees niet ongegrond was, gelet op een aantal schandalen die nadien zijn opgedoken in de corporatiesector, met een uitgebreid parlementair onderzoek tot gevolg.[1044] Hieruit blijkt dus duidelijk dat de overheid voldoende toezicht moet houden op private instanties die een opdracht van algemeen belang uitoefenen, aangezien een openbare dienst wordt vervuld en er met maatschappelijk kapitaal wordt gewerkt.

428. Een ander discussiepunt dat door de verzelfstandiging was ontstaan had betrekking op de vraag naar maatschappelijke inbedding van de woningcorporaties. Wie 'bezit' de woningcorporatie? Op welke wijze bewaakt een woningcorporatie haar publieke en maatschappelijke doelstellingen? Wie zijn de belanghebbenden van de woningcorporatie en hoe wordt tegenover deze belanghebbenden verantwoording afgelegd? De parlementaire onderzoekscommissie stelde op dat vlak vast dat de democratische legitimering ontbrak bij de activiteiten die woningcorporaties ontplooiden, bij gebreke aan directe betrokkenheid van democratisch gekozen vertegenwoordigers of organen. Corporaties hadden een grote beleidsvrijheid, niet alleen op het terrein van de interne bedrijfsvoering, maar ook op gebieden die

[1040] Zie ook P. BOELHOUWER, "Maturation of the Dutch social housing model and perspectives for the future" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 249 e.v.

[1041] H. PRIEMUS, "Social housing as a transitional tenure? Reflections on the Netherlands' new housing memorandum 2000-2010", *Housing Studies* 2001, 245.

[1042] H. PRIEMUS, "How to abolish social housing? The Dutch case", *International Journal of Urban and Regional Research* 1995, 154.

[1043] H. PRIEMUS, "How to abolish social housing? The Dutch case", *International Journal of Urban and Regional Research* 1995, 155.

[1044] D. MEIJEREN, "De parlementaire enquête woningcorporaties", *Tijdschrift voor de ondernemingspraktijk* 2014, afl. 8, 39-44.

de huurders rechtstreeks raakten (huurbeleid, doelgroepenbeleid, inkomensbeleid, wachtlijstbeleid).[1045]

Veel van deze vragen hangen samen met de wijze van interne organisatie van de woningcorporatie. Zoals gezegd werden woningcorporaties als vereniging aanvankelijk gestuurd door de leden via de algemene vergadering. Nu zijn het overwegend stichtingen. Bij deze omvorming is enkel de raad van bestuur en de raad van toezicht overgebleven en de algemene ledenvergadering als 'derde macht' verdwenen. Daardoor zijn er ook geen eigenaren meer tegenover wie de raad van toezicht verantwoording zou moeten afleggen.[1046] Er is in een stichting geen duidelijke tegenhanger van de aandeelhouders en de aandeelhoudersvergadering als *countervailing power*. De parlementaire onderzoekscommisie stelde in haar aanbevelingen voor om de democratische legitimiteit te vergroten door de gemeenten meer invloed te geven en de positie van de huurders te versterken.[1047] De Woningwet 2015 heeft dit proberen verhelpen door de raad van toezicht te versterken, maar in de rechtsleer wordt standpunt ingenomen dat dit niet voldoende gelukt is.[1048] Er werd een recht van enquête aan de huurdersorganisaties toegekend om mee sturing te geven aan het beleid van de woningcorporatie en huurdersorganisaties of huurders hebben het recht een bindende voordracht te doen voor één of meerdere commissarissen in de raad van toezicht (afhankelijk van de grootte van de raad van toezicht).[1049] Daarbij kan de vraag worden gesteld of alle huurdersorganisaties in staat zullen zijn om deze bevoegdheden uit te oefenen, zeker bij de huurdersorganisaties die op vrijwilligers draaien.[1050] Tegelijk komen de woningcorporaties sterker onder de aansturing van de gemeenten doordat tussen de woningcorporatie en de gemeente prestatieafspraken moeten worden vastgelegd.[1051] De gemeente heeft in tegenstelling tot de woningcorporatie wel democratische legitimiteit.

429. In de Nederlandse rechtspraak werd de bijzondere verantwoordelijkheid van woningcorporaties en de daarmee samenhangende verplichtingen meermaals erkend. Zo oordeelde het Gerechtshof te Arnhem dat de maatschappelijke verantwoordelijkheid die een woningbouwvereniging heeft, extra zorgvuldigheid en daardoor beperkingen met zich brengt, waardoor er zich gevallen kunnen voordoen waarin de weigering aan een woningzoekende een woning te verschaffen onrechtmatig is. Van geval tot geval zullen de belangen van de betrokkenen dienen te worden afgewogen.[1052] Het Gerechtshof te 's Gravenhage betrok in zijn overwegingen dat de woningbouwvereniging geen commerciële verhuurder is, maar als sociale

[1045][1045] Parlementaire enquête woningcorporaties, *Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 4, 15.
[1046] WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID, *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, Amsterdam, Amsterdam University Press, 2013, www.wrr.nl, 128.
[1047] Parlementaire enquête woningcorporaties, *Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 4, 182-185.
[1048] M. VAN DONGEN en J. HOPMANS, "Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting; een gemiste kans?", *TvOB* 2015, 126.
[1049] Respectievelijk artikel 39 en 30, lid 9, Woningwet 2015.
[1050] H. WEEVERS, "Omgaan met de nieuwe inspraakrol", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2016, afl. 3, 45, die stelt dat volwaardig meepraten voor de meeste huurdersorganisaties nog hoog gegrepen is. Zie ook R. MULLER, "Legitieme keuzes?" in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 10.
[1051] Hoofdstuk V, afdeling 1 – Relatie met de gemeente, Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015.
[1052] Hof Arnhem, 11 februari 1985, *NJ* 1986, 1725, nr. 446.

woningbouwcoöperatie de belangen van de minst draagkrachtige woningzoekenden dient te behartigen en daarvoor ook aanmerkelijke financiële steun van de overheid ontvangt. Op basis van de regelgeving dienen toegelaten instellingen hun woningen mede te verhuren aan personen, die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende woonruimte.[1053]

Recenter rees discussie over de vraag of woningcorporaties konden worden beschouwd als 'Algemeen Nut Beogende Instellingen' (ANBI) in het kader van het fiscaal recht. In eerste aanleg werd de fiscaal gunstige ANBI-status nog ontzegd aan woningcorporaties.[1054] In beroep werden woningcorporaties daarentegen wel erkend als ANBI: als toegelaten instellingen op basis van de Woningwet zijn woningcorporaties gehouden het algemeen volkshuisvestingsbelang te dienen. Hun werkzaamheden zijn daar ook rechtstreeks op gericht. Dat een woningcorporatie door het sluiten van een huurovereenkomst ook het particulier belang van een huurder dient, verhindert niet dat het algemeen belang door de werkzaamheden in ten minste gelijke mate wordt gediend als het particulier belang.[1055] De Hoge Raad bevestigde deze zienswijze in een uitspraak van 13 januari 2012: "*Van een vereniging of stichting die op de voet van artikel 70, lid 1, van de* [toenmalige] *Woningwet is toegelaten als instelling die uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam is, mag in het algemeen worden aangenomen dat haar werkzaamheden met deze toelating in overeenstemming zijn. Dergelijke werkzaamheden, zoals nader uitgewerkt en genormeerd in het* [toenmalige] *Besluit Beheer Sociale Huursector, zijn rechtstreeks gericht op het dienen van het algemene belang van voldoende en goede woongelegenheid in de sociale-huursector."* [1056] De advocaat-generaal bij de Hoge Raad had een met het arrest eensluidende conclusie gegeven. Uit o.m. het wettelijk kader leidde hij af dat woningcorporaties het algemeen volkshuisvestingsbelang dienen. Het dienen van het algemeen belang zal in het algemeen samengaan met het dienen van een bepaalde collectiviteit van particuliere belangen. Artikel 70 van de (voormalige) Woningwet bepaalt dat woningcorporaties verenigingen of stichtingen zijn die uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de volkshuisvesting en die bij koninklijk besluit zijn toegelaten tot die status. Zij stellen zich tot doel uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en beogen niet uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting. Uit de motivering van de advocaat-generaal kan afgeleid worden dat de erkenning als toegelaten instelling niet zozeer het belang van de instelling dient, maar even zeer of zelfs meer het algemeen belang, m.n. het volkshuisvestingsbelang. De erkenning als toegelaten instelling brengt immers toezicht met zich, waardoor de verantwoordelijke overheid er op kan toezien dat de woningcorporatie het volkshuisvestingsbelang blijft behartigen.

430. Ook in de rechtspraak van het Hof van Justitie werd erkend dat aan woningcorporaties beperkingen kunnen worden opgelegd omwille van het algemeen belang. In een arrest van 1 oktober 2009 aanvaardde het Hof van Justitie dat het belang van het volkshuisvestingsbeleid een

[1053] Hof 's-Gravenhage, 28 maart 1985, *NJ* 1986, 1105, nr. 282.
[1054] Rb. 's-Gravenhage, 9 maart 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BL8818, www.rechtspraak.nl en Rb. 's-Gravenhage, 12 maart 2010, ECLI:NL:RBSGR:2010:BM6113, www.rechtspraak.nl.
[1055] Hof 's-Gravenhage, 20 september 2011, ECLI:NL:GHSGR:2011:BU4672, www.rechtspraak.nl.
[1056] Hoge Raad, 13 januari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BQ0525, www.rechtspraak.nl.

'dwingende reden van algemeen belang' kan vormen, hetgeen in principe beperkingen op de vrijheid van de woningcorporatie kan rechtvaardigen. In het concrete geval werd de beperking evenwel onverenigbaar met het EU-recht bevonden omdat het regelgevend kader waarbinnen de vrijheid van de woningcorporatie werd beperkt niet gebaseerd was op objectieve criteria die vooraf kenbaar en niet discriminerend zijn, maar afhing van de discretionaire bevoegdheid van de minister voor wonen.[1057]

431. Het is niet mogelijk voor een woningcorporatie om uit het stelsel te stappen: de in de toenmalige Woningwet neergelegde intrekkingsgronden hebben volgens de Nederlandse Raad van State een limitatief karakter.[1058] Nu een op vrijwillige basis tot intrekking van de toelating strekkend verzoek van een toegelaten instelling niet als intrekkingsgrond is vermeld, is het niet mogelijk om de toelating op die grond in te trekken. Bovendien vereist artikel 70b, tweede lid, van de toenmalige Woningwet dat nadat een besluit tot intrekking van de toelating onherroepelijk is geworden, de betrokken instelling op vordering van de minister door de rechtbank wordt ontbonden. Dit houdt een inmenging in op het eigendomsrecht van de woningcorporaties, maar deze inmenging is bij wet voorzien en kadert in het algemeen belang van de volkshuisvesting, aangezien het volkshuisvestingsbelang vereist dat voldoende betaalbare woonruimte beschikbaar is en in dat verband is van belang dat de woningvoorraad van de toegelaten instellingen behouden blijft voor sociale huisvestingsdoeleinden. Er bestaat dus volgens de Nederlandse Raad van State een redelijk evenwicht tussen het met de onmogelijkheid van uittreding gediende volkshuisvestingsbelang en de nadelige gevolgen daarvan voor de woningcorporaties. Het is wel mogelijk dat een toegelaten instelling wordt ontbonden. Daarop volgt evenwel verplicht de vereffening, die er toe moet leiden dat het vermogen uitsluitend bestemd blijft voor het behartigen van het belang van de volkshuisvesting (artikel 20, vijfde lid, Woningwet 2015).[1059]

Opnieuw vloeit uit de rechtspraak duidelijk voort dat de erkenning als toegelaten instelling niet enkel in het voordeel van de woningcorporatie is (zij kan daardoor een beroep doen op verschillende ondersteuningsmaatregelen), maar ook en vooral in het voordeel van het algemeen belang, namelijk het belang van de volkshuisvesting. Een woningcorporatie die maatschappelijk relevant patrimonium bezit, kan dus niet vrijwillig uit het stelsel stappen, aangezien dat patrimonium dan verloren zou gaan voor de volkshuisvesting (het toezicht op de woningcorporatie zal dan immers wegvallen). Bij de ontbinding met daarop volgende vereffening wordt het patrimonium overgedragen aan een andere instelling die het volkshuisvestingsbelang verder behartigt (en waarop de overheid toezicht kan houden).

3.3.3. FRANKRIJK

[1057] HvJ 1 oktober 2009, nr. C-567/07, Minister van Wonen, Wijken en Integratie t/ Woningstichting Sint Servatius, http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62007CJ0567&lang1=nl&type=NOT&ancre , *RW* 2010-11, 1107, *SEW* 2010, 322.

[1058] RvS (NL), 27 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1837, www.rechtspraak.nl, *AB* 2011/13, met noot R. ORTLEP. Dit is een beslissing in beroep tegen Rb. Zwolle-Lelystad, 22 januari 2010, ECLI:NL:RBZLY:2010:BL0237, www.rechtspraak.nl.

[1059] H. KOSTER, "De vernieuwde Woningwet: Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting", *Ondernemingsrecht* 2016, 291.

432. Frankrijk kent naast de publiekrechtelijke *Offices public de l'habitat* ook privaatrechtelijke instanties (*sociétés anonymes d'HLM*, *fondations d'HLM*, *sociétés anonymes coopératives de production* en *sociétés anonymes coopératives d'intérêt collectif d'HLM*) die worden ingeschakeld bij het ter beschikking stellen van sociale woningen.[1060] Het gaat over private instellingen met een non-profit doel, dat zich meestal niet beperkt tot sociale huur, maar ook betrekking heeft op bescheiden huur en betaalbare koopwoningen. Hun doel is uitdrukkelijk het nastreven van een opdracht van algemeen belang. Daarvoor oefenen ze een aantal overheidstaken uit.[1061] Deze private instanties moeten worden erkend (*agrément*) door de minister van wonen en hun statuten moeten worden opgesteld volgens type-statuten en nadien goedgekeurd door de prefect.[1062] De prefect voert ook een onderzoek uit naar de moraliteit en de betrouwbaarheid van de bestuurders. Tot slot bevat de *Code de la construction et de l'habitation* ook een aantal dwingende regels over hoe deze private vennootschappen moeten worden vormgegeven: er zijn bepalingen over de vorming van het kapitaal, de overdracht van de aandelen, het uitkeren van dividenden, het nemen van beslissingen door de verschillende organen, onverenigbaarheden voor de bestuurders,…[1063]

3.3.4. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland

433. In het Verenigd Koninkrijk bestaan de *housing associations* als sociale verhuurders naast de gemeenten die onder sociale voorwaarden *council housing* verhuren. De sociale woonorganisaties werden op een bepaald ogenblik de geprefereerde partners van de centrale overheid, ten nadelde van de gemeenten. Zij werden als betere beheerders gezien dan de gemeenten, hoewel dit niet bewezen werd via cijfers. Hun populariteit was echter van korte duur: ook zij krijgen vooral armere huurders te slikken, terwijl hun huurprijzen hoger liggen. Bovendien is hun publieke verantwoordelijkheid lager dan die van de gemeenten.[1064]

Malpass beschrijft uitgebreid de ommezwaai in de Engelse sociale huursector[1065], hetgeen interessant is omdat het de eerder beschreven wijziging in visie over de rol van de overheid op het vlak van huisvesting en de overgang van sociale verhuring door de overheid naar sociale verhuring door non-profit-organisaties duidelijk illustreert. In het midden van de 19de eeuw verzorgden in Engeland private non-profit-organisaties de eerste vormen van sociale huisvesting. Hoewel de lokale overheden ook bevoegd waren om sociale huurwoningen te bouwen deden zij dat niet. Dat veranderde na de Eerste Wereldoorlog wanneer de overheid een massaal bouwprogramma opzette en daarvoor een uitgebreid subsidieprogramma opzette (doelstelling was de bouw van 500.000 woningen in drie jaar). De private instanties werden onvoldoende bekwaam geacht om dat te doen en men vond dat private instanties geen overheidsmiddelen konden besteden. Daarom werd gekeken naar de lokale overheden. Bovendien hadden zij in tegenstelling tot de private instanties

[1060] Artikel L 411-2 CCH.
[1061] E. GUILLET, "Sociétés et fondations d'HLM", *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 219-14, 2014, nr. 4. Zie ook HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2007-162 du 18 juin 2007*, www.defenseurdesdroits.fr.
[1062] Artikel L 422-5 CCH.
[1063] Artikelen L 422-1 tot en met L 422-19 CCH.
[1064] A. MURIE, "The social rented sector, housing and the welfare state in the UK", *Housing Studies* 1997, 452 en 456.
[1065] P. MALPASS, "Path dependence and the measurement of change in housing policy", *Housing Studies* 2011, 312 e.v.

een volledig dekkende geografische spreiding. Hoewel de private instanties nooit volledig werden uitgesloten van het verstrekken van sociale huisvesting was het beleid voornamelijk gericht op de lokale besturen als sociale verhuurders. Aangezien de private instanties slechts een klein aandeel van de sociale huurwoningen beheerden, werd het sociaal huurbeleid vooral op de lokale overheden toegespitst. Aan de overheersende status van de lokale overheden kwam echter een eind vanaf 1980, toen het *Right to Buy* werd uitgebreid en de lokale overheden meer dan een miljoen woningen verloren. Volgens MALPASS was dit echter geen plotse ommezwaai, maar eerder een geleidelijk proces waarbij de beleidsvisie geleidelijk wijzigde in het voordeel van de *Housing Associations* en in het nadeel van de *Council Housing*. De overheidsbesparingen vanaf de jaren '70 hadden de bouw van nieuwe sociale huurwoningen sterk vertraagd, waardoor de voorraad sociale huurwoningen ontoereikend werd en de inkomensgrenzen verlaagd werden om deze af te stemmen op het lagere aanbod. Daardoor ontstond een groep die niet meer terecht kon op de sociale huurmarkt, maar evenmin op de private huurmarkt (wegens te weinig aanbod) of de eigendomsmarkt (wegens te duur). Voor deze doelgroep werkten de *Housing Associations* alternatieven uit via kostenhuurformules en mede-eigendom. Dit werd in 1972 aangevuld met een subsidie voor private instanties (*Housing Association Grant*) op basis waarvan zij volledig in hun werking gesubsidieerd werden. Deze subsidie werd in 1979 alweer afgeschaft, maar ze had de *Housing Associations* de mogelijkheid gegeven hun woningvoorraad uit te breiden en hun werking te professionaliseren. Toen de subsidie werd afgeschaft, gingen de *Housing Associations* dan ook op zoek naar private financieringswijzes. En net dat laatste plaatste hen in een gunstige positie wanneer de centrale overheid vanaf de jaren '80 het beslag op de overheidsfinanciën wou verminderen. De bouw van sociale huurwoningen zou voortaan privaat gefinancierd moeten worden, waardoor de *Housing Associations* voortaan de geprefereerde partner waren, dit gecombineerd met het feit dat de lokale overheden door hun groot patrimonium inmiddels logge, bureaucratische instanties geworden waren en van de kleinere *Housing Associations* een efficiënter en flexibeler bestuur verwacht werd.

Samengevat kan gesteld worden dat de opmars in het Verenigd Koninkrijk van de lokale overheden als sociale verhuurders na de Eerste Wereldoorlog voornamelijk steunde op de toenmalige overtuiging dat met publieke middelen bekostigde dienstverlening binnen de overheid moest blijven, waarbij de lokale overheden democratisch gelegitimeerde instanties waren (te vergelijken met de recente evolutie in Nederland, waar de gemeente meer sturingsmogelijkheden kreeg via prestatieafspraken, aangezien de woningcorporaties onvoldoende democratisch gelegitimeerd werden bevonden). De neergang van de lokale bestuurders en de opmars van de *Housing Associations* als sociale verhuurder is dan weer gesteund op het feit dat de *Housing Associatons* net geen overheden waren, waarbij zij meer marktconform konden optreden (hetgeen tot meer efficiëntie zou moeten leiden – een grotere efficiëntie kreeg voorrang op democratische legitimiteit), met private financiën werkten en via regulering beter gestuurd konden worden dan de lokale overheden. De overstap in het Verenigd Koninkrijk van lokale overheden naar private

instanties als sociale verhuurders hangt dus sterk samen met de verschuivingen in de verzorgingsstaat (de overheid verschuift van *provider* naar *enabler*).[1066]

434. In Ierland tot slot werden – analoog aan het Verenigd Koninkrijk - non-profit organisaties geïntroduceerd als sociale verhuurders naast de lokale besturen. Aanvankelijk stonden zij enkel in voor de huisvesting van woonbehoeftigen met specifieke behoeften; nadien werd hun doelpubliek echter algemeen.[1067]

4. Door de overheid opgerichte of erkende non-profit-organisaties als intermediair

4.1. Algemeen

435. Naast het oprichten of erkennen van non-profit-organisaties die eigen woningen verhuren, wordt bij het aanbieden van sociale huurwoningen ook meer en meer een beroep gedaan op organisaties die woningen huren op de private markt om deze vervolgens ter beschikking te stellen van de doelgroep van het sociaal huurstelsel. Deze organisaties spelen een belangrijke bemiddelingsrol tussen eigenaars en woonbehoeftigen met een beperkt inkomen: zij brengen private huurwoningen op de sociale huurmarkt om door te verhuren aan woonbehoeftigen. In ruil garandeert de organisatie de stipte betaling van de (verminderde) huur en het uitvoeren van de huurherstellingen en het onderhoud van de woning.[1068]

436. Een groot deel van wat in het vorige punt werd gezegd voor organisaties die in opdracht van de overheid eigen woningen verhuren, zal ook van toepassing zijn op organisaties die in opdracht van de overheid woningen inhuren en vervolgens ter beschikking stellen aan woonbehoeftigen. Ik beperk me hier dan ook tot een aantal specifieke aspecten van dit type sociale verhuurders.

437. Sociale verhuurkantoren voorzien kwaliteitsvolle en betaalbare woningen voor kwetsbare huishoudens door een deel van de private huurmarkt te socialiseren. Dit betekent dat zij deze woningen sociaal verhuren in plaats van via marktwerking.[1069] Daarmee worden verschillende doelen tegelijk nagestreefd: het uitbreiden van de sociale huurmarkt (zeker in landen met een kleine sociale huurmarkt is dit een belangrijk element); de toegang tot huisvesting vergemakkelijken voor zwakke huishoudens (door verlaagde huurprijzen en een objectieve toewijzing die discriminatie uitsluit) en uithuiszettingen vermijden (door woonbegeleiding aan te bieden aan de huurders zodat ze hun huurdersverplichtingen nakomen en niet uitgezet worden).

[1066] Zie ook M. ELSINGA, M. STEPHENS en T. KNORR-SIEDOW, "The privatisation of social housing: three different pathways" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 393: er vonden grootschalige overdrachten plaats van woningen van gemeenten naar non-profit *housing accociations* (meestal de oude gemeentelijke huisvestingsdepartementen in een andere juridische status). Deze overdrachten werden geïnspireerd door de regels inzake begroting e.d. en het gewijzigde beleid waarbij de overheid (en lokale besturen) eerder een sturende dan een uitvoerende rol moet spelen. Tussen 1988 en 2010 werden 1.200.000 woningen overgedragen naar *housing accociations*.

[1067] M. NORRIS en T. FAHEY, "From asset based welfare to welfare housing? The changing function of social housing in Ireland", *Housing Studies* 2011, 467.

[1068] N. BERNARD, "Agences immobilières sociales et règles régionales de salubrité: une mise au point bienvenue" (noot onder Rb. Brussel 24 november 2014), *JLMB* 2016, 318.

[1069] P. DE DECKER, "On the genesis of social rental agencies in Belgium", *Urban Studies* 2002, 299.

Bijkomend wordt gewezen op het feit dat de techniek van de SVK's toelaat sociaal woonaanbod te creëren dat vlot opgenomen kan worden in het stedelijk weefsel, waardoor het risico op segregatie of concentratie van zwakkere huishoudens daalt.[1070] Om SVK's toe te laten ook in meer begoede wijken woningen in te huren, voorziet het Brusselse Gewest bijvoorbeeld in een verhoging van de maximale huur in betere wijken.[1071] Tot slot vervullen SVK's een complementaire rol ten aanzien van de welzijnsactoren, doordat ze de welzijnsactoren aanvullen door begeleiding te verzorgen die specifiek verbonden is aan de huisvesting van de betrokkene.[1072]

438. Sociale verhuurkantoren slagen er in om private verhuurders te overtuigen hun woningen via hen te laten verhuren doordat zij een aantal voordelen kunnen bieden aan deze eigenaars, m.n. ontzorging (doordat de volledige huuradministratie en –opvolging wordt overgenomen), zekerheid van betaling van de huurprijs (doordat SVK's garanderen de huurprijs van de woning stipt te betalen, ook bij leegstand of betalingsachterstand door de bewoner) en zekerheid van onderhoud van de huurwoning (doordat SVK's toezien op de onderhoudsverplichting van de bewoner en desnoods zelf de huurherstellingen uitvoeren). Eigenaar-verhuurders kunnen daarnaast door de overheid bijkomend gestimuleerd worden via fiscale voordelen (bv. een verlaging van de onroerende voorheffing, een verlaging van de schenkingsrechten indien de woning nadien voor een bepaalde periode wordt verhuurd aan een SVK) of via premies (bv. een renovatiepremie specifiek voor eigenaars die hun woning verhuren aan een SVK of een renovatiepremie aan SVK's om door hen in huur genomen woningen te renoveren).

439. Om de doelen van de SVK-werking te bereiken, zijn drie elementen van essentieel belang:

- Het verhogen van het aanbod aan sociaal verhuurde wooneenheden op de private huurmarkt.
- Het aanbieden van specifieke huurdersbegeleiding. Dit aspect is essentieel: de actie van het SVK is onvolledig wanneer zij zich beperkt tot het installeren van zwakkere huishoudens in woningen zonder hen op te volgen.[1073]
- Het uitbouwen van de SVK-werking als een geïntegreerd deel van een lokaal netwerk.[1074] Er wordt vertrokken vanuit de idee dat diverse actoren moeten deelnemen aan het woonbeleid.[1075]

Sociale verhuurkantoren vervullen daarmee een brugfunctie tussen de private huurmarkt en kansarme bevolkingsgroepen. Door als tussenpersoon op te treden verstevigen ze de zwakke

[1070] P. ZIMMER, "Le logement social et la médiation sociale de marché dans la Région de Bruxelles-Capitale" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 62 en F. JANSSENS, "Logement social: logement d'avenir?" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 141.

[1071] Zie het ministerieel besluit van 5 december 2016 houdende uitvoering van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015 houdende organisatie van de sociale verhuurkantoren, *BS* 19 december 2016

[1072] A. VANHOVE, "De sociale verhuurkantoren juridisch bekeken", *Huur* 1998-99, 80.

[1073] N. BERNARD, "Agences immobilières sociales: la troisième voie du logement?", *JT* 1999, 146.

[1074] A. VANHOVE, "De sociale verhuurkantoren juridisch bekeken", *Huur* 1998-99, 80 e.v.

[1075] B. HUBEAU, "Divergentie of convergentie? Over het juridisch kader voor de sociale huisvesting in de drie gewesten in de 21ste eeuw", *Ruimte en planning* 2000, 337.

positie van de woonbehoeftige op de huurmarkt. Bovendien zorgt de SVK-werking voor een vervaging van de grens tussen de sociale en private huurmarkt, wat zou wijzen op een unitaire huurmarkt in de zin van KEMENY.[1076]

440. Juridisch kan de SVK-werking op twee manieren vorm gegeven worden: via lastgeving of via een hoofdhuurovereenkomst en een onderhuurovereenkomst.[1077]

In geval van lastgeving duidt de eigenaar het SVK aan om de woning in zijn plaats te verhuren tegen een bepaalde prijs. Juridisch komt er dan een huurovereenkomst tot stand tussen de eigenaar en de bewoner. Het SVK treedt dan op namens de verhuurder en staat in voor de naleving van alle verhuurdersverplichtingen (zoals herstellingen). Indien gebruik wordt gemaakt van een lastgeving is het belangrijk dat de duur van de lastgeving is afgestemd op de duur van de huurovereenkomst met de bewoner. Indien de lastgeving wordt beëindigd, loopt de huurovereenkomst verder. Indien het SVK de lastgeving beëindigt, blijft de eigenaar dus gebonden door de huurovereenkomst met een huurder die hij zelf niet heeft gekozen en zonder de waarborg van stipte betaling en correct onderhoud van de woning.[1078] Het SVK dient evenwel zijn opdracht van algemeen belang te blijven vervullen en kan daarom zonder gegronde reden geen einde maken aan de lastgeving. Ook de eigenaar kan de lastgeving beëindigen. In dat geval blijft hij eveneens gebonden door de huurovereenkomst met de bewoner en heeft hij niet langer de waarborg van betaling en onderhoud, zodat ook deze hypothese in de praktijk eerder onwaarschijnlijk lijkt.

Indien er wordt geopteerd voor een hoofdhuurovereenkomst en onderhuurovereenkomst, verhuurt de eigenaar zijn woning aan het SVK, dat de woning vervolgens onderverhuurt aan een woonbehoeftige. Het SVK is dan huurder ten aanzien van de eigenaar en oefent bijgevolg alle rechten uit de hoofdhuurovereenkomst uit (bv. op het vlak van het afdwingen van herstellingen door de verhuurder). De duur van de onderhuurovereenkomst mag de resterende looptijd van de hoofdhuurovereenkomst nooit overschrijden. Indien de hoofdhuurovereenkomst wordt beëindigd (zowel door de eigenaar-verhuurder als door de hoofdhuurder), zal de onderhuurovereenkomst mee worden beëindigd. Daardoor heeft de eigenaar-verhuurder de zekerheid dat hij na afloop zijn woning zal terugkrijgen zonder lopende huurovereenkomst. Omwille van zijn opdracht van algemeen belang is het SVK verplicht zijn huurder te herhuisvesten wanneer de hoofdhuurovereenkomst wordt beëindigd.

Het Belgische woninghuurrecht liet aanvankelijk het werken met een hoofdhuurovereenkomst en onderhuurovereenkomst niet toe. De Woninghuurwet verbood immers onderverhuring om tot hoofdverblijfplaats van de onderhuurder te dienen, indien de hoofdhuurder het gebouw niet gedeeltelijk tot zijn hoofdverblijfplaats had bestemd. Een rechtspersoon kon dus geen woning

[1076] M. NORRIS, "Path dependence and critical junctures in Irish rental policy: from dualist to unitary rental markets?", *Housing Studies* 2014, 635.
[1077] N. BERNARD, "Agences immobilières sociales: la troisième voie du logement?", *JT* 1999, 148.
[1078] N. BERNARD, "Agences immobilières sociales: de la validité d'un contrat de bail portant sur un bien déclaré insalubre et du type de contrat la reliant au propriétaire" (noot onder Rb. Brussel, 30 oktober 2014), *Jurim Pratique* 2015, 356.

huren om vervolgens te verhuren aan woonbehoeftigen die in de woning hun hoofdverblijfplaats vestigen. De wet van 13 april 1997 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de huurovereenkomsten[1079] bood uiteindelijk een wettelijke basis. Voortaan regelen artikel 1717, derde lid B.W. en artikel 1, § 1*bis juncto* artikel 4, § 2*bis* Woninghuurwet (artikel 5, § 2 en 32, § 1, tweede lid ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet) het wettelijk kader waarbinnen overheden en verenigingen met een sociaal doel een woning in huur kunnen nemen om in zijn geheel onder te verhuren aan een of meer natuurlijke personen die minder gegoed zijn of zich in een behartenswaardige sociale situatie bevinden en de woning tot hun hoofdverblijfplaats bestemmen. Artikel 1717, derde lid B.W staat in afwijking van het algemeen principe toe dat de genoemde organisaties de door hen gehuurde woningen volledig onderverhuren. Artikel 1, § 1*bis* van de Woninghuurwet bepaalt dat in die gevallen de Woninghuurwet van toepassing is op de onderhuurovereenkomst. In principe is dus zowel de hoofdhuurovereenkomst als de onderhuurovereenkomst onderworpen aan de Woninghuurwet.

Bij een vergelijking van beide manieren komt een voorkeur voor de hoofd- en onderhuurovereenkomst naar voor. Door te werken met een hoofd- en onderhuurovereenkomst is het voor het SVK gemakkelijker om de eigenaar aan te spreken indien deze zijn verbintenissen niet nakomt, doordat het SVK zelf huurder is en dus de rechten die daar aan verbonden zijn, kan uitoefenen (bv. het afdwingen van de herstellingsplicht van de eigenaar). Ook voor de eigenaar is het interessanter om het SVK als huurder te kunnen aanspreken, aangezien hij dan zijn rechten als verhuurder kan uitoefenen. Daarnaast eindigt een lastgeving in principe bij het overlijden van de lastgever[1080], terwijl een huurovereenkomst bij het overlijden van de verhuurder wordt overgedragen aan de erfgenamen. Ook kan een lastgeving in principe op elk moment herroepen worden door de lastgever[1081], terwijl de beëindiging van een huurovereenkomst strikter gereguleerd is. De constructie via een hoofd- en onderhuurovereenkomst is dus stabieler. Weliswaar loopt de huurovereenkomst met de bewoner verder bij de beëindiging van de lastgeving, maar de begeleiding van de bewoner door het SVK valt weg, evenals een eventuele financiële ondersteuning om de huurprijs betaalbaar te houden.

441. SVK's vervullen dus een belangrijke rol bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen van woonbehoeftige huishoudens. Zij dragen bij aan zowel de toegankelijkheid van de huisvesting (door het aanbod sociale huurwoningen te vergroten), de woonzekerheid (door de huishoudens te begeleiden bij het vervullen van hun huurdersverplichtingen en uithuiszettingen te vermijden), de betaalbaarheid (door met de private verhuurder een lagere huurprijs dan de markthuurprijs te onderhandelen) en de kwaliteit van de huisvesting (door als hoofdhuurder of beheerder toe te zien op de verplichting van de private verhuurder om een kwalitatieve woning aan te bieden).

Toch zijn er ook een aantal bekommernissen: de betaalbaarheid van de SVK-woningen voor de doelgroep is soms problematisch, zeker in regio's met een hoge druk op de woningmarkt, waar

[1079] *BS* 21 mei 1997.
[1080] Artikel 2003 B.W.
[1081] Artikel 2003 B.W.

private verhuurders een hogere huurprijs zullen vragen alvorens ze aan een SVK willen verhuren. SVK's kunnen echter enkel een bijdrage leveren aan de verwezenlijking van het grondrecht op wonen als de door hen onderhandelde huren betaalbaar zijn voor de doelgroep.[1082] Huursubsidies kunnen bijdragen aan de betaalbaarheid. Aangezien de verhuring via een sociaal verhuurkantoor op een (semi-)gereglementeerde wijze verloopt, is het risico op een prijsopdrijvend effect van de huursubsidies beperkt. Daarnaast moet ook opgemerkt worden dat het sociaal huuraanbod van een SVK minder duurzaam is dan dat van sociale verhuurders die zelf eigenaar zijn van huurwoningen. De terbeschikkingstelling van de woning aan het SVK is immers per definitie tijdelijk en kan na verloop der tijd beëindigd worden door de private verhuurder. Een volgende bekommernis is dat de SVK-werking wel bijdraagt tot de vergroting van het sociaal huuraanbod, maar in principe worden geen bijkomende woningen gecreëerd. Dit is bij een beleid dat gericht is op de bouw van sociale huurwoningen wel het geval. Tot slot werkt het SVK-model enkel met externe ondersteuning van de overheid of andere organisaties. In tegenstelling tot reguliere verhuurkantoren is het voor het SVK immers moeilijk om een hogere huurprijs te vragen aan de bewoner dan de huurprijs die het betaalt aan de eigenaar, aangezien daardoor de betaalbaarheid voor de bewoner in het gedrang komt. Tegelijk heeft het SVK werkings- en personeelskosten en moet het steeds de huurprijs betalen, ook bij leegstand of wanbetaling door de bewoner. Het SVK-model is daardoor per definitie verlieslatend, hetgeen moet opgevangen worden door de overheid of andere organisaties.

442. Concluderend kan dus gesteld worden dat SVK's een belangrijke aanvullende rol kunnen vervullen bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen van woonbehoeftige huishoudens. Een sociaal woonbeleid kan zich echter niet enkel beperken tot sociale verhuringen via SVK's, maar moet ook blijvend investeren in sociale verhuurders die eigen sociale woningen verhuren.

4.2. ILLUSTRATIES

443. Zowel in het Brusselse als in het Waalse Gewest ontstonden de eerste sociale verhuurkantoren buiten elk reglementair kader om. Pas nadien volgden de eerste regelgevende initiatieven.[1083]

444. In het Brusselse Gewest werd de eerste decretale basis gelegd door de ordonnantie van 12 februari 1998 tot oprichting van sociale woningbureaus[1084], nadien hernoemd naar ordonnantie van 12 februari 1998 tot oprichting van sociale verhuurkantoren en uitgevoerd door een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 november 1998.[1085] Momenteel wordt het regelgevend kader in het Brusselse Gewest gevormd door artikel 120 tot en met 128*bis* van de Brusselse Huisvestingscode en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december

[1082] FEANTSA, *Social Rental Agencies: an innovative housing-led response to homelessness,* Brussel, 2012, www.feantsa.org, 22.
[1083] I. DURANT, "Du (re)nouveau en ce qui concerne les agences immobilières sociales (A.I.S.)", *Act.jur.baux* 1998, 98 en N. BERNARD, "Agences immobilières sociales: la troisième voie du logement?", *JT* 1999, 146.
[1084] *BS* 5 juni 1998.
[1085] Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 november 1998 tot organisatie van de sociale woningbureaus, *BS* 6 januari 1999.

2015.[1086] Artikel 120, § 2, eerste lid van de Brusselse Huisvestingscode en artikel 8 van het besluit bepalen dat woningen aan een Brussels SVK kunnen worden toevertrouwd door een huurcontract of door een mandaat van beheer.[1087] Als het mandaat van het SVK door de eigenaar wordt stopgezet, loopt de huurovereenkomst tussen eigenaar en bewoner verder. Bij het besluit werden verplicht te gebruiken type-overeenkomsten gevoegd.

De woningen worden vervolgens ter beschikking gesteld van het doelpubliek, dat gelijk is aan het doelpubliek van de openbare vastgoedmaatschappijen. Een derde van de woningen mag echter toegewezen worden aan gezinnen die beschikken over een inkomen dat tot 50% hoger ligt dan de toelatingsdrempel.[1088] Het is evenwel onduidelijk waarom SVK-huurders met hogere inkomens wel en huurders van openbare vastgoedmaatschappijen met hogere inkomens niet in de sector zouden mogen blijven.

De toewijzing van de woningen gebeurt op basis van een door het SVK op te stellen toewijzingsreglement, waarin de criteria en de procedure voor de toewijzing worden bepaald.[1089] Het algemene beginsel daarin is de chronologie van de inschrijvingen, maar het SVK kan rekening houden met haar specifieke doelpubliek.[1090] De criteria die afwijken van de chronologie moeten objectief en meetbaar zijn en mogen geen betrekking hebben op de ligging van de verblijfplaats van de kandidaat of het minimumbedrag van zijn inkomen. Hun gewicht voor de toewijzing moet in het toewijzingsreglement beschreven worden. Indien twee kandidaten hetzelfde aantal punten heeft, is de chronologische volgorde bepalend. De toewijzing van woningen verloopt dus niet volgens het Brussels Sociaal Huurbesluit en kan verschillen van SVK tot SVK.

De verhuring aan de bewoner gebeurt evenmin volgens het Brussels Sociaal Huurbesluit, maar op basis van het private woninghuurrecht.[1091] Enkel met betrekking tot de huurprijs zijn er dwingende regels vastgelegd door de Brusselse Regering. Artikel 121, § 3 van de Brusselse Huisvestingscode bepaalt uitdrukkelijk dat het SVK er bij de onderhandelingen over de huurprijs op dient toe te zien dat het hoe dan ook een huurprijs verkrijgt die lager ligt dan de huurprijzen op de privémarkt voor een gelijkaardige woning.

De vergoeding die aan de eigenaar wordt toegekend, wordt begrensd in het Brusselse SVK-besluit. Ook de huurprijs die van de bewoner mag gevraagd worden door het SVK, wordt in het besluit begrensd, afhankelijk van het inkomen van de bewoner (al dan niet hoger dan de inkomensgrens voor sociale huisvesting). De huurprijs die de bewoner moet betalen ligt daarbij lager dan de

[1086] Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015 houdende organisatie van de sociale verhuurkantoren, *BS* 8 januari 2016.
[1087] Zie uitgebreid N. BERNARD, "Agences immobilières sociales: de la validité d'un contrat de bail portant sur un bien déclaré insalubre et du type de contrat la reliant au propriétaire" (noot onder Rb. Brussel, 30 oktober 2014), *Jurim Pratique* 2015, 353-363.
[1088] Artikel 125, § 1, 1° Brusselse Huisvestingscode en artikel 15, § 1, tweede lid, besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015.
[1089] Artikel 124, § 1, 8° *juncto* 26 en 29 Brusselse Huisvestingscode.
[1090] *Parl.St.* Br.Parl., 2012-13, nr. A-355/1, 19.
[1091] N. BERNARD, "Agences immobilières sociales et règles régionales de salubrité: une mise au point bienvenue" (noot onder Rb. Brussel 24 november 2014), *JLMB* 2016, 319.

huurprijs die de eigenaar ontvangt. Het verschil tussen beide moet door het SVK zelf gedragen worden op basis van de van het Gewest ontvangen subsidies.

Om het SVK-aanbod zo veel mogelijk te spreiden over het volledige grondgebied van het Brusselse Gewest en om ook in de rijkere wijken een voldoende hoge huurprijs te mogen bieden, kan bovenop de maximale huurprijs gedurende drie jaar een toeslag van 10% toegekend worden.[1092] Het gaat telkens om groene wijken of om wijken die dichtbij een vijver of park liggen, waar zich statige herenhuizen bevinden, die recent gebouwd, of recent gerenoveerd werden. Deze wijken werden vastgesteld bij ministerieel besluit van 5 december 2016.[1093]

Artikel 120, § 4 van de Brusselse Huisvestingscode bepaalt uitdrukkelijk dat het SVK moet zorgen voor maatschappelijke begeleiding, specifiek met betrekking tot het huren van een woning. Daarvoor moet het beschikken over een gediplomeerd maatschappelijk werker of samenwerken met een OCMW of erkende vereniging voor huisvestingshulp of maatschappelijke begeleiding. Daarmee werd de specifieke rol van het SVK op het vlak van huurdersbegeleiding verankerd in de regelgeving. De concrete inhoud van de woonbegeleiding hangt af van de situatie en noden van de bewoner.[1094]

Tot slot wordt vereist dat elk SVK beschikt over een minimumaantal personeelsleden voor de uitvoering van de toevertrouwede taken, bestaande uit minstens één gediplomeerd beheerder. Indien de maatschappelijke begeleiding wordt gewaarborgd door het SVK zelf, dient het kantoor zoals gezegd te beschikken over een gediplomeerd maatschappelijk werker en, ingeval renovatiewerken worden uitgevoerd, over een bouwkundige.[1095] Daarmee wou het Brusselse Gewest de SVK's professionaliseren.[1096]

445. In Frankrijk kunnen traditionele sociale verhuurders onder bepaalde voorwaarden ook woningen van private eigenaars in huur nemen en onderverhuren.[1097]

Daarnaast zijn er de *agences immobilières sociales (AIS)*. De eerste wettelijke bepalingen over sociale huurbemiddeling werden opgenomen in de *Loi Besson* van 31 mei 1990[1098] en hadden als doel om de opvangmogelijkheden voor de meest woonbehoeftigen uit te breiden (naast de opvangmogelijkheden in hotels en *foyers*). Artikel 74 van de wet van 25 maart 2009[1099] voerde de verplichting in om in elk *Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées*

[1092] Artikel 17, § 2, besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015.
[1093] Ministerieel besluit van 5 december 2016 houdende uitvoering van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015 houdende organisatie van de sociale verhuurkantoren, *BS* 19 december 2016.
[1094] N. BERNARD, "Agences immobilières sociales: de la validité d'un contrat de bail portant sur un bien déclaré insalubre et du type de contrat la reliant au propriétaire" (noot onder Rb. Brussel, 30 oktober 2014), *Jurim Pratique* 2015, 344.
[1095] Artikel 124, § 1, 4° Brusselse Huisvestingscode.
[1096] *Parl.St.* Br.Parl., 2012-13, nr. A-355/1, 18.
[1097] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 107.
[1098] Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en oeuvre du droit au logement – *loi Besson.*
[1099] Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

een strategie uit te werken om woningen van de private huurmarkt te betrekken in het sociaal woonbeleid.

Met de AIS streeft de Franse overheid een dubbel doel na: enerzijds het bevorderen van de toegang en het verblijf van woonbehoeftigen in een autonome wooneenheid (geen opvangstructuur zoals een *foyer* of *hôtel*), terwijl het verhuurrisico voor de verhuurder wordt beperkt; anderzijds private huurwoningen inschakelen voor de huisvesting van woonbehoeftigen. Het AIS verzorgt zowel het verhuuraspect (financieel en technisch) als de begeleiding van de huurder tijdens de hele duurtijd van de huurovereenkomst.[1100]

Het AIS moet over een lastgeving beschikken om op te treden namens de verhuurder. Die lastgeving geeft het AIS de bevoegdheid om ofwel de woning in huur te geven ofwel er het beheer van waar te nemen. In geval van beheer brengt het AIS de verhuurder en huurder met elkaar in contact en wordt er een huurovereenkomst gesloten tussen de verhuurder en de huurder voor minstens 3 jaar. Het AIS volgt de uitvoering van de huurovereenkomst (door beide partijen) mee op (*gestion locative adaptée*). In geval van huur-onderhuur huurt het AIS de woning onbemeubeld voor een periode van drie jaar en geeft het aan de verhuurder betaalzekerheid, zelfs bij leegstand. De huurprijs komt overeen met de huurprijs uit het oude Borloo-regime (d.i. het regime van huur met overheidsondersteuning door het *Agence Nationale de l'Habitat (Anah)*). De huurder betaalt aan het AIS een vergoeding die wordt vastgelegd op 25% tot 30% van zijn inkomen. De duurtijd bedraagt drie maanden, maar is verlengbaar met periodes van drie maanden tot maximaal achttien maanden. Een verlenging na achttien maanden is mogelijk met akkoord van de Staat. Het type onderhuurovereenkomst is afhankelijk van de vraag of de eigenaar voor de woning een tegemoetkoming heeft verkregen of niet (volgens het Burgerlijk Wetboek indien niet; de voorwaarden uit de toekenning van PLS, PLAI,…-leningen of de voorwaarden voor tegemoetkomingen toegekend door het *Anah*). De bewoner kan huursubsidie krijgen (*Allocation logement (AL)* of *Aide personnalisée au logement (APL)*).

446. Duitsland kent ook sociale verhuurkantoren onder de benaming *Soziale Wohnraumhilfen*. Er is evenwel geen reglementair kader, niet op federaal niveau en evenmin op deelstaatniveau. De initiatieven komen van onderuit. Net zoals in België hebben zij twee opdrachten. Enerzijds nemen zij het huurmanagement over en bemiddelen ze tussen de bewoner en de private verhuurder. Daarbij wordt aan de eigenaar betalingszekerheid geboden. Anderzijds bieden zij huurdersbegeleiding aan, afgestemd op de concrete situatie van de huurder.[1101]

447. Tot slot verwijs ik naar het *Rental Accomodation Scheme (RAS)* uit Ierland. Huishoudens die reeds 18 maanden of langer huursubsidies krijgen, worden op basis van het RAS geherhuisvest naar sociale huisvesting, waar de huurprijzen inkomensgerelateerd zijn en de overheid dus niet langer

[1100] Infofiche nr. 2015-14 Agence National pour l'information sur le logement – Intermédiation locative dans le parc privé, www.anil.org/documentation-experte/analyses-juridiques-jurisprudence/analyses-juridiques/analyses-juridiques-2015/intermediation-locative-dans-le-parc-prive/

[1101] FEANTSA, *Social Rental Agencies: an innovative housing-led response to homelessness,* Brussel, 2012, www.feantsa.org, 20.

huursubsidie moet betalen. Wanneer echter niet voldoende sociale huurwoningen beschikbaar zijn, blijven deze huishoudens op de private huurmarkt, maar in woningen die door de lokale overheid worden gehuurd voor een periode van 4 tot 10 jaar (dit kan de woning zijn waarin het huishouden op dat ogenblik al woont of een andere woning). Aan de eigenaar wordt een huurprijs tussen 88% en 92% van de reguliere huurprijs betaald, aangezien de eigenaar betalingszekerheid krijgt. De bewoners betalen in het RAS dezelfde inkomensgerelateerde huurprijs als wanneer ze in een sociale huurwoning zouden wonen.[1102] Door het RAS kan de lokale overheid haar kosten voor huursubsidies terugdringen doordat zij enkel het verschil tussen de sociale huurprijs voor de bewoner en de verlaagde huurprijs voor haar moet betalen. Bovendien zal de sociale huurprijs stijgen wanneer de bewoner zijn inkomen stijgt, waardoor de kost voor de lokale overheid nog verder zal dalen. Onder dit stelsel werden tussen 2004 en 2010 meer dan 12.900 private huurwoningen gesocialiseerd, hetzij 3,6% van de private huurwoningen.[1103]

5. COMMERCIËLE SPELERS

448. Commerciële spelers worden meer en meer betrokken bij de sociale huisvesting. In sommige landen worden bepaalde subsidiesystemen opengezet voor private spelers in ruil voor de beperking van hun contractuele vrijheid (o.m. op het vlak van het doelpubliek en de maximale huurprijs). In Oostenrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk bieden commerciële verhuurders sociale huurwoningen aan.[1104] Ook in Nederland kunnen private eigenaars onder het sociaal huurstelsel vallen wanneer het puntenaantal van hun woningen op basis van het Woningwaarderingsstelsel onder een bepaalde grens valt. Deze eigenaars ontvangen echter geen ondersteuning van de overheid.[1105]

449. De inbreng van private actoren situeert zich wel vaak op een hoger segment dan het sociale: zelfs huishoudens met iets hogere inkomens en dus minder kans op huurachterstand zijn immers niet altijd gewild op de private markt en moeten dus 'verpakt' worden met financiële incentives, opdat de private actoren aan hen zouden verhuren.[1106] Zo wordt in Frankrijk een *secteur intermédiaire* uitgebouwd, die de overgang van de sociale huurmarkt met gereguleerde huurprijzen naar de private huurmarkt met vrije – en dus in regio's met een hoge druk op de woningmarkt hoge – huurprijzen moet verzachten. Bepaalde private verhuurders verhuren woningen binnen een gereglementeerd kader als compensatie voor uitgebreide fiscale ondersteuning bij de verwerving van de woning. Dat gereglementeerd kader heeft voornamelijk betrekking op de huurprijs. De verbintenissen van de verhuurders gaan over een langere periode (meestal > 7 jaar). Na die periode

[1102] FEANTSA, *Social Rental Agencies: an innovative housing-led response to homelessness,* Brussel, 2012, www.feantsa.org, 21.
[1103] M. NORRIS, "Path dependence and critical junctures in Irish rental policy: from dualist to unitary rental markets?", *Housing Studies* 2014, 633-634.
[1104] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 27. Ook buiten Europa worden commerciële instanties ingeschakeld als sociale verhuurder, m.n. in de Verenigde Staten en in Australië (A. BLESSING, "Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing", *Housing Studies* 2016, 157 e.v.).
[1105] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, 2.4.2.
[1106] A. BLESSING, "Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing", *Housing Studies* 2016, 161.

kunnen de woningen weer vrij verhuurd worden.[1107] Commerciële instanties kunnen wel enkel op de bescheiden huurmarkt optreden; ondersteuningsmaatregelen voor de sociale huurmarkt staan enkel open voor erkende sociale verhuurders.

450. Maar ook sociale huisvesting in de enge zin wordt aangeboden door commerciële verhuurders in ruil voor beperkingen op het vlak van huurders en huurprijzen. Zoals al eerder gezegd is dit het geval in Duitsland. Bovendien werd in 1989 het *Gemeinnütziges Wohnungswesen* afgeschaft, waardoor het speciale statuut voor non-profit-sociale verhuurders verdween. De sociale huur werd op een gelijke manier opengesteld voor iedereen die onder voorwaarden wil verhuren. Gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen werden gezien als grote, bureaucratische monsters, die zich niet hadden aangepast aan de veranderende samenleving (de Duitse eenmaking en de economische crisis) en waren politiek moeilijk te sturen. Bovendien waren vele maatschappijen verlieslatend en creëerden ze onvoldoende 'sociale' winst.[1108] Er zijn sindsdien geen publieke, sociale verhuurders meer in Duitsland, enkel publieke for-profit verhuurders.[1109] Na de overdracht van de bevoegdheid huisvesting naar de deelstaten in 2006, werden in bepaalde deelstaten de objectsubsidies volledig stopgezet. Daarmee doofde in die deelstaten zelfs de sociale verhuring via commerciële spelers uit.

451. Hoe kan deze evolutie beoordeeld worden?

Een verdere verschuiving van objectsubsidies naar subjectsubsidies vergroot de mogelijkheden voor private spelers om op gereguleerde lagere segmenten van de huurmarkt op te treden, waarbij meer in de richting van het Duitse systeem kan gegaan worden.[1110] Private verhuurders verhuren dan onder bepaalde voorwaarden aan een sociaal doelpubliek dat door de overheid wordt ondersteund. De vraag daarbij blijft echter wat de gevolgen zijn voor de meest woonbehoeftige huishoudens. De ervaringen uit Duitsland leren o.m. dat commerciële verhuurders weliswaar in staat zijn om op effectieve en efficiënte wijze invulling te geven aan het beheer en het onderhoud van huurwoningen, maar tegelijk blijkt ook dat de aandacht voor de leefbaarheid en de huurder achterblijft ten opzichte van klassieke aanbieders van sociale huurwoningen. De aandacht voor efficiëntie gaat ten koste van de aandacht voor de meer sociale kant van het beheer.[1111] Weliswaar zijn bepaalde elementen daarvan in prestatieafspraken of in subsidieovereenkomsten te gieten, maar niet alles is contracteerbaar en het winstgerichte karakter van deze organisaties blijft. In Duitsland wordt trouwens een bescheiden winst toegekend aan de verhuurder bij de berekening van de sociale huurprijs.[1112] Terwijl de inzet van commerciële verhuurders een oplossing kan zijn voor bescheiden huur (waarbij minder sociale ondersteuning nodig is, maar vooral het

[1107] C. LÉVY-VROELANT, " 'Everyone should be housed': the French generalist model of social housing at stake" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 222.
[1108] T. KNORR-SIEDOW, "Towards new forms of social housing in Germany", *Urban Research & Practice* 2008, 320.
[1109] S. KOFNER, "Social housing in Germany: an inevitably shrinking sector?", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 65.
[1110] H. PRIEMUS, F. DIELEMAN en D. CLAPHAM, "Current developments in social housing management", *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 1999, 221.
[1111] Woningcorporaties in internationaal perspectief (*Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 9, 91).
[1112] S. KOFNER, "Social housing in Germany: an inevitably shrinking sector?", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 63.

betaalbaarheidsprobleem moet opgelost worden), lijkt mij dat onvoldoende te zijn voor een sociaal huurstelsel dat effectief het grondrecht op wonen van de meest woonbehoeftigen kan verwezenlijken.

Ook het al eerder aangehaalde Zweedse voorbeeld, waar op basis van het EU-recht aan de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen werd opgelegd om marktgewijs op te treden, hetgeen er toe leidde dat zij voortaan minder geneigd zijn om te verhuren aan moeilijkere huurders[1113], illustreert dat binnen commerciële verhuring, zelfs wanneer die uitgaat van de lokale overheid, de meest woonbehoeftigen uit de boot vallen.

Men kan commerciële verhuurders dus wel financieel ondersteunen, hen lagere huurprijzen laten aanrekenen aan hun huurders en hen enkel aan een bepaald doelpubliek laten verhuren, maar dit is onvoldoende om als een sociaal huurstelsel gekwalificeerd te kunnen worden. Een sociale verhuurder moet zoals gezegd meer doen dan tegen verlaagde prijzen aan een bepaald doelpubliek verhuren, hetgeen tot uiting komt in de opdracht van algemeen belang. Commerciële verhuring is niet verenigbaar met deze opdracht van algemeen belang.

452. Zoals gezegd is het gevolg van het beroep doen op commerciële spelers bij het verstrekken van sociale huurwoningen (sociale onderverhuring door non-profit-organisaties of profit-verhuurders rechtstreeks laten verhuren onder voorwaarden) dat aan deze verhuurders een zekere winst moet gegarandeerd worden. Anders zullen profit-verhuurders zich niet binnen het sociale huursegment begeven. Dat maakt het beroep doen op profit-verhuurders vaak duurder dan wanneer de overheid zelf of non-profit-organisaties woningen bouwen en sociaal verhuren. Zo werd in Duitsland vastgesteld dat na de Tweede Wereldoorlog effectief profit-verhuurders ingingen op de voordelige leningen om sociale huurwoningen te bouwen, maar dat dit meer recent niet meer het geval is omwille van de te lage winstmarges en te lange verbintenissentermijnen. De overheidsleningen voor de bouw van sociale huurwoningen worden vooral opgenomen door gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen.[1114] Bovendien zijn de overheid of instanties die van de overheid afhangen verplicht om via de regelgeving inzake overheidsopdrachten de mededinging te laten spelen, wat mogelijks een goedkopere projectrealisatie oplevert. Ook wanneer non-profit-organisaties woningen op de private markt inhuren om sociaal onder te verhuren, speelt dezelfde problematiek, aangezien de vraag van de eigenaar naar een redelijke huurprijs in conflict kan komen met de vraag van de bewoner naar een voor hem betaalbare huurprijs.[1115] Dit conflict dient in veel gevallen opgevangen te worden met overheidssubsidies.

453. Samen met PRIEMUS en DIELEMAN kan daarom het standpunt worden ingenomen dat sociale verhuurders aan wie een opdracht van algemeen belang wordt toevertrouwd, nuttig en

[1113] M. ELSINGA en H. LIND, "The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands", *Housing Studies* 2013, 965.
[1114] M. OXLEY, C. TANG, C. LIZIERI, N. MANSLEY, D. MEKIC, M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, *Prospects for institutional investment in social housing*, Londen, IPF, 2015, 76.
[1115] P. DE DECKER, "Social rental agencies: still a splendid idea?", *European Journal of Homelessness* 2009, 225.

noodzakelijk blijven.[1116] Het is de kerntaak van deze verhuurders om te verhuren aan diegenen die op eigen kracht niet in staat zijn hun huisvesting te verzorgen. Ook in tijden van crisis zijn er daardoor verhuurders beschikbaar die aan dat doelpubliek willen verhuren. Commerciële verhuurders zullen sowieso geneigd zijn prioriteit te geven aan huishoudens met het minste risico. Sociale verhuurders met een publieke opdracht zijn bovendien verplicht hun eventuele opbrengsten opnieuw te investeren in het woonbeleid en hun patrimonium beschikbaar te houden voor sociale verhuring.

De meerwaarde van sociale verhuurders met een opdracht van algemeen belang komt ook duidelijk tot uiting bij de belangrijkste taken van woningcorporaties in Nederland: enerzijds de meest woonbehoeftigen huisvesting verschaffen (huishoudens met lage inkomens en andere kwetsbare groepen) en anderzijds bijdragen tot de leefbaarheid van de buurten waar ze woningen bezitten, in samenwerking met de lokale besturen (het creëren van een sociale mix).[1117] Beide doelstellingen komen ook uitdrukkelijk naar voor in Frankrijk, waar deze expliciet deel uitmaken van het reglementair kader van toewijzing van HLM-woningen.

454. Er kan dus besloten worden dat in een sociaal huurstelsel geen beroep kan gedaan worden op commerciële verhuurders, aangezien die niet ten volle rekening zullen (en moeten) houden met de bijzondere kenmerken van de meest woonbehoeftigen. Zoals reeds eerder gezegd streven commerciële verhuurders naar winstmaximalisatie, hetgeen vanuit hun doel redelijk is, maar hetgeen niet te verzoenen valt met de opdracht van algemeen belang die inherent deel uitmaakt van het sociaal huurstelsel.

6. TUSSENBESLUIT

455. In dit hoofdstuk werd vanuit het grondrecht op wonen gekeken welke instanties sociale huurwoningen kunnen aanbieden. Telkens werd nagegaan hoe in de praktijk dergelijke aanbieders worden vorm gegeven en hoe wordt verzekerd dat zij aan sociale voorwaarden verhuren.

456. Het grondrecht op wonen stelt op zich weinig voorwaarden aan de aanbieder van sociale huurwoningen. Vereist is dat het reglementair kader op basis waarvan deze verhuurders optreden duidelijk is geregeld en dat er voldoende waarborgen worden voorzien dat sociale verhuurders hun opdracht van algemeen belang correct vervullen. De regels volgens dewelke sociale verhuurders hun woningen moeten verhuren, zitten vooral bij de inhoudelijke elementen van het sociaal huurstelsel en komen dus later nog aan bod.

Indien sociale huurwoningen worden aangeboden door de overheid zelf, zijn deze waarborgen sowieso voorzien via de instrumenten van rechtsbescherming tegen de overheid.

[1116] H. PRIEMUS en F. DIELEMAN, "Social housing policy in the European Union: past, present and perspectives", *Urban Studies* 2002, 197.

[1117] G. VAN DAALEN en M VAN DER LAND, "Next steps in choice-based letting in the Dutch social housing sector", *European Journal of Housing Policy* 2008, 320.

Indien de aanbieder een erkende instantie is die een opdracht van algemeen belang uitoefent (die eigen woningen of andermans woningen verhuren), moet via het uitgewerkte stelsel van erkenning verzekerd worden dat wordt toegezien op de kwaliteit van de sociale verhuring.

Commerciële verhuurders die in ruil voor subsidies woningen verhuren aan sociale voorwaarden, voldoen echter niet als sociale verhuurders omdat hun commercieel doel fundamenteel strijdig is met de opdracht van algemeen belang die sociale verhuurders moeten vervullen. Zij kunnen dus enkel aanvullend bij het woonbeleid worden betrokken om betaalbare huisvesting aan te bieden (cfr. de *secteur intermédiaire* in Frankrijk), maar zij komen niet in aanmerking als aanbieders van sociale huisvesting.

457. Meerdere aanbieders kunnen complementair werken ten opzichte van elkaar en een uitbreiding van het aantal aanbieders van sociale huurwoningen kan er voor zorgen dat er een ruimer sociaal huuraanbod komt, wat uiteraard positief is voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Daarbij moet echter wel bewaakt worden dat dit aanbod voor de woonbehoeftige overzichtelijk blijft, zodat hij de rechten die het sociaal huurstelsel hem toekent, effectief kan opnemen. Naarmate het aantal aanbieders toeneemt, zal aan dit aspect meer aandacht besteed moeten worden. Daarbij kan ook overwogen worden om meerdere aanbieders te laten fuseren tot integrale woonmaatschappijen[1118] of minstens om een uniek loket uit te werken.

458. Tot slot is het ook van belang dat er een goede afstemming is met de sociale diensten van de gemeenten (in België: het OCMW) en andere welzijnsactoren, zodat woonbehoeftigen vlot kunnen doorverwezen worden en er ook voldoende begeleiding is. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de sociaal werker van de gemeente die de betrokkene al in begeleiding heeft en dus de nodige gegevens kan verstrekken om een aanvraag voor een sociale huurwoning in te dienen bij een sociale verhuurder.

HOOFDSTUK 3. HET AFBAKENEN VAN DE DOELGROEP

459. Kenmerkend voor sociale huurstelsels is dat de toegang wordt beperkt tot een bepaalde doelgroep. Omwille van het subsidiaire karakter van de verplichting tot verschaffen moet de overheid geen huisvesting aanbieden aan de gehele bevolking, maar enkel aan diegenen die niet zelf in hun huisvestingsbehoeften kunnen voorzien, m.n. de woonbehoeftigen.

Opnieuw komt hiermee het specifieke karakter van huisvesting binnen de verzorgingsstaat tot uiting: waar diensten op het vlak van onderwijs en gezondheidszorg worden verstrekt aan eenieder en zonder inkomensgrenzen (met een surplus voor de laagste inkomens), wordt het verstrekken van huisvestingsdiensten beperkt tot een afgebakende doelgroep.

460. Woonbehoeftigheid wordt voornamelijk afgebakend op basis van inkomen. Woonbehoeftigheid heeft immers vooral te maken met een gebrek aan voldoende inkomen om

[1118] Zie het voorstel van F. JANSSENS die niet alleen sociale verhuurders, maar ook de gemeentelijke woondiensten en gemeentelijke grondregieën tot één entiteit wil laten fuseren (F. JANSSENS, "Logement social: logement d'avenir?" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 142).

huisvesting te vinden via de markt. Aan huishoudens met een beperkt inkomen wordt via het sociaal huurstelsel huisvesting aangeboden die voor hen betaalbaar is. De concrete inkomensgrenzen moeten dan vervolgens verder worden gedefinieerd, waarbij men kan opteren voor een ruime of een gerichte sociale huurmarkt.

Naast een inkomensvoorwaarde kan ook een voorwaarde op het vlak van onroerend bezit gehanteerd worden om woonbehoeftigheid af te bakenen. Ter verantwoording van voorwaarden inzake onroerend bezit kunnen twee motiveringen worden gehanteerd: enerzijds is iemand die eigenaar is van een woning niet woonbehoeftig en hoeft zo iemand dus geen toegang tot een sociale huurwoning te hebben, anderzijds vertegenwoordigt onroerend bezit meestal een aanzienlijke waarde en heeft een eigenaar van een onroerend goed dus voldoende middelen om in zijn huisvesting te voorzien. Welke motivering wordt gebruikt, zal de concrete uitwerking van de toelatingsvoorwaarde beïnvloeden.

Ook specifieke bevolkingsgroepen, zoals jongeren, senioren en gehandicapten, kunnen aangeduid worden als doelgroep van het sociaal huurstelsel.

Tot slot kan woonnood ook nog afgebakend worden volgens de actuele woonsituatie. Woonbehoeftig zijn dan die personen die in een onbewoonbare of overbewoonde woning leven of die in een woning leven die niet aangepast is aan hun fysieke situatie. Maar ook dak- en thuislozen kunnen als woonbehoeftig worden beschouwd.

461. Naast de afbakening van de doelgroep op basis van woonnood worden in bepaalde sociale huurstelsels ook andere toelatingseisen gebruikt. Daarbij gaat het dan over lokale bindingseisen (een sociale of professionele band hebben met de gemeente of de regio) of een nationaliteitsvereiste.

462. De precieze afbakening van de doelgroep bepaalt hoeveel en welke huishoudens recht hebben op een sociale huurwoning en heeft dus gevolgen voor de noodzakelijke voorraad aan sociale woningen en de te hanteren huurprijzen.[1119] Zoals eerder gezegd beïnvloedt de precieze afbakening van de doelgroep de rest van de woningmarkt.[1120] Een ruime doelgroep van het sociaal huurstelsel leidt tot een unitaire huurmarkt, een beperkte doelgroep tot een duale huurmarkt.[1121] Het beleid dat de overheid voert ten aanzien van haar sociale huursector, is dus bepalend voor de andere aspecten van haar woonbeleid.

463. Specifiek voor Nederland geldt dat gemeenten de toegang tot bepaalde delen van de huurmarkt kunnen sturen. In de eerste plaats geeft de Huisvestingswet 2014[1122] de gemeenten die

[1119] H. PRIEMUS, "Growth and stagnation in social housing: what is 'social' in the social rented sector?", *Housing Studies* 1997, 556.
[1120] Zie *supra*, deel 3, hoofstuk 1, 4.
[1121] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 2.
[1122] Wet van 4 juni 2014 houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad, *Stb.* 2014, 248. Zie voor de regeling van vóór de Huisvestingswet 2014: M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, "Housing allocation and freedom of movement: a European comparison", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2006, 444.

daarvoor een huisvestingsverordening uitvaardigen, de mogelijkheid om in te grijpen in de verdeling van woningen ter bestrijding van onevenwichtige en onrechtvaardige effecten van schaarste aan goedkope woonruimte indien voldaan is aan de vereisten van subsidiariteit en proportionaliteit. Concreet kunnen gemeenten in een huisvestingsverordening voor bepaalde gebieden, woningtypen en prijsklassen waar schaarste aan goedkope woningen is, een huisvestingsvergunning verplichten. Dit houdt in dat de woningen die onder de huisvestingsverordening vallen enkel verhuurd mogen worden aan kandidaat-huurders die over een huisvestingsvergunning beschikken. De gemeente bepaalt de voorwaarden waaronder men een huisvestingsvergunning kan bekomen: enerzijds kunnen woningzoekenden met een urgente woonnood worden aangeduid (zoals personen die hun woning hebben moeten verlaten omwille van relationele problemen of geweld), anderzijds kan het gaan over woningzoekenden met maatschappelijke of economische binding met de gemeente. De huisvestingsverordening is van toepassing op alle goedkope woonruimte, dus zowel die van woningcorporaties, als die van private eigenaars. De verplichting over een huisvestingsvergunning te beschikken is steeds een maatregel van tijdelijke aard: een huisvestingsverordening geldt voor maximaal vier jaar. Nadien zal de gemeente de maatregel moeten evalueren en de noodzaak van een nieuwe huisvestingsverordening opnieuw moeten onderbouwen.[1123] Deze tijdelijke geldigheid is cruciaal. Het gaat dus over een maatregel van tijdelijke aard omwille van een tijdelijke schaarste. Tijdens de geldigheidsduur van de huisvestingsverordening dient de overheid alles in het werk te stellen om de schaarste te verminderen of beëindigen. Indien de gemeente de huisvestingsverordening wil vernieuwen, zal zij moeten aantonen waarom de schaarste in de voorbije periode niet opgelost is geraakt.

Daarnaast geeft de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (de zgn. Rotterdamwet)[1124] aan gemeenten eveneens de mogelijkheid om via een verordening voor bepaalde wijken een huisvestingsvergunning verplicht te maken. Woningzoekenden van buiten de gemeente en woningzoekenden die minder dan zes jaar in de gemeente wonen, kunnen dan enkel een huurwoning huren als zij over een huisvestingsvergunning beschikken, die alleen wordt afgeleverd aan personen met een inkomen uit arbeid of pensioen. De minister van wonen moet de regeling goedkeuren voor een periode van vier jaar, die eenmalig verlengd kan worden met vier jaar. Ook hier is dus de tijdelijkheid van de maatregel voorzien. Met deze maatregel wil men de ruimtelijke concentratie van kansarmen tegengaan, aangezien dat zou leiden tot leefbaarheidsproblemen en onveilige buurten.[1125] Opnieuw is het toepassingsgebied niet beperkt tot huurwoningen van woningcorporaties, maar geldt de maatregel voor alle huurwoningen. Zowel

[1123] Zie artikel 7 tot en met 19 Huisvestingswet 2014.

[1124] Wet van 22 december 2005 houdende regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken, *Stb.* 2005, 726.

[1125] W. DOFF en A. OUWEHAND, "Rotterdam draaft door. Een kritische analyse van de invulling van de Rotterdamwet", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2006, afl. 3, 12 e.v.

een gewone kamer als de Grote Kamer van het EHRM zagen hierin geen schending van het recht op vrijheid van vestiging, al was de Grote Kamer wel verdeeld.[1126]

De verplichting om over een huisvestingsvergunning te beschikken om in aanmerking te komen voor een huurwoning heeft dus ook betrekking op de woningen van de woningcorporaties en regelt daardoor mee de toegang tot de sociale huurmarkt.

464. In dit hoofdstuk ga ik dieper in op de doelgroep van het sociaal huurstelsel. In de eerste plaats wordt gekeken naar de afbakening van de doelgroep volgens inkomen. Hier zal de problematiek van een ruime of gerichte sociale huurmarkt uitgebreid aan bod komen (punt 1). Vervolgens wordt gekeken naar andere doelgroepen van het sociaal huurstelsel (punt 2) en de rechtsbescherming voor de kandidaat-huurder (punt 3). Als laatste vat ik de bevindingen van dit hoofdstuk samen in een tussenbesluit (punt 4).

1. AFBAKENING VOLGENS INKOMEN: EEN RUIME OF GERICHTE SOCIALE HUURMARKT?

465. Onder deze titel bespreek ik de afbakening van de doelgroep van het sociaal huurstelsel op basis van inkomen. In universele sociale huurstelsels wordt daarentegen geen inkomensgrens gesteld, maar is de sociale huursector in theorie toegankelijk voor iedereen. In die gevallen wordt het sociaal huurstelsel toch toegespitst op een bepaalde doelgroep, doordat bij de toewijzing van de woningen voorrang wordt verleend aan bepaalde huishoudens. Dit is bijvoorbeeld het geval in Denemarken en Finland.[1127] Daarnaast gaat van een sociaal huurstelsel sowieso een selectieve werking uit: doordat sociale huurwoningen eerder beperkt zijn in omvang en luxeniveau, zijn 'rijkere' huishoudens minder of niet geïnteresseerd om in te stromen.

1.1. HET THEORETISCH KADER

1.1.1. HISTORISCH

466. Traditioneel werd de doelgroep van de sociale huurmarkt in Europa ruim ingevuld en werd de sociale huurmarkt zeker niet enkel bedoeld voor de laagste inkomens (de *working class*).[1128] Hoewel de meerderheid van de West- en Noord-Europese landen wel inkomensgrenzen toepasten, werden die steeds zeer ruim vastgelegd. Dit blijkt ook uit de illustraties die verder volgen. België voerde bijvoorbeeld pas in 1961 voor het eerst inkomensgrenzen in.[1129] Een ruime toegang tot het sociaal huurstelsel hangt ook samen met de toenmalige gedachte van de algemene sociale verzorgingsstaat: bijdragen van velen, uitkeringen aan velen.[1130] Ook met ruime inkomensgrenzen is

[1126] EHRM 23 februari 2016, nr. 43.494/09, Garib t/ Nederland en EHRM 6 november 2017, nr. 43.494/09, Garib t/ Nederland. Zie ook T. VANDROMME, "Mensenrechtenhof laat omstreden Rotterdamwet overeind", *Juristenkrant* 2016, afl. 335, 3.

[1127] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 50 en 54.

[1128] H. VAN DER HEIJDEN, "Social rented housing in Western Europe: developments and expectations", *Urban Studies* 2002, 332.

[1129] S. WINTERS, "Sociaal wonen in Vlaanderen" in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2012, XIV.F.15.

[1130] C. LÉVY-VROELANT, "The right to housing in France: still a long way to go from intention to implementation", *Journal of Law an Social Policy* 2015, 96.

het sociaal huurstelsel enigszins toegespitst op huishoudens met lagere inkomens: het aandeel sociale huurders vermindert immers bij de hogere inkomensgroepen.[1131]

467. Inmiddels is in de meerderheid van de West-Europese landen de sociale huurmarkt toegespitst op minder kapitaalkrachtige huishoudens. Voor deze verschuiving kunnen verschillende motieven worden gegeven. Als belangrijkste fungeert de verandering in beleidsvisie over de rol van de overheid op de huisvestingsmarkt: in plaats van huisvesting te verschaffen voor iedereen, dient de overheid zich te concentreren op diegenen die dit het meeste nodig hebben. Ik verwijs hiervoor naar de ideologische shift waarvan eerder reeds sprake.[1132] In de meeste Europese landen is de maatschappelijke positie van de sociale huursector ook sterk gewijzigd. Het huren van een sociale huurwoning was in het midden van de 20ste eeuw voor de huishoudens met een inkomen uit arbeid een stap vooruit ten opzichte van de private huurmarkt en de eigendomsmarkt was onbereikbaar voor deze doelgroep. Een sociale huurwoning werd beschouwd als een goede woonsituatie en scoorde hoog op de ladder van de woningmarkthiërarchie. Met de economische vooruitgang en stijging van de welvaart (mede omdat de vrouw eveneens ging werken), werd men welvarender en werd een eigen woning wel bereikbaar. Mensen kregen bijgevolg een alternatief voor de sociale huursector, nl. het verwerven van een eigen woning, mede door de massale ondersteuning vanuit de overheid. Een sociale huurwoning zakte daardoor op de ladder van de woningmarkthiërarchie. Daardoor veranderde het profiel van de sociale huurder: het werden mensen die noodgedwongen in de sector bleven.[1133] Daarnaast speelt ook de economische en financiële crisis met bijhorende besparingen op de overheidsuitgaven een rol. Tot slot worden vanuit het staatssteunrecht van de Europese Unie eveneens eisen gesteld wat betreft de doelgroep van het van overheidswege ondersteunde sociale huurstelsel. [1134] Enkel in Denemarken en Zweden komt de volledige bevolking nog in aanmerking voor een sociale huurwoning. In Zweden is de sociale huursector echter omgevormd tot een semi-commerciële huursector. Ook wereldwijd is het doelpubliek van de publieke huisvesting ondertussen verschoven naar voornamelijk armen en kwetsbare doelgroepen.[1135]

1.1.2. Het bepalen van de toepasselijke inkomensgrenzen

468. Bij het afbakenen van de doelgroep van het sociaal huurstelsel moet in de eerste plaats rekening gehouden worden met de woning- en huurprijzen. De permanente stijging van woning- en huurprijzen in het merendeel van de Noord- en West-Europese landen heeft een dubbel effect:

[1131] H. VAN DER HEIJDEN, "Social rented housing in Western Europe: developments and expectations", *Urban Studies* 2002, 333.

[1132] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, punt 2.

[1133] Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 27-28 en uitgebreider het bijhorende rapport P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, *Gekneld tussen satisfactie en marginalisering. Het debat over de sociale huursector in haar context (nota overgemaakt ter voorbereiding van de hoorzitting van 26 november 2002)*, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 64-65.

[1134] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 6 en K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA, "Introduction" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 10.

[1135] R. ROLNIK, "Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context", 4 februari 2009, *UN Doc* A/HRC/10/7, p. 13, nr. 36.

enerzijds wordt de vraag naar sociale huurwoningen groter, omdat huishoudens met een bepaald inkomen steeds minder op de private markt terecht kunnen, anderzijds stremt de doorstroming van zittende huurders naar de private markt, aangezien de zittende huurders een steeds hoger inkomen nodig hebben alvorens zij op die private markt terecht kunnen en kunnen uitstromen.[1136]

Vanuit die vaststelling kunnen argumenten voor zowel een ruime als een enge doelgroep ontwikkeld worden. Deze discussie is trouwens verre van nieuw. Reeds in 1963 zette HOEFFLER bij zijn advies bij het arrest van de Raad van State van 28 juni 1963 beide strekkingen tegenover elkaar.[1137] De door hem vermelde argumenten worden nog steeds gebruikt in de actuele discussies.

A) ARGUMENTEN VOOR EEN RUIME DOELGROEP

469. Zoals gezegd hadden de Europese sociale huurstelsels traditioneel een ruime doelgroep, waarbij een aantal landen zelfs geen inkomensgrenzen hanteerde. Een ruime doelgroep stimuleert een unitaire huurmarkt en draagt actief bij tot het vermijden van een afgezonderd segment voor de allerzwaksten, hetgeen onvermijdelijk leidt tot ruimtelijke segregatie en stigmatisering.[1138]

470. Een ruime doelgroep kan eveneens worden gemotiveerd vanuit de gedachte dat een ruime sociale huursector meer maatschappelijke steun krijgt. Indien de sector beperkt is tot de allerarmsten is er minder maatschappelijk draagvlak voor.[1139] Een brede sociale huursector heeft daarentegen een grotere legitimiteit bij de bevolking. De middenklasse heeft een grotere bereidheid om bij te dragen wanneer zij weet dat zij ook op het sociaal huurstelsel een beroep kan doen wanneer dat nodig zou zijn. Dit is ook in het voordeel van de allerzwaksten: door de aanzienlijke bijdragen van de middenklasse, kan een kwalitatieve sociale huursector worden uitgebouwd die ook ten goede komt van de allerzwaksten.[1140] Sociaal (woon)beleid moet daarom oog hebben voor voldoende legitimiteit bij de bevolking. Daarbij dient er wel over gewaakt te worden dat een sociaal (woon)beleid voor een ruime doelgroep voldoende tegemoet komt aan de noden van de allerzwaksten en dus voldoende effectief blijft.

Over een ruime doelgroep kan ook nog gesteld worden dat zelfs wanneer de doelgroep in theorie ruim is, er zich verhoudingsgewijs minder personen zullen inschrijven uit de hogere inkomens, zodat de sector toch doelgericht blijft.

471. Een ruime doelgroep laat ook toe om hogere huurinkomsten te genereren, die dan vervolgens opnieuw ingezet kunnen worden in het belang van het sociaal huurstelsel. Een enge sociale huurmarkt zal daarentegen een hogere financiële ondersteuning van de overheid nodig hebben, want zorgt ervoor dat de zwaksten binnen dat segment geconcentreerd zitten.

[1136] F. JANSSENS, "Logement social: logement d'avenir?" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 134.
[1137] J. HOEFFLER, verslag bij RvS 28 juni 1963, nr. 10.118, *Rec.J.Dr.Adm.* 1963, 198.
[1138] J. KIRCHNER, "The declining social rental sector in Germany", *European Journal of Housing Policy* 2007, 89.
[1139] P. DE DECKER, "Not for the homeless? Housing policy in Flanders: between selectivity and legitimacy", *European Journal of Homelessness* 2011, 130.
[1140] P. DE DECKER, "Not for the homeless? Housing policy in Flanders: between selectivity and legitimacy", *European Journal of Homelessness* 2011, 131.

Een beleid dat de sociale huur voorbehoudt voor de allerarmsten vereist ofwel (omvangrijke) huurtoelages voor de huurders om de huurprijs te kunnen betalen ofwel (omvangrijke) financiële ondersteuning van de verhuurders om betaalbare huurprijzen te kunnen aanbieden. Huisvesting voor de allerarmsten is immers niet mogelijk zonder ondersteuning. Tussen allemaal arme huurders kan er ook geen solidariteit spelen. En hoewel een residueel sociaal huurstelsel dus (mogelijks evenveel) kost aan de overheid, heeft het negatieve effecten op het vlak van de leefbaarheid van de sociale wijken en creëert het stigmatisering van de huurders in het sociaal huurstelsel.[1141]

472. Een sector die voornamelijk kansarmen huisvest en een rol van sociaal vangnet vervult is bovendien veel moeilijker te managen dan een sector met een brede mix van huurders op het vlak van inkomen en tewerkstelling.[1142] De absorptiemogelijkheid van bijkomende kwetsbare huishoudens is bovendien minder groot dan in een ruimere sociale huurmarkt, waardoor een te kleine sociale huurmarkt de mogelijkheden van de overheid beperkt om kwetsbare doelgroepen te huisvesten.[1143]

473. Ook PRIEMUS en DIELEMAN benadrukken de voordelen van een breed sociaal huurstelsel, met een diverse woningvoorraad en een gedifferentieerde huurderspopulatie.[1144] Zo huisvesten de Nederlandse woningcorporaties niet enkel de laagste inkomens, maar kunnen zij ook een groot deel van de middeninkomens huisvesten. Deze brede doelgroep heeft de stigmatisering van de sociale huisvestingssector voorkomen en vermijdt ook de verdere aangroei van ruimtelijke segretatie.[1145]

474. In sociale huurstelsels met een beperkte doelgroep treedt een sterke residualisering op. Residualisering wordt omschreven als "*het proces waarbij de sociale huursector in toenemende mate de minstbedeelden huisvest*" (het sociaal huurstelsel als sociaal vangnet), maar residualisering heeft ook een beleidsmatige invulling, nl. dat "*de rol die de overheid zichzelf en de sociale huisvesting op de woningmarkt toebedeelt, steeds minder wordt*".[1146]

De residualisering wordt aangetoond door de verarming van de huurderspopulatie, die wordt toegeschreven aan socio-economische factoren. Stedelingen zijn gemiddeld armer dan personen buiten steden en sociale huurders zijn gemiddeld armer dan bewoners op andere delen van de woningmarkt. Voor sociale huurders in steden speelt dan een dubbele problematiek, die elkaar versterkt. Andere verklaringen voor de residualisering zijn: (i) de socio-economische kenmerken van

[1141] M. HARLOE, "Social housing in transition", *Netherlands journal of housing and the built environment* 1995, 352.
[1142] H. PRIEMUS, F. DIELEMAN en D. CLAPHAM, "Current developments in social housing management", *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 1999, 214.
[1143] J. FLINT, "Maintaining an arm's length? Housing, community governance and the management of 'problematic' populations", *Housing Studies* 2006, 180.
[1144] H. PRIEMUS en F. DIELEMAN, "Social housing policy in the European Union: past, present and perspectives", *Urban Studies* 2002, 195.
[1145] H. PRIEMUS, "Social housing as a transitional tenure? Reflections on the Netherlands' new housing memorandum 2000-2010", *Housing Studies* 2001, 254.
[1146] P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, "Gekneld tussen satisfactie en marginalisering. Het debat over de sociale huursector in haar context (nota overgemaakt ter voorbereiding van de hoorzitting van 26 november 2002)", *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 47.

sociale huurders, (ii) zij vertonen vaak meerdere factoren die het armoederisico vergroten; ze zijn met andere woorden meervoudig benadeeld en (iii) zij vertonen een hogere graad werkloosheid.[1147]

Hoewel uit deze verklaringen voortvloeit dat de verarming van de sociale huurderspopulatie en de daarmee gepaard gaande residualisering voornamelijk oorzaken heeft die buiten het woonbeleid liggen, komen de gevolgen ervan wel binnen in de sociale huursector en die gevolgen zijn het beste op te vangen in een ruime sociale huursector die meer draagkracht heeft.

475. Tot slot pleitte ook de commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement voor een ruime sociale huursector: sociale woningbouw zou toegankelijk gemaakt moeten worden voor middenklassegezinnen, die dikwijls niet in aanmerking komen voor sociale huisvesting, maar net als andere huishoudens te kampen kunnen krijgen met moeilijkheden als gevolg van de economische crisis.[1148] De bekommernis voor de middenklasse komt ook tot uiting bij KENNA, die stelt dat er weinig verdienste is aan een huisvestingsbeleid dat zich enkel richt op de meest woonbehoeftigen, hopende dat de markt zich wel over de rest zal bekommeren. Als het woonbeleid geen aandacht heeft voor de middenklasse, ontstaat het risico dat die op termijn bij de meest woonbehoeftigen terecht komen.[1149]

B) ARGUMENTEN VOOR EEN ENGE DOELGROEP

476. Internationale teksten met betrekking tot het grondrecht op wonen vragen prioritaire aandacht voor de allerzwaksten. De progressieve verwezenlijking van de sociale grondrechten uit het Ecosoc-verdrag of het HESH vereisen dat het beschermingsniveau geleidelijk aan wordt uitgebreid.[1150] Zo stelt het CESCR van de Verenigde Naties dat de overheid prioriteit moet geven aan die groepen die in slechte woonomstandigheden leven en hen bijzondere aandacht moet geven bij de uitwerking van het woonbeleid. Verder moet voorkomen worden dat voordelen en tegemoetkomingen uit het woonbeleid naar diegenen vloeien die al voldoende middelen hebben.[1151] En de Commissaris voor de Mensenrechten van de Raad van Europa stelde dat de verwezenlijking van het grondrecht op wonen vooral een zaak is van hoe de meest kwetsbaren toegang krijgen tot nieuwe of vrijgekomen sociale huisvesting. Indien sociale huisvesting onvoldoende beschikbaar is, kan het grondrecht op wonen niet voldoende verwezenlijkt worden.[1152]

[1147] M. NORRIS en K. MURRAY, "National, regional and local patterns in the residualisation of the social rented tenure: the case of Ireland and Dublin", *Housing Studies* 2004, 93-95.

[1148] Verslag over sociale huisvesting in de Europese Unie, 2012/2293(INI), Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement, 30 april 2013, A7-0155/2013, 20 en 22.

[1149] P. KENNA, "Can housing rights be applied to modern housing systems?", *International Journal of Law in the Built Environment* 2010, 113.

[1150] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.

[1151] CESCR, General Comment No. 4: The Right to Adequate Housing (Art. 11 (1) of the Covenant), 13 december 1991, *UN Doc.* E/1992/23, § 11.

[1152] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 10.

Een primaire focus op de meest woonbehoeftigen, bv. via een model van sociaal vangnet, lijkt dus op het eerste gezicht in overeenstemming met de vereisten die aan een sociaal huurstelsel worden gesteld vanuit het grondrecht op wonen.

Hoewel het grondrecht op wonen voor iedereen geldt, zal de wetgever zich prioritair op bepaalde categorieën moeten richten. Bepaalde maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen openstellen ten aanzien van iedereen of een te ruime doelgroep kan in bepaalde gevallen zelfs een schending van het grondrecht op wonen opleveren, aangezien dit ten nadele van de meest woonbehoeftigen zal zijn.[1153]

477. Daarnaast past een beperkte invulling van de doelgroep van het sociaal huurstelsel ook in de verschuiving van het beleid binnen de verzorgingsstaat en de nieuwe rol die overheden zich toedichten.[1154] Terwijl de oude verzorgingsstaat bijna universele bescherming bood, is de neo-liberale verzorgingsstaat gericht op bepaalde doelgroepen die het 'verdienen' en wordt hulp aangeboden waarmee de hulpbehoevende zelf verantwoordelijkheid moet opnemen om uit zijn moeilijke situatie te geraken. De meerderheid van de bevolking wordt verondersteld hun huisvestingsbehoeften via de markt te vervullen. Daarom beperkt men de overheidsondersteuning via een sociaal huurstelsel tot het huisvesten van diegenen die niet zelf in hun huisvesting kunnen voorzien en enkel voor zolang ze daar niet zelf in kunnen voorzien. Het beleid beperkt de invulling van 'sociaal' in sociale maatregelen, door het te beperken tot 'kwetsbaar'.[1155] Daarmee verschraalt het doelpubliek van de sociale huisvesting, maar dat wordt wenselijk geacht, omdat het aansluit bij een betere afbakening van de woonbehoeftigen.[1156] Zo werd de sociale huisvesting in het Verenigd Koninkrijk en Australië traditioneel gezien als huisvesting voor de werkende klasse en de ex-werkende klasse (gepensioneerden), maar ging men vanaf de jaren '70 van de 20ste eeuw de sociale huisvesting meer toespitsen op woonbehoeftige gezinnen, waarbij een '*needs-based*' toewijzingssysteem werd ingevoerd.[1157] Dat had gevolgen voor de instroom in de sociale huursector, maar tegelijk voor de uitstroom: de huurprijsberekening werd aangepast om rijkere huurders te stimuleren het sociaal huurstelsel te verlaten om later vervangen te worden door een verplicht vertrek via tijdelijke huurcontracten. Zo werden in Engeland sociale verhuurders vrij gelaten al dan niet met tijdelijke huurcontracten te werken, maar werden ze vanuit de centrale overheid wel gestimuleerd om huurovereenkomsten van vijf jaar aan te bieden (en in bepaalde gevallen zelfs maar van twee jaar).[1158]

478. Tot slot kan ook het ruimer gebruik van subjectsubsidies gezien worden als een argument om de doelgroep van de sociale huurmarkt te beperken. De overheid ging minder tussenkomen in

[1153] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 2.
[1154] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.2.
[1155] C. LÉVY-VROELANT, "Contradictory narratives on French social housing: looking back and looking forward", *Housing Studies* 2014, 487.
[1156] A. MURIE, "The social rented sector, housing and the welfare state in the UK", *Housing Studies* 1997, 447.
[1157] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Ending security of tenure for social renters: transitioning to 'ambulance service' social housing?", *Housing Studies* 2014, 599-600.
[1158] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Ending security of tenure for social renters: transitioning to 'ambulance service' social housing?", *Housing Studies* 2014, 608.

de markt via objectsubsidies aan huisvestingsmaatschappijen die daarmee een sociaal woningaanbod uitbouwden, maar ging via financiële ondersteuning van de huishoudens deze huishoudens in staat stellen hun huisvesting via de markt te verzekeren, bij voorkeur de eigendomsmarkt. Het sociale huurstelsel kan dan beperkt worden tot de meest kwetsbare huishoudens, die zelfs met financiële ondersteuning hun weg niet kunnen vinden op de markt.

c) Bespreking

479. Bij de concrete afbakening van de doelgroep van het sociaal huurstelsel moet vertrokken worden vanuit het grondrecht op wonen. Zoals gesteld geldt het grondrecht op wonen universeel, maar moet de overheid bij de verwezenlijking ervan voor de verschillende maatregelen telkens nagaan voor welke doelgroep ze worden uitgevaardigd. De algemene, eerder negatieve maatregelen zoals bescherming tegen uithuiszetting kennen een universeel toepassingsgebied, terwijl de specifieke, positieve maatregelen een afgebakende doelgroep kunnen hebben. Daarbij is van belang het grondrecht op wonen voor deze doelgroep ten volle te verwezenlijken, in zijn verschillende aspecten, en zich niet te beperken tot een aantal deelaspecten van het grondrecht op wonen.

480. Sociale huisvesting is overheidsgesubsidieerd en het is daarom een kwestie van rechtvaardigheid om de sociale huisvesting toe te spitsen op de armste huishoudens en in de sociale woningen geen huishoudens te huisvesten die de marktprijzen kunnen betalen. Tegelijk wordt de aanwezigheid van bescheiden en middeninkomens in het sociaal huurstelsel aangemoedigd om een sociale mix te creëren die zowel de leefbaarheid van de wijken als de financiële leefbaarheid van het stelsel moet verzekeren. Tegelijk moet de vereiste van een sociale mix verzekeren dat bij stadsvernieuwingsprojecten de armere huishoudens in de wijk kunnen blijven wonen.[1159] Ook de tekorten in de sociale woningvoorraad hebben een belangrijke rol bij het bepalen van de doelgroep. Zo werd in Engeland omwille van een tekort aan sociale huurwoningen het sociaal huurstelsel aangepast naar een meer op nood gericht stelsel en worden sociale huurwoningen gereserveerd voor diegenen die er echt nood aan hebben. In Frankrijk blijft de doelgroep eerder ruim, maar wordt bij de toewijzing prioritair ingezet op de meest woonbehoeftigen, wat dan weer ten koste gaat van de nagestreefde sociale mix.[1160] In de meeste Europese landen is het aantal sociale huurwoningen ver ontoereikend voor het aantal huishoudens dat er voor in aanmerking komt. Hoewel niet alle huishoudens die voldoen aan de toelatingsvoorwaarden, zich effectief kandidaat stellen, overstijgt de vraag toch in belangrijke mate het aanbod, hetgeen resulteert in wachtlijsten.[1161]

481. Om deze redenen wordt de geschiedenis van de sociale huisvesting gekenmerkt door een slingerbeweging op het vlak van de evolutie van de inkomensgrenzen. In sommige periodes werden geen of erg ruime inkomensgrenzen gehanteerd, in andere periodes golden dan weer strikte

[1159] M. BLANC, "The impact of social mix policies in France", *Housing Studies* 2010, 264.
[1160] M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 12.
[1161] K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA, "Introduction" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 10.

toegangsnormen, waardoor enkel de lagere resp. laagste inkomensgroepen in aanmerking kwamen.[1162] De gerichtheid op mensen met 'bescheiden inkomsten' of 'geringe inkomsten' om er voor te zorgen dat de overheidssteun aan woonbehoeftige personen werd toegewezen, en de doelstelling 'segregatie' te vermijden bepalen de beide krachten die op de slinger inwerkten.[1163] Ook nu blijven het bepalen van de doelgroep en het vermijden van segregatie (in het huidige woordgebruik 'het bereiken van een sociale mix') actuele discussiepunten, die op het eerste zicht niet met elkaar te verzoenen zijn.

482. Het argument van de hoge kostprijs voor de overheid van een beperkt sociaal huurstelsel en lagere kostprijs voor de overheid van een ruimer sociaal huurstelsel omdat de sociale huurders onderling solidair zijn is daarbij relatief. De overheidssubsidiëring van een beperkt sociaal huurstelsel wordt immers gefinancierd op basis van de algemene belastingsinkomsten en zorgt op die manier voor een grotere solidariteit buiten de doelgroep van het sociaal huurstelsel. Dit is uiteraard een legitieme keuze.

483. De doelgroep kan volgens volgende stappen afgebakend worden.

484. In de eerste plaats behoren de daklozen tot de doelgroep van de sociale huisvesting. Voor hen is het grondrecht op wonen in het geheel niet verwezenlijkt. Indien het gebrek aan huisvesting voor de dakloze niet de enige problematiek is, dient er naast het ter beschikking stellen van een woning met huisvestingsondersteuning ook andere begeleiding vanuit een welzijnsactor aangeboden te worden. Voor een omschrijving van de verschillende categorieën dak- en thuisloosheid kan beroep worden gedaan op de ETHOS-typologie van Feantsa.[1164]

485. Woonbehoeftigheid of woonnood is echter ruimer dan enkel dak- en thuisloosheid. De ETHOS-typologie maakt dit ook al duidelijk door niet enkel dak- en thuisloosheid op te nemen (categorieën 1 tot en met 7), maar ook onzekere en ongeschikte huisvesting (categorieën 8 tot en met 13). Woonbehoeftigheid kan immers vanuit drie dimensies veroorzaakt worden, m.n. een juridische, fysieke of sociale dimensie. Woonbehoeftigen ondervinden problemen op minstens één van deze drie vlakken.[1165]

- De juridische dimensie: illegale bezetting of bewoning zonder een contract.
- De fysieke dimensie: onderdak ongeschikt voor bewoning of in slechte kwaliteit.
- De sociale dimensie: huisvesting die geen normaal sociaal leven mogelijk maakt, bv. door overbewoning.

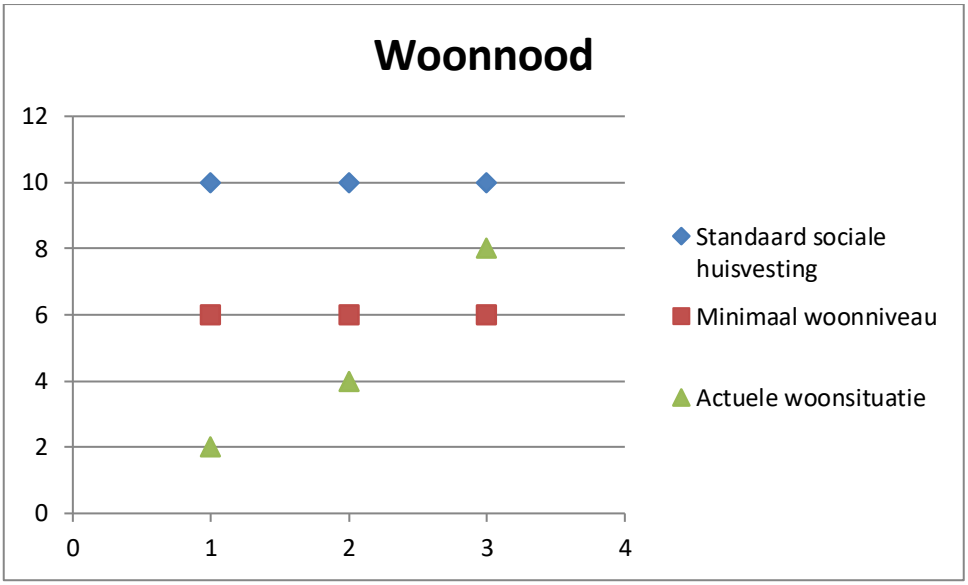
[1162] B. HUBEAU, "Wijzigingen en aanvullingen betreffende het sociaal huurstelsel in het Vlaamse Gewest", *RW* 1985-86, 2391.
[1163] B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 116.
[1164] N. PLEACE, N. TELLER en D. QUILGARS, *Social housing allocation and homelessness*, Brussel, Feantsa, 2012, 13 e.v.
[1165] S. MANDIC en M. FILIPOVIC HRAST, "Alternatives to social housing: applicants' views of various policy options", *Urbani izziv* 2015, 70.

486. Vanuit deze omschrijving komen ook andere huishoudens met woonnood in aanmerking, nl. die huishoudens die niet kunnen beschikken over een woning van een minimaal niveau.[1166] Er is vanuit het grondrecht op wonen een minimaal woonniveau waar eenieder recht op heeft, hetgeen betrekking heeft op zowel de woning- en woonkwaliteit als op de betaalbaarheid, met andere woorden een recht op behoorlijke huisvesting.[1167] Het minimaal woonniveau is voor iedereen hetzelfde, maar de benodigde middelen om dit te bereiken verschillen naargelang de concrete situatie van de betrokkene: het aantal personen in het huishouden, hun leeftijd, eventuele specifieke noden omwille van een handicap, de precieze locatie waar men woont,… Woonnood kan worden beschreven als het verschil tussen de actuele woonsituatie en het minimaal woonniveau. De doelgroep van sociale huisvesting wordt dus in de eerste plaats bepaald door die personen of huishoudens van wie de actuele woonsituatie onder het minimaal woonniveau ligt.

De kwaliteit en betaalbaarheid van sociale huisvesting worden verondersteld hoger te liggen dan het minimaal woonniveau. Het minimaal woonniveau is het absolute minimum. Voor wie onder het minimaal woonniveau zit, is het grondrecht op wonen niet verwezenlijkt. Van sociale huisvesting mag worden verwacht dat zij huisvesting aanbiedt die zowel qua kwaliteit als betaalbaarheid beter doet dan het absolute minimum. De vraag is dan of personen van wie de actuele woonsituatie boven het minimaal woonniveau zit, maar die onder de standaard voor sociale huisvesting zitten tot de doelgroep behoren, m.a.w. of zij woonnood hebben. Hoewel de standaard voor sociale huisvesting zoals gezegd hoger ligt dan het minimaal woonniveau, ben ik toch van oordeel dat ook personen en huishoudens van wie de actuele woonsituatie onder de standaard voor sociale huisvesting zit, toegang moeten krijgen tot de sociale huisvesting. Er mag van de overheid immers meer verwacht worden dan enkel het garanderen van het minimaal woonniveau. De standaard voor sociale huisvesting kan gezien worden als het gewenst woonniveau. Bij de toewijzing van woningen kan desgevallend meer aandacht besteed worden aan kandidaten met een actuele woonsituatie onder het minimaal woonniveau, aangezien hun woonnood groter is.

Schematisch kan dit als volgt worden weergegeven[1168]:

[1166] S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, "Homelessness, need and desert in the allocation of council housing", *Housing Studies* 1999, 420.
[1167] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.
[1168] Figuur ontleend aan S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, "Homelessness, need and desert in the allocation of council housing", *Housing Studies* 1999, 421, maar verder aangepast.



FIGUUR 2 - WOONNOOD

Huishouden 1 heeft een actuele woonsituatie die zeer laag ligt en heeft dus een grotere woonnood dan huishouden 2, van wie de actuele woonsituatie al hoger ligt (d.w.z. dichter bij het minimaal woonniveau). Huishouden 3 heeft daarentegen een actuele woonsituatie die boven het minimaal woonniveau ligt, maar nog wel onder de standaard voor sociale huisvesting. Ook huishouden 3 behoort bijgevolg tot de doelgroep op basis van woonnood.

487. Het uitgangspunt is dus dat wie op de private markt niet kwaliteitsvol kan wonen aan een betaalbare prijs (d.i. het gewenste woonniveau), tot de doelgroep van het sociaal huurstelsel behoort.

De concrete niveaus op het vlak van minimale kwaliteit en betaalbaarheid moeten vervolgens worden ingevuld op basis van de actuele situatie in een bepaald land of een bepaalde regio, waarbij de vereisten op vlak van kwaliteit en betaalbaarheid kunnen worden samengevoegd tot één inkomensgrens, op basis waarvan kan worden aangenomen dat huishoudens met minstens dat bepaalde inkomen over voldoende middelen beschikken om kwaliteitsvol te wonen aan een betaalbare prijs.

Deze inkomensgrens moet wetenschappelijk worden vastgesteld op basis van een onderbouwde en gemotiveerde analyse van de woningmarkt. Daarbij kan gebruik gemaakt worden van bestaande wetenschappelijke instrumenten zoals de woonquote en de budgetmethode (gebaseerd op het resterend inkomen).

De inkomensgrens moet voldoende specifiek zijn en rekening houden met verschillende aspecten, zoals regionale differentiatie (in een bepaalde regio kan men met een bepaald inkomen wel een kwaliteitsvolle woning huren/kopen, terwijl dat in een andere regio met datzelfde inkomen niet mogelijk is) en gezinssamenstelling (om een woning voor een groot gezin te huren/kopen heeft men logischerwijze een hoger inkomen nodig dan om een studio voor één persoon te huren of kopen en heeft men daarnaast ook hogere uitgaven op het vlak van voeding, kleding,…).

De inkomensgrens moet ook regelmatig geëvalueerd worden en – indien nodig – aangepast.

488. De link tussen het bepalen van de inkomensgrens en de huurprijs van private woningen is daarbij zeer sterk. Door de inkomensgrens op een bepaald niveau te leggen, zegt men automatisch iets over de huurprijs vanaf dewelke een huishouden wordt verwacht op de private markt terecht te kunnen. Bij een bepaald inkomen hoort een bepaald maximaal bedrag dat kan besteed worden aan huur. Het volgend theoretisch, niet-berekend voorbeeld kan dit verduidelijken.

Indien de inkomensgrens voor een alleenstaande op € 20.000 wordt gelegd, vloeit daar bijvoorbeeld een budget uit voort voor de maandelijkse huur van € 400 (na betaling van voeding, kleding en andere kosten). Indien de inkomensgrens voor een koppel met twee kinderen op € 35.000 wordt gelegd, zal daar bijvoorbeeld een budget voor de maandelijks huur van € 550 uit voortvloeien. Er dient dan nagegaan te worden of op de private markt kwalitatieve woningen voor een alleenstaande beschikbaar zijn voor € 400 en voor een koppel met twee kinderen voor € 550. Indien dat niet het geval is, dient de inkomensgrens verhoogd te worden.

489. Eens op deze manier een afbakening van huishoudens werd gemaakt, moet de alzo ontstane doelgroep geëvalueerd worden. Het resultaat moet een voldoende ruime doelgroep zijn waarin voldoende variatie zit en voldoende mix. Een sociaal huurstelsel dat enkel gericht is op de allerzwaksten zal niet alle woonbehoeftigen omvatten en kent bovendien een aantal gevaren die het grondrecht op wonen voor de sociale huurders onderuit kunnen halen. Een gerichtheid van de doelgroep op de meest woonbehoeftigen veroorzaakt immers een aanzienlijk risico op residualisering van het sociaal huurstelsel, waarbij het economisch profiel van de huurders erg verzwakt, met heel wat (negatieve) gevolgen: de inkomsten voor de sociale verhuurders dalen waardoor ze minder kunnen investeren in de kwaliteit van de bestaande woningen of in de uitbreiding van het patrimonium, sociale huisvesting krijgt het etiket van armenhuisvesting en deze stigmatisering beïnvloedt de ontwikkelingskansen van de huurders, in sociale wijken dreigen leefbaarheidsproblemen te ontstaan,… HULSE en MILLIGAN stelden vast dat in residuaire sociale huurmarkten vaak extra instrumenten worden gecreëerd om het publiek te controleren of preventief te kunnen optreden. In ruimere sociale huurmarkten is dat niet/minder het geval.[1169] Residualisering dreigt zich bovendien nog verder te versterken, doordat omwille van de negatieve gevolgen ervan de meest kapitaalkrachtige sociale huurders uit de sector zullen vertrekken, terwijl de overblijvende huurders en nieuwe huurders een zwakker economisch profiel hebben.[1170]

490. De meest effectieve benadering lijkt er daarom één te zijn met een relatief brede en gedifferentieerde sociale huursector, met een kern van woningen die bestemd zijn voor de huishoudens met de laagste inkomens. De financiële ondersteuning wordt gericht op deze huishoudens, maar de aansluiting met de commerciële huurmarkt is geleidelijk, zonder kloof tussen

[1169] K. HULSE en V. MILLIGAN, "Secure occupancy: a new framework for analysing security in rental housing", *Housing Studies* 2014, 649.
[1170] T. VANDROMME, "Wie mag sociaal huren? Een bijdrage aan het debat vanuit Vlaanderen", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2016, afl. 4-5, 39.

de sociale en de commerciële huurmarkt.[1171] Binnen een ruime doelgroep wordt bij de toewijzing voorrang gegeven aan de laagste inkomens, maar tegelijk worden ook middeninkomens gehuisvest om de noodzakelijke socio-economische mix in het sociaal huurpatrimonium te creëren. Zolang de sociale huursector prioritair gericht is op de huisvesting van de huishoudens met de laagste inkomens en opbrengsten opnieuw in huisvesting worden geïnvesteerd, zal deze bredere sociale huursector zijn sociaal profiel behouden. Een gedifferentieerde sociale huursector van een aanzienlijke omvang en bijhorende gedifferentieerde huurderspopulatie is echter essentieel om ruimtelijke segregatie van inkomensgroepen tegen te gaan en heeft een hogere absorptiecapaciteit om huishoudens met zwakkere profielen op te nemen, zowel naar opvang binnen het patrimonium (spreiding van de zwakke doelgroep) als financieel (betaalbaarheid voor de verhuurder). Zoals gezegd doet een zekere mate van residualisering van de huurderspopulatie van de sociale huursector zich sowieso voor omwille van de socio-economische ontwikkelingen in de maatschappij.[1172] Het is daarom belangrijk om een voldoende ruime sociale huursector te hebben, waarbinnen dit kan opgevangen worden. Een brede sociale huursector is dus in het belang van zowel de meest woonbehoeftigen als van het sociaal huurstelsel zelf. Bovendien kan van een voldoende ruime sociale huursector ook een matigend effect uitgaan ten aanzien van de huurprijzen op de private huurmarkt, waardoor de gunstige gevolgen van een ruime sociale huursector niet beperkt blijven tot deze sector alleen, maar ook breder gaan.[1173]

491. De tegenstrijdigheid tussen de wens voor een ruime sociale huurmarkt en de prioritaire gerichtheid op de meest kwetsbaren kan op die manier weggewerkt worden. Het is vanuit het grondrecht op wonen noodzakelijk een ruime sociale huursector te hebben die prioritair aandacht besteedt aan de meest kwetsbaren, maar tegelijk ook middeninkomens huisvest, zodat er een sociale mix wordt gecreëerd en daardoor het grondrecht op wonen volledig kan gerealiseerd worden (met een goede woonomgeving, een goede buurt die geen etiket kleeft op de bewoners,…).

Een sterke afbakening van de doelgroep laat bovendien de groep daar net boven in de steek. Deze groep heeft moeilijkheden om huisvesting te vinden aangezien ze niet in de sociale huur terecht kunnen, maar evenmin voldoende middelen hebben om op de private huurmarkt terecht te kunnen.[1174] Deze groep moet dus eveneens in de sociale huisvesting terecht kunnen.

492. Een sociaal huurstelsel dat enkel de allerarmsten huisvest, voldoet daardoor niet aan het grondrecht op wonen.

[1171] H. PRIEMUS, "Growth and stagnation in social housing: what is 'social' in the social rented sector?", *Housing Studies* 1997, 558.

[1172] Zelfs in sociale huurstelsels zonder toelatingsvoorwaarden. Zie voor Denemarken bv. R. SKOVGAARD NIELSEN, "The potentials of a strong social housing sector: the case of Turks and Somalis in the Copenhagen housing market", *Housing, Theory and Society* 2017, 463.

[1173] N. BERNARD, "Le logement social à Bruxelles: origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 99.

[1174] Zie ook N. HOUARD, "Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'État-providence?", *Revue de l'OFCE* 2013, 68.

493. Bij het bepalen van de concrete doelgroep van een sociaal huurstelsel moet uiteraard rekening gehouden worden met de beschikbare voorraad sociale huurwoningen. Vanuit een beperkt aanbod sociale huurwoningen is een primaire focus op de meest woonbehoeftigen niet onlogisch. Een te ruime doelgroep zou dan immers tot gevolg hebben dat de meest woonbehoeftige huishoudens in concurrentie zouden komen met minder woonbehoeftige huishoudens, waardoor hun kansen op de verwezenlijking van hun grondrecht op wonen zullen afnemen.

In landen met een beperkte voorraad sociale huurwoningen dient de overheid dus in de eerste plaats in te zetten op een beleid waardoor het aantal sociale huurwoningen (aanzienlijk) zal toenemen. De inspanningen van de overheid zullen worden geëvalueerd door de (inter)nationale toezichtsorganen. Van belang is dat er een duidelijke en objectief bepaalde doelstelling is en dat er concrete en meetbare stappen worden gezet.[1175] In afwachting van deze (aanzienlijke) uitbreiding, moet de doelgroep afgebakend worden op basis van de voorraad sociale huurwoningen, maar steeds zonder het uiteindelijke doel, m.n. een brede doelgroep, uit het oog te verliezen. Daarbij kan bijvoorbeeld al een ruime doelgroep voorzien worden, maar met specifieke aandacht voor de meest woonbehoeftigen bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Zij krijgen dan voorrang, maar hebben niet exclusief toegang tot de sociale huurmarkt. Naarmate het aantal sociale huurwoningen toeneemt, komt de ruimere doelgroep ook in aanmerking.

494. Een brede sociale huursector vereist wel dat de sector aantrekkelijk en kwaliteitsvol is. Zoals gezegd loopt het aantal kandidaat-huurders terug bij de huishoudens met hogere inkomens en zakte de sociale huursector met de loop der tijd op de ladder van de woningmarkthiërarchie. Ook met een theoretisch brede doelgroep zal de sociale huursector overwegend lagere inkomens aantrekken. De aanwezigheid van sociale huurders met een hoger inkomen is echter zoals gezegd in het belang van zowel de sociale huurders als het sociaal huurstelsel. Opdat een verruiming van de inkomensgrenzen een impact zou hebben op de instroom van hogere inkomens in de sociale huursector, moet het vaak negatieve imago van de sociale huur bijgesteld worden en moet de huurmarkt (zowel privaat als sociaal) een volwaardig alternatief vormen voor de eigendomsmarkt. Daarvoor moet de overheid een woonbeleid voeren dat de verschillende woningmarktsegment gelijk behandeld (*tenure neutral*), waardoor eigenaar worden van zijn woning geen automatische keuze meer wordt voor wie daarvoor voldoende middelen heeft. Door een inkomensgerelateerde huurprijs te hanteren zullen de hogere inkomens ook een hogere huurprijs betalen, waardoor zij sterk bijdragen tot het behoud van het sociaal huurstelsel en zij geen overheidsondersteuning ontvangen, aangezien die gericht moet blijven op de meest woonbehoeftigen.[1176]

D) OOK MIDDENINKOMENS IN DE DOELGROEP?

495. In een aantal landen ontstaat naast de sociale huursector een bescheiden huursector, gericht op een doelpubliek dat een hoger inkomen heeft dan de doelgroep van het sociaal

[1175] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 1, 1.3.4 en hoofdstuk 3, 3.
[1176] In tegenstelling tot in Nederland, waar de rijkere sociale huurders als 'scheefwoners' worden beschouwd, aangezien zij ondanks hun hoger inkomen een lagere, sociale huurprijs blijven betalen.

huurstelsel, maar dat het toch moeilijk heeft om op de private (huur)markt betaalbaar en kwalitatief te wonen. Zeker in landen met een beperkt sociaal huurstelsel is er vaak sprake van een grote kloof tussen het via overheidsmiddelen ondersteunde sociaal huurstelsel en de vrije private (huur)markt. Via de uitbouw van een bescheiden huursector tracht men deze kloof te dichten.

496. Frankrijk is één van de landen waar hard wordt ingezet op de uitbouw van een *secteur intermédiaire*. In ruil voor financiële ondersteuning van de Franse Staat gaat de verhuurder akkoord met beperkingen op het vlak van huurprijs en inkomen van de huurders. Deze beperkingen lopen over een langere periode (meestal > 7 jaar). Na die periode kunnen de woningen weer vrij verhuurd worden.

Een *logement intermédiaire* wordt afgebakend op basis van volgende criteria:

- De woning is gelegen in een gebied met hoge woningdruk (voornamelijk Parijs en omgeving, de Côte d'Azur en een aantal grotere steden).
- De woning maakt het voorwerp uit van een financiële ondersteuning door de Franse Staat of een lokaal bestuur.
- De woning is bestemd voor huishoudens met een bescheiden inkomen (er gelden inkomensgrenzen).
- De huurprijs voor de woning is beperkt (berekend volgens aantal m²).[1177]

Het bescheiden woonaanbod wordt ondersteund via lage intrest leningen (de zgn. PLUS- en PLI-leningen[1178]). Daarnaast werden ook fiscale incentives uitgewerkt om de bescheiden huurmarkt te ondersteunen. Voor particulieren geldt het stelsel DUFLOT/PINEL, waarbij zij een korting krijgen op de inkomensbelastingen van 12%, 18% of 21%, afhankelijk van de duur van hun engagement (6, 9 of 12 jaar). Voor de rechtspersonen geldt een gelijkaardig stelsel, voorzien in de Financieringswet 2014 (*loi de finances initiale pour 2014*). Het bescheiden woonaanbod wordt op dezelfde wijze omschreven als bij de lage intrestleningen (wat betreft doelgroep en maximale huurprijs). De belastingverminderingen die aan investeerders in residentieel vastgoed bestemd voor verhuur worden toegekend zijn substantieel: voor een investering van 150.000 euro kan men gedurende 12 jaar, jaarlijks 2.625 euro belastingvermindering genieten. Voor de engagementen van 6 en 9 jaar loopt dit op naar 3.000 euro. Tot slot kan er ook een vermindering van de BTW tot 10% en een vrijstelling van onroerende voorheffing worden bekomen wanneer de verhuurder het engagement aangaat minstens 20 jaar te verhuren.

De ondersteuning van het intermediair huuraanbod kost de Franse Staat dus heel wat middelen. De literatuur is echter enigszins kritisch: het betaalbaar woonaanbod wordt weliswaar in zekere mate

[1177] Artikel L 302-16 CCH.
[1178] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 3.4 en *infra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.2.4.

uitgebreid, maar deze uitbreiding is evenwel onvoldoende specifiek op sociaal en geografisch vlak en de maatregelen bevoordelen vooral de private investeerders.[1179]

497. Wallonië neemt eveneens initiatieven ter ondersteuning van een bescheiden woonaanbod: het Waalse Gewest stelt middelen ter beschikking voor de bouw van bescheiden woningen in gemeenten met minstens 10% sociale huurwoningen. De woningen zijn bestemd voor huishoudens met een gemiddeld inkomen: zij behoren weliswaar ook tot de doelgroep van het sociaal huurstelsel, maar bij de toewijzing wordt voorrang gegeven aan huishoudens met lagere inkomens.[1180] Het besluit van de Waalse Regering van 19 juli 2012 schrapte titel III van het Waals Sociaal Huurbesluit over de bescheiden huur, waarmee het Waalse Gewest de sociale verhuurders vrij wou laten op dat vlak. Het bouwen van wijken met gemengd sociale en bescheiden woningen zou de leefbaarheid en sociale mix ten goede komen.[1181] Een risico daarbij lijkt echter dat eens de 10% sociale huurwoningen is bereikt, sociale huisvestingsmaatschappijen enkel nog zullen inzetten op de bouw van bescheiden huurwoningen en het aanbod voor de laagste inkomensgroepen daardoor niet meer toeneemt.

Daarnaast kunnen Waalse openbare huisvestingsmaatschappijen ook woningen met evenwichtige huurprijs verhuren (*logement à loyer d'équilibre*).[1182] De jaarlijkse huurprijs wordt bepaald na vergelijking met de huurwaarde van een gelijkaardige woning in de gemeente en mag niet hoger zijn dan 25% van het inkomen van het gezin. De Waalse Regering moet toestemming verlenen om een woning als woning met evenwichtige huurprijs te verhuren.

498. En ook het Brussels Gewest biedt met ingang van 1 maart 2018 woningen aan voor huishoudens met een inkomen boven de inkomensgrenzen voor sociale huur. Het inkomen van kandidaat-huurders met een bescheiden inkomen moet liggen tussen 100% en 150% van de inkomensgrenzen voor een sociale huurwoning, terwijl het inkomen van kandidaat-huurders met een middeninkomen met liggen tussen 150% en 200% van de inkomensgrenzen voor een sociale huurwoning.[1183] De kandidaat-huurder die niet meer voldoet aan de inkomensgrens van een bescheiden inkomen schuift automatisch door naar kandidaat-huurder met een middeninkomen. De toewijzing van deze woningen verloopt grotendeels zoals bij sociale huurwoningen, m.n. volgens chronolgische volgorde, maar een aantal huishoudens heeft voorrang. De verhuring gebeurt volgens een modelhuurovereenkomst. In principe bedraagt de duur van de huurovereenkomst negen jaar, verlengbaar met periodes van drie jaar. De huurovereenkomst wordt niet verlengd indien de huurder een te hoog inkomen heeft of een bovenmatige woning bewoont en een woning met een gelijkaardig comfort, gelegen in dezelfde gemeente of in een straal van 5 kilometer en met

[1179] C. LÉVY-VROELANT, " 'Everyone should be housed': the French generalist model of social housing at stake" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 227.

[1180] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.2.2 en hoofdstuk 4, 1.2.3, a.

[1181] I. BENSAÏD, "De gemeentelijke actiestrategie in Wallonië", *Artikel 23*, afl. 38, 16.

[1182] Artikel 42 tot en met 47 Waals Sociaal Huurbesluit.

[1183] Artikel 66 tot en met 99 Brussels Sociaal Huurbesluit, ingevoegd door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 september 2016, *BS* 28 november 2016 en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2017, *BS* 6 oktober 2017.

een huurprijs van maximaal 115% van de oude huurprijs heeft geweigerd. Indien de huurder of een van zijn gezinsleden een handicap heeft of minstens 65 jaar is, is de huurovereenkomst van onbepaalde duur. De huurprijs van een woning voor huishoudens met een bescheiden inkomen wordt berekend volgens het Brusselse SVK-besluit, de huurprijs voor huishoudens met een middeninkomen ligt tussen de huurprijs voor huishoudens met een bescheiden inkomen en 6,5% van de kostprijs van de woning.

499. Het aanbieden van bescheiden huurwoningen door de overheid, naast sociale huurwoningen, kan vanuit twee motieven: enerzijds om de kloof tussen de sociale huurmarkt en de private (huur)markt te dichten, anderzijds om de leefbaarheid binnen het sociaal huurstelsel te verbeteren, zowel door een mix aan bewoners te creëren (de bescheiden woningen moeten dan tussen de sociale woningen gebouwd worden) als door de sociale verhuurders meer inkomsten te laten genereren, die dan vervolgens geïnvesteerd kunnen worden in het sociaal huurstelsel. Frankrijk is een duidelijk voorbeeld waar het eerste motief gehanteerd wordt, terwijl het Waalse Gewest eerder op basis van het tweede motief bescheiden wonen ondersteunt.

500. Hierboven verdedigde ik een ruime doelgroep van het sociaal huurstelsel. Wanneer de afbakening van de doelgroep van het sociaal huurstelsel gebeurt aan de hand van de vraag of een huishouden met een bepaald inkomen op de private markt terecht kan, kan er in principe geen nood zijn aan een bescheiden huurstelsel. Er is dan immers één doelgroep, m.n. alle huishoudens die onvoldoende middelen hebben om huisvesting te bekomen op de private markt. Daardoor zal er automatisch aansluiting zijn met de private markt en zal er automatisch voldoende differentiatie binnen de sociale huurderspopulatie zijn, waardoor er een sociale mix zal zijn. De nood aan een bescheiden huursector ontstaat enkel in landen waarin de doelgroep strikter wordt afgebakend. Een ruime doelgroep van het sociaal huurstelsel is dus ook vanuit dit oogpunt te verdedigen. Het feit dat bij een beperkt sociaal huurstelsel daarnaast initiatieven moeten worden genomen om een betaalbaar woonaanbod te creëren voor huishoudens met een bescheiden inkomen, toont immers aan dat de markt dit woonaanbod niet of onvoldoende voorziet. Een ruim sociaal huurstelsel komt ineens tegemoet aan deze tekortkoming van de markt. Sociale verhuurders kunnen hun inspanningen afstemmen op het concrete huishouden uit het doelpubliek (huurders met een hoger inkomen hebben meestal minder ondersteuning nodig) en kunnen dit aanbod zelf realiseren en verhuren of private woningen inhuren en deze onderverhuren.[1184]

501. Het Nederlandse sociaal huurstelsel had lange tijd een ruime doelgroep. Daarmee was er geen nood aan een bescheiden huursegment. De invoering van een inkomensgrens in 2011 botste o.m. op kritiek vanuit de gedachte dat daarmee de middeninkomens onvoldoende woonaanbod zouden hebben. 650.000 huishoudens zouden niet langer toegang hebben tot de sociale huurmarkt en evenmin voldoende middelen hebben om terecht te kunnen op de private huur- of koopmarkt[1185], terwijl tot 2011 ongeveer 25% van de toewijzingen gebeurde aan huishoudens met

[1184] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 3 en 4.
[1185] M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, "The future of social housing in the Netherlands" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 103.

een middeninkomen of zelfs een hoger inkomen.[1186] Bovendien stroomt een groot aantal huurders in op het ogenblik dat ze een laag inkomen hebben dat ze na verloop van tijd kunnen verhogen tot een middeninkomen, maar dat onvoldoende hoog is om de overstap te maken naar de private huurmarkt of koopmarkt. De toenmalige minister van wonen pareerde deze kritiek door te stellen dat woningcorporaties de mogelijkheid hebben om 10% van hun woningvoorraad te verhuren buiten de doelgroep.[1187] In gespannen markten zal deze 10% evenwel niet volstaan om middeninkomens binnen de corporatiesector te huisvesten omwille van de grote vraag van middeninkomens.[1188] Huishoudens met een inkomen dat te hoog is om toegang te krijgen tot de sociale huurmarkt, moeten ofwel terecht op de private huurmarkt (die slechts 20% van de huurmarkt uitmaakt) of op de koopmarkt. Wetenschappelijk onderzoek wees uit dat voor tweepersoonshuishoudens en gezinnen onder 65 jaar de toegang tot de geliberaliseerde huurmarkt problematisch is (te hoge huurprijzen), terwijl de toegang tot de koopmarkt eveneens zeer beperkt is (strenge voorwaarden voor het verkrijgen van hypothecair krediet).[1189] Het grondrecht op wonen van de middeninkomens kan daardoor in het gedrang komen. De Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur pleitte er daarom in een rapport van 2011 voor om de inkomensgrens te verhogen, regionaal te differentiëren en te differentiëren naar huishoudsamenstelling.[1190]

Woningcorporaties die middeninkomens willen blijven ondersteunen zullen een aanbod buiten de sociale huur moeten ontwikkelen (het zgn. niet-DAEB-stelsel), waarbij – gelet op de verkleining van de sociale doelgroep – een aantal woningen overgeheveld kunnen worden vanuit de sociale huur.[1191] Ook in Nederland wordt dus de nood gevoeld voor een ruime interventie op de woningmarkt, alleszins breder dan hetgeen binnen het sociaal huurstelsel, beperkt op basis van de EU-regelgeving inzake staatssteun, mogelijk is. In een sociaal huurstelsel met een beperkte doelgroep, komt een aanbod voor middeninkomens niet enkel de middeninkomens ten goede, maar kan dit ook zorgen voor doorstroming vanuit de sociale huursector, waardoor binnen het sociaal huurstelsel meer ruimte vrijkomt voor huishoudens binnen de sociale doelgroep.[1192]

1.1.3. Een verplicht vertrek uit de sociale huur bij een te hoog inkomen?

502. De vraag naar de afbakening van de doelgroep rijst niet enkel bij het bepalen van de toelatingsvoorwaarden voor de sociale huur, maar ook bij zittende huurders waarvan het inkomen

---

[1186] J. HOEKSTRA en P. BOELHOUWER, "Falling between two stools? Middle-income groups in the Dutch housing market", *International Journal of Housing Policy* 2014, 303.

[1187] E. HARMS, "Middeninkomens: een nieuw huursegment in wording", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, afl. 1, 6.

[1188] M. ESKINASI, C. DE GROOT, M. VAN MIDDELKOOP, F. VERWEST en J. CONIJN, *Effecten van de staatssteunregeling voor de middeninkomens op de woningmarkt – een simulatie*, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving, 2012, 17 en M. VAN MIDDELKOOP, C. DE GROOT, F. VERWEST en M. ESKINASI, "Regio's denken verschillend over kansen voor middeninkomens", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2013, afl. 2, 20.

[1189] J. HOEKSTRA en P. BOELHOUWER, "Falling between two stools? Middle-income groups in the Dutch housing market", *International Journal of Housing Policy* 2014, 310-311.

[1190] RAAD VOOR LEEFOMGEVING EN INFRASTRUCTUUR, *Open deuren, dichte deuren. Middeninkomens op de woningmarkt*, Den Haag, 2011, 6-7.

[1191] ATRIVÉ en STICHTING OPMAAT, *Werken aan oplossingen voor middeninkomens. Strategische opties voor corporaties op de woningmarkt*, Houten, 2011, www.atrive.nl, 20 e.v.

[1192] K. FES, "Woningcorporaties moeten middeninkomens omarmen", 2011, www.ruimtevolk.nl.

na verloop van tijd een bepaalde grens overschrijdt. SCANLON e.a. geven een overzicht voor twaalf landen, waaruit blijkt dat zeer verschillend wordt omgegaan met hogere inkomens van zittende huurders: van geen gevolgen voor de huurder naar een huurprijsverhoging, een huurtoeslag of een verplicht vertrek uit de sociale huurwoning.[1193]

Sociale huurders met een hoger inkomen worden in veel sociale huurstelsels gestimuleerd om hun huurwoning te verlaten: door de huurprijs proportioneel te verhogen of een supplement op te leggen, door hen de mogelijkheid te geven hun woning te kopen (hoewel deze mogelijkheid in theorie openstaat voor alle huurders, kunnen in de praktijk enkel diegenen met voldoende middelen er gebruik van maken), door hen via sociale leningen, sociale koopwoningen of andere vormen van ondersteuning van eigendomsverwerving de mogelijkheid te geven een andere woning te kopen,... Daarnaast worden rijkere sociale huurders in bepaalde sociale huurstelsels ook gedwongen hun huurwoning te verlaten doordat hun huurovereenkomst wordt opgezegd.

503. Stimulerende of dwingende maatregelen waardoor sociale huurders met een hoger inkomen het sociaal huurstelsel verlaten, hebben als doel de doorstroming te verbeteren waardoor sociale huurwoningen worden vrijgemaakt en nieuwe huishoudens van op de wachtlijst kunnen instromen. In de meeste West-Europese sociale huurstelsels is er immers een lage doorstroming, wat als een van de oorzaken van de lange wachtlijsten wordt gezien en wat het beleid er toe brengt om maatregelen te nemen om de doorstroming te versnellen.[1194]

504. De vraag of huurders met een te hoog inkomen het sociaal huurstelsel moeten verlaten, hangt samen met de visie op de doelgroep van het sociaal huurstelsel. Zoals hierboven gesteld, dient een sociaal huurstelsel m.i. een brede doelgroep te hebben die residualisering en stigmatisering van de sociale huurmarkt kan voorkomen. In die visie past het uiteraard niet dat huurders van wie het inkomen stijgt, verplicht worden hun sociale huurwoning te verlaten. Een huurprijsverhoging past wel in deze visie, aangezien dit de solidariteit tussen sociale huurders onderling versterkt.

Wanneer daarentegen wordt vertrokken van een sociaal huurstelsel dat enkel ondersteuning biedt aan diegenen die zelf niet in hun huisvestingsbehoeften kunnen voldoen en enkel voor zolang ze deze ondersteuning nodig hebben, passen tijdelijke huurcontracten wel. Een dergelijke sociaal huurstelsel dat enkel de allerarmsten huisvest, voldoet m.i. evenwel niet aan het uiteindelijk te verwezenlijken grondrecht op wonen. Bovendien verarmt in de meerderheid van de Europese landen de sociale huurderspopulatie. De kloof tussen de sociale huurmarkt en de private huurmarkt

[1193] K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA, "Introduction" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 11.

[1194] Voor het Brusselse Gewest: zie N. BERNARD, "Le logement social à Bruxelles: origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 80. Voor Nederland: zie Wet van 14 april 2016 tot wijziging van boek 7 van het BW en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere huurmaatregelen tot verdere bevordering van de doorstroming op de huurmarkt (Wet doorstroming huurmarkt 2015), *Stb*. 2016, 158. Voor Frankrijk: zie CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 8.

wordt dan vaak onoverbrugbaar. Dat roept vragen op bij een aangemoedigd of verplicht vertrek uit het sociaal huurstelsel: enerzijds zullen weinig sociale huurders vrijwillig vertrekken, net omdat ze zo'n laag inkomen hebben, waardoor de maatregel weinig effect zal hebben; anderzijds is niet gegarandeerd dat de sociale huurders die omwille van hun inkomen moeten vertrekken, met dat inkomen effectief een betaalbaar en kwalitatief alternatief zullen kunnen vinden op de private huurmarkt of de eigendomsmarkt, waardoor hun grondrecht op wonen in het gedrang kan komen. Huurders met een hoger inkomen blijven niet altijd in het sociaal huurstelsel omdat ze dat willen, maar vaak vanuit noodzaak omdat er op de private huurmarkt geen alternatieven zijn.[1195]

De vraag of huurders met een te hoog inkomen het sociaal huurstelsel moeten verlaten, is dus een vraag naar de essentie van het gekozen sociaal huurmodel: is een sociale huurwoning slechts een tijdelijk onderkomen in afwachting van een verbetering van de financiële situatie van de huurder(s) of is het een volwaardige woonvorm die de huurder(s) een woning biedt zolang zij dat zelf wensen?

505. Het grondrecht op wonen vereist niet enkel dat huisvesting voldoende toegankelijk is, maar koppelt daar onmiddellijk ook de eis naar voldoende woonzekerheid aan vast. Voldoende woonzekerheid draagt bij aan de positieve verwezenlijking van het grondrecht op wonen, maar fungeert tegelijk als een beschermingsmaatregel tegen dakloosheid.[1196] Sociale huurovereenkomsten die voorwaardelijk of tijdelijk zijn, kunnen uiteraard afbreuk doen aan de woonzekerheid van de sociale huurders.

506. FITZPATRICK en PAWSON geven twee motieven die werden gebruikt bij de invoering van tijdelijke huurcontracten in Engeland en Australië.[1197]

Enerzijds zouden sociale huurovereenkomsten van onbepaalde duur de sociale huurders *uitkeringsafhankelijk* maken. Wanneer zij weten dat ze voor onbepaalde duur in hun sociale huurwoning kunnen blijven, zouden ze geen enkele stimulans hebben om actief te worden op de arbeidsmarkt. Dit motief hangt samen met de verschuiving van de klassieke verzorgingsstaat naar de actieve verzorgingsstaat, waarbij de verzorgingsstaat haar burgers moet aanzetten om hun verantwoordelijkheid op te nemen en zo uit hun moeilijke situatie te treden. Voorwaardelijkheid is één van de technieken van de actieve verzorgingsstaat.[1198] Dit argument is evenwel niet gekoppeld aan tijdelijke huurovereenkomsten op basis van het inkomen, aangezien het verwerven van een (hoger) inkomen uit arbeid er in bepaalde gevallen net toe zal leiden dat de huurovereenkomst opgezegd zal worden. Het vertrekt ook eenzijdig vanuit de werkloze sociale huurder, terwijl ook gepensioneerde sociale huurders of sociale huurders met een handicap of een andere specifieke problematiek op de sociale huurmarkt aangewezen zijn. Het is daarnaast twijfelachtig of sociale huurders door de dreiging om de huurovereenkomst stop te zetten gestimuleerd zullen worden om

[1195] RAAD VOOR LEEFOMGEVING EN INFRASTRUCTUUR, *Open deuren, dichte deuren. Middeninkomens op de woningmarkt*, Den Haag, 2011, 8.
[1196] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.1.
[1197] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Ending security of tenure for social renters: transitioning to 'ambulance service' social housing?", *Housing Studies* 2014, 605 e.v.
[1198] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.1.

deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Men kan daarentegen de stelling innemen dat het feit dat men verzekerd is van stabiele huisvesting personen er toe zal aanzetten ook andere aspecten van hun leven te verbeteren en hen er toe zal aanzetten werk te zoeken, eerder dan dat ze dat zullen doen wanneer ze niet verzekerd zijn van hun huisvesting.

Anderzijds worden tijdelijke huurovereenkomsten gemotiveerd vanuit de *rechtvaardigheidsgedachte*, m.n. dat de schaarse sociale huurwoningen bestemd moeten zijn en blijven voor diegenen die er het meeste op aangewezen zijn, zodat diegenen die hun levenssituatie hebben verbeterd, het sociaal huurstelsel moeten verlaten. De rechtvaardigheidsgedachte als motivering voor sociale huurovereenkomsten leidt ook tot een variant: sociale huurders hebben enkel recht op een sociale huurwoning die aangepast is aan hun situatie, hetgeen betekent dat kleine huishoudens in een grote woning verplicht kunnen worden te verhuizen naar een kleinere woning of huishoudens die een woning bewonen die aangepast is aan specifieke vereisten van de bewoner (bv. een persoon met een handicap), moeten verhuizen naar een 'gewone' sociale woning wanneer die specifieke bewoner geen deel meer uitmaakt van het huishouden. Tijdelijke huurovereenkomsten kunnen dan worden beëindigd zowel omwille van een te hoog inkomen als omwille van een onderbezette of onaangepaste woning. Deze motivering botst gedeeltelijk met de vanuit het grondrecht op wonen noodzakelijke brede doelgroep van het sociaal huurstelsel: doordat de meest begoede huishoudens moeten vertrekken, zet de residualisering zich sterker door en kan de gewenste sociale mix binnen de sociale huurderspopulatie niet verwezenlijkt worden. Afhankelijk van op welke grens het verplicht vertrek uit de sociale huur gelegd wordt, rijst ook de vraag of huishoudens met een dergelijk inkomen in staat zullen zijn kwaliteitsvolle en betaalbare huisvesting te vinden op de private markt.

FITZPATRICK en PAWSON stellen terecht dat beide motieven enigszins tegenstrijdig zijn met elkaar: het eerste motief gaat er vanuit dat sociale huurders te zwak zijn en moeten gestimuleerd worden zichzelf te versterken door hun huurovereenkomst voorwaardelijk te maken, terwijl het tweede motief vertrekt vanuit de gedachte dat bepaalde sociale huurders te sterk zijn en daarom plaats moeten ruimen voor zwakkere huishoudens.

507. Het rechtvaardigheidsmotief verwijst evenwel naar een klassieke afweging tussen belangen, m.n. de belangen van de zittende huurders met hoger inkomen tegenover de belangen van de kandidaat-huurders op de wachtlijst. Door de huurovereenkomst van sociale huurders met een inkomen boven de toelatingsgrens te beëindigen, worden enkel de meer begoede sociale huurders getroffen, terwijl deze huishoudens sowieso kapitaalkrachtiger zijn dan de huishoudens die op de wachtlijst staan en in het merendeel van de gevallen ook op de private huurmarkt hun huisvesting moeten verzorgen. Het is daarom niet noodzakelijk onredelijk bij deze belangenafweging voorrang te verlenen aan de belangen van de meest woonbehoeftigen. Maar net zoals bij het bepalen van de inkomensgrens mag deze beperkte invulling van het doelpubliek van het sociaal huurstelsel slechts tijdelijk zijn, m.n. in afwachting van een (aanzienlijke) uitbreiding van het aantal sociale huurwoningen. Sociale huurders met een hoger inkomen in het sociaal huurstelsel houden is

immers een belangrijk instrument om de noodzakelijke brede sociale huurderspopulatie te bekomen.

508. Door elke sociale huurder een tijdelijke huurovereenkomst aan te bieden, wordt elke sociale huurder geraakt in zijn woonzekerheid tegenover de situatie waarin hij een huurovereenkomst van onbepaalde duur zou krijgen en opgezegd kan worden indien zijn inkomen tot boven een bepaalde grens stijgt. Door een verplichte opzeggingsgrond in te voeren voor huishoudens met een te hoog inkomen zou niet geraakt worden aan de woonzekerheid van het grootste deel van de sociale huurders, m.n. die huishoudens van wie het inkomen de vastgelegde grens niet overschrijdt. Daarbij kan echter opgemerkt worden dat het resultaat in de praktijk in wezen hetzelfde blijft: huurders met een inkomen onder de vastgelegde grens kunnen in hun sociale huurwoning blijven (de woonzekerheid voor deze huishoudens blijft in de praktijk gegarandeerd), huurders met een inkomen boven de vastgelegde grens moeten vertrekken. Aangezien de verwezenlijking van het grondrecht op wonen in de feiten moet worden beoordeeld en niet enkel op basis van het wettelijke kader[1199], maakt dit dus weinig verschil op het vlak van de feitelijke woonzekerheid. Wel kan er een verschil zijn voor de ervaren woonzekerheid van sociale huurders.[1200] Gebrekkige woonzekerheid veroorzaakt heel wat ongerustheid bij huurders. Het gebrek aan controle over hun woon- en leefomstandigheden baart hen zorgen. De mogelijkheid voor de verhuurder om de huurovereenkomst stop te zetten, ook al doet hij het niet, verontrust huurders. Zeker voor huurders op de laagste segmenten van de huurmarkt, die sowieso met veel onzekerheden moeten leven, is woonzekerheid zeer belangrijk.[1201]

509. Concluderend kan dus gesteld worden dat het verplichten dat sociale huurders vanaf een bepaald inkomen de sociale huurwoning moeten verlaten vanuit het grondrecht op wonen principieel niet aanvaardbaar is, aangezien het in strijd is met het gewenste breed sociaal huurstelsel. In afwachting van een voldoende ruim aanbod sociale huurwoningen om een dergelijk breed sociaal huurstelsel te verwezenlijken, kunnen tijdelijke huurcontracten niet als een onredelijke invulling van de ruime beleidsmarge van de bevoegde overheid gezien worden. Daarbij is het dan wel noodzakelijk dat de overheid effectief werk maakt van een voldoende uitbreiding van het sociaal huuraanbod.

1.2. ILLUSTRATIES

1.2.1. HET BRUSSELSE GEWEST

[1199] Zie voor de constante 'rechtspraak' van het ECSR: N. BERNARD, B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (herziene) Europees Sociaal Handvest" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT en G. VAN LIMBERGHEN (eds.), *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer – Charte Sociale Europeenne, droits sociaux et droit fundamentaux au travail,* Brugge-Brussel, Die Keure-La Charte, 2016, p. 182, nr. 15 e.v.

[1200] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Na twintig jaar is de Vlaamse Wooncode nog steeds in aanbouw: een overzicht van de recente wijzigingen inzake sociale huisvesting", *RW* 2016-17, p. 1608, nr. 23.

[1201] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Ending security of tenure for social renters: transitioning to 'ambulance service' social housing?", *Housing Studies* 2014, 604.

510. Het Brusselse Gewest bakent het doelpubliek van het sociaal huurstelsel af aan de hand van o.m. inkomensgrenzen[1202]. Deze inkomensgrenzen worden jaarlijks geïndexeerd.

	Basisbedrag op 1 januari 2015	Geïndexeerd 2018[1203]
Alleenstaande persoon zonder personen ten laste	€ 21.374,36	€ 22.560,13
Gezin met één inkomen	€ 23.749,31, verhoogd met € 2.035,65 per persoon ten laste	€ 25.066,82, verhoogd met € 2.148,58 per persoon ten laste
Gezin met twee inkomens	€ 27.142,09, verhoogd met € 2.035,65 per persoon ten laste	€ 28.647,83, verhoogd met € 2.148,58 per persoon ten laste

511. In 2012 werden in navolging van het Waalse Gewest ook in het Brusselse Gewest tijdelijke sociale huurovereenkomsten ingevoerd. Daarmee wou de ordonnantiegever zowel optreden ten aanzien van huurders met een (te) hoog inkomen als ten aanzien van huurders van onderbezette woningen. Nieuwe sociale huurders ondertekenen vanaf 1 januari 2013 een huurovereenkomst van negen jaar. Na het achtste jaar vindt een controle plaats van het inkomen en de gezinssamenstelling. Indien het inkomen meer dan 50% hoger ligt dan de inkomensgrens, zal de huurovereenkomst worden beëindigd tegen het einde van het negende jaar. Indien de sociale huurder een bovenmatige woning betrekt (d.i. een woning met minstens twee slaapkamers meer dan de norm) en een door de sociale verhuurder aangeboden aangepaste woning met gelijkaardig comfort binnen dezelfde gemeente of binnen een straal van 5 kilometer en met een nieuwe huurprijs die minder dan 15% hoger is, weigert, wordt de huurovereenkomst eveneens beëindigd tegen het einde van het negende jaar.[1204] De Brusselse Regering wordt er mee belast om tegen het einde van de eerste negenjarige periode (dus tegen 1 januari 2022) te voorzien in begeleidingsmaatregelen voor de huurders van wie de huurovereenkomst wordt opgezegd.[1205] Indien het inkomen niet te hoog ligt en de huurder niet in een bovenmatige woning woont, zal de huurovereenkomst worden verlengd voor een periode van drie jaar, waarbij na twee jaar opnieuw inkomen en gezinssamenstelling worden gecontroleerd en er desgevallend kan opgezegd worden tegen het einde van het derde jaar.

512. Personen met een handicap en personen die ouder zijn dan 65 jaar op het moment van de inwerkingtreding van de initiële huurovereenkomst, blijven onderworpen aan standaardhuurovereenkomsten van onbepaalde duur.[1206] Dit wil zeggen dat een persoon die na 1 januari 2013 een sociale huurovereenkomst afsluit terwijl hij 64 jaar is, het risico loopt op zijn 73ste

[1202] Artikel 4, § 1, Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1203] Op basis van artikel 24 van het Brussels Sociaal Huurbesluit worden de inkomensgrenzen, vermeld in artikel 4, § 1 jaarlijks op 1 januari geïndexeerd.
[1204] Zie de principes in artikel 142, § 2, Brusselse Huisvestingscode, uitgewerkt in de artikelen 15.7 tot en met 15.19, Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1205] Artikel 142, § 2, laatste lid, Brusselse Huisvestingscode.
[1206] Artikel 142, § 3, Brusselse Huisvestingscode.

toch uit de sociale huurwoning te moeten vertrekken (op voorwaarde uiteraard dat zijn inkomen meer dan 150% van de inkomensgrens bedraagt).[1207]

513. De mogelijkheid tot beëindiging van de sociale huurovereenkomst omdat de huurder een bovenmatige woning betrekt wordt bovendien op dubbele wijze uitgebreid: enerzijds kan een contract te allen tijde worden opgezegd als er onderbezetting is (indien de huurder een voorstel tot mutatie naar een aangepaste woning met gelijkaardig comfort binnen dezelfde gemeente of binnen een straal van 5 kilometer en met een nieuwe huurprijs die minder dan 15% hoger is, weigert), anderzijds is deze regel van toepassing op alle huurcontracten, zowel de huurcontracten ingegaan vóór 1 januari 2013 als na 1 januari 2013. Dit wordt niet toegepast voor personen van 70 jaar en ouder.[1208]

1.2.2. Het Waalse Gewest

514. Het Waalse Gewest hanteert gedifferentieerde inkomensgrenzen. De doelgroep wordt afgebakend aan de hand van een ruime inkomensgrens, maar daarbinnen worden twee subgroepen onderscheiden, waarbij een deel van de woningen moet worden toegewezen aan huishoudens in een precaire toestand (*revenus précaires*) en een deel aan huishoudens met een bescheiden inkomen (*revenus modestes*).

De inkomensgrenzen die toegang verlenen tot het sociaal huurstelsel zijn[1209]:

	Basisbedrag 2002	Geïndexeerd 2017
Alleenstaande persoon	€ 31.000, verhoogd met € 1.860 per persoon ten laste	€ 42.400, verhoogd met € 2.500 per persoon ten laste
Gezin	€ 37.500, verhoogd met € 1.860 per persoon ten laste	€ 51.300, verhoogd met € 2.500 per persoon ten laste

De inkomensgrens voor kandidaat-huurders in een precaire toestand bedraagt voor een alleenstaande € 13.700 en voor een gezin € 18.700, telkens verhoogd met € 2.500 per persoon ten laste (geïndexeerde bedragen 2017).

De inkomensgrens voor kandidaat-huurders met een bescheiden inkomen bedraagt voor een alleenstaande € 27.400 en voor een gezin € 34.200, telkens verhoogd met € 2.500 per persoon ten laste (geïndexeerde bedragen 2017).

De verplichte toewijzing van een deel van de woningen aan huishoudens in een precaire toestand leidde tot een sterke verarming van de Waalse sociale huurders en omwille van de inkomensgerelateerde huurprijs tot een verarming van de sociale huisvestingsmaatschappijen die daardoor minder middelen hebben om aan onderhoud van de bestaande of bouw van nieuwe

[1207] N. BERNARD, "Le logement social" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 341.
[1208] Artikel 140, 7°, derde lid, Brusselse Huisvestingscode. Zie ook N. BERNARD, "Le logement social" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 347.
[1209] Artikel 1, 29° - 31°, Waalse Huisvestingscode.

sociale huurwoningen te doen. Het leidde ook tot aandacht voor het bereiken van een sociale mix omdat die door de verstrengde toewijzingsregels aan het verdwijnen was.[1210]

515. Bij decreet van 30 maart 2006 werd een aanpassing doorgevoerd aan de Waalse Huisvestingscode, waarbij in artikel 94 het principe van de bepaalde duur van de huurovereenkomst werd ingeschreven.[1211] De memorie van toelichting stelt dat de duur van alle nieuwe sociale huurovereenkomsten zal worden geïnspireerd op het regime van 3-6-9.[1212] In zijn advies bij het decreet van 30 maart 2006 verklaarde de Raad van State zich principieel akkoord met sociale huurovereenkomsten van bepaalde duur, maar wierp hij toch een aantal bezwaren op, o.m. op het vlak van het grondrecht op wonen. De Raad stelde vooral dat het ontwerpdecreet van de Waalse Regering onvoldoende nauwkeurig was om de precieze draagwijdte te kennen (gelet op het feit dat op decretaal niveau enkel de onderwerpen worden omschreven die de Waalse Regering verder moet uitwerken).[1213] Daarnaast stelde de Raad van State dat de doelstellingen die het Waalse Gewest nastreefde met de contracten van bepaalde duur (transparantie en regelmatige controle van woonbehoeftigheid) ook met andere instrumenten kunnen bereikt worden.[1214] Zo wijst de Raad van State erop dat het ook bij contracten van onbepaalde duur perfect mogelijk is om op regelmatige basis te controleren of huurders nog aan bepaalde voorwaarden voldoen, evenals te voorzien in een mechanisme waarbij de huurovereenkomst wordt aangepast aan de gezinssamenstelling. De Waalse decreetgever ging evenwel voorbij aan de opmerkingen van de Raad van State en stemde in met tijdelijke sociale huurcontracten.

Het decreet van 30 maart 2006 leidde tot het nieuwe Waals Sociaal Huurbesluit, gewijzigd door het besluit van de Waalse Regering van 19 juli 2012. Sindsdien beschikt de Waalse sociale huurder over een recht van bewoning gedurende negen jaar, op basis waarvan hij gedurende negen jaar een sociale huurwoning kan huren via één of meerdere opeenvolgende huurcontracten. Behalve (i) wanneer de huurder niet meer voldoet aan de voorwaarden inzake inkomen en onroerend bezit; (ii) wanneer de huurder foutieve of onvolledige verklaringen heeft afgelegd met betrekking tot zijn gezinssamenstelling of inkomen; (iii) wanneer de begeleidingsovereenkomst door de huurder werd ontbonden en (iv) wanneer de huurder de bepalingen van de huurovereenkomst of het reglement van inwendige orde niet respecteert, wordt het recht op bewoning verlengd voor een nieuwe periode van negen jaar. De tweede tot en met vierde grond kan bovendien ook aanleiding geven tot opzegging op elk ogenblik met een opzeggingstermijn van drie maanden.[1215] Bijkomend kan de huurovereenkomst ook beëindigd worden na het verstrijken van een driejarige periode, wanneer (i) de huurder niet meer voldoet aan de voorwaarde inzake onroerend bezit; (ii) een woning met minstens 4 kamers niet meer rationeel wordt bezet (tenzij de woning wordt bewoond door minstens één persoon ouder dan 70 jaar of één persoon met een handicap) en (iii) een woning die

[1210] W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 55.
[1211] Decreet van 30 maart 2006 tot wijziging van de Waalse Huisvestingscode, *B.S.* 2 mei 2006.
[1212] *Parl.St.* W.Parl., 2005-06, nr. 322/1, 6.
[1213] *Parl.St.* W.Parl., 2005-06, nr. 322/1, 24 (Advies RvS nr. L.39.575/4).
[1214] *Parl.St.* W.Parl., 2005-06, nr. 322/1, 26 (Advies RvS nr. L.39.575/4).
[1215] Artikel 24, § 1 en 2, Waals Sociaal Huurbesluit.

werd ingericht voor personen ouder dan 65 jaar, voor studenten of voor personen met een handicap niet meer wordt bewoond door dat type bewoner en een andere kandidaat-huurder een aanvraag voor een dergelijke woning heeft ingediend. Voor de twee laatste categorieën kan de huurovereenkomst enkel opgezegd worden, indien de sociale verhuurder voor de resterende periode van het recht op bewoning een andere woning aanbiedt in dezelfde gemeente en de huurder dit meer dan één keer weigerde.[1216]

De sociale huurovereenkomst kan dus in het Waalse Gewest opgezegd worden ten aanzien van iemand met een hoog inkomen (na elke negenjarige periode) en ten aanzien van iemand die in een onderbezette woning woont (na elke driejarige periode indien een aanbod voor een andere woning in dezelfde gemeente meer dan één keer geweigerd werd). Indien de huurovereenkomst niet vervroegd of tegen het einde van de negenjarige periode wordt opgezegd, wordt zij verlengd met een nieuwe periode van negen jaar.[1217]

516. Op de beperking van de duur van de sociale huurovereenkomst in het Waalse Gewest wordt door de rechtsleer kritiek geuit.[1218] Er wordt onder meer gesteld dat huurders zullen proberen hun inkomen onder de toegelaten grens te houden, ofwel door zich afzonderlijk in te schrijven en bij toewijzing apart te gaan wonen, waardoor dus meer sociale woningen nodig zijn (bv. een inwonende dochter of zoon met een eigen inkomen zal sneller geneigd zijn om een eigen sociale woning aan te vragen uit vrees dat men door het samentellen van de inkomens de toegelaten grens zal overschrijden), ofwel door een postbusadres te nemen, waardoor de maatregel aanzet tot domiciliefraude. Daar kan nog aan toegevoegd worden dat er mogelijks een werkloosheidsval gecreëerd wordt (men zal geen job durven aannemen uit vrees meer te verdienen dan toegelaten en bijgevolg zijn sociale huurwoning te verliezen), al kan daar aan geremedieerd worden door de grens van het toegelaten inkomen voldoende hoog te leggen. Tot slot zal deze maatregel geen snellere doorstroming naar de private (huur)markt creëren bij sociale verhuurders met een overwegend verarmde huurderspopulatie, die de toegelaten grenzen toch niet zullen overschrijden.[1219]

1.2.3. Nederland

517. In het begin van de 20ste eeuw verzorgden in Nederland verschillende verzuilde privé-instanties huisvestingsdiensten voor hun achterban. Het ging daarbij over huisvesting voor de werkende klasse, zeker niet bedoeld voor de meest woonbehoeftige huishoudens. Na de Tweede Wereldoorlog kwamen deze privé-instanties steeds meer onder de invloed van de overheid en werd sociale huisvesting een cruciaal wapen in de strijd tegen de aanzienlijke woningtekorten. Ook vanuit dat oogpunt werd de sociale huisvesting niet gericht op de meest woonbehoeftigen, maar op de werkende klasse. Parallel aan de huisvesting aangeboden door de woningcorporaties

[1216] Artikel 24, § 4, Waals Sociaal Huurbesluit.
[1217] Artikel 24, § 5, tweede lid, Waals Sociaal Huurbesluit.
[1218] N. BERNARD, "La réforme inachevée du bail du logement social en Région wallonne" (noot onder Vred. Grâce-Hollogne, 9 oktober 2007), *JLMB* 2010, 1855.
[1219] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 56, nr. 81.

ontwikkelden gemeenten hun eigen initiatieven die huisvesting aanboden aan diegenen die niet bij de woningcorporaties terecht konden, nl. de meest woonbehoeftigen.[1220] De zgn. nota HEERMA (genoemd naar de toenmalige staatssecretaris voor huisvesting) opende in 1989 de discussie over een meer gerichte doelgroep van de sociale huisvesting: enerzijds zouden de woningcorporaties voorrang moeten geven aan huishoudens met een beperkt inkomen, anderzijds zouden meer begoede huishoudens, die profiteerden van lage huurprijzen, niet thuishoren op de sociale huurmarkt.[1221] Deze huishoudens zouden aangemoedigd moeten worden over te stappen naar de private huurmarkt en – vooral – naar de eigenaarsmarkt.[1222] In 2001 werd in het toenmalige Besluit Beheer Sociale Huursector aan de opdrachten van de woningcorporaties een derde opdracht toegevoegd[1223], nl. bijdragen "*aan het volgens redelijke wensen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven*".[1224] Hoewel met deze bepaling dus in de eerste plaats ouderen en gehandicapten worden bedoeld, heeft deze ook betrekking op andere kwetsbare groepen, zoals druggebruikers, daklozen,…[1225]

518. Nadat klachten werden ingediend bij de Europese Commissie door de Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed Nederland (IVBN) over de oneerlijke concurrentie van woningcorporaties ten aanzien van private verhuurders[1226], voerde Nederland vanaf 2011 een inkomensgrens van 33.000 euro in. Daarmee kwam 41% van de Nederlandse huishoudens nog in aanmerking voor een sociale woning.[1227] Het gaat over een platte inkomensgrens zonder differentiatie naar gezinssamenstelling. Er is evenmin regionale differentiatie: de inkomensgrens geldt landelijk.

519. De inkomensgrens is van toepassing op 90% van de toewijzingen door woningcorporaties en wordt jaarlijks geïndexeerd. Voor 2018 bedraagt de geïndexeerde inkomensgrens € 36.798. Gedurende vijf jaar na de inwerkingtreding van het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting 2015 kan bij wijze van overgangsmaatregel 10% van de toewijzingen gebeuren aan huishoudens met een inkomen net boven de inkomensgrens, m.n. tussen € 36.798 en € 41.056 (prijspeil

[1220] M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, "The future of social housing in the Netherlands" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 99.
[1221] M. ELSINGA en F. WASSENBERG, "Social housing in the Netherlands" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 28.
[1222] H. PRIEMUS, "How to abolish social housing? The Dutch case", *International Journal of Urban and Regional Research* 1995, 146.
[1223] Naast de oorspronkelijke opdracht van de woningcorporaties om kwaliteitsvolle en betaalbare huisvesting ter beschikking stellen aan huishoudens wier inkomen onvoldoende is om zelf hun huisvesting te regelen en de in 1997 ingevoegde opdracht om bij te dragen aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar haar woongelegenheden gelegen zijn (artikel 12a, 1 van het Besluit Beheer Sociale Huursector).
[1224] Artikel 12b, 1 van het Besluit Beheer Sociale Huursector, ingevoegd bij besluit van 11 juni 2001.
[1225] M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, "The future of social housing in the Netherlands" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 104.
[1226] Over deze klacht en de daarop volgende onderhandelingen tussen Nederland en de Europese Commissie, zie uitgebreid H. PRIEMUS, "Social housing and illegal state aid: the agreement between European Commission and Dutch Government", *International Journal of Housing Policy* 2011, 89 e.v.
[1227] H. PRIEMUS, "Housing finance reform in the making: the case of the Netherlands", *Housing Studies* 2010, 762 en M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, "The future of social housing in the Netherlands" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 103.

2018).[1228] De resterende 10% mogen de woningcorporaties in principe vrij toewijzen, maar huishoudens vernoemd in de gemeentelijke huisvestingsverordening (als die er is) krijgen voorrang (bv. mensen die door fysieke of psychisch beperkingen moeilijk aan geschikte huisvesting kunnen komen). Deze resterende 10% van de toewijzingen kan door woningcorporaties ook gebruikt worden om toe te wijzen aan huishoudens buiten de doelgroep om de sociale cohesie te bevorderen.

De invoering van de inkomensgrens in Nederland roept een aantal vragen op:

- In Nederland is er een aanzienlijke kloof tussen de sociale huurmarkt enerzijds en de private geliberaliseerde huurmarkt en eigenaarsmarkt anderzijds. Door huurprijsregulering zijn de huurprijzen in de sociale sector laag gehouden, terwijl de huurprijzen in de geliberaliseerde sector hoog liggen omdat zij een beter marktsegment bedienen[1229] en door fiscale ondersteuning van eigendomsverwerving de woningprijzen aanzienlijk gestegen zijn. Huishoudens met een inkomen van net boven de inkomensgrens kunnen niet op de geliberaliseerde huurmarkt of de eigendomsmarkt terecht. De EU-beschikking is dus verre van evident voor de groep met een inkomen net boven de inkomensgrens. Een sterke(re) afbakening van de doelgroep voor sociale huur veronderstelt zoals gezegd ook maatregelen voor de groep daar net boven, aangezien deze groep eveneens moeilijkheden ondervindt om betaalbare huisvesting te vinden.[1230] Indien als uitgangspunt voor de afbakening van het sociaal huurstelsel wordt vertrokken van huishoudens die zich niet zelfstandig op de woningmarkt kunnen redden, behoren de middeninkomens wel degelijk tot de doelgroep van het sociaal huurstelsel, zeker in schaarstegebieden met hoge woningdruk.
- Ook voor woningcorporaties is de inkomensgrens verre van evident: de inkomsten uit huurgelden zullen dalen en bijgevolg ook de opbrengsten om te investeren in slechtere wijken. Bovendien zijn de mogelijkheden voor woningcorporaties met een overaanbod van dure woningen zeer beperkt[1231]: ofwel kunnen zij toewijzen buiten de doelgroep, maar dan met het risico financieel gesanctioneerd te worden omdat de inkomensgrenzen niet gerespecteerd worden, ofwel kunnen ze deze dure woningen verkopen, maar die verkopen zullen gelet op het overaanbod niet eenvoudig zijn.

[1228] Artikel 16 Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting. Voor de aangepaste bedragen, zie Circulaire MG 2017-02 – Parameters huurtoeslag, inkomensgrenzen, inkomensafhankelijke huurverhoging, verkoopregels en overige bedragen 2018 voor de periode 1 januari 2018 tot en met 1 januari 2019, 4.

[1229] De maximale huurprijs voor een gereguleerde huurwoning ligt op 710,68 euro. Woningen die net boven de sociale sector zitten, kosten echter tussen de 1.000 en 1.200 euro (E. HARMS, "Middeninkomens: het gat in de woningmarkt", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2016, afl. 3, 10).

[1230] RAAD VOOR LEEFOMGEVING EN INFRASTRUCTUUR, *Open deuren, dichte deuren. Middeninkomens op de woningmarkt*, Den Haag, 2011, 100p. en J. HOEKSTRA en P. BOELHOUWER, "Falling between two stools? Middle-income groups in the Dutch housing market", *International Journal of Housing Policy* 2014, 301-313. Zie ook N. HOUARD, "Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'État-providence?", *Revue de l'OFCE* 2013, 68.

[1231] En er blijken heel wat woningcorporaties te zijn met een groot aandeel dure woningen. Doordat het Woningwaarderingsstelsel toelaat kwaliteitsvolle en luxueuze woningen duurder te verhuren, investeerden heel wat woningcorporaties in duurdere woningen.

- PRIEMUS stelt dat het bestaan van een mechanisme dat een sociale mix moet creëren, toegelaten is binnen de DAEB-regeling[1232], maar 10% toewijzingen buiten de doelgroep lijkt onvoldoende om een stabiele sociale mix te creëren. Er wordt dan ook gewaarschuwd voor een concentratie van arme huishoudens in bepaalde segmenten van de woningmarkt en voor de residualisering van de sociale huursector.[1233]
- Het feit dat een platte inkomensgrens werd ingevoerd zonder differentiatie naar gezinssamenstelling, maakt dat kleine huishoudens die het maximaal toegelaten inkomen verdienen relatief gemakkelijk buiten de sociale huur een kleine woning zouden moeten kunnen vinden, terwijl dat voor grote huishoudens helemaal niet het geval is. Uit een onderzoek gebaseerd op gegevens van 2012 blijkt dat een huishouden van 1 persoon dat het maximale inkomen verdient € 910 zou overhouden om huurgeld te betalen, terwijl dit voor een huishouden van 2 volwassenen en 2 kinderen dat eveneens het maximale inkomen verdient, slechts € 370 zou zijn.[1234] Een huishouden van 2 volwassenen en 2 kinderen dat net boven de toelatingsgrens zit, heeft dus slechts iets meer dan € 370 euro om een woning te vinden op de private markt. Dit leidt er toe dat bij het hanteren van een platte inkomensgrens grote huishoudens veel vaker in de problemen zullen komen dan kleine huishoudens.
- Het feit dat de inkomensgrens regionaal niet gedifferentieerd is, houdt geen rekening met het feit dat de eigenschappen van de regionale woningmarkten binnen Nederland sterk uiteen lopen.[1235] In schaarstegebieden liggen de huurprijzen veel hoger en kan men op de private huurmarkt met hetzelfde inkomen minder gemakkelijk kwalitatieve en betaalbare huisvesting bekomen dan elders.
- Met de beperking van het doelpubliek gaat in bepaalde Nederlandse regio's ook een vermindering van het aantal sociale huurwoningen samen, doordat betere woningen worden verkocht (de doelgroep kan die immers toch niet betalen) of worden overdragen naar de vrije sector waar hogere huurprijzen kunnen gevraagd worden (het zgn. niet-DAEB-stelsel). Schaarstegebieden kampen echter met lange wachtlijsten voor sociale huisvesting, zodat het om de toegankelijkheid tot huisvesting voor de doelgroep te garanderen aangewezen is een voldoende ruime voorraad sociale huurwoningen te hebben en de bestaande voorraad dus in ieder geval niet af te bouwen.[1236]

520. Ook in Nederland woedt de discussie over instrumenten om de doorstroming te bevorderen. Eerst werd in gebieden met hoge woningdruk (schaarstegebieden) de huurprijs bij nieuwe verhuringen verhoogd, de zgn. Donnerpunten in het Woningwaarderingsstelsel. Indien een woning gelegen was in een schaarstegebied, werden bijkomend minstens 15 punten en maximaal

[1232] H. PRIEMUS, "Social housing and illegal state aid: the agreement between European Commission and Dutch Government", *International Journal of Housing Policy* 2011, 99 e.v.
[1233] S. MUSTERD, "Het liberale woningmarktbeleid is te ver doorgevoerd", *Aedes-Magazine* 2016, afl. 11, 19.
[1234] B. WITJES, "Ongelijke gevallen ongelijk behandeld" in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 43.
[1235] RAAD VOOR LEEFOMGEVING EN INFRASTRUCTUUR, *Open deuren, dichte deuren. Middeninkomens op de woningmarkt*, Den Haag, 2011, 6.
[1236] A. OUWEHAND, " 'Gemengde wijken': verlopen ideaal?" in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 113.

25 punten toegekend, afhankelijk van de waarde van de woning, waardoor de maximale huurprijs steeg.[1237] Voor bestaande huurovereenkomsten kon het hogere puntenaantal evenwel niet leiden tot een hogere huurprijs. De doorstroming bleek echter niet te verbeteren aangezien zittende huurders door de hogere huurprijzen bij het afsluiten van een nieuwe huurovereenkomst aarzelden om te verhuizen.[1238] De Donnerpunten werden daarom in het vernieuwe Woningwaarderingsstelsel, ingegaan op 1 oktober 2015, weer afgeschaft.[1239] Vervolgens kwamen tijdelijke huurovereenkomsten in het vizier als instrument om de doorstroming te bevorderen. Huurovereenkomsten voor woonruimte zijn in princpe van onbepaalde duur, zowel in de gereguleerde als de geliberaliseerde sector.[1240] Volgens bepaalde woningcorporaties zijn tijdelijke huurcontracten noodzakelijk om de voorraad sociale huurwoningen zo efficiënt mogelijk in te zetten voor die huishoudens die er op aangewezen zijn: aanscherping van de toewijzingsnormen is één middel, tijdelijke huurcontracten zijn dan een ander deel van de oplossing. Zeker wanneer de sociale huursector kleiner wordt, zou men 'scheefwoners' (dit zijn sociale huurders met een hoog inkomen) niet langer kunnen tolereren. De bedoeling van tijdelijke huurcontracten in de sociale huursector is dat men na afloop ervan ofwel voldoende wachttijd heeft opgebouwd om in aanmerking te komen voor een reguliere sociale woning, ofwel inmiddels een voldoende hoog inkomen heeft om elders op de woningmarkt huisvesting te vinden.[1241]

In plaats van elke nieuwe sociale huurder een tijdelijke huurovereenkomst te bieden, zou men kandidaat-huurders kunnen laten kiezen. Ofwel stellen ze zich kandidaat voor een tijdelijk huurcontract en komen ze sneller aan bod, maar weten ze dat hun woonrecht slechts tijdelijk is. Ofwel stellen ze zich kandidaat voor een reguliere huurovereenkomst en weten ze dat daarvoor een langere wachttijd geldt. De vraag daarbij is natuurlijk in hoeverre huishoudens met woonnood een echte keuze hebben…

De Wet doorstroming huurmarkt 2015 versoepelde inmiddels de mogelijkheid om te verhuren via tijdelijke huurovereenkomsten.[1242] Enerzijds kunnen op algemene wijze tijdelijke huurcontracten worden afgesloten (voor zelfstandige woningen voor maximaal twee jaar), anderzijds kunnen tijdelijke huurovereenkomsten worden afgesloten voor specifieke doelgroepen zoals studenten, ouderen, grote gezinnen,… Woningcorporaties kunnen daarentegen op basis van artikel 48 van de Woningwet voor DAEB-woningen enkel tijdelijke huurovereenkomsten aangaan met personen die behoren tot volgende categorieën:

[1237] Circulaire MG 2011-03 – aanpassingen woningwaarderingsstelsel.

[1238] J. VAN DER TOL, "Een jaar Donnerpunten. De gevolgen van het nieuwe huurbeleid", *Tijdschrift voor Amsterdams woonbeleid* november 2012, www.nul20.nl/dossiers/jaar-donnerpunten.

[1239] Circulaire MG 2015-04 – aanpassingen woningwaarderingsstelsel.

[1240] Artikel 7:271 Burgerlijk Wetboek.

[1241] E. HARMS, "Tijdelijke huurcontracten: liefdevolle schop onder de kont", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, afl. 3, 9-10 en C. STELTENPOOL, P. DE JONG en A. HOOGVLIET, "Voor wat hoort wat. Tijdelijkheid als strategisch instrument in de volkshuisvesting", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2016, afl. 4-5, 34.

[1242] Wet van 14 april 2016 tot wijziging van boek 7 van het BW en enkele andere wetten in verband met het stellen van nadere huurmaatregelen tot verdere bevordering van de doorstroming op de huurmarkt (Wet doorstroming huurmarkt 2015), *Stb*. 2016, 158. Zie ook E. HARMS, "Tijdelijke huurcontracten: liefdevolle schop onder de kont", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, afl. 3, 6 en B. POORT, "Wet doorstroming huurmarkt 2015: meer vrijheid en flexibiliteit in het huurrecht?", *Vastgoedrecht* 2016, 93.

- de huurder werkt of studeert tijdelijk in een andere plaats, of in Nederland;
- de huurder moet zijn woning verlaten vanwege renovatie of sloop en heeft tijdelijk andere woonruimte nodig;
- de huurder komt uit de noodopvang;
- de huurder zit in een noodsituatie en heeft direct een andere woonruimte nodig;
- de huurder heeft een tweede- of laatstekanshuurovereenkomst;
- de huurder heeft een tijdelijke huurovereenkomst in combinatie met woonbegeleiding.[1243]

Daarmee zijn de mogelijkheden voor woningcorporaties om specifieke woningen voor te behouden voor een bepaalde categorie van huurders zoals ouderen eerder beperkt, aangezien zij geen tijdelijke huurovereenkomsten voor specifieke doelgroepen kunnen afsluiten. Woningen die zijn aangepast aan een specifieke categorie van huurders zouden voorbehouden moeten blijven voor huurders van die categorieën. Om dit te bekomen hoeft evenwel niet via tijdelijke huurovereenkomsten gewerkt te worden, maar dit kan ook via verplichte herhuisvesting van het huishouden naar een andere woning (bv. wanneer een woning voor een groot gezin niet langer door een groot gezin bewoond wordt).

Een andere maatregel om de doorstroming te bevorderen is de inkomensafhankelijke huurprijsverhoging.[1244] Ten aanzien van huishoudens van wie het inkomen boven de toelatingsgrens ligt, kan een grotere huurprijsverhoging worden aangerekend dan ten aanzien van huishoudens met een lager inkomen.[1245]

1.2.4. FRANKRIJK

521. De HLM-wet van 1949 had als doel om behoorlijke huisvesting te verschaffen aan loonwerkers en hun gezinsleden. De sociale huisvestingspolitiek hangt in Frankrijk sterk samen met de industriële en economische ontwikkeling. Er werd vooral sociale huisvesting gebouwd in de grote steden (Parijs, Lyon en Marseille) en in de toenmalige industriële gebieden (steenkool- en ijzermijnen, textielindustrie,…) ten dienste van de arbeiders.[1246] Daarmee was het doelpubliek van die sociale huisvesting dan ook in de eerste plaats de werkende klasse en hun gezinsleden.

522. Artikel L 300-1 van de huidige *Code de la construction et de l'habitation* waarborgt het grondrecht op wonen met verwijzing naar de *Loi Besson* "*à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en*

[1243] Artikel 22a, Regeling van de Minister voor Wonen en Rijksdienst van 17 juni 2015, nr. 0000336120, houdende nieuwe nadere regels betreffende toegelaten instellingen volkshuisvesting ter uitvoering van hoofdstuk IV van de Woningwet en het Besluit toegelaten instellingen volkshuisvesting 2015. Zie ook D. DE VRIES, "Wisselwoning- en laatste-kanscontracten voor woningcorporaties in het kader van de wet doorstroming huurmarkt", *Huurrecht in praktijk* 2017, afl. 5, 10-13.

[1244] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 5, 2.2.

[1245] J. HOEKSTRA, "Reregulation and residualization in Dutch social housing: a critical evaluation of new policies", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 34.

[1246] C. LÉVY-VROELANT, " 'Everyone should be housed': the French generalist model of social housing at stake" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 220-221.

Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir" (eigen onderlijning).

Op basis daarvan legt artikel L 411 CCH een brede doelgroep van de sociale huisvesting vast: "*La construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux visent à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en oeuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers*." (eigen onderlijning) Het gaat dus zowel over huishoudens met een bescheiden inkomen als over kansarme huishoudens. Tegelijk wordt ook een sociale mix voorop gesteld. De voorraad sociale huurwoningen (16 tot 17% van het totale aantal woningen) laat ook een ruimere sociale huurmarkt toe dan een residueel stelsel, waarin de gewenste sociale mix niet verwezenlijkt zou kunnen worden.[1247]

De ruime doelgroep in Frankrijk heeft ook te maken met de *1% logement*-maatregel (van toepassing sinds 1953): via belastingen van de werknemers werden sociale woningen gebouwd, dus werden sociale woningen voor een deel bestemd voor de werkenden.[1248] Men kan immers moeilijk motiveren waarom de werknemers specifiek voor sociale huisvesting moeten afdragen, wanneer ze er geen toegang tot krijgen.

523. Frankrijk kent zoals eerder gezegd verschillende soorten sociale huurwoningen[1249], waarvoor verschillende inkomensgrenzen van kracht zijn. Deze inkomensgrenzen worden jaarlijks herzien in functie van de referentie-index van de huurprijzen.[1250] Bij de vaststelling van de inkomensgrenzen werd er territoriaal gedifferentieerd: in Île-de-France (met nog een onderscheid tussen enerzijds Parijs en de aangrenzende gemeenten en anderzijds de andere gemeenten van Île-de-France) gelden omwille van de hogere druk op de woningmarkt hogere inkomensgrenzen dan in de rest van Frankrijk. Daarnaast zijn de inkomensgrenzen eveneens gedifferentieerd volgens gezinssamenstelling. De wet van 25 maart 2009[1251] verlaagde de inkomensgrenzen voor sociale huurders.[1252]

	Parijs	Île-de-France	Andere regio's
PLUS (*Prêt Locatif à Usage Social*)[1253]			
Alleenstaande	€ 23.354	€ 23.354	€ 20.304
Koppel	€ 34.904	€ 34.904	€ 27.114
Per extra persoon	€ 8.150	€ 7.460	€ 5.821
PLA-I (*Prêt locatif aidé d'intégration*)[1254]			

[1247] CONSEIL D'ÉTAT, *Droit au logement, droit du logement*, Parijs, La documentation française, 2009, 118.
[1248] X. DESJARDINS, "Le logement social au temps du néolibéralisme", *Métropoles* 2008, www.metropoles.revues.org/3022, 8
[1249] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 3.4.
[1250] Artikel L 441-1, laatste lid, CCH.
[1251] Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.
[1252] CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 7.
[1253] Arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif, annexe I.

Alleenstaande	€ 12.848	€ 12.848	€ 11.167
Koppel	€ 20.943	€ 20.943	€ 16.270
Per extra persoon	€ 4.482	€ 4.102	€ 3.202
PLS (*Prêt locatif social*)[1255]			
Alleenstaande	€ 30.360	€ 30.360	€ 26.395
Koppel	€ 45.375	€ 45.375	€ 35.248
Per extra persoon	€ 10.595	€ 9.698	€ 7.567
Geïndexeerde bedragen 2018			

De inkomensgrenzen voor intermediaire woningen (PLI) in de gebieden met een sterke druk op de woningmarkt, die eveneens financieel ondersteund worden door de overheid, liggen op 180% van de inkomensgrenzen van PLUS-sociale huurwoningen.[1256] PLI-woningen worden echter zoals gezegd niet beschouwd als sociale woningen.

Voor PLUS-sociale huurwoningen (de klassieke sociale woningen) komt ongeveer 68% van de Franse huishoudens in aanmerking, voor PLA-I voldoet 31% van de Franse huishoudens en voor PLS 82%.[1257]

524. De Franse *Conseil d'État* pleit vurig voor het behoud van het algemeen sociaal huurstelsel: "*La France a besoin de conserver un parc social en expansion et la vocation de celui-ci ne peut être modifiée à court terme, car renoncer à l'objectif de mixité sociale ne serait cohérent ni avec la politique de la ville, ni avec le très ambitieux plan national de rénovation urbaine*."[1258] De bouwprogramma's van bijkomende sociale huurwoningen staan daarmee in rechtstreeks verband. Ook de *Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)* stelt dat moet ingezet worden op het behoud van een voldoende sociaal woonaanbod om de bestaande missie van het sociaal huurstelsel verder te kunnen zetten, aangezien dat de noodzakelijke voorwaarde is om binnen het sociaal huurstelsel een sociale mix te kunnen verwezenlijken.[1259]

525. Binnen de ruime doelgroep wordt via het toewijzingsbeleid wel geprioritiseerd. Daardoor is het aandeel armere huurders in de sociale huursector sterk gestegen vanaf het einde van de jaren '70 van de 20ste eeuw. Zeker sinds de inwerkingtreding van de *Loi Dalo* worden sociale huurwoningen sterker ingezet voor de huisvesting van de meest behoeftige woningzoekenden,

---

[1254] Arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif, annexe II.

[1255] De inkomensgrenzen van PLS zijn de inkomensgrenzen van PLUS, vermeerderd met 30% (artikel 1, eerste lid Arrêté du 29 juillet 1987 relatif aux plafonds de ressources des bénéficiaires de la législation sur les habitations à loyer modéré et des nouvelles aides de l'Etat en secteur locatif).

[1256] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, nr. 58.

[1257] C. LÉVY-VROELANT, " 'Everyone should be housed': the French generalist model of social housing at stake" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 219 en L. BONNAL, R. BOUMAHDI en P. FAVARD, "Inégalités d'accès au logement social: peut-on parler de discrimination?", *Economie et statistique*, 2013, 17.

[1258] CONSEIL D'ÉTAT, *Droit au logement, droit du logement*, Parijs, La documentation française, 2009, 118.

[1259] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Accès au logement social: garantir l'égalité. Analyse et recueil des bonnes pratiques*, 2011, www.defenseurdesdroits.fr, 12.

waarbij de sociale verhuurders werden aangeduid als instanties die voor de huisvesting van het Dalo-publiek moeten zorgen.[1260] De instromende huurders hebben gemiddeld een lager inkomen dan de zittende huurders, waardoor de *Loi Dalo* een belangrijke oorzaak is van de residualisering.[1261] Daarnaast heeft ook de invoering van minimale kwaliteitsnormen door de *Loi SRU* een invloed gehad op de instroom in het sociaal huurstelsel, aangezien door deze kwaliteitsnormen de – goedkopere – private huurwoningen van slechte kwaliteit geleidelijk verdwijnen.[1262] Tegelijk wordt vastgesteld dat er ook nog meer begoede sociale huurders zijn, die dan in betere sociale buurten en in betere sociale huurwoningen wonen.[1263]

Hoewel het Franse sociaal huurstelsel op basis van zijn inkomensgrenzen dus als algemeen kan worden beschouwd, schuift het via de toewijzingsregels meer op in de richting van een residueel sociaal huurstelsel, waarin er sprake is van een sterke residualisering van de huurderspopulatie, waardoor bij de beleidsmakers de nood ontstaat maatregelen te nemen om een sociale mix te creëren in de sociale woonwijken.[1264]

526. Tegelijk werden maatregelen genomen om de doorstroming van de sociale naar de private huur- of eigendomsmarkt te bevorderen. De mobiliteit binnen en uit de sociale huurmarkt in Frankijk is zeer laag. Enerzijds omdat de woningmarkt weinig sociale huurders toelaat om op de private huur- of koopmarkt betaalbare en kwalitatieve huisvesting te vinden. Anderzijds omdat het sociaal huurstelsel de mobiliteit niet stimuleert, doordat de huurcontracten van onbepaalde duur zijn en de huurprijzen niet inkomensgerelateerd zijn.[1265] De huurprijs wordt immers niet bepaald aan de hand van het inkomen van de huurders, maar op basis van de financieringswijze van de woning. Het inkomen van de huurder is daardoor enkel relevant voor de drie laagste decielen (via de huursubsidies) en voor de drie hoogste decielen via de toepassing van een supplement, maar voor de vier middelste decielen blijft de huurlast gelijk, los van het inkomen. In het Franse woonbeleid wordt daarom de nood aangevoeld om de mobiliteit te verhogen voor huishoudens van wie het inkomen voldoende hoog is om op de private markt terecht te kunnen. Een inkomensgerelateerde huurprijs zou niet alleen rijkere huurders kunnen aansporen te vertrekken uit hun sociale huurwoning, maar zou de sociale verhuurders ook hogere inkomsten opleveren, die dan kunnen ingezet worden voor de uitbreiding van het aanbod.[1266] Het gebrek aan doorstroming

---

[1260] N. HOUARD en C. LÉVY-VROELANT, "The (enforceable) right to housing: a paradoxical French passion", *International Journal of Housing Policy* 2013, 207.
[1261] M. BOURGEOIS, "Choisir les locataires du parc social? Une approche ethnographique de la gestion des HLM", *Sociologie du travail* 2012, 57.
[1262] B. GOODCHILD, "Implementing the right to housing in France: strengthening of fragmenting the welfare state", *Housing, Theory and Society* 2003, 93.
[1263] C. LÉVY-VROELANT, " 'Everyone should be housed': the French generalist model of social housing at stake" in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 223.
[1264] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.3.4.
[1265] L. BONNAL, R. BOUMAHDI en P. FAVARD, "Inégalités d'accès au logement social: peut-on parler de discrimination?", *Economie et statistique*, 2013, 16.
[1266] CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 8.

van de sociale huursector naar de private huur- of koopmarkt zorgt voor lange wachttijden voor kandidaat-huurders.

Om de mobiliteit te bevorderen werd in 2009 het *supplément de loyer de solidarité (SLS*) ingevoerd. Sociale huurders die minstens 120% van de toepasselijke inkomensgrens verdienen, moeten een supplement op de huurprijs betalen.[1267] Het SLS wordt berekend op basis van de grootte van de woning, de mate van overschrijding van de toepasselijke inkomensgrens en de ligging van de sociale huurwoning. Naarmate de woning groter is, de overschrijding van de toepasselijke inkomensgrens groter is of de woning gelegen is in een regio met hoge druk op de woningmarkt, zal het SLS toenemen. De huur en het SLS bedraagt maximaal 25% van het inkomen van de sociale huurder (een *programme local de l'habitat* kan dit verhogen tot 35%). Met het oog op de verhoging van het SLS, wordt het maximum van de huur en het SLS met ingang van 1 januari 2018 verhoogd naar 30%.[1268]

Indien bovendien het inkomen van de sociale huurder gedurende twee opeenvolgende jaren het dubbele bedraagt van de toepasselijke inkomensgrens, zal hem de opzegging van de huurovereenkomst worden betekend met een opzeggingstermijn van drie jaar.[1269] De opzegging wordt ingetrokken indien het inkomen van de huurder tijdens de opzeggingstermijn opnieuw onder de inkomensgrens zakt en de opzegging is niet van toepassing op personen die minstens 65 jaar zijn in het jaar waarin zij voor de tweede maal het dubbele van de toepasselijke inkomensgrens verdienen. De verplichte opzegging geldt niet voor huurders van sociale huurwoningen die gelegen zijn in een ZUS (*zones urbaines sensibles*) of ZRR (*zones de revitalisation rurale*), om in deze zones het streven naar een sociale mix in de huurderspopulatie te ondersteunen. Deze huurders zijn wel onderworpen aan het SLS. Ook dit wijzigt met ingang van 1 januari 2018: de inkomensgrens zal vanaf dan op 150% van de PLS-grens liggen (in plaats van 200% van de toepasselijke inkomensgrens) en de opzeggingstermijn wordt verminderd naar 18 maanden (in plaats van drie jaar).[1270]

De effecten van deze bestaande maatregelen zullen echter eerder beperkt zijn: slechts 4% van de huurders valt onder het toepassingsgebied van het SLS en slechts 0,2% van de huurders heeft een inkomen dat het dubbele van de inkomensgrens overschrijdt.[1271] Bovendien zou de verplichte opzegging bij een te hoog inkomen in de praktijk niet vaak toegepast worden.[1272] Via de *Loi Égalité et Citoyennité* wil men zowel het SLS als het verplichte vertrek uit het sociaal huurstelsel doeltreffender maken.

[1267] Artikel L 441-3 e.v. CCH.

[1268] Nieuw artikel L 441-4 CCH, zoals gewijzigd door artikel 82 van de Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, *JO* 28 janvier 2017.

[1269] Artikel L 442-3-3 CCH.

[1270] Nieuw artikel L 442-3-3 en 442-3-4 CCH, zoals gewijzigd door artikel 82 van de Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, *JO* 28 janvier 2017.

[1271] CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 7.

[1272] M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 8.

527. Zoals gezegd is er ook in Frankrijk een groot tekort aan voldoende sociale huurwoningen. De vraag is echter of de afbakening van de doelgroep daar op afgestemd moet worden. Enerzijds is er verhoogde vraag door de stijgende prijzen op de private huur- en koopmarkt, waardoor meer mensen niet langer op de private markt terecht kunnen, hetgeen er eigenlijk toe zou moeten leiden dat de inkomensgrenzen net verhoogd worden aangezien een huishouden met hetzelfde inkomen niet meer terecht kan op de private markt. Anderzijds is er weinig uitstroom, doordat zittende sociale huurders – opnieuw door de hoge prijzen op de private huur- en koopmarkt – de overstap naar de private markt niet kunnen maken. Tegelijk blijft het aanbod sociale huurwoningen verhoudingsgewijs constant, o.m. door de sloop van sociale huurwoningen in het kader van het beleid op het vlak van stadsvernieuwing (*politique de la ville*).[1273] Zoals gezegd werden de inkomensgrenzen in 2009 evenwel verlaagd.

1.2.5. DUITSLAND

528. Net zoals in de andere besproken landen, was de Duitse sociale huisvesting tussen de twee wereldoorlogen gericht op de invulling van de noden van de actieve werkende klasse, eerder dan op de laagste inkomensgroepen. Na de Tweede Wereldoorlog werd een omvangrijk bouwprogramma uitgewerkt om het door de massale oorlogsvernielingen veroorzaakte woningtekort te verhelpen.[1274] De tweede Woningbouwwet van 1956 (*Zweites Wohnungsbaugesetz* – WohBauG) was georiënteerd op de "*Wohnugsversorgung für breite Schichten der Bevölkerung*" (artikel 1 WohBauG).[1275] Het merendeel van de bevolking voldeed aan de inkomensgrenzen. Daarom werd ook een afzonderlijke categorie van 'woningzoekenden met een beperkt inkomen' vastgelegd die voorrang kregen bij de toewijzing van publieke woningen.[1276] In de opvolger van het WohBauG (*Wohnraumförderungsgesetz* van 13 september 2001 – WoFG) wordt de doelgroep gewijzigd. "*Zielgruppe der sozialen Wohnraumförderung sind Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können und auf Unterstützung angewiesen sind*" (artikel 1, tweede lid, WoFG): men gaat van het volkshuisvestingsmodel naar een residuair model. Men vertrekt van het uitgangspunt dat de algemene tekorten op de woningmarkt waren weggewerkt en het wonen daarom grotendeels aan de markt kan worden overgelaten (in Duitsland wel een gereguleerde markt), maar dat zelfs in een ontspannen woningmarkt er steeds huishoudens zullen zijn die omwille van financiële redenen of omwille van bijzondere (sociale) kenmerken niet in staat zullen zijn op eigen kracht hun huisvestingsbehoeften in te vullen.[1277] Voor deze groep blijft 'traditionele' sociale huisvesting noodzakelijk.[1278] Deze overgang blijkt ook uit de terminologie: "*sozialen Wohnungsbau*" wordt vervangen door "*sozialen Wohnraumförderung*".

[1273] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Accès au logement social: garantir l'égalité. Analyse et recueil des bonnes pratiques*, 2011, www.halde.fr, 11.

[1274] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 184.

[1275] V. BUSCH-GEERTSEMA, "The changing role of the state in German housing and social policy", *European Journal of Housing Policy* 2004, 313 en A. HOLM, "Der Ausstieg des Staates aus der Wohnungspolitik", www.kopofo-nrw.de/fileadmin/kundendaten/www.kopofo-nrw.de/pdf/Downloads/Tagung_Wohnungsbau_holm.pdf.

[1276] www.adenauercampus.de/web/portal/-/zweites-wohnungsbaugesetz.

[1277] K. BODEWIG, "Die neue Ausrichtung des sozialen Wohnungsbaus", *Wirtschaftsdienst* 2001/III, 135.

[1278] J. KIRCHNER, "The declining social rental sector in Germany", *European Journal of Housing Policy* 2007, 92.

Er wordt bovendien in de WoFG ook de nadruk gelegd op het belang van maatregelen om de bestaande woningvoorraad beter toegankelijk te maken voor de meest woonbehoeftigen. Er worden daarvoor echter geen instrumenten voorzien. Verder beklemtoont de WoFG ook het belang van een sociale mix.[1279] Omdat de doelgroep zo eng is, is er immers een groot risico op segregatie en leefbaarheidsproblemen. Daarom moeten sociale huurwoningen zo veel mogelijk gespreid worden binnen de totale huurmarkt en ook het tijdelijke karakter draagt bij aan deze spreiding: er kunnen daardoor immers geen homogene sociale woonwijken ontstaan.

529. De inkomensgrenzen worden vastgelegd in artikel 9, tweede lid WoFG.

- Voor een alleenstaande: € 12.000;
- Voor een huishouden van twee personen: € 18.000;
- Voor elke bijkomende persoon: + € 4.100;
- Toeslag per kind dat tot het huishouden behoort: € 500.

De deelstaten kunnen op basis van artikel 9, derde lid WoFG afwijken van de federaal bepaalde inkomensgrenzen.[1280] Zo legde bijvoorbeeld de deelstaten Berlijn[1281] en Noordrijn-Westfalen, met onder andere de steden Keulen en Bonn en het Ruhrgebied[1282], hogere inkomensgrenzen vast.

	Berlijn	Noordrijn-Westfalen
Voor een alleenstaande	€ 16.800	€ 17.000
Voor een huishouden van twee personen	€ 25.200	€ 20.500
Voor elke bijkomende persoon	+ € 5.740	+ € 4.700
Toeslag per kind dat tot het huishouden behoort	+ € 700	+ € 600

In tegenstelling tot de federale grenzen en de deelstaat Berlijn bevat de regelgeving in Noordrijn-Westfalen een uitdrukkelijke bepaling volgens dewelke de inkomensgrenzen jaarlijks geïndexeerd worden op basis van de index van de consumptieprijzen.

De inkomensgrenzen zijn dus zowel gedifferentieerd naar gezinssamenstelling als territoriaal gedifferentieerd (voor zover de deelstaat deze grenzen heeft aangepast). Op basis van de hoogte van de inkomensgrenzen is duidelijk dat de doelgroep van het Duitse sociaal huurstelsel zeer beperkt is, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met de verhoogde inkomensgrenzen van de deelstaten.

[1279] V. BUSCH-GEERTSEMA, "The changing role of the state in German housing and social policy", *European Journal of Housing Policy* 2004, 313.

[1280] Zie voor een overzicht: www.promietrecht.de/Wohnberechtigung/Wohnberechtigungsschein-Tabelle-Einkommensgrenze-E2524.htm.

[1281] Verordnung über die Abweichung von den Einkommensgrenzen des § 9 Abs. 2 des Wohnraumförderungsgesetzes vom 28. März 2006.

[1282] Artikel 13, Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Dezember 2009.

530. Huishoudens die voldoen aan de inkomensvoorwaarde kunnen bij de gemeente een *Wohnberechtigungsschein* aanvragen.[1283] De afgifte van dit attest door de gemeente bevestigt dat het huishouden voldoet aan de inkomensvoorwaarden en geeft het ontvangende huishouden de mogelijkheid een sociale huurwoning te huren. Het attest blijft één jaar geldig.

Voor zittende sociale huurders kan ook een *Wohnberechtigungsschein* worden afgeleverd wanneer zij niet voldoen aan de inkomensvoorwaarden, maar wanneer zij een onderbezette woning bewonen en willen verhuizen naar een aangepaste woning.

531. Het Duitse sociale huurstelsel bevat geen regels die huishoudens verplichten de sociale huurwoning te verlaten wanneer hun inkomen tot boven de inkomensgrens stijgt. Daardoor behoren heel wat sociale huurders niet meer tot de doelgroep.[1284]

In 1981 (*Gesetz über den Abbau der Fehlsubventionierung im Wohnungswesen* – AFWoG) werd daarom de mogelijkheid voorzien voor de *Länder* om een *Fehlbelegungsabgabe* in te voeren.[1285] Daarbij gaat het over een toelage die sociale huurders van wie het inkomen is gestegen tot boven de inkomensgrens, moeten betalen (meestal minstens 20%). De eerste toeslagen werden pas in de jaren '90 van de 20ste eeuw ingevoerd en ondertussen zijn in de meeste deelstaten, zeker na de overdracht van huisvesting naar de deelstaten in 2006, de meeste toeslagregelingen terug afgeschaft. In vele deelstaten stond de kost van de toelage niet in verhouding tot de opbrengst ervan, maar tegelijk wou men door de afschaffing een betere sociale mix in de woonwijken bekomen. Bovendien ligt de huurprijs ook met de toelage lager dan de markthuurprijzen, waardoor huishoudens niet gestimuleerd worden om hun sociale huurwoning op te zeggen. Daardoor komt de woning niet vrij voor een huishouden uit de doelgroep en de opbrengst van de toelage is onvoldoende om daarmee nieuwe sociale huurwoningen te bouwen.[1286] In de deelstaat Hessen werd de *Fehlbelegungsabgabe* daarentegen met ingang van 1 juli 2016 opnieuw ingevoerd.[1287]

532. Ondanks de beperkte doelgroep volstaat de voorraad van 1,4 miljoen sociale huurwoningen niet om aan de vraag te voldoen. Vooral in de grote steden zoals Hamburg, München en Frankfurt, maar ook in kleinere (universiteits)steden zoals Darmstadt, Freiburg, Regensburg of Ingolstadt is er sprake van een zeer krappe woningmarkt, waardoor de huurprijzen stijgen en de betaalbaarheid voor de huishoudens met een laag inkomen onder druk komt te staan. Het Pestel Institute berekende dat momenteel in Duitsland 5,6 miljoen sociale huurwoningen nodig zijn, hetgeen een tekort inhoudt van meer dan 4 miljoen. Het opnieuw uitbreiden van de sociale woningbouw via gesubsidieerde leningen wordt daarom noodzakelijk geacht.[1288] Zoals gemeld stelt de federale overheid opnieuw meer middelen voor sociale woningbouw ter beschikking (tot twee miljard euro

[1283] Artikel 5 WoBindG en artikel 27 WoFG.
[1284] Slechts 45,7% van de sociale huurders zou een inkomen van lager dan 60% van het mediaaninkomen hebben (M. SCHIER en M. VOIGTLÄNDER, "Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand", *IW-Trends* 2016, afl. 1, 29).
[1285] Zie ook artikel 34 e.v. WoFG.
[1286] M. SCHIER en M. VOIGTLÄNDER, "Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand", *IW-Trends* 2016, afl. 1, 31.
[1287] www.hessen.de/presse/pressemitteilung/fehlbelegungsabgabe-hessen-wieder-eingefuehrt
[1288] S. KOFNER, "Social housing in Germany: an inevitably shrinking sector?", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 68-69.

per jaar). Er zijn evenwel ook kritische geluiden te horen bij de vernieuwde aandacht voor de sociale woningbouw: volgens SCHIER en VOIGTLÄNDER ligt de oorzaak voor de stijgende huurprijzen bij een tekort aan beschikbare bouwgronden en zal een verhoogde productie van sociale woningen de druk op de bouwgrondprijs verder doen stijgen. Zij pleiten daarom voor een uitbreiding van het huursubsidiestelsel (*Wohngeld*).[1289]

1.2.6. IERLAND EN HET VERENIGD KONINKRIJK

533. Ik sluit dit onderdeel met illustraties af met enkele interessante vaststellingen uit Ierland en het Verenigd Koninkrijk zonder de bedoeling te hebben de toelatingsvoorwaarden uitgebreid te bespreken.

534. In Ierland wordt sinds de jaren '80 van de 20ste eeuw een verdere residualisering van de sociale huursector vastgesteld. Daarvoor worden twee verklaringen gegeven:[1290]

- Enerzijds redenen binnen het woonbeleid: er werd een grotere nadruk gelegd binnen het woonbeleid op de meest woonbehoeftigen en woningzoekenden met specifieke noden, zoals de daklozen. Tegelijk werd de sociale woningvoorraad verkleind, waarbij vooral woningen werden gekocht door zittende huurders, wat een uitstroom van de meer begoede sociale huurders betekende. Tot slot werd vastgesteld dat economisch actieve huurders een grotere woonmobiliteit vertonen: zij zullen sneller een sociale huurwoning verlaten en in een private huurwoning of een eigendomswoning intrekken.
- Anderzijds zijn er ook verklaringen buiten het woonbeleid aan te stippen, m.n. de bredere sociale en economische ontwikkelingen. Het feit dat sociale huurwoningen vaak gesitueerd zijn in gebieden met economische terugval heeft ook gevolgen voor de bewoners van die woningen. Tegelijk zijn er eveneens demografische ontwikkelingen binnen de bevolking, zoals toename van eenoudergezinnen.

De inkomensgrenzen worden territoriaal gedifferentieerd volgens drie categorieën. De inkomensgrenzen in de gebieden met de hoogste druk op de woningmarkt (bv. Dublin en Cork) liggen tussen € 35.000 en € 42.000, in de tweede categorie liggen deze tussen € 30.000 en € 36.000, in de derde categorie tussen € 25.000 en € 30.000.[1291] Daartussen wordt gedifferentieerd volgens de gezinssamenstelling.

	Aleenstaande	Koppel	Alleenstaande ouder met 1 kind	Koppel met 1 kind	Koppel met 2 kinderen	Drie volwassenen met > 4 kinderen
Zone 1	€ 35.000	€ 36.750	€ 35.875	€ 37.625	€ 38.500	€ 42.000

[1289] M. SCHIER en M. VOIGTLÄNDER, "Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand", *IW-Trends* 2016, afl. 1, 24 e.v.
[1290] M. NORRIS en K. MURRAY, "National, regional and local patterns in the residualisation of the social rented tenure: the case of Ireland and Dublin", *Housing Studies* 2004, 87.
[1291] Bedragen vastgesteld door Departement van Huisvesting, Planning en Lokale Overheden op 2 juni 2016: www.housing.gov.ie/sites/default/files/migrated-files/en/Publications/DevelopmentandHousing/Housing/table_with_2016_income_limits.pdf.

Zone 2	€ 30.000	€ 31.500	€ 30.750	€ 32.250	€ 33.000	€ 36.000
Zone 3	€ 25.000	€ 26.250	€ 25.625	€ 26.875	€ 27.500	€ 30.000

Daarnaast moet het huishouden woonbehoeftig zijn, hetgeen betekend dat men tot een bepaalde categorie moet behoren (bv. verblijf in een transitwoning, beschouwd worden als dakloze, verblijven in een overbewoonde of onbewoonbare woning, betalingsachterstand hebben bij de afbetaling van de hypothecaire lening, huurtoelage krijgen,…).[1292]

Inkomensgerelateerde huurprijzen dragen verder bij aan een residualisering van de sociale huursector, aangezien die minder begoede huishoudens er toe aanzetten in te stromen in de sociale huursector of er te blijven. Bovendien is de huurprijs van de 'rijkere' sociale huurders vaak verhoudingsgewijs hoger dan de huurprijs van 'armere' sociale huurders (lagere inkomens krijgen bijkomende sociale correcties), waardoor rijkere sociale huurders worden aangespoord de sociale huurwoning te verlaten.

De afname van of het beperkt aantal aan sociale huurwoningen zet de overheid bovendien aan om deze woningen prioritair in te zetten voor de allerarmsten en de sociale huursector te gebruiken als sociaal vangnet.

535. Het Verenigd Koninkrijk kent op zich geen beperkingen voor kandidaat-huurders om zich in te schrijven, maar de sociale huisvesting wordt gezien als een schaars goed dat enkel toegankelijk is voor diegenen die er het meeste nood aan hebben en voor zolang ze er nood aan hebben, wat er toe leidt dat de toewijzingen prioritair aan de meest woonbehoeftigen gebeuren.[1293] Dat is op zich merkwaardig, aangezien het Verenigd Koninkrijk over een relatief hoog aandeel sociale huurwoning beschikt en bovendien de huidige schaarste in grote mate toe te schrijven is aan de massale verkoop van sociale huurwoningen via het *Right to Buy.* De vereiste over een voldoende voorraad sociale huurwoningen te beschikken veronderstelt in de eerste plaats dat men de beschikbare voorraad niet verkleint.

1.2.7. Zweden

536. Zweden wordt traditioneel gerekend bij de landen met een universeel sociaal huurstelsel. Het algemeen beeld van de Zweedse publieke huisvesting is dat dit segment van de markt openstaat voor iedereen en er kleeft geen stigma aan wonen in een woning van een gemeentelijke huisvestingsmaatschappij.[1294] Publieke huisvesting wordt er *Allmännytta* genoemd, hetgeen 'in het voordeel van iedereen' betekent.[1295] Doordat de publieke huisvesting een universeel karakter

[1292] Social Housing Assessment Regulations 2011 (S.I. No. 84 of 2011).
[1293] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 34 en M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 10.
[1294] L. MAGNUSSON en B. TURNER, "Municipal housing companies in Sweden – social by default", *Housing, Theory and Society* 2008, 276.
[1295] M. GRANDER, "New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing", *Housing Studies* 2017, DOI: 10.1080/19491247.2016.1265266, 1.

heeft, is het inclusief: het verschaft niet enkel huisvesting voor de meest woonbehoeftigen en de kansarmen, maar heeft een ruim doelpubliek.

537. Naar aanleiding van de klachten bij de Europese Commissie tegen Zweden voerde de Zweedse overheid wijzigingen door aan haar model van publieke huisvesting. Het model blijft universeel, d.w.z. zonder inkomensgrenzen, maar de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen krijgen geen financiële ondersteuning van de overheid meer en moeten marktconform optreden.[1296] Aangezien er geen steun meer wordt verleend, valt de publieke huisvestingssector buiten het toepassingsgebied van het staatssteunrecht.[1297]

De gevolgen voor de publieke huisvesting in Zweden zijn echter niet min. Hoewel de publieke huisvesting in theorie universeel bleef (er zijn nog steeds geen inkomensgrenzen), blijkt de sector in de praktijk meer selectief te werken. Doordat de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen verplicht zijn marktconform op te treden, werden enerzijds de huurprijzen verhoogd richting marktconformiteit en vrezen ze anderzijds huurders die mogelijks betalingsachterstand zullen oplopen, met als gevolg dat deze huurders worden geweerd uit hun patrimonium. GRANDER beschrijft hoe in 26 van de 184 gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen voltijdse tewerkstelling wordt geëist om huurder te kunnen worden, dat 37% van de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen huurtoelage van de kandidaat-huurder niet in aanmerking neemt om aan een voldoende hoog inkomen te geraken en dat 40% van de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen kandidaat-huurders met een vervangingsinkomen weert. Bovendien blijken de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen in gebieden met hoge woningdruk de strengste eisen te stellen.[1298] Om aan deze doelgroep toch huisvesting te blijven verschaffen werd een parallelle huisvestingsmarkt opgezet door de gemeenten. Daarbij huren gemeenten woningen van gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen en zelfs van private verhuurders om deze vervolgens onder te verhuren aan kwetsbare huishoudens. Waar deze parallelle huisvestingsmarkt aanvankelijk bedoeld was voor de woonbehoeftigen met een specifieke problematiek, zoals personen met psychische problemen en personen met een verslavingsproblematiek, werd het toepassingsgebied van de parallelle markt noodgedwongen uitgebreid naar huishoudens met een beperkt inkomen, aangezien zij door de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen werden geweerd. Het risico wordt daarbij verschoven van de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen naar de gemeenten zelf. Door deze ontwikkelingen ontstaan drie groepen binnen de Zweedse samenleving: groep A die voldoende middelen heeft om rechtstreeks te huren bij een gemeentelijke huisvestingsmaatschappij, groep C die onvoldoende middelen heeft of op een ander vlak kwetsbaar is en in aanmerking komt voor een sociaal huurcontract via de gemeente en tot slot groep B die onvoldoende middelen heeft om tot groep A te behoren, maar te veel middelen of geen

[1296] M. ELSINGA en H. LIND, "The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands", *Housing Studies* 2013, 963 en G. VAN BORTEL, "Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 251-252.
[1297] L. GHEKIÈRE, "Le développement du logement social dans l'Union européenne", *Recherches et Prévisions* 2008, afl. 94, 26.
[1298] M. GRANDER, "New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing", *Housing Studies* 2017, DOI: 10.1080/19491247.2016.1265266, 9.

specifieke problematiek, waardoor deze evenmin in aanmerking komt voor een sociaal huurcontract via de gemeente en dus overal tussenvalt. GRANDER noemt het Zweedse stelsel daarom een ambigu stelsel met een universeel discours, maar een selectief resultaat. In tegenstelling tot de traditionele selectieve of residuele sociale huurmarkten is de selectiviteit in Zweden niet enkel gericht op de meest kwetsbare huishoudens (via de parallelle markt), maar ook (en vooral) op de middenklasse.[1299]

538. De Zweedse situatie toont aan dat marktdenken en sociale verhuring niet samengaan. Om aan de vereisten van het marktdenken tegemoet te kunnen komen, moeten de gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen de huisvesting van kwetsbare groepen uitbesteden en moeten de risico's door een derde partij gedragen worden (*in casu* de gemeenten). Zweedse gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen die kwetsbare groepen weren als huurder denken toch sociaal te zijn door een deel van hun woningen via de parallelle markt te laten verhuren aan een kwetsbare doelgroep.[1300] Omwille van de vereiste een marktconforme winst te behalen, achten zij het niet meer mogelijk rechtstreeks aan de doelgroep te verhuren. M.i. kunnen de Zweedse gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen niet meer als sociale verhuurders worden beschouwd. Hun opdracht van algemeen belang werd immers doorgeschoven naar de gemeenten.

1.2.8. CONCLUSIE

539. Uit de onderzochte sociale huurstelsels blijkt dat zeer verschillende inkomensgrenzen worden gehanteerd. Het vergelijken van inkomensgrenzen in verschillende sociale huurstelsels is echter weinig zinvol wanneer geen rekening wordt gehouden met het gemiddeld inkomen en de woning- en huurprijzen in de verschillende landen.

Toch kunnen uit dit overzicht enkele conclusies getrokken worden. Het Brusselse Gewest en Duitsland hanteren zeer lage inkomensgrenzen. Zowel het Waalse Gewest als Frankrijk kennen weliswaar hogere inkomensgrenzen voor de toegang tot het sociaal huurstelsel op zich, maar gebruiken binnen het sociaal huurstelsel subcategorieën met lagere inkomensgrenzen aan wie voorrang wordt verleend (Waalse Gewest) of voor wie een specifiek segment beschikbaar wordt gehouden (Frankrijk). Ook Ierland kent op zich hoge inkomensgrenzen, maar stelt als afzonderlijke toelatingsvoorwaarde dat de kandidaat-huurder woonbehoeftig moet zijn, hetgeen beperkt wordt tot een aantal categorieën. Gelijkaardig aan Ierland is de situatie in het Verenigd Koninkrijk: daar geldt zelfs geen inkomensgrens, maar wordt de toegang tot een sociale huurwoning ook via de vereiste woonbehoeftig te zijn beperkt tot een enge doelgroep. De Zweedse situatie tot slot is ambigu: hoewel de publieke huisvesting in theorie voor iedereen toegankelijk is, wordt de sociale huisvesting verschaft door de gemeenten zelf, die enkel de meest woonbehoeftigen huisvesten.

Ondanks de verschillen blijkt dus als algemene trend dat de doelgroep van het sociaal huurstelsel in de besproken sociale huurstelsels eng is en/of (verder) wordt verengd.

[1299] M. GRANDER, "New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing", *Housing Studies* 2017, DOI: 10.1080/19491247.2016.1265266, 15.

[1300] M. GRANDER, "New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing", *Housing Studies* 2017, DOI: 10.1080/19491247.2016.1265266, 12.

2. Afbakening volgens andere criteria

2.1. Andere toelatingsvoorwaarden

2.1.1. Voorwaarden inzake onroerend bezit

540. Naast een inkomensvoorwaarde hanteren een aantal overheden ook een voorwaarde inzake onroerend bezit. De kandidaat-huurder of huurder mag dan geen woning in zijn bezit hebben. Dit is het geval in de drie gewesten in België, maar ook in Luxemburg en Ierland.[1301] In het Brusselse Gewest mag de kandidaat-huurder geen onroerend goed dat bestemd is als woning of dat voor beroepsdoeleinden wordt gebruikt, in volle eigendom, in erfpacht of in vruchtgebruik bezitten. Hierop zijn afwijkingen mogelijk voor individuele gevallen en in bijzondere omstandigheden na advies van de sociaal afgevaardigde.[1302] In het Waalse Gewest mag een kandidaat-huurder geen woning in volle eigendom of vruchtgebruik hebben. Een uitzondering wordt gemaakt voor een woning die niet verbeterbaar en onbewoonbaar is, voor specifieke gevallen of voor een caravan, chalet of afdak dat wordt bewoond als hoofdverblijfplaats.[1303] In Nederland, Frankrijk en Duitsland worden geen voorwaarden inzake onroerend bezit gesteld.

541. Indien de kandidaat-huurder beschikt over een woning die voldoet aan zijn woonbehoeften, moet hij door de overheid niet ondersteund worden via het aanbieden van een sociale huurwoning (cfr. het subsidiaire karakter van de verplichting tot verschaffen). Een dergelijke voorwaarde inzake onroerend bezit is dus in overeenstemming met het grondrecht op wonen. Indien de woning die een kandidaat-huurder bezit, niet meer kan gebruikt worden voor zijn huisvesting (bv. een verkrotte woning of een woning die onteigend zal worden), mag deze niet in aanmerking genomen worden als een woning waarover de kandidaat-huurder beschikt. Hetzelfde geldt voor een woning van een vluchteling in zijn land van herkomst, waarover hij niet kan beschikken en die hij evenmin te gelde kan maken.

De vraag is echter of een voorwaarde inzake onroerend bezit steeds wordt gezien als een voorwaarde die de woonbehoeftigheid van de woningzoekende afbakent (indien hij over een aangepaste woning beschikt, is hij niet woonbehoeftig), dan wel of het over een vermomde vermogensvoorwaarde gaat (een onroerend goed vertegenwoordigt meestal een aanzienlijke waarde). Indien men de voorwaarde inzake onroerend bezit beperkt tot geschikte woningen, gaat het effectief over de vraag of de kandidaat-huurder over alternatieve huisvestingsmogelijkheden beschikt en gaat het dus over een woonbehoeftigheidsvoorwaarde. Men maakt daarbij dan abstractie van een bepaald vermogen dat de kandidaat-huurder daarnaast kan hebben, bv. een handels- of industriegebouw of een ander vermogen (aandelen, kunstvoorwerpen, financiële middelen,…). Toch blijkt het in bepaalde gevallen over een vermomde eigendomsvoorwaarde te gaan: de eis die in het Brusselse Gewest wordt gesteld dat men evenmin een onroerend goed mag bezitten dat voor beroepsdoeleinden wordt gebruikt is een vermogensvoorwaarde. Ook de eis in

[1301] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 70.
[1302] Artikel 4, § 2, Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1303] Artikel 1, 29°, 30° en 31°, Waalse Huisvestingscode.

het Vlaamse Gewest dat men geen perceel bestemd voor woningbouw mag bezitten, is een vermogensvoorwaarde, aangezien het bezit van een bouwperceel geen onmiddellijk alternatief voor een sociale huurwoning inhoudt.

Het gebruik van voorwaarden inzake onroerend bezit als vermogensvoorwaarde is op zich niet in strijd met het grondrecht op wonen. De inkomensvoorwaarde is immers eveneens een vermogensvoorwaarde, waarbij wordt vertrokken van de idee dat wie voldoende eigen middelen bezit, in staat moet zijn om op eigen kracht een woning te bekomen. Het gebruik van de voorwaarden inzake onroerend bezit als vermogensvoorwaarde wordt echter wel problematisch wanneer enkel rekening wordt gehouden met onroerende vermogens en niet met andere vermogens. Het beperken van een vermogensvoorwaarde tot onroerend vermogen is strijdig met het gelijkheidsbeginsel, aangezien het ene vermogen dan wel en het andere niet de toegang tot het sociaal huurstelsel verhindert.

542. Een voorwaarde inzake onroerend bezit als woonbehoeftigheidsvoorwaarde is gelet op het subsidiaire karakter van de verplichting tot verschaffen zoals gezegd gerechtvaardigd vanuit het grondrecht op wonen. Toch moet deze voorwaarde ook kritisch bekeken worden. Mensen die een eigen woning bezitten, kunnen in bepaalde gevallen toch woonbehoeftig zijn (bv. noodkopers of senioren in een verouderde, niet-aangepaste woning).[1304] Voor zover hun woning niet aan de minimale kwaliteitsvereisten voldoet, kan dit opgevangen worden door een uitzondering op de voorwaarde inzake onroerend bezit te voorzien voor niet conforme woningen. Voor zover hun woning wel conform is, maar zij een te hoge afbetaling hebben, waardoor hun leefgeld te beperkt wordt, zijn zij ook woonbehoeftig en zouden zij dus in principe ook toegang tot het sociaal huurstelsel moeten hebben. Om deze huishoudens toch toegang tot de sociale huur te verlenen, kan bepaald worden dat zij in aanmerking komen voor een sociale huurwoning indien zij hun woning voor een bepaalde termijn ter beschikking stellen aan de sociale verhuurder, al dan niet na renovatie. Zo kunnen bv. personen van hoge leeftijd aanspraak maken op een aangepaste sociale huurwoning, terwijl de eigen woning door de sociale verhuurder wordt verhuurd als sociale woning.

2.1.2. Nationaliteitsvoorwaarden of voorwaarden inzake wettig verblijf[1305]

543. In bepaalde sociale huurstelsels wordt een *nationaliteitsvoorwaarde* gesteld (bv. Italië[1306]) of een vereiste dat de kandidaat-huurder *wettig in het land verblijft* (het Brusselse Gewest[1307] en Frankrijk[1308]).

[1304] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 16.

[1305] L. GHEKIÈRE, *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatiore Européen du Logement Social, 1996, 8 en 15 en L. GHEKIÈRE, "Le développement du logement social dans l'Union européenne", *Recherches et Prévisions* 2008, afl. 94, 29.

[1306] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 65.

[1307] Artikel 4, § 7, Brussels Sociaal Huurbesluit: minstens één gezinslid moet ingeschreven zijn in het bevolkings- of vreemdelingenregister of beschikt over een bewijs dat een aanvraag werd ingediend bij de Regularisatiecommissie op basis van de Regularisatiewet van 1999. Indien de kandidaat-huurder hierover niet beschikt, kan hij aan de sociale

Een voorwaarde op het vlak van wettig verblijf verwijst naar de hoofdfunctie van het sociaal huurstelsel, m.n. duurzame huisvesting verschaffen aan de doelgroep. Huishoudens die niet over een wettig verblijf beschikken, verblijven (nog) niet duurzaam in het land en kunnen daardoor nog geen aanspraak maken op een sociale huurwoning. Hun grondrecht op wonen moet verwezenlijkt worden via kwaliteitsvolle opvang.

Een nationaliteitsvoorwaarde of een te strikte voorwaarde op het vlak van wettig verblijf kan op gespannen voet staan met het HESH. Alle rechten van het HESH, inbegrepen het recht op een behoorlijke huisvesting, moeten immers worden gegarandeerd zonder discriminatie. Indien het gaat over sociale huisvesting, moeten de Staten garanderen dat vreemdelingen er op gelijkaardige wijze als nationale burgers toegang toe hebben.[1309] Elk huishouden dat een duurzaam verblijfsrecht heeft moet zich bijgevolg op gelijke wijze kandidaat kunnen stellen voor een sociale huurwoning.

2.1.3. LOKALE BINDINGSEISEN

544. In bepaalde landen stelt de overheid of de sociale verhuurder lokale bindingseisen. Het kan daarbij gaan over maatschappelijke binding (een bepaalde periode dat men in de gemeente of regio woont) of over economische binding (men moet in de gemeente of regio werken). Lokale bindingseisen kunnen voorkomen als toelatingsvoorwaarde tot het sociaal huurstelsel, waardoor ze uitsluitend werken voor woonbehoeftigen zonder lokale binding, of als voorrangscriterium, waardoor ze vertragend – en in sommige gevallen ook uitsluitend – werken voor woonbehoeftigen zonder lokale binding.[1310]

545. Lokale overheden zijn vaak voorstander van lokale bindingseisen. Zij werken vanuit de lokale praktijk en zijn vaak van oordeel dat de lokale woningzoekende gebaat is bij lokale afscherming van de markt, zodat hij zijn kansen op een woning in de eigen gemeente behoudt.[1311] Lokale bindingeisen worden dan ingezet als een instrument tegen sociale verdringing: door instroom van buitenaf in het sociaal huurstelsel te verhinderen of bemoeilijken wordt het betaalbaar woonaanbod toegankelijk gehouden voor lokale bewoners. Het probleem is evenwel dat zodra andere gemeenten in de omgeving eveneens maatregelen inzake lokale binding nemen, woningzoekenden die willen uitstromen elders niet meer worden toegelaten, waardoor de wachtlijst en wachttijd voor diegenen die echt in de eigen gemeente willen wonen, groeit.

Daarnaast wordt de mogelijkheid voor gemeenten om de toegang tot het sociaal huurstelsel te beperken tot eigen huishoudens gezien als een element om het draagvlak voor het sociaal

---

verhuurder wel al zijn intentie meedelen zich kandidaat te stellen. De datum van deze mededeling geldt dan als uitgangspunt voor de wachttijd.

[1308] Artikel R 441-1, 1°, CCH: "*les personnes physiques séjournant régulièrement sur le territoire français dans des conditions de permanence*".

[1309] ECSR, 5 december 2007, procedure nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri c/ France, § 156.

[1310] Voor lokale binding als voorrangscriterium: zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.1.2, d.

[1311] T. BOOI, *Het aanbodmodel voorbij? Dilemma's en discussies bij woonruimteverdeling*, Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2002, 13.

huurstelsel lokaal te verhogen, zeker wanneer de lokale overheid mee heeft geïnvesteerd in de sociale huurwoningen (bv. door het ter beschikking stellen van grond).

546. Lokale bindingseisen geven vaak aanleiding tot discussie, omdat ze in strijd zijn met het recht op vrije vestiging[1312], het vrij verkeer van personen en werknemers binnen de Europese Unie[1313], het niet-discriminatiebeginsel en de gedachte van Europees Burgerschap. Het vereisen van een maatschappelijke band benadeelt jonge kandidaat-huurders die nog niet de mogelijkheid hebben gehad voldoende binding op te bouwen doordat ze nog zeer mobiel zijn. De economische band (werken in de gemeente of de regio) sluit niet-werkende kandidaat-huurders uit, aangezien deze laatsten nooit aan de vereisten van een economische band zullen kunnen voldoen, terwijl zij in principe een aanzienlijk deel van de doelgroep zullen uitmaken. Vervolgens wordt gewezen op het feit dat dit een instrument kan zijn om vreemdelingen van het grondgebied te weren. Tot slot zijn inwoners van gemeenten zonder of met een beperkt aantal sociale huurwoningen ernstig benadeeld door lokale bindingseisen. Indien enkel hun gemeente bindingseisen stelt, hebben ze een relatief voordeel dan wanneer hun gemeente geen binding vereist. Indien evenwel de aangrenzende gemeenten eveneens bindingseisen stellen, wordt hun mogelijkheid op een sociale huurwoning beperkt tot de gemeentelijke sociale huurwoningen, aangezien zij geen binding hebben met andere gemeenten waar meer sociale huurwoningen kunnen zijn.

547. De toegang tot het sociaal huurstelsel afhankelijk maken van een voldoende maatschappelijke of economische band met de gemeente of regio beperkt daarnaast het grondrecht op wonen van die woningzoekenden die niet over de vereiste band beschikken.

Grondrechten gelden evenwel niet absoluut en inperkingen van grondrechten kunnen worden gerechtvaardigd door het algemeen belang, op voorwaarde dat deze inperking geschikt is om het doel van algemeen belang te bereiken en dat de inperking evenredig of proportioneel is ten aanzien van het nagestreefde algemeen belang.

548. Naar aanleiding van het beroep tot vernietiging van de bepalingen inzake 'wonen in eigen streek' uit het decreet grond- en pandenbeleid, deden zowel het Hof van Justitie[1314] als het Grondwettelijk Hof[1315] uitspraak over de vereiste een voldoende band met een gemeente of regio te hebben.

De memorie van toelichting bij het decreet grond- en pandenbeleid bevat een uitgebreide motivering voor het voeren van een woonbeleid dat specifieke aandacht besteedt aan de lokale

---

[1312] Richtlijn nr. 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, *Pb.L.* 30 april 2004, rectificatie in *Pb.L.* 29 juni 2004, 35-48. Zie ook S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 100 en 106.

[1313] Hoewel deze Europeesrechtelijke beginselen vooral betrekking hebben op grensoverschrijdend verkeer, hebben ze ook gevolgen binnen een lidstaat en moeten ze bijgevolg ook door onderdanen van die lidstaat aangevochten kunnen worden (L. GORMLEY, "Keeping EU citizens out is wrong", *JDE* 2013, 320).

[1314] HvJ 8 mei 2013, nr. C-197/11 en C-203/11, *RW* 2013-14, 1513.

[1315] GwH 7 november 2013, nr. 144/2013, *RW* 2013-14, 679, *RW* 2013-14, 799, *TBO* 2014, 295 met noot T. STERCKX.

bevolking. Samengevat wordt gesteld dat in bepaalde Vlaamse gemeenten door externe migratie de prijzen van woningen en bouwgronden sterk stijgen en daardoor de 'eigen' bevolking uit de markt dreigt geduwd te worden en niet in 'eigen' streek kan blijven. Dit leidt tot sociale verdringing en aantasting van het sociale weefsel en de sociale samenhang. Door een voortdurend sterk wijzigende bevolkingssamenstelling versmalt de basis van het gemeenschapsleven en het wonen in die gemeenten onder druk verliest daardoor een belangrijk sociale dimensie.[1316] Terwijl de fenomenen die spelen op de eigendomsmarkt (toepassingsgebied van het decreet grond- en pandenbeleid) niet helemaal gelijklopend zijn met die van de (sociale) huurmarkt, kan deze motivering toch doorgetrokken worden naar de (sociale) huurmarkt: bij een al te grote instroom van externe woonbehoeftigen, worden de kansen voor 'eigen' woonbehoeftigen om een sociale huurwoning toegewezen te krijgen aanzienlijk verminderd, met risico dat zij uiteindelijk niet in de eigen gemeente zullen kunnen blijven.[1317]

De woonwensen van woonbehoeftigen, inbegrepen de wens om in de eigen gemeente of streek te blijven, vormen in zekere mate een onderdeel van het grondrecht op wonen, m.n. de woonzekerheid en de mogelijkheid om in een woning te kunnen blijven wonen zolang de bewoner dit wenst. Verder kom ik nog terug op de mate van keuzevrijheid van woningzoekenden bij de toewijzing van een woning[1318], maar hier kan al gezegd worden dat keuzevrijheid in bepaalde mate behoort tot het grondrecht op wonen, als onderdeel van de elementen woonzekerheid en een behoorlijke woonomgeving.

549. De doelstellingen die met lokale bindingseisen worden nagestreefd zijn bijgevolg m.i. legitiem. Het Hof van Justitie stelde in overwegingen 51 en 52 van zijn arrest van 8 mei 2013 dat een sociaal huisvestingsbeleid ten behoeve van sociaal zwakkere groepen van de plaatselijke bevolking een dwingende reden van algemeen belang kan vormen en dat dit doel door de Vlaamse decreetgever werd nagestreefd.[1319] Ook eerder nam het Hof van Justitie al aan dat maatregelen voor een sociaal huisvestingsbeleid dwingende redenen van algemeen belang kunnen vormen die beperkingen op het vrij verkeer rechtvaardigen.[1320]

550. Vervolgens dient nagegaan te worden of de maatregel pertinent is om het vooropgestelde doel te bereiken en of hij evenredig is met het doel.

Zowel het Hof van Justitie als het Grondwettelijk Hof stelden over de maatregel wonen in eigen streek dat voorwaarden die geen verband houden met socio-economische aspecten van de betrokkene, niet gebruikt kunnen worden om een sociaal beleid te motiveren. Aan de vereiste van lokale binding kon immers ook voldaan worden door kapitaalkrachtige huishoudens. De door de maatregel wonen in eigen streek ingevoerde beperking was dus niet pertinent om het

[1316] *Parl.St.* Vl.Parl., 2008-09, nr. 2012/1, 81.
[1317] Gelet op hun zwakke financiële of maatschappelijke positie zullen zij evenmin op de private huurmarkt of de eigendomsmarkt in hun gemeente terecht kunnen.
[1318] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.2.
[1319] H.J. VAN HARTEN en R.A. FRÖGER, "Bindingseisen passé?", *NtEr* 2013, 266 en L. GORMLEY, "Keeping EU citizens out is wrong", *JDE* 2013, 317.
[1320] HvJ 1 oktober 2009, nr. C-567/07, overwegingen 29 en 30.

vooropgestelde doel te bereiken.[1321] Bijkomend probleem was dat de derde in het decreet grond- en pandenbeleid opgenomen voorwaarde om een voldoende band te hebben (dat de koper op grond van een zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de betrokken gemeente had opgebouwd) te vaag geformuleerd was en bijgevolg volgens het Hof van Justitie een te ruime discretionaire bevoegdheid liet aan de provinciale beoordelingscommissie.[1322]

Beperkingen aan de vrijheid van vestiging en het vrij verkeer op basis van een sociaal woonbeleid zijn dus enkel toelaatbaar wanneer gebruik gemaakt wordt van criteria die bepaalde maatregelen effectief voorbehouden voor de zwakke(re) doelgroep. Wanneer bepaalde woningzoekenden niet worden toegelaten tot het sociaal huurstelsel omdat ze geen voldoende band met de gemeente of regio hebben, zal dit uiteraard ten goede komen van de doelgroep van het sociaal huurstelsel die wel over voldoende lokale binding beschikt. Echter wordt daarmee niet gemotiveerd waarom vanuit een sociaal woonbeleid de ene categorie van woonbehoeftigen wel en de andere categorie van woonbehoeftigen niet toegang moet krijgen tot het sociaal huurstelsel. De toelatingsvoorwaarde inzake lokale binding op zich moet ook onderbouwd worden vanuit socio-economische criteria, die motiveren waarom bepaalde woonbehoeftigen anders behandeld worden dan andere woonbehoeftigen. Het feit dat men een bepaald aantal jaar in een gemeente of een regio woont, is geen relevant criterium om vanuit een sociaal woonbeleid enkel die personen toegang te verlenen tot het sociaal huurstelsel.

551. Tot slot is ook aan de evenredigheids- of proportionaliteitsvereiste niet voldaan. Het uitsluiten uit het sociaal huurstelsel van woningzoekenden die geen voldoende band met de gemeente of regio hebben, terwijl zij voldoen aan alle andere woonbehoeftigheidsvoorwaarden, is m.i. een te grote inbreuk op het grondrecht op wonen van deze huishoudens. Aangezien zij voldoen aan de woonbehoeftigheidsvoorwaarden, hebben zij slechts geringe of bescheiden inkomsten, waardoor hun kansen op de private markt eerder beperkt zullen zijn. Het is dan disproportioneel om hen volledig uit te sluiten van de sociale huurmarkt in een gemeente of een regio.

552. Lokale binding als voorrangscriterium werkt niet uitsluitend, maar vertragend, op voorwaarde althans dat er voldoende toewijzingen van sociale huurwoningen kunnen gebeuren en er naast kandidaat-huurders met lokale binding ook nog kandidaat-huurders zonder lokale binding aan bod kunnen komen. Ook dan blijft de conclusie dat vanuit een sociaal woonbeleid voldoende lokale binding geen relevant criterium is om de ene woonbehoeftige voorrang te verlenen ten aanzien van een andere woonbehoeftige.

[1321] Het Hof van Justitie maakte geen onderscheid tussen de vraag of de beperking pertinent was om het beoogde doel van algemeen belang te bereiken en de vraag of de beperking evenredig was tot het beoogde doel. De conclusie dat geen van de wijzen om een voldoende band te bekomen verband hielden met socio-economische aspecten van de betrokkene betekent impliciet dat de beperking niet pertinent is (L. GORMLEY, "Keeping EU citizens out is wrong", *JDE* 2013, 318).

[1322] HvJ 8 mei 2013, nr. C-197/11 en C-203/11, overwegingen 58 en 59.

553. Uit onderzoek blijkt dat de bevoegde overheden op verschillende manieren omgaan met lokale bindingseisen.

KROMHOUT e.a. wijzen op het gebruik van bindingseisen in Nederland.[1323] Zij stellen dat bindingseisen in Nederland soms nog lokaal en veelvuldig op regionaal niveau worden toegepast, waarbij deze vooral als toelatingscriterium, dus als uitsluitingscriterium, worden gebruikt (geen binding = geen woning). Aan woningzoekenden die een woningmarktgebied willen betreden, wordt de voorwaarde gesteld dat zij economisch of maatschappelijk gebonden zijn aan de betreffende regio of gemeenten: men moet er werken, studeren, wonen of een aantal jaren gewoond hebben. Vanuit de centrale overheid wordt er echter naar gestreefd om deze bindingseisen zo veel mogelijk terug te dringen vanuit het principe van de vrijheid van vestiging. Daarbij wordt de lokale binding als toelatingscriterium dan vaak vervangen door lokale binding als voorrangscriterium, bv. voor starters. Inmiddels legt de Huisvestingswet 2014 het kader vast waarbinnen gemeenten nog bindingseisen kunnen stellen: er dient steeds een huisvestingsverordening opgemaakt te worden, waarin wordt aangeduid dat er schaarste is aan goedkope woonruimte en die slechts maximaal vier jaar geldt. Zoals gesteld is de temporele beperking belangrijk, omdat het de overheid dwingt tijdens de tijdelijke gelding van de huisvestingsverordening initiatief te nemen om aan de schaarste te verhelpen.[1324]

In Frankrijk is het gebruik van lokale binding als toelatingsvoorwaarde daarentegen verboden. Sinds de wet van 27 januari 2017 is dit verbod uitdrukkelijk opgenomen in de wet.[1325] Reeds eerder stond dit verbod al in het reglementair gedeelte van de *Code de la construction et de l'habitation*[1326] en had de Franse *Conseil d'Etat* in een arrest van 5 oktober 1998 een gemeentelijk reglement vernietigd dat aan woningzoekenden die reeds twee jaar in de gemeenten verbleven of verbleven hadden, een voorrang verleende.[1327] De Raad vond daarvoor rechtsgrond in het toenmalige artikel R 441-2 CCH dat bepaalde dat de ontvankelijkheid van een inschrijving als kandidaat-huurder niet onderworpen mocht worden aan een verblijfsvoorwaarde, hetgeen door de Raad werd geïnterpreteerd dat zelfs geen voorrang mocht worden toegekend aan woningzoekenden met lokale binding.[1328] Met verwijzing naar het arrest van de *Conseil d'Etat* beoordeelde de *Haute*

[1323] S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 10 en 33.
[1324] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, inleidend deel.
[1325] Artikel L 441, vijfde lid, CCH, zoals gewijzigd door de Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, *JO* 28 janvier 2017.
[1326] Artikel R 441-2-3, derde lid, CCH, gewijzigd door het decreet nr. 2015-522 van 12 mei 2015: "*Aucune condition de résidence préalable ne peut être opposée au demandeur pour refuser l'enregistrement de sa demande*".
[1327] Conseil d'Etat (FR) 5 oktober 1998, nr. 172.597.
[1328] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, nr. 101. Voor een (oud) voorbeeld: zie de toewijzingsregels van de gemeente Montreuil (net ten oosten van Parijs), dat minstens 18 jaar in de regio Parijs wonen, waarvan drie jaar in Montreuil, als voorrangscriterium bevatte (S. TISSOT, "Une 'discrimination informelle'? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM", *Actes de la recherche en sciences sociales* 2005, 62).

Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) twee klachten over het gebruik van lokale binding als voorrangscriterium als gegrond.[1329]

Het Brusselse Gewest kent geen lokale bindingseisen in zijn gewestelijk sociaal huurstelsel. Gemeenten en OCMW's hadden daarentegen wel de gewoonte om hun publieke woningen, die werden verhuurd buiten het sociaal huurstelsel, voor te behouden aan inwoners van de gemeente of zelfs werknemers van de gemeente.[1330] Bij ordonnantie van 11 juli 2013 ging het Brusselse Gewest over tot de volledige vervanging van de Brusselse Huisvestingscode en het voorzag daarbij ook in een kaderregeling voor de verhuring van publieke woningen door openbare vastgoedoperatoren (dit zijn publieke instellingen, zoals de gemeente, het OCMW, een autonome gemeentelijke regie,…), waarbij uitdrukkelijk werd verboden de inschrijving voor of de toewijzing van een publieke huurwoning te koppelen aan de ligging van de actuele woonplaats van de kandidaat-huurder.[1331] Een beroep tot vernietiging van deze bepalingen omwille van een inbreuk op de gemeentelijke autonomie werd afgewezen door het Grondwettelijk Hof.[1332]

2.1.4. Zuivere vermogensvoorwaarde?

554. Geen van de sociale huurstelsels die werden betrokken in dit onderzoek, bevatten een zuivere vermogensvoorwaarde. Dit houdt in dat het hebben van aanzienlijke roerende bezittingen (kunstvoorwerpen, luxevoertuigen,…) of financiële middelen (gelden, aandelen,…) de toegang tot het sociaal huurstelsel niet beperkt. Wel worden zoals hoger gesteld de voorwaarden inzake onroerend bezit in bepaalde gevallen zo geformuleerd dat het over een vermogensvoorwaarde gaat en niet over een voorwaarde die enkel het hebben van een woonalternatief viseert, hetgeen strijdig is met het gelijkheidsbeginsel. Ook de inkomensvoorwaarde is een vermogensvoorwaarde.

555. Dat sociale huurstelsels geen zuivere vermogensvoorwaarde kennen, is te wijten aan praktische drempels. Vanuit het subsidiaire karakter van de verplichting tot verschaffen en de progressieve realisatie van het grondrecht op wonen zou het sociaal huurstelsel voor huishoudens met een voldoende groot vermogen evenwel niet toegankelijk mogen zijn. Wie over aanzienlijke financiële of andere middelen beschikt, is immers in staat om zelf zijn huisvesting te verzorgen op de private huur- of koopmarkt. Vanuit het grondrecht op wonen moet dus gepleit worden voor het toevoegen van een vermogenscontrole als toelatingsvoorwaarde voor het sociaal huurstelsel.

556. Voor de uitwerking van deze vermogenscontrole kan eventueel inspiratie opgedaan worden bij de techniek van het sociaal onderzoek, zoals toegepast door OCMW's bij de toekenning van steunverlening. Zo moet het sociaal onderzoek o.m. de behoeftigheid van de hulpaanvrager vaststellen aan de hand van een overzicht van zijn bestaansmiddelen; of hij al dan niet samenwoont met een partner of echtgenoot en/of een ascendent en/of een descendent tot in de eerste graad,

[1329] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2007-77 du 12 mars 2007* en *Délibération n° 2008-220 du 20 octobre 2008*, www.defenseurdesdroits.fr.
[1330] N. BERNARD, "L'accès des sans-abri aux foyers d'hébergement en fonction du critère contestable de leurs 'attaches locales': les premières 'mesures immédiates' du Comité européen des droits sociaux, sur le modèle des 'mesures provisoires' ordonnées par les organes de protection des droit de l'homme", *Rev.trim.dr.h.* 2015, 181.
[1331] Artikel 27, § 1, derde lid en artikel 29, derde lid, Brusselse Huisvestingscode.
[1332] GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, *T.Gem.* 2015, 186 met noot T. VANDROMME.

en een overzicht van hun bestaansmiddelen; een beknopte beschrijving van zijn levensomstandigheden die een invloed hebben op zijn behoeftigheid. De verschillende elementen van het onderzoek worden opgetekend in een sociaal verslag.[1333]

Een sociaal onderzoek uitvoeren heeft uiteraard een hogere werklast dan het aftoetsen van een inkomensgrens en/of het nagaan of de kandidaat-huurder onroerend bezit heeft en is minder objectief, omdat het een concrete beoordeling van de maatschappelijk assistent is. Het sociaal onderzoek kan dus niet zo maar geïntegreerd worden in het sociaal huurstelsel. Dat ik er hier naar verwijs, is enkel een illustratie van een steunmaatregel waarvoor wel een zuivere vermogensvoorwaarde geldt.

2.2. SPECIFIEKE DOELGROEPEN

2.2.1. HUISHOUDENS MET EEN SOCIALE WOONBEHOEFTE

557. In de eerste titel van dit hoofdstuk ging het over de breedte van het sociaal huurstelsel: hoe hoog worden de inkomensgrenzen gelegd? Daarnaast is de vraag in hoeverre huishoudens met een bepaalde problematiek op de private (huur)markt terecht kunnen, los van de hoogte van hun inkomen, bv. personen met een handicap, ouderen, personen met een verslavingsproblematiek,... WINTERS e.a. onderscheiden bij de doelgroep van de sociale huisvesting enerzijds de groep met betaalbaarheidsproblemen en anderzijds de groep met een sociale woonbehoefte. Een bepaalde woonbehoeftige kan ook tot beide groepen behoren.[1334]

558. De groep met een sociale woonbehoefte wordt door WINTERS e.a. omschreven als woonbehoeftig omdat zij op de private markt niet de woningen vinden die tegemoet komen aan hun specifieke vereisten, bv. aangepast aan een verminderde mobiliteit, gelegen nabij diensten en voorzieningen voor zorg, verhuurd door een organisatie die bereid is rekening te houden met sociale problemen en ook bemiddelt en doorverwijst bij conflicten of samenlevingsproblemen,…[1335] Het gaat over huishoudens die een bijzondere nood hebben op vlak van wonen, zonder dat dit specifiek te maken heeft met inkomen. Deze bijzondere nood kan het gevolg zijn van lichamelijke vereisten (zoals bij ouderen of personen met een beperking), een psychische stoornis of kwetsbaarheid (bv. personen die een psychiatrische instelling verlaten) of een bijzondere sociale situatie (bv. daklozen, thuislozen, personen die een gevangenis verlaten, jongeren die een instelling voor bijzondere jeugdzorg verlaten).[1336]

[1333] Zie o.m. het koninklijk besluit van 1 december 2013 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek verricht overeenkomstig artikel 9bis van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *BS* 14 maart 2014 en het koninklijk besluit van 1 december 2013 betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek verricht overeenkomstig artikel 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, *BS* 14 maart 2014.

[1334] S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 82.

[1335] S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 86.

[1336] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 70.

559. Deze doelgroep viel traditioneel onder de welzijns- en zorgsector, waar in het verleden residentiële voorzieningen werden uitgebouwd. Omwille van de trend naar extramuralisering en de vermaatschappelijking van de zorg wordt steeds vaker naar de sociale huisvesting gekeken om deze groep te huisvesten. Het is belangrijk dat wordt ingeschat hoeveel personen of huishoudens bijkomend binnen het woonbeleid gehuisvest zullen moeten worden om vervolgens een inschatting te kunnen maken van de gevolgen voor het sociaal huurstelsel.

560. In Nederland vormden deze mensen aanvankelijk niet het doelpubliek van de sociale huisvesting, maar werden voor hen gemeentelijke initiatieven genomen. In 2001 werd in het toenmalige Besluit Beheer Sociale Huursector aan de opdrachten van de woningcorporaties een opdracht toegevoegd, nl. "*het volgens redelijke wensen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven*".[1337] Er is echter grote beleidsvrijheid bij de woningcorporaties, zodat niet alle corporaties even actief zijn op dat vlak. Bepaalde woningcorporaties beschouwen de huisvesting van deze doelgroep als een onderdeel van hun kerntaak, andere zijn eerder gericht op het goed beheer van hun woningpatrimonium en zien deze huishoudens eerder als een risico. Deze doelgroep heeft bovendien naast huisvesting ook vaak begeleiding nodig. Daarom huren ze dikwijls niet rechtstreeks van een woningcorporatie, maar huurt een welzijnsorganisatie een woning en stelt deze dan ter beschikking van haar cliënt (met begeleiding).[1338]

In de rechtspraak zijn daar voorbeelden van terug te vinden: een woningcorporatie had een huurovereenkomst gesloten met een welzijnsorganisatie, die op haar beurt een huurovereenkomst had gesloten met een zorgbehoevende. Tevens werd een woonbegeleidingsovereenkomst gesloten tussen de welzijnsorganisatie en de zorgbehoevende (Proefwonen). Omdat de zorgbehoevende de afspraken uit de woonbegeleidingsovereenkomst niet nakwam, heeft de welzijnsorganisatie deze opgezegd evenals de onderhuurovereenkomst. Tegelijk werd de hoofdhuurovereenkomst opgezegd. De zorgbehoevende vroeg vervolgens in de woning te kunnen blijven en een huurovereenkomst te krijgen rechtstreeks met de woningcorporatie. De rechter oordeelde daarover dat de begeleidings- en onderhuurovereenkomst dermate nauw met elkaar verbonden zijn dat het einde van de eerste overeenkomst tot gevolg heeft dat de andere evenmin in stand kan blijven. Zij kunnen gelet op hun opzet en hun inhoud, niet los van elkaar worden gezien in die zin dat de bewoner bij het wegvallen van de woonbegeleidingsovereenkomst onverminderd aanspraak kan maken op het huurgenot dat hem juist in het kader van die begeleiding was toegekend. Het woongenot was onlosmakelijk met onderwerping aan woonbegeleiding verbonden. Gelet op die koppeling moet worden aangenomen dat indien de zo wezenlijke woonbegeleiding eindigt, ook de daarmee verband houdende aanspraak om de woning te bewonen in haar kern wordt getroffen.[1339] Ook het Hof te 's-Hertogenbosch oordeelde dat de huurovereenkomst en de begeleidingsovereenkomst onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld waren, zodat het stopzetten van de

[1337] Artikel 12b, 1 van het Besluit Beheer Sociale Huursector, ingevoegd bij besluit van 11 juni 2001.
[1338] M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, "The future of social housing in the Netherlands" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 106.
[1339] Hof Arnhem-Leeuwarden, 7 mei 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ9779, www.rechtspraak.nl.

begeleiding door de bewoner in principe ook de beëindiging van de huurovereenkomst inhoudt. *In casu* was de tijdelijke stopzetting van de begeleiding volgens het Hof evenwel niet toe te rekenen aan de bewoner omdat hij eerst was aangereden op zijn scooter, waardoor hij langere tijd in het ziekenhuis had verbleven, en vervolgens in voorlopige hechtenis was genomen, maar nadien de woonbegeleiding onmiddellijk had verder gezet. De huurovereenkomst wordt wel beëindigd omdat de bewoner langdurig en structureel overlast veroorzaakt had.[1340] Het huurgenot wordt dus ondergeschikt gemaakt aan de begeleiding. Een ander gerechtshof oordeelde echter dat in geval van een combinatie van huur van woonruimte met vormen van zorg, niet te snel mag aangenomen worden dat een beroep op huurbescherming niet opgaat. Niet het ontvangen van zorg of begeleiding stond voorop, maar het kunnen blijven beschikken over woonruimte op een wijze die voor de verhuurder, de huurder en voor de omgeving aanvaardbaar is. Het enkele feit dat de begeleidingsovereenkomst werd stopgezet is dus volgens dit Hof niet voldoende om ook de huurovereenkomst te beëindigen. Wel wordt de huurovereenkomst ontbonden omdat de huurster de woning en de bijhorende tuin onvoldoende heeft onderhouden en zich dus niet als goed huurder heeft gedragen. Dit levert een voldoende tekortkoming op in de nakoming van de huurdersverplichtingen uit de huurovereenkomst.[1341]

Deze – tegenstrijdige – uitspraken tonen aan dat de verhouding tussen het woonaspect en het begeleidingsaspect moeilijk ligt. Opnieuw gaat het hier over een afweging van verschillende belangen. In de eerste plaats gaat het over het belang van de concrete bewoner. Die is gebaat met een zo sterk mogelijke bescherming van zijn woonrecht. Maar dat woonrecht staat uiteraard in verhouding tot het woonrecht van andere (sociale) huurders en de belangen van het sociaal huurstelsel. Een huurder die overlast veroorzaakt of zijn huur niet betaalt, brengt de belangen van de medehuurders en het sociaal huurstelsel in het gedrang. De rechter zal moeten oordelen welk belang in een concreet dossier primeert.

561. Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt vastgesteld dat de traditionele geestelijke gezondheidszorg wordt afgebouwd en dat wordt gekeken naar het sociaal huurstelsel om de patiënten ervan op te vangen.[1342] Burgers met noden op het vlak van geestelijke gezondheidszorg worden in stijgende mate gehuisvest via gemene sociale huurcontracten en ondersteund door verhuurders, de overheid en andere agentschappen. FLINT stelt zich evenwel de vraag in hoeverre de reeds zwakke sociale huurmarkt de instroom van deze bijkomende groep aan mogelijks problematische bewoners aankan en of de verhuurders voldoende kennis en middelen hebben om hiermee om te gaan.

562. Het sociaal huurstelsel moet ook specifieke aandacht besteden aan personen met een fysieke handicap. Naast een eventuele begeleidingsnood wordt hun toegang tot huisvesting bemoeilijkt doordat hun woning fysiek aangepast moet zijn aan hun handicap. Niet elke woning komt immers in aanmerking. Met een gelijk inkomen zal een persoon met een fysieke handicap

[1340] Hof 's-Hertogenbosch, 6 juni 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:2532, www.rechtspraak.nl.
[1341] Hof 's-Hertogenbosch, 16 augustus 2016, ECLI:NL:GHSHE:2016:3687, www.rechtspraak.nl.
[1342] J. FLINT, "Maintaining an arm's length? Housing, community governance and the management of 'problematic' populations", *Housing Studies* 2006, 177.

minder snel gepaste huisvesting kunnen verwerven dan een persoon zonder een fysieke handicap. Dit vormt een rechtvaardiging om de inkomensgrens voor personen met een handicap te verhogen.[1343]

Vanuit het grondrecht op wonen van personen met een fysieke handicap vloeit dus voor de bevoegde overheid een bijzondere verplichting voort om aangepaste woningen ter beschikking te stellen voor diegenen die op eigen kracht geen aangepaste woning kunnen verwerven. De afwezigheid van specifieke bepalingen en voorzieningen voor personen met een fysieke handicap kan een ongerechtvaardigde ongelijke behandeling uitmaken in de mate dat ongelijke gevallen gelijk behandeld zouden worden. Het argument dat deze personen gelijke toegang tot het sociaal huurstelsel hebben als andere woonbehoeftigen volstaat dus niet. In dezelfde zin garandeert artikel 15 van het HESH personen met een handicap het recht op zelfstandigheid, sociale integratie en deelname aan de samenleving, waarbij toegang tot huisvesting uitdrukkelijk wordt vermeld, hetgeen een grondslag voor 'positieve discriminatie' kan vormen.

Daarnaast biedt ook het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (13 december 2006 – New York) een rechtsgrond om specifieke maatregelen van de bevoegde overheid te eisen. Hoewel niet alle bepalingen van dit verdrag directe werking hebben, mag worden aangenomen dat de bevoegde overheid de in dit verdrag afgekondigde rechten tracht te realiseren. Artikel 19 bevat het recht van personen met een handicap om in de maatschappij te wonen met dezelfde keuzemogelijkheden als anderen en de bevoegde overheden nemen doeltreffende en passende maatregelen om het personen met een handicap gemakkelijker te maken dit recht ten volle uit te oefenen. Artikel 28 gaat over de aanspraken van personen met een handicap en hun gezin op een behoorlijke levensstandaard en sociale bescherming, daaronder begrepen huisvesting. België en Vlaanderen hebben ingestemd met dit verdrag.[1344]

Tot slot deed ook het EHRM in het kader van het recht op bescherming van het privé-leven reeds uitspraak over de situatie van personen met een handicap. Het EHRM vereist dat staten in bepaalde gevallen specifieke positieve maatregelen nemen ten gunste van personen met een handicap indien er een rechtstreekse link met hun privé- en gezinsleven is.[1345]

Binnen het sociaal huurstelsel dienen dus voldoende woningen voorzien te worden die aangepast zijn aan personen met een fysieke handicap en deze moeten ook voorbehouden worden aan de doelgroep (via passendheidscriteria[1346]).

[1343] Zo wordt in het Brusselse Gewest de inkomensgrens verhoogd per gehandicapte volwassen persoon die deel uitmaakt van het gezin met een bedrag dat het dubbele bedraagt van het bedrag waarmee de inkomensgrens verhoogt wordt in het geval van een kind ten laste (artikel 4, § 1, vierde lid, Brussels Sociaal Huurbesluit).

[1344] Wet van 13 mei 2009 houdende instemming met volgende Internationale Akten: - Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap - Facultatief Protocol bij het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006, *BS* 22 juli 2009 en decreet van 8 mei 2009 houdende instemming met het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, en het facultatief protocol bij het verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, opgemaakt in New York op 13 december 2006, *BS* 3 augustus 2009.

[1345] Zie o.m. EHRM 24 februari 1998, nr. 21.439/93, Botta t/ Italië, § 33-34.

[1346] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.1, b).

In Frankrijk zijn een aantal gevallen geweest waarin de *Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)* zich moest uitspreken over klachten van personen met een handicap die aanvoerden gediscrimineerd te worden omwille van hun handicap. HALDE nam daarbij het standpunt in dat ten aanzien van deze personen specifieke maatregelen moeten worden genomen door het beleid en dat door geen specifieke maatregelen te voorzien de Franse Staat discriminerend optrad aangezien ongelijke gevallen gelijk behandeld werden. Niet de sociale verhuurders gingen in de fout, wel de Franse Staat door in de *Code de la construction et de l'habitation* niet voldoende aandacht aan personen met een handicap te besteden.[1347]

563. Daklozen behoren eveneens tot de groep met een sociale woonbehoefte, hoewel ze in de meerderheid van de gevallen ook tot de groep met een beperkt inkomen behoren en dus via die weg in aanmerking komen voor een sociale huurwoning.

In de literatuur wordt gewezen op het feit dat daklozen opvangen in de sociale huisvesting niet evident is: (i) de ruimtelijke concentratie van armoede en ex-daklozen leidt tot een negatief imago van de sociale huisvesting, (ii) sociale verhuurders staan weigerachtig tegen huurders die als probleemhuurders worden gezien en (iii) daklozenopvang behoort niet tot de traditionele opdracht van de sociale huisvesting, zijnde behoorlijke en betaalbare huisvesting bieden aan de werkende arbeiders, eerder dan aan de allerarmsten.[1348]

Om aan deze bezorgdheden tegemoet te komen, is het belangrijk dat ex-daklozen voldoende begeleid worden. Het is immers niet in het belang van de betrokkene en evenmin in het belang van de sociale verhuurder wanneer de huurovereenkomst van de betrokkene na verloop van tijd ontbonden moet worden omwille van contractuele tekortkomingen door de betrokkene. Ook deze begeleiding gaat echter verder dan de standaardbegeleiding die van een sociale verhuurder in het kader van zijn opdracht van algemeen belang kan verwacht worden en moet dus door andere organisaties geboden worden. Daklozen behoren evenwel ontegensprekelijk tot de doelgroep van het sociaal huurstelsel, zodat de 'traditionele opdracht' van sociale verhuurders in die zin geactualiseerd moet worden.

564. Het sociaal huurstelsel kan en moet dus een rol spelen bij de huisvesting van huishoudens met een sociale woonbehoefte, maar de opdracht van een sociale verhuurder dient duidelijk afgebakend te worden ten aanzien van de opdracht van zorg- en welzijnsinstanties. Zoals eerder gezegd behoort voldoende ondersteuning van sociale huurders tot de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder die essentieel is in een sociaal huurstelsel. De sociale verhuurder moet zijn huurders bijstaan en begeleiden bij het vervullen van hun huurdersverplichtingen. Deze ondersteuning en begeleiding reikt echter niet zo ver dat verwacht kan worden dat de sociale verhuurder ook andere problematieken van huurders moet aanpakken (psychologische problemen,

---

[1347] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2006-150 du 19 juni 2006, Délibération n° 2006-151 du 19 juni 2006, Délibération n° 2007-24 du 5 mars 2007 et Délibération n° 2007-162 du 18 juin 2007*, www.defenseurdesdroits.fr.

[1348] C. LÉVY-VROELANT, "The right to housing in France: still a long way to go from intention to implementation", *Journal of Law an Social Policy* 2015, 97.

verslaving,…). De begeleiding die verder gaat dan begeleiding op het vlak van het wonen, moet door andere organisaties geboden worden, in samenwerking met de sociale verhuurder. Een gelijkaardige benadering wordt gevolgd bij Housing First, dat kan ingezet worden voor huisvesting van huishoudens met een sociale woonbehoefte in het sociaal huurstelsel: een sociale verhuurder zorgt voor de huisvesting, terwijl een welzijnsorganisatie instaat voor de begeleiding van de bewoners. Binnen een dergelijke netwerkbenadering kan het sociaal huurstelsel een rol spelen in het bezorgen van een woning aan huishoudens met een specifieke problematiek.

De mate waarin huishoudens met een sociale woonbehoefte opgenomen kunnen worden in het sociaal huurstelsel hangt ook af van de grootte van de sector. In een grote sector kunnen 'moeilijke' huishoudens gemakkelijker geabsorbeerd worden door hen te spreiden (verdunning). Ook is het belangrijk dat sociale verhuurders problemen met huurders zo snel mogelijk doorgeven aan welzijnsorganisaties, zodat zij kunnen trachten een oplossing te vinden en uithuiszetting kan vermeden worden (de zgn. actieve aanjaagfunctie richting zorg- en welzijnspartijen).[1349] Daarbij is het van belang dat deze welzijnsorganisaties snel kunnen reageren. Zeker bij gedragsproblemen bij een sociale huurder hebben de gevolgen immers ook betrekking op de medehuurders.

2.2.2. KEY-WORKERS

565. Een mogelijk specifieke doelgroep van de sociale huisvesting (of publieke huisvesting) vormen zgn. '*key workers*'. Het gaat daarbij over personen die werken in bepaalde (publieke) sectoren, die door het beleid als essentieel worden beschouwd, en die daarom ondersteund worden in hun huisvestingsbehoeften.

566. Zo besteedde het Belgische sociaal woonbeleid vroeger specifieke aandacht voor o.m. mijnwerkers en de bemanning van Belgische vissersvaartuigen, omdat zij grote bijdrage aan economische welvaart leverden.[1350]

567. In de huidige tijd gaat het vooral over personen die werken in een noodzakelijke functie (buschauffeur, leraar, politie-agent, brandweerman, verpleegster,…) en die op basis van hun inkomen in gebieden met hoge woningprijzen moeilijk een woning vinden in de nabijheid van hun job. Zij hebben op zich wel een behoorlijk inkomen, maar kunnen daarmee op de private huur- of koopmarkt toch geen woning vinden doordat de prijzen er zeer hoog zijn. Zij komen in principe evenmin in aanmerking voor sociale huisvesting, want daarvoor is hun inkomen te hoog, zeker wanneer de toegang tot het sociaal huurstelsel steeds verder verengd wordt. Daardoor ontstaat het risico dat in deze gebieden de middenklasse verdwijnt, wat nadelig is voor de sociale cohesie van de samenleving: de rijken leven op de private markt en de armen op de sociale markt. Het ontbreken van betaalbare huisvesting voor *key workers* kan er ook toe leiden dat er onvoldoende kandidaten

[1349] M. VAN DER SLUIS en P. HOGENBOOM, "Het bieden van ongestoord woongenot aan een veranderende doelgroep. Aanjaagfunctie en vroegsignalering als nieuwe kerntaken van de woningcorporatie" in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 25.

[1350] Artikel 1, § 2, koninklijk besluit van 2 juli 1973 tot reglementering van het huurstelsel betreffende de woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maattschappij zelf toebehoren, *BS* 13 juli 1973, *err.BS* 25 augustus 1973. Zie ook B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994,563-571.

zijn voor de jobs. Bovendien zorgt het lange pendelen van veel *key workers* voor transport- en milieu-problemen.[1351] In bepaalde landen/steden is men daarom een beleid gaan voeren dat betrekking heeft op *workforce housing*. Daarbij zijn sterke linken met het bescheiden wonen of de intermediaire sector.

568. Net zoals bij de uitwerking van maatregelen voor de meest woonbehoeftigen kan om betaalbare huisvesting mogelijk te maken voor *key workers* gebruik gemaakt worden van aanbodondersteunende of vraagondersteunende maatregelen. De eerste hebben als doel het aantal eenheden van een bepaalde soort woningen te verhogen via bv. het ter beschikking stellen van publieke gronden, het toekennen van een subsidie of belastingsvoordeel aan bouwers,… De laatste verhogen de mogelijkheden van de huishoudens om een duurdere woning te bekomen, meestal aan de hand van premies voor huur of goedkopere leningen voor koop.[1352]

De vraag is of de huisvesting die via deze beleidsmaatregelen wordt gecreëerd, specifiek bestemd moet zijn voor *key workers* (op basis van een inhoudelijke omschrijving van de doelgroep), dan wel moet openstaan voor iedereen tot een bepaald inkomen. LAZAROVIC e.a. zien een verschuiving van het toepassingsgebied van de maatregelen van aanvankelijk meer toegespitst op bepaalde sectoren naar nadien algemener op basis van inkomensvoorwaarden.[1353]

569. Of en zo ja, welke specifieke maatregelen nodig zijn om *key workers* te ondersteunen, hangt uiteraard ook samen met de vraag naar de doelgroep van het sociaal huurstelsel: indien die voldoende ruim is, wordt de nood aan een sector daarboven uiteraard minder. Indien de afbakening van de doelgroep gebeurt op basis van de vraag of een huishouden met een bepaald inkomen op de private huurmarkt een kwalitatieve woning kan vinden, behoren *key workers* zelfs integraal tot de doelgroep. Bij de vaststelling van de inkomensgrenzen dient zoals gezegd territoriaal gedifferentieerd te worden, waardoor men in gebieden met hoge woningprijzen automatisch tot een ruime doelgroep zal komen.

Bij ondersteuningsmaatregelen ten aanzien van dit middensegment komt men snel bij eigendomsondersteunende maatregelen, eerder dan ondersteunende maatregelen voor bescheiden huurders, hoewel dit natuurlijk wel verschilt van land tot land en afhangt van het algemene beleid ten aanzien van eigendomsverwerving. LAZAROVIC e.a. beschrijven de maatregelen in Chicago en Londen, waarbij de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk sowieso al een sterke nadruk op eigendomsverwerving hebben.[1354] In Frankijk zijn er toch ook aanzienlijke maatregelen ter ondersteuning van een intermediaire huursector.

[1351] R. LAZAROVIC, D. PATON en L. BORNSTEIN, "Approaches to workforce housing in London and Chicago: from targeted sectors to income-based eligibility", *Housing Studies* 2016, 652.
[1352] R. LAZAROVIC, D. PATON en L. BORNSTEIN, "Approaches to workforce housing in London and Chicago: from targeted sectors to income-based eligibility", *Housing Studies* 2016, 654.
[1353] R. LAZAROVIC, D. PATON en L. BORNSTEIN, "Approaches to workforce housing in London and Chicago: from targeted sectors to income-based eligibility", *Housing Studies* 2016, 663.
[1354] R. LAZAROVIC, D. PATON en L. BORNSTEIN, "Approaches to workforce housing in London and Chicago: from targeted sectors to income-based eligibility", *Housing Studies* 2016, 665.

570. Het voordeel van een intermediaire huursector ligt in de cascadetheorie: indien men over een kwalitatieve en betaalbare intermediare huursector beschikt, kan die zorgen voor doorstroming vanuit de sociale huursector en worden woningen vrijgemaakt voor de meest woonbehoeftige huishoudens. Daarnaast kunnen de (lagere) middeninkomens vermoedelijk hun grondrecht op wonen verwezenlijken met minder (financiële) overheidsondersteuning waardoor met een zelfde overheidsuitgave meer huishoudens geholpen kunnen worden. Daar staat wel tegenover dat de budgetten die worden ingezet voor de ondersteuning van de bescheiden huursector niet naar de sociale huursector kunnen vloeien, terwijl net de doelgroep van de sociale huursector het sterkste moet ondersteund worden bij de verwezenlijking van hun grondrecht op wonen. Bovendien kan een ruim sociaal huurstelsel deze *key workers* opvangen zonder dat dit ten koste gaat van de meest woonbehoeftigen en kan hun groter betaalvermogen een hogere opbrengst voor de sociale verhuurders genereren, die opnieuw geïnvesteerd kan worden in het sociaal huurstelsel.

3. Rechtsbescherming voor de kandidaat-huurder

571. Het grondrecht op wonen vereist een objectieve afbakening van de doelgroep van het sociaal huurstelsel en effectieve rechtsmiddelen wanneer toegekende rechten geschonden worden.[1355] Dit veronderstelt dat kandidaat-huurders die ten onrechte geweigerd worden hun toegang tot het sociaal huurstelsel in rechte moeten kunnen afdwingen.

572. In de praktijk bestaan verschillende modellen om de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden af te toetsen. Dit kan door de gemeente gebeuren, zoals in Duitsland, waar de kandidaat-huurder bij de gemeente het *Wohnberechtigungsschein* moet aanvragen dat bevestigt dat hij aan de toelatingsvoorwaarden voldoet en waarmee hij zich tot een verhuurder van een sociale woning kan wenden. In de meerderheid van de gevallen zal het aftoetsen van de toelatingsvoorwaarden daarentegen door de sociale verhuurder zelf uitgevoerd worden.[1356] Het inschrijven als kandidaat-huurder en het overmaken van de nodige stavingsstukken moet eenvoudig en zonder onnodige drempels kunnen verlopen. Ik kom hier verder op terug.[1357]

573. Zoals eerder gezegd bij de omschrijving van het sociaal huurstelsel is het ter beschikking stellen van woningen aan sociale voorwaarden aan een bepaalde doelgroep in essentie een overheidstaak. Indien de overheid er voor opteert deze overheidstaak uit te besteden, mag dat geen invloed hebben op de rechtsbescherming voor de kandidaat-huurder.

Wanneer de centrale of lokale overheid – rechtstreeks of via publiekrechtelijke instellingen – optreedt als sociale verhuurder, zullen de generieke bepalingen op het vlak van rechtsbescherming tegen de overheid van toepassing zijn. Het aanbieden van woningen door de overheid is dan een zuivere overheidshandeling, waartegen diegene die zich door deze overheidshandeling geschaad acht, kan opkomen.

[1355] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 1, 1.3.1 en hoofdstuk 3, 3.1.3.
[1356] L. GHEKIÈRE, *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatiore Européen du Logement Social, 1996, 15.
[1357] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 6, 3.1.

Wanneer de sociale verhuring is opgedragen aan daartoe erkende privaatrechtelijke instanties, moet de rechtsbescherming van de gebruikers van deze dienst uitdrukkelijk geregeld worden. De gebruikers worden immers afhankelijk van deze privaatrechtelijke instanties en hebben recht op een correcte dienstverlening. Zij moeten er op kunnen vertrouwen dat zij dezelfde garanties hebben als wanneer deze overheidstaak door de overheid zelf zou uitgevoerd worden en zij dus door het toevertrouwen van deze taak aan een externe niet in een nadeligere positie zitten. Hiervoor kan verwezen worden naar het toezicht door de overheid op door de overheid opgerichte of erkende privaatrechtelijke instanties die optreden als sociale verhuurder.[1358]

574. Zowel Nederland, Frankrijk als Duitsland kennen geen specifieke rechtsbescherming voor kandidaat-huurders. Het toezicht van overheidswege op de Nederlandse woningcorporaties, de Franse privaatrechtelijke sociale verhuurders en de Duitse verhuurders die verhuren onder het gesubsidieerde stelsel als privaatrechtelijke instaties heeft geen betrekking op de verhouding tussen deze verhuurders en hun (kandidaat-)huurders, waardoor aan deze laatsten enkel de gemeenrechtelijke, private rechtsmiddelen openstaan (bv. vorderingen wegens discriminatie). Gelet op het kwetsbare karakter van de doelgroep, lijkt mij dat vanuit het grondrecht op wonen onvoldoende te zijn.

4. TUSSENBESLUIT

575. In dit hoofdstuk werd de invulling van de doelgroep van het sociaal huurstelsel bekeken vanuit het grondrecht op wonen. De doelgroep van het sociaal huurstelsel moet worden afgebakend op basis van de vraag of een huishouden zich zelfstandig op de woningmarkt kan redden. Dat vraagt een wetenschappelijke onderbouwing van de inkomensgrenzen, territoriale differentiatie, differentiatie naar gezinssamenstelling en een regelmatige evaluatie. Op basis van de actuele situatie op de huisvestingsmarkten in Noord- en West-Europa zal dit leiden tot een brede doelgroep. Ook op basis van de verschillende dimensies van het grondrecht op wonen kan geconcludeerd worden dat een sociaal huurstelsel een brede doelgroep en bijgevolg voldoende ruime inkomensgrenzen vereist, waarin differentiatie tussen de sociale huurders mogelijk is, aangezien daardoor het beste ruimtelijke segregatie en residualisering kan beperkt worden. Een brede sociale huursector is in het voordeel van zowel de sociale huurders als het sociaal huurstelsel zelf. Een sociaal huurstelsel dat enkel de allerarmsten huisvest, voldoet niet aan het grondrecht op wonen. Van de drie modellen van sociaal huurstelsel volgens GHEKIÈRE voldoet het residueel sociaal huurstelsel dus m.i. niet aan het grondrecht op wonen en dient de overheid volop te streven naar een algemeen sociaal huurstelsel. Van de modellen geschetst door WINTERS e.a. wordt het grondrecht op wonen het beste verwezenlijkt in een scenario van volkshuivesting met beperkte zelfstandigheid van de verhuurders.

576. De door het grondrecht op wonen vereiste brede sociale huursector is het einddoel. Via achtereenvolgende stappen op basis van een woonbeleidsplan moet dit einddoel na verloop van tijd bereikt worden (progressieve realisatie). De vooruitgang moet op regelmatige basis getoetst

[1358] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 3.2.4.

worden. In afwachting van de volledige realisatie van dit einddoel kan een beperktere doelgroep worden afgebakend.[1359]

577. Er worden niet alleen inkomensgrenzen gehanteerd om de doelgroep van het sociaal huurstelsel af te bakenen. Ook voorwaarden inzake onroerend bezit, nationaliteit of wettig verblijf en lokale binding komen in de praktijk voor. Terwijl voorwaarden inzake onroerend bezit en wettig verblijf gerechtvaardigd kunnen zijn vanuit het grondrecht op wonen (afhankelijk van de wijze waarop ze werden uitgewerkt), werd in dit hoofdstuk vastgesteld dat dit niet het geval is voor de voorwaarden inzake nationaliteit en lokale binding, aangezien zij de toegang tot een sociale huurwoning voor de doelgroep op onevenredige wijze verhinderen. In de onderzochte sociale huurstelsels ontbreekt bovendien een zuivere vermogensvoorwaarde. Dit is toe te schrijven aan praktische bezwaren, maar er zou gezocht moeten worden naar een manier om deze toch op een objectieve en efficiënte manier in te voeren. De verplichting voor de overheid om woningen ter beschikking te stellen is immers beperkt tot diegenen die onvoldoende middelen hebben om zelf in hun huisvesting te voorzien.

578. Ook de toegang tot het sociaal huurstelsel voor specifieke doelgroepen werd onderzocht. Huishoudens kunnen niet alleen woonbehoeftig zijn omdat ze over onvoldoende financiële middelen beschikken om hun huisvesting te verzorgen, maar een specifieke sociale behoefte, bv. omwille van een handicap, kan eveneens een voldoende motivering zijn om te behoren tot de doelgroep van het sociaal huurstelsel.

HOOFDSTUK 4. HET TOEWIJZEN VAN EEN WONING

579. Een van de kernelementen van sociale huisvesting is dat de toegang tot een woning wordt bepaald binnen een reglementair kader in plaats van door de markt.[1360] Daarbij is het relevante criterium in principe de woonbehoeftigheid van de kandidaat-huurder, eerder dan dat wordt geselecteerd op risicograad zoals gebeurt op de private markt, waarbij kandidaat-huurders met lage inkomens of met specifieke problemen als eerste worden weggeselecteerd.

580. Aangezien de volgorde waarin de vrijgekomen woningen worden toegewezen aan huishoudens uit de doelgroep, een grote invloed heeft op de woonsituatie van die huishoudens en rechtstreeks samenhangt met het aspect toegang uit het grondrecht op wonen, dienen de toewijzingsregels uiteraard met grote zorg bepaald te worden, binnen de vereisten die het grondrecht op wonen stelt. Zo vereist de Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa dat de toewijzing van woningen correct verloopt en dat men er over waakt dat uit de doelgroep niet de meest kapitaalkrachtigen worden geselecteerd.[1361] Hieruit kan worden afgeleid

[1359] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.

[1360] Zie ook A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 22 e.v. en M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 9.

[1361] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 10. Zie ook ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) t/ Frankrijk, § 142.

dat er bindende toewijzingsregels moeten zijn die een objectieve toewijzing garanderen. De toewijzingsregels moeten bovendien voldoende rekening houden met de effectieve woonnood van de huishoudens uit de doelgroep. Zo zijn daklozen in tijdelijke opvang mogelijks beter gehuisvest dan niet-daklozen in zeer slechte woningen. De woonnood van verschillende categorieën uit de doelgroep dient tegen elkaar afgewogen te worden.

581. In dit hoofdstuk wordt de toewijzing van sociale huurwoningen grondig onderzocht. In de eerste plaats wordt gekeken welke de toewijzingsregels zijn en hoe die concreet vorm krijgen in een toewijzingsmodel. Zoals gezegd zal woonnood daarbij een belangrijk element zijn, maar daarnaast worden in bepaalde gevallen ook andere criteria gebruikt die niet rechtstreeks in verband staan met de woonnood van de kandidaat-huurder (punt 1). Vervolgens zal worden gekeken wie de toewijzingsregels bepaalt: worden zij centraal vanuit de overheid opgelegd, zijn de lokale overheden bevoegd of wordt een grote vrijheid aan de sociale verhuurders gelaten? (punt 2) In een derde titel ga ik in op de vraag of de toewijzing van een woning aan iemand uit de doelgroep in bepaalde gevallen kan geweigerd worden. De link met het grondrecht op wonen is hier uiteraard zeer sterk aanwezig (punt 3). Daarna wordt gekeken naar de rechtsbescherming voor de kandidaat-huurder (punt 4) en tot slot volgt een tussenbesluit (punt 5).

1. De toewijzingsregels

1.1. Toewijzingscriteria

582. Via het toewijzingsbeleid wil de overheid sturen bij de toewijzing van sociale huurwoningen. De wens om te sturen is vooral ingegeven vanuit de zorg voor een eerlijke verdeling van de schaarse sociale huurwoningen en vanuit rechtvaardigheid (de zgn. verdelende rechtvaardigheid). Sociale huurwoningen moeten in de eerste plaats ten goede komen van zij die daar het meeste nood aan hebben (punt 1.1.1) Daarnaast worden zoals gezegd ook andere criteria gebruikt, voornamelijk op het vlak van de efficiënte inzet van de (beperkte) voorraad sociale huurwoningen. Zo wordt sturing ook meer en meer gemotiveerd vanuit de zorg om leefbaarheidsproblemen te voorkomen of te verhelpen. In vele sociale huurstelsels speelt de chronologie van de inschrijvingen ook een belangrijke rol bij de toewijzing van een sociale huurwoning. Daarbij wordt vertrokken van de gedachte dat het rechtvaardig is dat wie al een lange tijd op een woning wacht, na verloop van tijd effectief aan de beurt komt (punt 1.1.2). Tot slot komt een redelijk recent criterium bij woningtoewijzing aan bod, nl. de loting (punt 1.1.3).

583. Het is dus van belang om de doelen van het toewijzingsbeleid duidelijk te stellen en op basis daarvan toewijzingsregels uit te werken.[1362] Het gaat daarbij opnieuw over het afwegen van belangen. Enerzijds zal moeten gekeken worden naar de kandidaat-huurders, waarbij het gaat over de verdeling van schaarse overheidsmiddelen over een grote groep rechthebbenden: (i) kandidaat-huurders uit de doelgroep moeten een eerlijke kans op toewijzing van een woning hebben en (ii) aan bepaalde kandidaat-huurders die als urgent worden beschouwd, moet een verhoogde kans op

[1362] G. VAN DAALEN, S. DAVIS en A. OUWEHAND, *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij. Evaluatie van experimenten met loting in de woonruimteverdeling,* Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2005, 93.

de toewijzing van een woning geboden worden. Anderzijds moet de toewijzing van sociale huurwoningen ook bekeken worden vanuit het standpunt van de zittende huurders. Dat creëert een derde doelstelling: (iii) zittende huurders hun gerealiseerde grondrecht op wonen verzekeren en bevestigen. Afhankelijk van hoe deze belangenafweging wordt uitgevoerd en waar de nadruk op gelegd wordt, zullen andere toewijzingsregels uitgewerkt worden.

584. Het uitgangspunt bij het vaststellen van toewijzingsregels is dat – hoe ze ook uitgewerkt worden – ze de mismatch tussen vraag en aanbod nooit kunnnen wegnemen.[1363] Daarvoor zijn vooral meer woningen nodig en dat vereist dus een ingrijpen van de overheid via andere instrumenten zoals versterkt inzetten op nieuwbouw. Wel kunnen goede toewijzingsregels er aan bijdragen deze schaarste zo rechtvaardig en efficiënt mogelijk te verdelen.

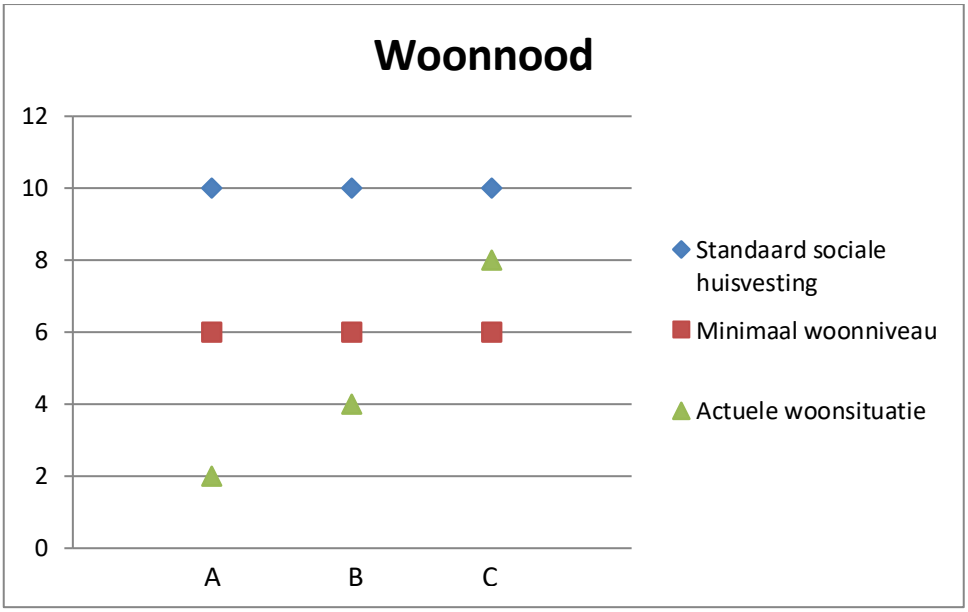
1.1.1. TOEWIJZING OP BASIS VAN WOONNOOD

585. Indien men de toewijzing van sociale huurwoningen wil laten verlopen op basis van wie de meeste woonnood heeft, is het belangrijk een goed concept van woonnood te hebben. Ik verwijs daarvoor naar hetgeen ik hoger schreef over woonnood.[1364]

Aangezien het sociaal huurstelsel steeds met een afgebakende doelgroep werkt (gaande van een ruime doelgroep naar een sterk afgebakende doelgroep), voldoen alle kandidaat-huurders in principe aan de vereiste van woonnood. Binnen de doelgroep kunnen echter verschillende gradaties van woonnood bestaan. De mate waarin bij de toewijzing van sociale huurwoningen rekening wordt gehouden met de woonnood van de kandidaat-huurders hangt ook sterk samen met de afbakening van de doelgroep. Indien de doelgroep al strikt is afgebakend, kan iedereen als zeer woonbehoeftig worden beschouwd, waardoor er minder rechtvaardiging is om daarbinnen nog voorrang toe te kennen. Indien de doelgroep daarentegen ruim(er) is afgebakend, is voorrang voor bepaalde woningzoekenden met hogere woonnood wel gerechtvaardigd of zelfs noodzakelijk.[1365]

586. Toegepast op het hoger ontwikkelde concept van woonnood, geeft toewijzing op basis van woonnood het volgende resultaat.

[1363] S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 2.
[1364] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, punt 2.
[1365] Zie ook L. GHEKIÈRE, *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatiore Européen du Logement Social, 1996, 14.



FIGUUR 3 - WOONNOOD

Zowel huishouden A als huishouden B verkeren in woonnood, aangezien hun actuele woonsituatie onder het minimaal woonniveau zit. Er is echter een aanzienlijk verschil tussen de actuele woonsituatie van beide huishoudens. Indien zou worden gewerkt met uitkeringen, kan aan huishouden A een uitkering van 4 worden gegeven om alzo het minimaal woonniveau te kunnen bereiken, terwijl aan huishouden B slechts een uitkering van 2 moet gegeven worden. Huishouden C heeft in deze hypothese geen recht op een uitkering, aangezien het al boven het minimaal woonniveau zit. Wanneer de standaard sociale huisvesting als criterium wordt gehanteerd (aangezien deze standaard als gewenst woonniveau werd gekwalificeerd), hebben huishouden A, B en C recht op respectievelijk een uitkering van 8, 6 en 2.

Aangezien het echter over de toewijzing van woningen gaat en woningen in tegenstelling tot uitkeringen ondeelbaar zijn, zal een volgorde moeten bepaald worden op basis waarvan de toewijzing zal gebeuren.[1366] Het toewijzen van woningen op basis van woonnood komt daarom neer op het toewijzen aan de persoon of het huishouden van wie de actuele woonsituatie het meeste onder het minimaal woonniveau ligt. Nadien komen ook huishoudens in aanmerking van wie de actuele woonsituatie onder de standaard voor sociale huisvesting ligt.

587. Omdat toewijzingsregels op voorhand en op abstracte wijze vastgesteld worden, kunnen ze niet met elke concrete situatie rekening houden. Daarom worden categorieën van woonbehoeftigen afgebakend. Het vaststellen van de volgorde waarin op basis van woonnood de toewijzingen gebeuren, komt dan neer op een afweging van belangen tussen verschillende categorieën van woonbehoeftigen. Aangezien alle huishoudens uit de doelgroep voldoen aan de woonbehoeftigheidsvoorwaarden, worden subcategorieën van woonbehoeftigen gecreëerd met woonbehoeftigen die meer woonbehoeftig zijn dan anderen en aan wie daarom sneller een woning

[1366] S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, "Homelessness, need and desert in the allocation of council housing", *Housing Studies* 1999, 420.

moet worden toegewezen. Het afwegen van de belangen van verschillende woonbehoeftigen is uiteraard geen eenvoudige opdracht. Een huishouden uit de doelgroep van wie de (huur)woning net afgebrand is, krijgt vaak voorrang ten aanzien van huishoudens uit de doelgroep zonder deze specifieke urgente nood. Moeilijker ligt het bv. bij de afweging van het belang van een alleenstaande tienermoeder tegenover het belang van een koppel dat wacht met kinderen tot wanneer ze een stabiele woonsituatie hebben.[1367] Vanuit de betrachting om de rechten van het kind te beschermen kan een voorrang voor de alleenstaande tienermoeder worden gerechtvaardigd, al heeft dat tot gevolg dat het koppel langer op een woning zal moeten wachten.

Een rapport van FEANTSA somt een aantal categorieën van urgenten op, die naar voor kwamen in een studie van de sociale huisvesting in 13 Europese landen[1368]: huishoudens die een gehandicapte persoon tellen[1369], eenoudergezinnen of gezinnen met kinderen, ouderen, personen die risico lopen voor huishoudelijk geweld, *key workers*, personen met een verhoogd risico op dakloosheid en andere urgenten, zoals Roma, slachtoffers van natuurrampen en huishoudens die wonen in woningen die gesloopt moeten worden omwille van stadsvernieuwing. Dit overzicht kan als start genomen worden wanneer bij de uitwerking van het toewijzingsstelsel de categorieën van voorrang moeten worden bepaald.

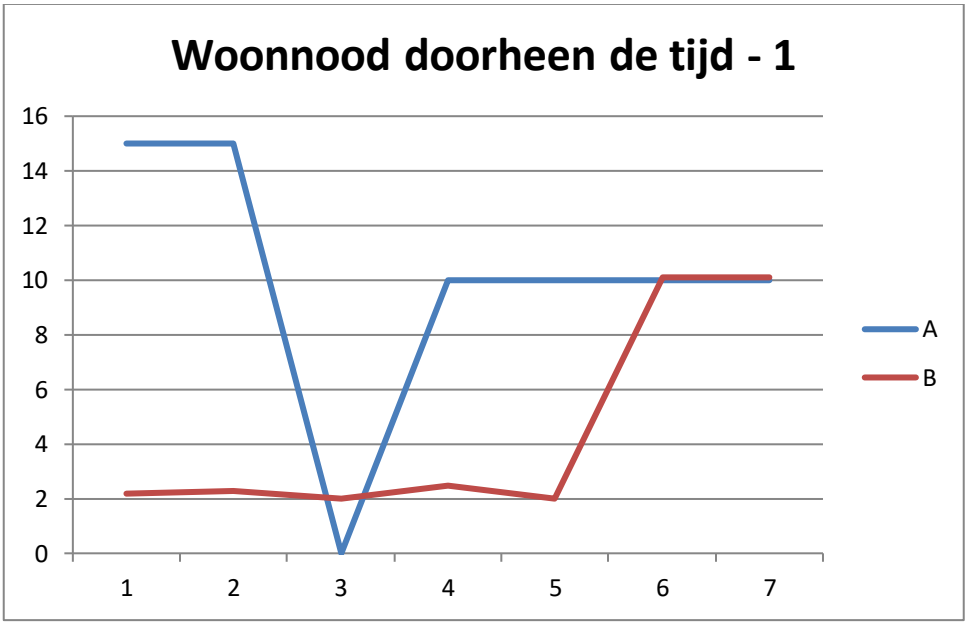
588. Vervolgens rijst de vraag of de woonnood op één ogenblik (bv. inschrijving als kandidaat-huurder of toewijzing) moet beoordeeld worden, dan wel over een langere periode moet geëvalueerd worden. Daarbij kan vertrokken worden van het uitgangspunt dat sociale huisvesting als duurzame huisvesting moet worden gezien. Bijgevolg zouden sociale huurwoningen eerst moeten worden toegewezen aan huishoudens met duurzame woonnood en niet aan diegenen met tijdelijke woonnood.

De klemtoon op langdurige of duurzame woonnood berust op twee gronden.[1370] Ten eerste beïnvloedt de totale duur waarin een huishouden in woonnood verkeert, mee de mate van woonbehoeftigheid. Van belang is immers niet enkel de mate waarin een huishouden onder het minimaal woonniveau zit, maar ook de duur daarvan. Indien twee huishoudens dezelfde actuele woonsituatie hebben, maar het eerste huishouden al veel langer in die situatie verkeert en het tweede huishouden nog maar recent, verkeert het eerste huishouden in grotere woonbehoeftigheid. Op deze basis wordt in bepaalde sociale huurstelsels voorrang of bijkomende punten toegekend aan huishoudens die reeds lang op de wachtlijst staan. Ten tweede geeft de duur

[1367] Voorbeeld ontleend aan S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, "Homelessness, need and desert in the allocation of council housing", *Housing Studies* 1999, 427.
[1368] N. PLEACE, N. TELLER en D. QUILGARS, *Social housing allocation and homelessness*, Brussel, Feantsa, 2012, 55.
[1369] Zie bijvoorbeeld een aantal beslissingen van de *Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)* in Frankrijk waarbij aan sociale verhuurders werd gevraagd aan te tonen dat zij bij de toewijzing wel degelijk rekening hadden gehouden met de voorrang voor kandidaat-huurders met een handicap of met een gehandicapt gezinslid, zoals voorzien in artikel L 441-1 van de CCH: HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2007-162 du 18 juin 2007* en *Délibération n° 2007-179 du 2 juillet 2007*, www.defenseurdesdroits.fr.
[1370] S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, "Homelessness, need and desert in the allocation of council housing", *Housing Studies* 1999, 422.

waarin men in woonnood verkeert ook een belangrijke indicatie over het vermogen van het huishouden om op eigen kracht uit de slechte woonsituatie te geraken. Wie bv. na een relatiebreuk uit de gezinswoning moet vertrekken en daardoor in een slechte woonsituatie terecht komt, kan mogelijks zelf zijn woonsituatie verbeteren. Maar een kroostrijk gezin dat de ene krotwoning inruilt voor een andere bij gebreke aan voldoende financiële middelen, verkeert duidelijk niet in de mogelijkheden om op eigen kracht een minimaal woonniveau te bereiken.

589. Ook dit kan schematisch weergegeven worden.[1371]



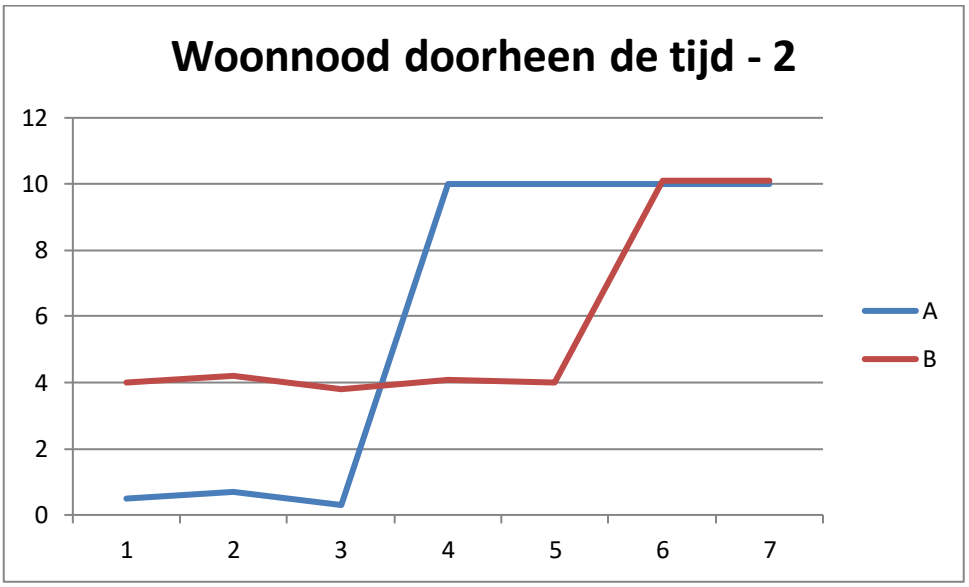
FIGUUR 4 - WOONNOOD DOORHEEN DE TIJD 1

Huishouden A had een huisvestingsniveau dat behoorlijk boven het gewenste woonniveau lag. Door een tegenslag (faillissement, echtscheiding,…) komt het op straat terecht (actuele woonsituatie = 0). Op dat ogenblik vertoont het een hoge woonnood en wordt hen bijgevolg een sociale huurwoning toegewezen, waardoor de actuele woonsituatie op het niveau van de standaard voor sociale huisvesting komt (actuele woonsituatie = 10). Huishouden B verkeert daarentegen lange tijd onder het minimaal woonniveau (actuele woonsituatie schommelt rond 2). Op het ogenblik dat huishouden A dakloos wordt en er een woning kan toegewezen worden, verkeert huishouden B echter in een betere actuele woonsituatie dan huishouden A en gaat de toe te wijzen woning bijgevolg naar huishouden A, die op dat ogenblik tijdelijk een grotere woonnood kende. Uiteindelijk heeft huishouden B veel langer in woonnood verkeerd vooraleer het een sociale huurwoning werd toegekend. Dit illustreert het belang dat bij toewijzingen moet worden toegekend aan de duur waarin een kandidaat-huurder in woonnood verkeert.

Daar staat tegenover dat in deze eerste hypothese een extreem voorbeeld werd genomen waarbij iemand die recent dakloos is geworden onmiddellijk een woning krijgt toegewezen. In vele gevallen

[1371] Figuur opnieuw ontleend aan S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, "Homelessness, need and desert in the allocation of council housing", *Housing Studies* 1999, 421, maar verder aangepast.

verkeren daklozen veel langer in een situatie van sterke woonnood via opeenvolgende tijdelijke opvang, op straat leven,… Een dergelijke situatie kan dan voorgesteld worden als volgt:



FIGUUR 5 - WOONNOOD DOORHEEN DE TIJD 2

Hierbij werd terecht voorrang verleend aan huishouden A dat reeds langere tijd op straat leefde of in tijdelijke opvangstructuren verbleef. De woonnood van huishouden A was bijgevolg duurzaam groter dan de woonnood van huishouden B.

590. Uit het voorgaande blijkt dat toewijzing op basis van grootste woonnood leidt tot een bepaalde volgorde, maar dat bij het bepalen van deze volgorde rekening moet worden gehouden met de duur van de woonnood, bv. gekenmerkt door de wachttijd van de kandidaat-huurder. De volgorde op basis van grootste actuele woonnood wordt dan gewijzigd op basis van de wachttijd van kandidaat-huurders. Daarbij wordt dan rekening gehouden met het feit dat kandidaat-huurders die reeds lang op de wachtlijst staan, reeds lang woonbehoeftig zijn.

Rekening houden met de wachttijd van een kandidaat-huurder veronderstelt wel dat al bij de inschrijving op de wachtlijst wordt nagegaan of men aan de toelatingsvoorwaarden voldoet en dat men dat ook periodiek nagaat, bv. via regelmatige actualisering van de wachtlijst. Is dat niet het geval, kunnen huishoudens die niet aan de toelatingsvoorwaarden voldoen zich al preventief inschrijven voor het geval ze een tegenslag krijgen (ontslag of langdurige ziekte) of op pensioen gaan en daardoor een lager inkomen hebben, waardoor deze huishoudens dan al een behoorlijke wachttijd hebben opgebouwd terwijl ze niet woonbehoeftig waren. Rekening houden met de wachttijd impliceert dus dat wordt nagegaan of men woonbehoeftig is gedurende de wachttijd.

591. Het toekennen van veel belang aan de woonnood bij de toewijzing van sociale huurwoningen houdt ook nadelen in. Zo verminderen de kansen op toewijzing van ‘gewone’ woonbehoeftigen zonder voorrang, terwijl ook zij voldoen aan de toelatingsvoorwaarden en dus behoren tot de doelgroep. Daarnaast leidt een klemtoon op toewijzing volgens hoogste woonnood tot een verzwakking van de gemiddelde sociale huurder en dus tot residualisering van de sociale

huursector, hetgeen bv. in Frankrijk de voornaamste kritiek op de *Loi Dalo* vormt.[1372] Bovendien kan dit effect nog versterkt worden indien de meest woonbehoeftigen via de toewijzingsregels worden geconcentreerd in slechtere wijken.

592. Het prioritair toewijzen van sociale huurwoningen aan kandidaat-huurders met de hoogste woonnood kan beter opgevangen worden binnen een ruim sociaal huurstelsel, zodat enerzijds de meest woonbehoeftigen kunnen worden gehuisvest met voorrang en er anderzijds toch nog voldoende andere toewijzingen zijn om de diversiteit onder de huurderspopulatie te behouden.[1373]

593. Maar zelfs wanneer het absorptievermogen van het sociaal huurstelsel groot is, kunnen leefbaarheidsproblemen ontstaan bij toewijzing aan de meest kwetsbaren, zoals daklozen, personen met een verslavingsproblematiek, personen met psychische problemen,… Het is daarom zeer belangrijk dat er voldoende begeleiding is wanneer aan dergelijke kandidaat-huurders een sociale huurwoning wordt toegewezen. De toewijzing volgens woonnood heeft dus tot gevolg dat ook moet geïnvesteerd worden in voldoende begeleiding en draagt het risico in zich dat de beheerskosten stijgen en de inkomsten dalen (indien inkomensgerelateerde huurprijs of door verhoogd risico op wanbetaling).[1374]

De verdere uitwerking van het sociaal huurstelsel moet dus afgestemd worden op de wijze waarop de instroom wordt georganiseerd. Het is immers weinig zinvol om personen of huishoudens zonder voldoende begeleiding een woning toe te wijzen wanneer er een risico bestaat dat ze moeilijk zelfstandig hun huurdersverplichtingen kunnen naleven. Dat zou er immers toe kunnen leiden dat de verhuurder relatief snel na de toewijzing de uithuiszetting moet vorderen wegens betalingsachterstand, gebrekkig onderhoud van de woning, veroorzaken van overlast,… In die gevallen wordt het grondrecht op wonen van zowel de betrokkene als mogelijks ook dat van de medehuurders geschonden. Voldoende begeleiding voorzien voor huurders met een bepaalde problematiek is dus essentieel vanuit het grondrecht op wonen.

594. Een ander nadeel van toewijzingsregels op basis van woonnood is dat deze meestal weinig keuzevrijheid laten voor de kandidaat-huurder, hetgeen resulteert in veel weigeringen wanneer een woning wordt aangeboden. Daardoor ontstaan vragen of de kandidaat-huurder wel effectief woonbehoeftig is en ontstaat een nood om het weigeren van een woning te straffen door de kandidaat-huurder te schrappen van de wachtlijst of hem gedurende een bepaalde periode geen woning meer aan te bieden (*time out*). Het evenwicht tussen keuze en verplichting verschuift dan langzaam richting verplichting (bv. schrapping na één redelijk voorstel van toewijzing).

1.1.2. TOEWIJZING OP ANDERE GRONDEN DAN WOONNOOD

[1372] M. BOURGEOIS, "Choisir les locataires du parc social? Une approche ethnographique de la gestion des HLM", *Sociologie du travail* 2012, 57 en N. HOUARD en C. LÉVY-VROELANT, "The (enforceable) right to housing: a paradoxical French passion", *International Journal of Housing Policy* 2013, 207.
[1373] S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, "Homelessness, need and desert in the allocation of council housing", *Housing Studies* 1999, 428-429.
[1374] N. PLEACE, N. TELLER en D. QUILGARS, *Social housing allocation and homelessness*, Brussel, Feantsa, 2012, 9 en 60.

595. Bij de toewijzing van sociale huurwoningen wordt niet enkel gekeken naar de concrete woonnood. Ook andere elementen worden mee in rekening gebracht. Het gaat dan over de termijn dat een woningzoekende reeds op de wachtlijst staat, de leefstijl van de kandidaat-huurder ten opzichte van de leefstijl van de zittende huurders,… Daarnaast wordt het toewijzingsbeleid in bepaalde gevallen ingezet om het beheer van de sociale huursector te verbeteren: de toewijzingsregels worden gebruikt om een sociale mix te creëren of om er voor te zorgen dat de sociale huurwoningenvoorraad efficiënt gebruikt wordt en doorstroming gestimuleerd wordt, bv. een voorrang voor wie wil verhuizen vanuit een woning waarvoor veel vraag is naar een andere sociale huurwoning.

Specifiek in Nederland wordt ook gekeken naar de leeftijd van de woningzoekende (voor nieuwe kandidaat-huurders) en de woonduur van woningzoekende (voor zittende huurders). Omdat deze toewijzingscriteria enkel in Nederland gebruikt worden, komen zij aan bod bij de bespreking van het Nederlandse stelsel.

A) EFFICIËNTE INZET VAN DE SOCIALE HUURWONINGEN

596. Sociale huurwoningen zijn in alle West-Europese landen in onvoldoende aantal aanwezig. Het gebruik ervan moet daarom zo efficiënt mogelijk verlopen. Bij de toewijzing van sociale huurwoningen wordt daarom nagegaan of de kenmerken van een vrijgekomen woning overeenkomt met de kenmerken van een kandidaat-huurder (de zgn. passendheidscriteria[1375]). Maar ook nadien wordt in de meeste sociale huurstelsels bewaakt of de kenmerken van de woning in overeenstemming blijven met de kenmerken van de bewoner(s), bv. op het vlak van de grootte van het huishouden ten opzichte van de grootte van de woning of de specifieke aangepastheid van de woning voor ouderen of bewoners met een handicap. Eens wordt vastgesteld dat de kenmerken van de bewoner(s) niet meer overeenstemmen met de kenmerken van de woning, krijgen de bewoners vaak voorrang op een andere woning, bv. een klein huishouden dat in een grote woning woont krijgt voorrang voor een aan de gezinsgrootte aangepaste woning, zodat de grote woning vrijkomt en kan toegewezen worden aan een groot gezin op de wachtlijst (op voorwaarde dat er meer vraag is naar grote woningen dan naar kleine woningen).

Dergelijke voorrangscriteria komen niet voort uit de woonnood van het huishouden aan wie de woning wordt toegewezen, maar komen de efficiëntie van het stelsel ten goede, zodat zij passen binnen een sociaal huurstelsel dat zo goed mogelijk het grondrecht op wonen tracht te verwezenlijken.

B) TOEWIJZING VOLGENS LEEFSTIJL

597. Toewijzing volgens leefstijl komt officieel voor in Nederland. Het is een poging om twee op het eerste zicht tegenstrijdige elementen van het sociaal huurstelsel te verzoenen: enerzijds mogen sociale verhuurders geen kandidaat-huurders die aan de toelatingsvoorwaarden voldoen, weigeren

[1375] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.1, b.

(behoudens beperkte uitzonderingen[1376]); anderzijds zijn zij er als verhuurder toe gehouden hun zittende huurders ongestoord genot te bieden.

Het centrale uitgangspunt bij het gebruik van leefstijlen bij de toewijzing van woningen is steeds dat mensen van elkaar verschillen qua behoeften, voorkeuren, verwachtingen, beleving en dat dit tot verschillen in gedrag leidt waarbij die verschillen niet alleen maar toe te schrijven zijn aan iemands demografische en sociaaleconomische kenmerken[1377], waar traditioneel rekening mee wordt gehouden bij toewijzing. Een leefstijl kan gedefinieerd worden als een samenhangende set van behoeften, motieven en waarden van mensen, die bepalen hoe zij in het leven staan en richting geven aan hun handelen.[1378]

Bij toewijzing volgens leefstijl gaat het er niet over dat homogene buurten of wijken worden gecreëerd. Toewijzing volgens leefstijl streeft ernaar op het lagere schaalniveau van een wooncomplex, binnen een heterogene wijk, tegemoet te komen aan de wens van veel bewoners om onder gelijkgestemden te wonen.[1379] De toegenomen belangstelling voor een leefstijlbenadering heeft te maken met de toegenomen diversiteit van bewoners en het perspectief dat die diversiteit in de komende jaren verder zal toenemen.[1380] En dat hangt samen met de wijziging in de doelgroep: van de werkende arbeidersklasse naar meer kansarme en zorgbehoevende woonbehoeftigen.

Daarbij wordt dus meer dan bij andere toewijzingscriteria aandacht besteed aan de belangen van de zittende huurders, door te proberen er voor te zorgen dat de nieuwe bewoners 'passen' binnen het wooncomplex of de buurt. Maar tegelijk wordt zo ook aandacht besteed aan de belangen van de kandidaat-huurder door er voor te zorgen dat zij ook passen in hun nieuwe buurt, hetgeen ook de woontevredenheid van de kandidaat-huurder moet verhogen.

598. De reden waarom in sociale huisvesting rekening wordt gehouden met de afstemming van de leefstijl van de kandidaat-huurder met de overheersende leefstijl van de zittende huurders is de eerder beperkte keuzevrijheid voor kandidaat-huurders. Huishoudens die voldoende middelen hebben om te kiezen waar zij gaan wonen, maken een positieve keuze voor een bepaalde buurt en passen zich in de door hen gekozen buurt in. Als een huishouden daarentegen verplicht wordt ergens te gaan wonen (door het toewijzingsstelsel of omwille van een hoge woonnood) is die bereidheid veel minder. Leefstijlverschillen kunnen dan zowel een bron van conflicten vormen als

[1376] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 4, 2.
[1377] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 15.
[1378] M. DE KOGEL en G.J. HAGEN, "Community building in Schiebroek-Zuid", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2011, afl. 5, 28.
[1379] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 4.
[1380] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 14.

er toe bijdragen dat conflicten moeilijker worden opgelost.[1381] Hierin ligt een rechtvaardiging om bij de toewijzing van sociale huurwoningen rekening te houden met leefstijl.

De toewijzing op basis van leefstijl is gebaseerd op een doelgroepenbenadering, die ook elders in de samenleving wordt toegepast[1382], zowel op de commerciële markt (bv. verschillende profielen consumenten die op een andere manier worden aangesproken) als bij het verstrekken van overheidsdiensten (verschillende onderwijsnetten, verschillende maatregelen ten aanzien van jongeren- of ouderenwerkloosheid,…).

599. Een woningcorporatie die toewijst op basis van leefstijl is Woonbron Dordrecht via het POL-model (Passend via Optie middels Loting).[1383] Bij het vrijkomen van een woning kiest de woningcorporatie de kandidaat-huurder die het beste past bij het betreffende wooncomplex en de zittende huurders. Kandidaat-huurders moeten daarvoor een vragenlijst invullen (heeft de kandidaat-huurder nachtwerk, bespeelt hij/zij een muziekinstrument, heeft hij/zij huisdieren,…), die naast informatie over huurachterstand en overlastverleden wordt gelegd. Tot slot volgt er een kennismakingsgesprek. Nadien wordt de kandidaat-huurder ingedeeld op basis van zijn leefstijl en zijn potentieel overlastgevend gedrag. Er wordt gewerkt met zes leefstijlen: ongebondenen, dynamisch individualisten, stille luxe, verankerden, samenlevers en terugtreders.[1384] Ook de sociale huurwoningen werden ingedeeld in categorieën, nl. op basis van de dominante en de secundaire leefstijl en de kwaliteit van het wooncomplex. Dat geeft de categorieën kritiek en mager (wooncomplexen met problemen), kanshebbend en kansrijk (wooncomplexen met een evenwicht tussen kansen en problemen) of stabiel en vitaal (wooncomplexen zonder problemen). Voor de toewijzing wordt vooral gestreefd naar het voorkomen van botsende leefstijlen.

600. Een andere Nederlandse woningcorporatie die gebruik maakt van de leefstijlbenadering is Vestia voor het project Eigenstijl Wonen in de wijk Palenstein Zoetermeer, een wijk met hoogbouw. In dit project werkt de woningcorporatie met vier verschillende belevingswerelden, te weten rood, geel, groen en blauw. De belevingsruimten zijn weergegeven in een assenkruis met op de verticale as de tegenstelling tussen naar binnen gericht en naar buiten gericht (introvert – extravert) en op de horizontale as het onderscheid tussen ego en groepsgeoriënteerd. In de gele belevingswereld staan centraal: ontmoeten, gezelligheid en samenhorigheid. In de groene belevingswereld staan centraal: netheid, veiligheid en voorzieningen. Blauw staat voor anoniem en alles onder controle. Rood staat voor multicultureel en vrijplaats. In de onderstaande figuur zijn de belevingswerelden van het model weergegeven.[1385]

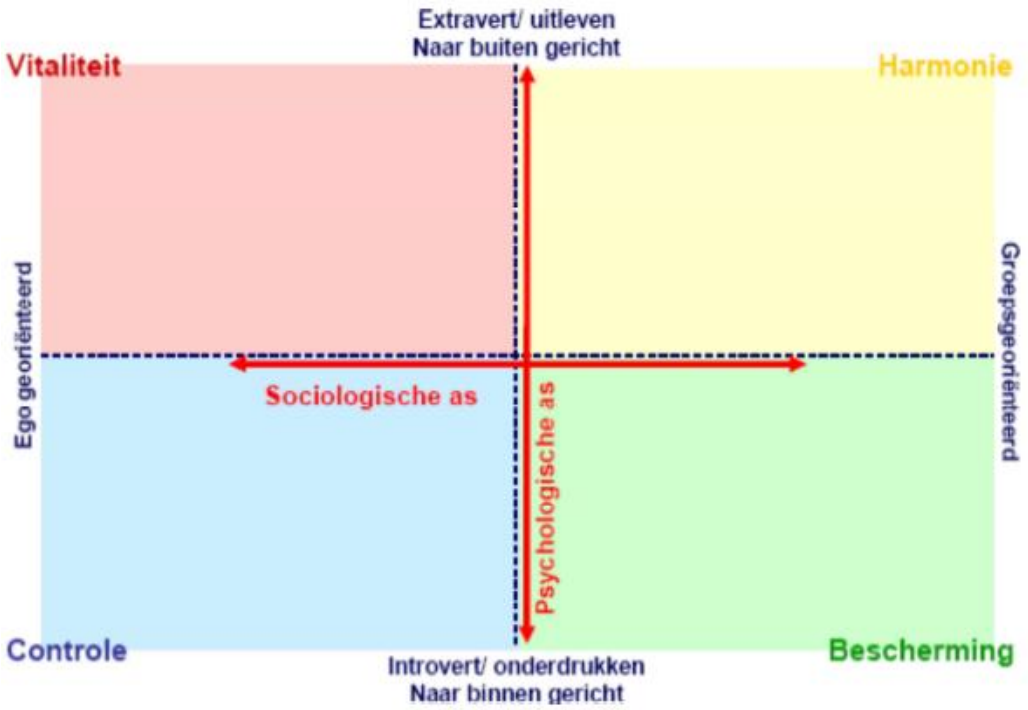
[1381] M. DE KOGEL en G.J. HAGEN, "Community building in Schiebroek-Zuid", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2011, afl. 5, 28.

[1382] M. MUSKEE, "Experimenteren met sociale criteria voor woningtoewijzing", *VNG-magazine* 2010, afl. 13-14, 20.

[1383] Over het POL-model, zie ook *infra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.3, e.

[1384] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 31.

[1385] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 71.



FIGUUR 6: BELEVINGSWERELDEN EIGENSTIJL WONEN

Volgens Vestia is het met Eigenstijl Wonen niet de bedoeling om het gedrag van mensen te veranderen. Het uitgangspunt is wel dat sterk uiteenlopende leefstijlen binnen een flatgebouw moeten worden voorkomen. Wanneer bewoners te veel van elkaar afwijken, leidt dit tot overlast, gevoel van anonimiteit, onvrede en/of burenruzies. Om die reden wil de woningcorporatie per flatgebouw een eigen woonstijl toepassen. Vestia heeft maar drie flatgebouwen in de betrokken wijk en heeft er daarom voor gekozen om van de vier belevingsruimten drie woonstijlen te maken. Op basis van een nulmeting en het aantal woningen per flat zijn de drie woonstijlen toebedeeld. Het eerste wooncomplex krijgt woonstijl Samen Wonen (de gele en groene belevingswereld). Het tweede wooncomplex krijgt woonstijl Gemengd Wonen (de rode belevingswereld) en het derde wooncomplex krijgt woonstijl Solitair Wonen (de blauwe en nadien eveneens de groene belevingswereld). De bedoeling van het project is de woningzoekende een grotere kans te bieden op woonruimte tussen gelijkgestemden, waardoor overlast en burenruzies teruggedrongen kunnen worden, hetgeen ook zou moeten leiden tot het terugdringen van de mutatiegraad en het bevorderen van een bewuste en positieve keuze van de woningzoekende zelf.

Ook hier wordt gewerkt met een door de kandidaat-huurder in te vullen vragenlijst, met vragen over het eigen huishouden, beroepen die aanspreken en hobby's die passen, alsook vragen over de gewenste soort buurt en het samenleven in die buurt. Uit de vragenlijst blijkt welke leefstijl de kandidaat heeft.

De flats uit de drie flatgebouwen worden verhuurd via een aanbodmodel en de leefstijlindeling werkt als uniek passendheidscriterium. Als volgordecriterium wordt enkel wachtduur gebruikt.[1386]

601. Het toewijzen volgens leefstijl is dus gericht op de verbetering van de woontevredenheid van de sociale huurders en het verminderen van leefbaarheidsproblemen. Uiteenlopende leefstijlen kunnen leiden tot conflicten, ergernissen en daardoor tot een algehele vermindering van het woongenot. Het is vooral nuttig voor grote flatgebouwen waar door de hoge woondensiteit – en in bepaalde gevallen de mindere fysieke kwaliteit, zoals onvoldoende akoestische isolatie – sneller leefbaarheidsproblemen ontstaan.

De twee besproken experimenten van toewijzing volgens leefstijl bevestigen – niet geheel onverwacht – dat huishoudens met verschillende leefstijlen onderscheiden voorkeuren en oriëntaties hebben. Tegelijk bleek uit de evaluatie ook dat de motivering voor het experiment, nl. dat bewoners prettiger wonen wanneer zij gesorteerd zijn, niet overtuigend werd bevestigd en dat de bijdrage van toewijzing volgens leefstijl voor de woonwaardering eerder bescheiden is.[1387]

602. Toewijzing volgens leefstijl vertoont bovendien een aantal beperkingen. Problematische huurders zullen niet passen binnen de afgebakende leefstijlen, zodat deze huurders nog steeds overlast kunnen veroorzaken (tenzij men daarvoor specifieke leefstijlen afbakent en men dus naar zgn. 'hufterwijken' gaat). Daarnaast kan iemands leefstijl met de loop der tijd ook wijzigen: de huurder die eerst nachtwerk deed, maar nadien niet meer of de jongere die inmiddels ouder is geworden en er een rustigere leefstijl op nahoudt,... De huurder kan uiteraard niet verplicht worden te verhuizen, maar de vraag is of hij zich nog thuisvoelt in een wooncomplex met een ander profiel.

603. In Nederland wordt in de genoemde projecten de leefstijlbenadering officieel en op wetenschappelijk onderbouwde wijze gehanteerd. Tot in de jaren '90 van de 20ste eeuw gebeurden de toewijzingen via het door de woningcorporaties gehanteerde inplaatsingsbeleid dat grotendeels berustte op normen en inzichten van de verhuurmedewerkers[1388] en voor een deel ook met profielen van kandidaat-huurders en profielen van wooncomplexen rekening hield, zij het op een minder transparante wijze. Van belang is dat bij het hanteren van leefstijlen het gebruik ervan geobjectiveerd verloopt. Ook in Frankrijk vervullen de medewerkers van de verhuurders een belangrijke rol bij de toewijzing van sociale huurwoningen[1389], waarbij zij eveneens rekening houden met het profiel van de kandidaat-huurder, maar niet binnen een geobjectiveerd en transparant kader. En ook in België werd een gelijkaardige benadering toegepast vooraleer geobjectiveerde en dwingende toewijzingsregels werden uitgevaardigd.

[1386] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 78.

[1387] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 125-127.

[1388] W. DOFF en A. OUWEHAND, "Clusteren leefstijlen draagt niet bij aan hogere woonwaardering", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2013, afl. 6, 36.

[1389] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.3, c.

604. Dat binnen een geobjectiveerd en transparant kader rekening wordt gehouden met het profiel van de kandidaat-huurder tegenover het profiel van de vrijgekomen woning is op zich niet in strijd met het grondrecht op wonen.

Wel dienen een aantal randvoorwaarden vervuld te zijn. De leefstijlbenadering mag de toegang tot het sociaal huurstelsel niet (ernstig) bemoeilijken. Indien bv. wordt gewerkt met vier leefstijlen, dient er voor elke leefstijl een gelijkwaardig aanbod te zijn. De leefstijlbenadering mag evenmin een oorzaak van discriminatie worden, waarbij bepaalde profielen in slechtere woningen of slechtere wijken terecht komen.

De leefstijlbenadering lijkt daarom vooral interessant wanneer deze informatief en niet-dwingend werkt, in combinatie met een toewijzingsmodel waarbij aan de kandidaat-huurder keuzevrijheid wordt geboden. De kandidaat-huurder kan zich dan aan de hand van zijn leefstijl kandidaat stellen voor woningen die aansluiting vinden met zijn leefstijl, waardoor hij op voorhand weet in welke buurt hij terecht zal komen en waardoor zijn woontevredenheid kan toenemen.

c) Het creëren van een sociale mix

605. Het creëren van een sociale mix bij het toewijzen van woningen heeft dezelfde doelstelling als de toewijzing volgens leefstijl, m.n. het voorkomen van leefbaarheidsproblemen via het toewijzingsbeleid, maar vertrekt vanuit een tegenovergesteld uitgangspunt. De gedachte is dan dat een voldoende gemengde huurderspopulatie leidt tot meer evenwichtige huurdersgemeenschappen en dat een gemengde woonwijk vaak een sterker sociaal weefsel heeft. Deze gemengde woonwijken kunnen dan best via een aangepast toewijzingsbeleid gerealiseerd worden.[1390] Daarnaast kan in een sociaal huurstelsel met inkomensgerelateerde huurprijzen een sociale mix ook gewenst geacht worden om de betaalbaarheid van het stelsel te verzekeren. De schaal waarop de sociale mix wordt nagestreefd kan in de praktijk verschillen: de sociale mix kan betrekking hebben op niveau van de stad, de wijk of het wooncomplex.

De mate waarin de nood ontstaat om bij de toewijzing rekening te houden met het bekomen van een sociale mix is rechtstreeks verbonden met de afbakening van de doelgroep. Wanneer de doelgroep sterk(er) beperkt wordt, zal de vraag om te sturen bij de toewijzing van woningen sterker spelen. Wanneer daarentegen een ruime doelgroep wordt gehanteerd, zal het profiel van de instromende huurders automatisch meer gemengd zijn.

Het creëren van een sociale mix via het toewijzingsbeleid wordt hier slechts kort aangeraakt, maar zal grondiger besproken worden in hoofdstuk 6, waar de problematiek van de sociale mix in de sociale huisvesting uitgebreid behandeld wordt.

606. De vraag of de toewijzingsregels rekening mogen houden met de doelstelling om een sociale mix te creëren heeft opnieuw betrekking op de afweging van de belangen van de kandidaat-huurders tegenover de belangen van de zittende huurders. Enerzijds moet een sociale verhuurder

[1390] J. FLINT, "Maintaining an arm's length? Housing, community governance and the management of 'problematic' populations", *Housing Studies* 2006, 175.

vanuit zijn opdracht van algemeen belang gelijke toegang verlenen tot zijn huurwoningen aan diegenen die voldoen aan de toelatingsvereisten, anderzijds moet hij zijn woning beheren en het rustig genot verzekeren aan de zittende huurders. Dat rekening wordt gehouden met het creëren van een sociale mix is op zich dus niet in strijd met het grondrecht op wonen.

607. Maar net zoals bij de toewijzing volgens leefstijl zijn er een aantal aandachtspunten.

De beleidsdoelstelling of de verplichting om een sociale mix te creëren bij de toewijzing van sociale huurwoningen kan misbruikt worden om bepaalde kandidaat-huurders met een beperkt inkomen geen woning toe te wijzen met het motief dat daardoor de te verwezenlijken sociale mix in het gedrang zou komen.[1391] Op die manier wordt net het grondrecht op wonen van de meest kwetsbaren geschonden. In Frankrijk, waar het bekomen van een sociale mix uitdrukkelijk werd opgenomen in de regelgeving als objectief van het toewijzingsbeleid[1392], werd vastgesteld dat daarmee een rechtsbasis werd gecreëerd voor de sociale verhuurders om te discrimineren en bepaalde kandidaat-huurders niet toe te wijzen, opnieuw onder voorwendsel dat de sociale mix daardoor in het gedrang zou komen.[1393] Indien bij het toewijzingsbeleid rekening moet worden gehouden met het creëren van een sociale mix, dienen de voorwaarden daarom voldoende duidelijk te zijn en mogen ze niet uitsluitend werken.

608. Niet alle landen hanteren het creëren van een sociale mix als doelstelling van het toewijzingsbeleid. In het Verenigd Koninkrijk wordt de sociale mix niet gezien als een objectief van het (woon)beleid, omdat het een inbreuk pleegt op het recht om vrij zijn woonplaats te kiezen. [1394] In de drie gewesten in België is er wel sprake van dat bij de toewijzing van sociale huurwoningen moet gestreefd worden naar het verwezenlijken van een sociale mix, maar door het gedetailleerde en dwingende toewijzingssysteem, waar daarmee nauwelijks of geen rekening wordt gehouden, zijn daar eigenlijk geen mogelijkheden voor.

D) TOEWIJZING VOLGENS LOKALE BINDING

609. In hoofdstuk 3 van dit deel besprak ik de lokale bindingseisen als toelatingsvoorwaarden. Lokale binding wordt daarnaast – zoals toen vermeld – ook gebruikt als criterium bij de toewijzing van sociale huurwoningen.

610. Het gebruik van het criterium lokale binding als toelatingsvoorwaarde is zoals gezegd in strijd met het grondrecht op wonen omdat het uitsluitend werkt: woningzoekenden die voor het overige aan de toelatingsvoorwaarden voldoen, zien hun toegang tot een sociale huurwoning toch

[1391] N. PLEACE, N. TELLER en D. QUILGARS, *Social housing allocation and homelessness*, Brussel, Feantsa, 2012, 9.
[1392] Artikel L 441 CCH. Zie ook *infra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.3, c.
[1393] V. SALA PALA, "La politique du logement social au risque du client? Attribution de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne", *Politiques et management public* 2006, afl. 3, 80.
[1394] V. SALA PALA, "La politique du logement social au risque du client? Attribution de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne", *Politiques et management public* 2006, afl. 3, 81.

geweigerd omwille van het ontbreken van een voldoende economische of sociale band met de gemeente waar de sociale huurwoning is gelegen.

611. Ook een voorrang omwille van lokale binding is niet evident. Hoewel het gebruik van lokale binding als voorrangscriterium niet uitsluitend werkt, blijft de strijdigheid met de vrijheid van vestiging bestaan en wordt niet gemotiveerd waarom vanuit een sociaal woonbeleid voorrang wordt verleend binnen de groep van woonbehoeftigen. Bovendien kan een voorrang wegens lokale binding in de praktijk nog steeds uitsluitend werken bij een onvoldoende aanbod aan sociale huurwoningen, waardoor in de praktijk enkel toewijzingen gebeuren aan kandidaat-huurders met voldoende lokale binding.

612. Eerder verwees ik al naar de Nederlandse situatie[1395] waar vanuit de centrale overheid wordt getracht lokale bindingseisen als toelatingsvoorwaarde zo veel mogelijk terug te dringen en te vervangen door voorrangscriteria.[1396] Maar ook dat staat dus m.i. op gespannen voet met het grondrecht op wonen.

In Wallonië voerde een besluit van de Waalse Regering van 17 juli 2008[1397] in het Waals Sociaal Huurbesluit vijf voorrangspunten in voor kandidaat-huurders die minstens drie jaar verbleven in de gemeente waar de toe te wijzen woning is gelegen (ter vergelijking: een kandidaat-huurder die een onbewoonbaar verklaarde woning moet verlaten, kreeg op dat moment acht voorrangspunten). De voorrang voor lokale kandidaat-huurders werd gezien als een 'compensatie' voor de geobjectiveerde toewijzing van sociale huurwoningen en de daarmee gepaard gaande afschaffing van het cliëntelisme.[1398] BERNARD stelde deze voorrang voor lokale binding in vraag vanuit het gelijkheidsbeginsel en vanuit de rechtvaardigheid: de kandidaat-huurder van wie de woning onbewoonbaar wordt verklaard, moet niet alleen snel die woning verlaten, maar zal bovendien vaak in meerdere gemeenten op zoek gaan naar een nieuw onderkomen, waardoor deze kandidaat-huurder minder gunstig zou behandeld worden dan de kandidaat-huurder die wel in dezelfde gemeente kan blijven wonen.[1399] De voorrangspunten voor lokale binding werden in 2012 alweer geschrapt.[1400]

E) TOEWIJZING VOLGENS CHRONOLOGIE

613. In de meeste sociale huurstelsels houdt men bij de toewijzing van woningen in meerdere of mindere mate rekening met de wachttijd. Hierboven werd de wachttijd al behandeld als een element dat duurzame woonnood aantoont.[1401] Wanneer wachttijd wordt gebruikt en met die

[1395] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 2.1.3.
[1396] S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 10.
[1397] Artikel 17, § 2, derde lid, Waals Sociaal Huurbesluit, zoals gewijzigd door het besluit van de Waalse Regering van 17 juli 2008, *BS* 19 augustus 2008.
[1398] N. BERNARD, "L'accès des sans-abri aux foyers d'hébergement en fonction du critère contestable de leurs 'attaches locales': les premières 'mesures immédiates' du Comité européen des droits sociaux, sur le modèle des 'mesures provisoires' ordonnées par les organes de protection des droit de l'homme", *Rev.trim.dr.h.* 2015, 180.
[1399] N. BERNARD, "Le logement social" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 313.
[1400] Artikel 14, 1° van het besluit van de Waalse Regering van 19 juli 2012, *BS* 30 augustus 2012.
[1401] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.1.1.

reden wordt verantwoord, is zoals gezegd vereist dat bij inschrijving op de wachtlijst wordt nagegaan of men behoort tot de doelgroep en dat periodiek wordt nagegaan of men tot de doelgroep blijft behoren. Enkel zo kan men uit het langdurige wachten afleiden dat men langdurig in woonnood verkeert. Zoniet loopt men het risico dat huishoudens zich preventief gaan inschrijven op de wachtlijst, terwijl ze helemaal niet tot de doelgroep behoren (maar daar misschien wel toe behoren bij relatiebreuk, als ze hun job verliezen of op pensioen gaan).

614. Chronologie van de inschrijving of wachttijd wordt ook gezien als een element van rechtvaardigheid: wie lang geduld uitoefent, moet daar uiteindelijk voor beloond worden.[1402] Woningzoekenden weten liever bij voorbaat dat ze nog drie jaar moeten wachten, dan in onzekerheid te verkeren, waarbij ze ofwel snel, ofwel laat aan de beurt zullen komen.

615. In Nederland waren in 2003 woonduur (voor zittende huurders) en inschrijfduur (voor nieuwe huurders) de meest gehanteerde volgordecriteria.[1403] Daardoor schrijven huishoudens zich vaak preventief in, zodat ze voldoende inschrijfduur hebben opgebouwd tegen dat ze effectief op zoek gaan naar een woning: in twee praktijkstudies werd dan ook vastgesteld dat de helft in het ene en zelfs bijna twee derde in het andere nog nooit had gereageerd op een woning. De meerderheid van de ingeschreven woningzoekenden is dus nog niet of niet meer actief op zoek naar een sociale huurwoning. Of zij zijn wel actief op zoek naar een woning, maar hebben nog onvoldoende inschrijftijd opgebouwd om een kans te maken en reageren daarom nog niet.

Woningen worden dan ook vaak toegewezen aan zittende huurders met een lange woonduur of instromende huurders met een lange inschrijfduur. Dit is problematisch voor kandidaat-huurders die snel op zoek zijn naar een sociale huurwoning, maar nog geen sociale huurder zijn of geen lange inschrijfduur hebben. Indien zij ook niet als urgent worden erkend omdat zij niet behoren tot een voorrangscategorie, zijn hun kansen op een snelle toewijzing van een woning zeer laag. Dat levert het paradoxale resultaat op dat woningzoekenden met een snelle nood weinig tot geen kansen op toewijzing van een woning hebben hoewel zij actief op zoek gaan naar een woning, terwijl woningzoekenden met een lange inschrijfduur of woonduur en bijgevolg veel kansen op toewijzing van een woning vaak niet actief op zoek zijn naar een sociale huurwoning.

Uit de reeds vernoemde Nederlandse praktijkstudies bleek dan ook dat een derde tot de helft van alle spoedzoekers nagenoeg kansloos zijn om op korte termijn op de reguliere manier een woning te vinden. Selectieve zoekers of voorzorginschrijvers hebben al meer inschrijftijd of woonduur en dus hogere kansen, terwijl ze nog niet actief op zoek zijn naar een woning en dus nog verder kunnen 'sparen', waardoor hun kansen nog verder vergroten. Met andere woorden: hoe meer

[1402] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 160.
[1403] S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 16.

haast men heeft om te verhuizen, hoe minder kans men maakt.[1404] Inschrijfduur zonder controle op woonbehoeftigheid en woonduur zijn dus in strijd met het grondrecht op wonen.

Bovendien zit in het criterium woonduur een extra onrechtvaardigheid tegenover inschrijfduur: starters moeten zich inschrijven om inschrijfduur op te bouwen, terwijl zittende huurders ook woonduur opbouwen zonder dat zij zich ingeschreven hebben.

616. Het belang dat aan de duur van de woonnood wordt gehecht door de wachttijd van een kandidaat-huurder in rekening te brengen, kan verschillen. Als veel nadruk wordt gelegd op de chronologie van de wachtlijst, gaat het redelijk vlot vooruit voor wie op de wachtlijst staat. Het risico van het werken met (meerdere) voorrangsregels is dat kandidaat-huurders die geen voorrang kunnen laten gelden, zeer lang op de wachtlijst dreigen te staan en het risico bestaat dat eens ze toch aan de beurt zijn ze zich *in extremis* alsnog voorbij gestoken zien door een kandidaat-huurder die zich pas heeft ingeschreven, maar een beroep kan doen op een voorrang.[1405] Nochtans voldoet ook deze reeds lang wachtende kandidaat-huurder aan de toelatingsvoorwaarden.

Om het aspect wachtduur meer in rekening te brengen kunnen voorrangspunten toegekend worden op basis van de wachtduur. In het Waalse Gewest krijgt een kandidaat-huurder voorrangspunten op basis van het aantal jaren op de wachtlijst: 1 punt per jaar met een maximum van zes (ter vergelijking: een kandidaat-huurder die door het OCMW werd erkend als dakloze krijgt vijf voorrangspunten; een kandidaat-huurder die een onbewoonbaar verklaarde woning bewoont krijgt vier voorrangspunten).[1406] Er wordt dus een zeker belang toegekend aan het aantal jaren dat men reeds op de wachtlijst staat, maar dit is minder zwaar dan het belang dat wordt toegekend aan mensen in hoge woonnood. Door echter toch een bepaald puntenaantal toe te kennen op basis van de periode dat men op de wachtlijst staat, bekomt men uiteindelijk toch prioriteit.

Een andere optie kan zijn dat men quota bepaalt voor toewijzingen van sociale woningen aan kandidaat-huurders zonder voorrang, zodat ook zij in bepaalde mate gegarandeerde toegang tot de sociale huisvesting hebben.[1407]

617. Concluderend kan gesteld worden dat het afwegen van het belang dat men aan de wachtduur van een kandidaat-huurder geeft een moeilijke evenwichtsoefening is. Kandidaat-huurders die reeds lange tijd wachten op de toewijzing van een sociale huurwoning getuigen van een duurzame woonnood, waardoor het gerechtvaardigd is met het criterium wachttijd rekening te houden. Daarnaast dient het belang dat men daar aan hecht ook steeds afgewogen te worden tegenover het belang van andere groepen die als prioritair kunnen worden beschouwd. In ieder geval vereist het gebruik van het criteirium wachttijd bij de toewijzing van sociale huurwoningen zoals eerder aangehaald dat bij de inschrijving als kandidaat-huurder wordt afgetoetst of de

[1404] S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 21.
[1405] N. BERNARD, "Le logement social" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, p. 322, nr. 107.
[1406] Artikel 17, § 3, Waals Sociaal Huurbesluit.
[1407] Dit systeem bestond in het Waalse Gewest tot voor de ingrijpende wijziging in 2012. Zie N. BERNARD, "Le logement social" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, p. 321, nr. 107.

kandidaat voldoet aan de toelatingsvoorwaarden (en dus of hij woonbehoeftig is) en dat periodiek wordt nagegaan of de kandidaat steeds aan de toelatingsvoorwaarden blijft voldoen.

1.1.3. TOEWIJZING VIA LOTING

618. Tot slot wordt kort stil gestaan bij de toewijzing van sociale huurwoningen via loting. Loting lijkt eerlijk aangezien alle woningzoekenden een gelijke kans hebben. Er wordt echter afbreuk gedaan aan ingeburgerde criteria zoals wachttijd en voorrang: loting kan daarom negatief uitdraaien voor mensen die al lang wachten en houdt geen rekening met verhoogde woonnood die een kandidaat-huurder kan hebben. Er zullen bovendien grote verschillen zitten in wachttijd tussen kandidaat-huurders, waardoor de gelijkheid toch in het gedrang kan komen (terwijl met chronologie iemand met hetzelfde profiel in principe ongeveer even lang zal moeten wachten).

619. Loting werd in Nederland ingevoerd door bepaalde sociale verhuurders uit onvrede met de bestaande toewijzingssystemen. Men wou woningzoekenden een gelijke kans geven (hetgeen niet is in systemen waar rekening wordt gehouden met woonduur of inschrijvingsduur en hetgeen mensen van buiten de regio of starters benadeelt). Daarnaast tracht men met loting een betere bewonersmix te verwezenlijken en worden woningzoekenden gestimuleerd actief op zoek te gaan naar een woning, doordat zij hun kansen kunnen vergroten door vaker te kandideren.[1408]

620. Loting zorgt ervoor dat de traditionele volgordecriteria worden losgelaten. Voor starters en jongeren worden daardoor de individuele slaagkansen vergroot. Hetzelfde geldt voor nieuwkomers (kandidaat-huurders van buiten de gemeente of buiten de regio). Zij hebben immers geen 'credits' opgebouwd die nodig zijn om in een stelsel waarin inschrijvingsduur of woonduur als volgordecriterium wordt gehanteerd meer kans te maken op toewijzing van een woning. Bijgevolg dalen de kansen voor de kandidaat-huurders uit de eigen gemeente of regio en de huurders die een mutatie aanvragen. Uit een Nederlands evaluatierapport blijkt echter dat de kansen voor deze personen vooral dalen omwille van hun zoekgedrag. Zij zouden immers veel minder reageren op woningadvertenties en bijgevolg minder kans hebben om uitgeloot te worden. Vooral zittende huurders die een mutatie aanvragen, zouden pas reageren wanneer de aangeboden woning een verbetering betekent van hun actuele woonsituatie. Bijgevolg hebben zij minder kans om uitgeloot te worden.[1409]

621. De positie van de urgenten hangt af van de wijze waarop het lotingmodel wordt gehanteerd. Men kan het lotingmodel slechts toepassen op een deel van de vrijgekomen woningen en de andere woningen voorbehouden aan urgenten, waardoor zij hun verhoogde kans op toewijzing behouden. Indien alle woningen via loting worden verdeeld, zullen de kansen van urgenten dalen omdat ze geen voorrang meer genieten. Door het lotingmodel selectief toe te passen worden de kansen van de urgenten behouden. Dit geldt althans zo voor de urgenten die tot een officiële voorrangscategorie behoorden. Voor urgenten die daarentegen niet tot een officiële

[1408] G. VAN DAALEN, S. DAVIS en A. OUWEHAND, *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij. Evaluatie van experimenten met loting in de woonruimteverdeling,* Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2005, 79.
[1409] G. VAN DAALEN, S. DAVIS en A. OUWEHAND, *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij. Evaluatie van experimenten met loting in de woonruimteverdeling,* Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2005, 83.

voorrangscategorie behoren (bv. kandidaat-huurder na een echtscheiding), stijgen de kansen, doordat zij dezelfde kansen krijgen als alle andere kandidaat-huurders en niet meer 'achteraan moeten aansluiten'.

622. Loting heeft dus als positieve punten dat het eerlijk is en gelijke kansen biedt voor iedereen. Dat speelt vooral in het voordeel van starters en jongeren. Daar staat tegenover dat deze gelijkheid relatief is: ongelijke gevallen gelijk behandelen kan immers ook een ongelijke behandeling uitmaken. In lotingmodellen kan geen voorrang worden verleend aan urgenten. Indien het aanbod voldoende groot is, kan dit mogelijks opgevangen worden binnen het totaal aantal toewijzingen (ook urgenten hebben dan een redelijke kans op toewijzing), maar bij een klein aanbod worden de kansen voor urgenten dan zeer beperkt. Er dient dan naast de toewijzing via loting een afzonderlijke weg te zijn voor toewijzing van woningen aan urgenten. Loting biedt ook onzekerheid voor de kandidaat-huurders over wanneer zij een woning toegewezen zullen krijgen (al kunnen zij hun kansen vergroten door zich vaker kandidaat te stellen). Terwijl men via de traditionele wachtlijst mogelijks lang moet wachten, heeft men wel de zekerheid ooit aan bod te komen. Via loting bestaat in principe de mogelijkheid nooit uitgeloot te worden en dus nooit een sociale huurwoning toegewezen te krijgen. Dat wordt door woningzoekenden toch als onrechtvaardig aangevoeld. Loting kan dus mogelijks voor een bepaald deel, maar nooit voor alle toewijzingen. Men kan voor starters en jongeren ook andere manieren zoeken om hen beter aan bod te laten komen zonder dat men daarvoor via loting moet werken.

1.2. TOEWIJZINGSMODELLEN

623. Nu ik verschillende toewijzingscriteria heb overlopen, komt het er op aan om de gewenste criteria samen te voegen tot een bepaald model. Dat model moet de uitgewerkte criteria vooral transparant en efficiënt kunnen toepassen. Bij de verdeling van schaarste bestaat een behoefte aan regelgeving: de schaarste dient immers eerlijk en rechtvaardig verdeeld te worden. Maar tegelijk bestaat er dikwijls de neiging om uitzonderingen op de algemene regel te voorzien via nieuwe regelgeving. Dit leidt uiteindelijk tot ondoorzichtigheid en kritiek op het gebrek aan transparantie. Nieuwe systemen die worden uitgewerkt, komen daar in eerste instantie aan tegemoet, maar worden vanuit de vraag naar rechtvaardigheid na verloop van tijd aangevuld met nieuwe regels en vervallen daardoor opnieuw in dezelfde problematiek.[1410] Het komt er dus op aan het evenwicht te vinden tussen een rechtvaardig en een overzichtelijk toewijzingsmodel.

Het soort model heeft opnieuw geen invloed op het totaal aantal woningen, zodat het totaal aantal toewijzingen sowieso gelijk zal blijven, onafhankelijk van het model. Wel kan het model de efficiëntie van het stelsel beïnvloeden, waardoor de frictieleegstand kan worden beperkt, en kan het model sturen wie een woning toegewezen krijgt.

624. Vervolgens is het de vraag welke vrijheid aan kandidaat-huurders wordt toegekend: wordt vertrokken van hun keuzevrijheid of worden ze verondersteld grote woonnood en dus geen 'recht

[1410] T. BOOI, *Het aanbodmodel voorbij? Dilemma's en discussies bij woonruimteverdeling*, Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2002, 9.

om te kiezen' te hebben? Ook van belang is te weten wat de gevolgen zijn wanneer een kandidaat-huurder een aanbod weigert (wordt hij geschrapt of is er een andere 'sanctie'). Dat heeft immers invloed op de wijze waarop toewijzingen worden georganiseerd.

625. In de eerste plaats ga ik dieper in op de elementen van een toewijzingsmodel (punt 1.2.1). Nadien sta ik stil bij de keuzevrijheid van de kandidaat-huurder (punt 1.2.2), wordt de toewijzing van sociale huurwoningen in een aantal sociale huurstelsels overlopen (punt 1.2.3) en worden vijf toewijzingsmodellen besproken, voornamelijk afkomstig uit Nederland (punt 1.2.4). Nederland levert immers interessante inzichten op omwille van het grote aantal experimenten die daar de afgelopen jaren werden gehouden. Een toewijzingsmodel moet echter altijd ingepast kunnen worden in de plaatselijke context, zodat de conclusies uit de Nederlandse experimenten wel nuttig, maar niet onmiddellijk toepasbaar zijn. Daarom volgt tot slot een conclusie (punt 1.2.5).

1.2.1. De opbouw van een toewijzingsmodel

626. Toewijzingsregels bepalen wie effectief een vrije woning krijgt. Traditioneel onderscheidt men daarvoor drie categorieën aan criteria. Deze worden door Ouwehand de "sleutels tot de sleutel" genoemd; het zijn de voorwaarden om de sleutel van een sociale huurwoning in handen te krijgen.[1411]

In de literatuur worden deze criteria of 'sleutels tot de sleutel' als volgt ingevuld:[1412]

- Toelatingscriteria: de voorwaarden om een kandidatuur in aanmerking te nemen (dit is het afbakenen van de doelgroep), welke huishoudens worden toegelaten tot het sociaal huurstelsel?
- Passendheidscriteria: stemmen de kenmerken van de kandidaat-huurder af op de kenmerken van de woning.
- Volgordecriteria: rangschikken de kandidaat-huurders die passend zijn bevonden voor de toe te wijzen woning. Meestal wordt er voorzien in een basisregeling en een afwijkingsmogelijkheid voor specifieke (dringende) gevallen.

627. De manier waarop deze criteria worden toegepast, vormt het concrete toewijzingsmodel. Daarbij gaat het enerzijds over de inhoudelijke beleidskeuzes in de invulling van de toelatingscriteria, passendheidscriteria en volgordecriteria en anderzijds over de eerdere praktische keuzes over de praktische uitvoering van de gemaakte beleidskeuzes. Het model zal daarbij de keuze moeten maken tussen twee manieren waarop een match tussen een woning en een

[1411] A. OUWEHAND, "Woonruimteverdeling tussen Scylla en Charibdis", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, 24. Zie ook G. VAN DAALEN, S. DAVIS en A. OUWEHAND, *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij. Evaluatie van experimenten met loting in de woonruimteverdeling,* Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2005, 6 e.v. en G. VAN DAALEN en M VAN DER LAND, "Next steps in choice-based letting in the Dutch social housing sector", *European Journal of Housing Policy* 2008, 319.

[1412] L. GHEKIÈRE, *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatiore Européen du Logement Social, 1996, 14, S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 4-6 en L. GHEKIÈRE, "Le développement du logement social dans l'Union européenne", *Recherches et Prévisions* 2008, afl. 94, 29.

woningzoekende tot stand komt[1413]: ofwel wordt de vrijgekomen woning door de verhuurder kenbaar gemaakt (geadverteerd) en moet de woningzoekende daar op reageren; ofwel maakt de woningzoekende zijn voorkeur voor een bepaalde woning of woningtype bekend bij zijn kandidatuur en worden vrijgekomen woningen door de sociale verhuurder afgetoetst aan de voorkeuren van de kandidaat-huurders.

Toewijzingsmodellen die kiezen voor dezelfde inhoudelijke toewijzingscriteria kunnen in de praktische uitwerking nog aanzienlijk van elkaar verschillen. Zo kan vereist worden dat kandidaat-huurders zich op voorhand inschrijven, al dan niet na betaling van een vergoeding, al dan niet met periodieke actualiseringen. Ook het gevolg dat aan een weigering van een aanbod van een woning wordt gegeven zal een grote invloed hebben op de werking van het model, evenals de keuzevrijheid die aan kandidaat-huurders wordt gegeven.

628. Een toewijzingsmodel kan op verschillende manieren georganiseerd worden. Vanuit het grondrecht op wonen zullen echter steeds toelatings-, passendheids- en volgordecriteria aanwezig moeten zijn.

A) TOELATINGSCRITERIA

629. De toelatingscriteria hebben betrekking op de doelgroep (wie kan zich kandidaat stellen) en werden dus al behandeld in het vorige hoofdstuk.

Zoals gezegd is de afbakening van een doelgroep essentieel bij een sociaal huurstelsel.[1414]

B) PASSENDHEIDSCRITERIA

630. Passendheidscriteria worden toegepast omwille van de efficiënte inzet van de beperkte voorraad aan sociale huurwoningen. Zij beogen te verzekeren dat de kenmerken van de sociale huurwoning overeenkomen met de kenmerken van het huishouden dat uiteindelijk de huurder wordt. Het gaat daarbij voornamelijk over overeenstemming tussen de grootte van de woning en de grootte van het huishouden, tussen specifieke kenmerken van de woning en specifieke kenmerken van het huishouden (bv. aangepast aan ouderen of personen in een rolstoel) en tussen de huurprijs van de woning en het inkomen van het huishouden.

631. In bepaalde gevallen worden de passendheidscriteria voorgesteld als voorrangscriteria, bv. personen met een fysieke beperking krijgen voorrang voor een aangepaste woning. In werkelijkheid gaat het dan over passendheidscriteria die er voor zorgen dat de specifieke kenmerken van de woning overeenkomen met de kenmerken van de uiteindelijke bewoner. Ook bijvoorbeeld kleinere woningen in de buurt van voorzieningen worden in bepaalde gevallen voorbehouden aan ouderen. In Nederland worden bepaalde woningen voorbehouden aan starters, andere kandidaat-huurders komen dan niet in aanmerking voor deze woningen.

[1413] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 12.
[1414] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 2.

632. Wat betreft de overeenstemming tussen de huurprijs van de woning en het inkomen van het huishouden moet een kanttekening geplaatst worden: indien de huurprijs inkomensgerelateerd is[1415], speelt dit niet. De huurder betaalt dan een huurprijs die wordt bepaald op basis van zijn inkomen en niet op basis van de kenmerken van de woning. Wanneer daarentegen de huurprijs wordt bepaald op basis van de kwaliteit van de woning, mogen passendheidscriteria er evenwel niet toe leiden dat de armste huurders in de slechtste woningen terecht komen. Op zich is er uiteraard niets mis mee dat bij het toewijzen van een woning wordt gekeken of het huishouden op basis van zijn inkomen de huurprijs zal kunnen betalen, maar het afleiden van de armste huishoudens naar de slechtste woningen uit de sociale woningvoorraad is niet in overeenstemming met het grondrecht op wonen. Zo stellen FITZPATRICK en STEPHENS vast dat in Engeland daklozen die uiteindelijk een sociale huurwoning betrekken vaak een minder kwaliteitsvolle woning bewonen. Enerzijds *krijgen* daklozen slechtere woningen aangeboden, welke ze bovendien niet mogen weigeren aangezien zij dan hun voorrangsstatus verliezen; anderzijds *vragen* ze ook slechtere woningen aangezien de vraag daarnaar lager is en ze op die manier meer kans hebben op een aanbod. [1416] In plaats van woningen toe te wijzen op basis van het inkomen, dienen inkomensondersteunende maatregelen te worden voorzien om de armste huishoudens toe te laten kwalitatieve woningen in gemengde wijken te kunnen huren.

633. In Nederland werden door bepaalde sociale verhuurders woningen toegewezen zonder passendheidscriteria.[1417] Men ging er daarbij van uit dat huishoudens in staat zijn om zelf te bepalen welke woning het beste bij hen past, hoeveel kamers zij nodig hebben en hoeveel zij willen besteden aan huur. Dat is echter in strijd met het grondrecht op wonen omdat het er ofwel voor zorgt dat grote woningen door kleine huishoudens worden bewoond, hetgeen het grondrecht op wonen van grote huishoudens in het gedrang brengt (er is overal een tekort aan grote woningen dus die moeten efficiënt ingezet worden om zo veel mogelijk grote huishoudens te helpen. Enkel in sociale huurstelsels zonder wachtlijsten zou dit geen aantasting van het grondrecht op wonen zijn), ofwel dat grote huishoudens in kleine woningen terecht komen, wat leidt tot overbewoning en een aantasting van de woonkwaliteit. Het loslaten van de criteria volgens de huishoudgrootte leidt vooral tot een vergroting van de keuzevrijheid voor de één- en tweepersoonshuishoudens, die niet langer zijn aangewezen op de studio's en kleine appartementen, maar ook in aanmerking komen voor de grotere appartementen en eengezinswoningen. Grotere huishoudens kunnen dus benadeeld worden door een versoepeling van de criteria inzake huishoudengrootte.[1418] Het loslaten van de passendheidscriteria kadert opnieuw in de trend van het vergroten van de

[1415] Over het bepalen van de huurprijs van een sociale huurwoning, zie *infra* deel 3, hoofdstuk 5, 2.

[1416] S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, "Homelessness, need and desert in the allocation of council housing", *Housing Studies* 1999, 425.

[1417] Zie bv. het experiment 'Sturing loslaten' zoals omschreven in S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 31-32.

[1418] G. VAN DAALEN, S. DAVIS en A. OUWEHAND, *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij. Evaluatie van experimenten met loting in de woonruimteverdeling,* Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2005, 83-84.

keuzevrijheid van de kandidaat-huurder, maar met onvoldoende aanbod (zoals overal, zelfs in Nederland) is dit in strijd met het grondrecht op wonen.

Wat betreft het passendheidscriterium inzake inkomen is in Nederland een slingerbeweging vast te stellen. Ook dit criterium werd op het einde van de jaren '90 van de 20ste eeuw meer en meer verlaten, vooral vanwege het belang van een gevarieerde wijkopbouw zonder segregatie naar inkomen. Uit een evaluatie van een experiment bleek evenwel dat het loslaten van de sturing volgens inkomen leidde tot verdringing van de lagere inkomens, doordat hogere inkomens zich ook kandidaat stelden voor goedkopere woningen.[1419] In het midden van de jaren 2000 werd een kentering ingezet en kwam de nadruk meer te liggen op het vermijden van 'scheefheid' in beide richtingen: zowel huishoudens met een laag inkomen die te dure woningen bewonen als huishoudens met een hoog inkomen die te goedkope woningen bewonen.[1420] Inmiddels werd met ingang van 1 januari 2016 het passendheidscriterium inzake inkomen wettelijk verankerd op nationaal niveau.[1421] Woningcorporaties moeten tenminste 95% van de huishoudens uit de huurtoeslagdoelgroep aan wie zij een sociale huurwoning toewijzen, huisvesten in een woning tot de aftoppingsgrens.[1422] Woningcorporaties die deze norm niet halen, kunnen een bestuurlijke boete opgelegd krijgen. Daarmee wil men zowel de betaalbaarheid voor huurders garanderen als de overheidsuitgaven inzake huurtoeslag beperken. De resterende marge van 5% is bedoeld om woningcorporaties een beperkte ruimte te bieden om in uitzonderingssituaties toch een (iets) duurdere woning te kunnen toewijzen, bijvoorbeeld wanneer niet op korte termijn een kwalitatief passende woning met een meer betaalbare huurprijs beschikbaar is.[1423]

c) Volgordecriteria

634. Volgordecriteria zijn essentieel in een toewijzingsmodel. Zij zijn niet af te schaffen: zodra er meer dan één belangstellende is voor een vrijgekomen woning (en dat zal quasi altijd zo zijn), zijn volgordecriteria nodig om te bepalen aan welke kandidaat-huurder de woning wordt toegewezen.

In landen met een ruime doelgroep zijn de volgordecriteria bepalend bij het toewijzen van sociale huurwoningen. Zelfs wanneer de doelgroep theoretisch zeer ruim is, vindt toch een doelgerichte toewijzing plaats via de volgordecriteria. Wanneer daarentegen de doelgroep reeds erg beperkt is, zouden geen nieuwe filters mogen ingebouwd worden via volgordecriteria.

[1419] J. BOER, "Schipperen tussen keuzevrijheid en sturing. Corporaties en gemeenten experimenteren met alternatieve woonruimteverdeling", *Tijdschrift voor Amsterdams Woonbeleid* maart 2004, www.nul20.nl/issue13/3vd_1.

[1420] S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 10.

[1421] Artikel 46 Woningwet 2015 en artikel 54 Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting. Zie ook S. KROMHOUT, "Terug van weggeweest: passend toewijzen", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2015, 29.

[1422] De aftoppingsgrenzen van de regeling m.b.t. de huurtoeslag zijn:
- maximale huurprijs woning voor huishouden van één of meer personen: € 592,55 (prijspeil 2017) en € 597,30 (prijspeil 2018);
- maximale huurprijs woning voor huishouden van meer dan twee personen: € 635,05 (prijspeil 2017) en € 640,14 (prijspeil 2018).

[1423] Zie uitgebreid: PLATFORM 31, *Handreiking passend toewijzen*, Den Haag, Platform 31 en Rigo Research en Advies, 2015, 30p.

635. Volgordecriteria bepalen niet enkel de standaardvolgorde, maar kunnen ook worden ingezet om afwijkingen mogelijk te maken en bepaalde groepen voorrang te geven. Voorrangscriteria kunnen dus deel uitmaken van de volgordecriteria. Een grote groep prioritaire gevallen zonder onderlinge volgorde heeft het risico dat sommige groepen daarbinnen slechter af zijn en dat verhuurders bepaalde prioritaire groepen (bv. daklozen) kunnen benadelen.[1424] Het is daarom belangrijk dat er bij een groot aantal prioritaire groepen een rangorde wordt bepaald (bv. via een volgorde of via puntentoekenning). Bij het vaststellen van voorrangscriteria, moet ook steeds de verhouding tussen de prioritaire en de reguliere toewijzingen vastgelegd worden. Werkt men enkel met puntentoekenning wordt steeds rekening gehouden met bepaalde prioriteiten. Wordt daarentegen de wachtlijst samengesteld volgens het tijdstip van inschrijving, is de chronologie de regel en de voorrang de uitzondering. Het aantal voorrangscategorieën is dan zeer bepalend voor de kansen van de reguliere woningzoekende, zeker bij een beperkte voorraad aan sociale huurwoningen.[1425]

636. Vaak wordt gebruik gemaakt van een systeem met wachtlijsten, waarin alle kandidaat-huurders op één wachtlijst worden vermeld en de toewijzing van de woning 'automatisch' gebeurt aan de kandidaat-huurder die het hoogste op de wachtlijst staat.

In de meerderheid van de gevallen wordt de wachtlijst samengesteld door aan de kandidaat-huurders punten toe te kennen op basis van hun woonbehoeftigheid. Daarbij wordt voornamelijk gekeken naar de actuele woonsituatie (verblijven in een onbewoonbare of overbewoonde woning of een woning die niet is aangepast aan de fysieke toestand van de bewoner) of de zwakke sociale of economische positie van de kandidaat-huurder (jongeren, ouderen, gehandicapten, huishoudens met een beperkt inkomen). Puntensystemen worden beschouwd als een goede manier om discriminatie en cliëntelisme geen kans te geven, maar geven de kandidaat-huurders niet altijd zicht op hun concrete wachtduur en missen soms transparantie (bv. bij de invulling van de puntencategorieën). [1426] In Denemarken, Zweden en het Vlaamse Gewest (voor sociale huisvestingsmaatschappijen) wordt de wachtlijst daarentegen samengesteld op basis van de chronologie van de inschrijving. [1427] In Nederland wordt in het aanbodmodel de wachtlijst samengesteld met de woningzoekenden die op een advertentie hebben gereageerd, waarbij vaak leeftijd en woonduur worden gehanteerd als criteria om de volgorde te bepalen.

Zoals gezegd gebeurt de toewijzing van een vrijgekomen woning geautomatiseerd. Daarom wordt meestal ook voorzien in een 'ontsnappingsmogelijkheid' voor specifieke gevallen van zeer hoge woonnood. Er kan dan worden afgeweken van de geautomatiseerde toewijzingen. In bepaalde

[1424] S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, "Homelessness, need and desert in the allocation of council housing", *Housing Studies* 1999, 419.
[1425] W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 35.
[1426] S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 107.
[1427] L. GHEKIÈRE, *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatiore Européen du Logement Social, 1996, 15-16 en L. GHEKIÈRE, "Le développement du logement social dans l'Union européenne", *Recherches et Prévisions* 2008, afl. 94, 30 e.v.

gevallen wordt ook een ontsnappingsmogelijkheid voorzien vanuit beheersmatige overwegingen (bv. om de leefbaarheid te garanderen wil men vermijden dat te veel zwakke huishoudens in dezelfde wijk of hetzelfde complex terecht komen). Aangezien de bevoegde overheid er in deze systemen voor gekozen heeft in principe zelf te bepalen hoe de toewijzingen moeten verlopen, moeten deze ontsnappingsmogelijkheden beperkt worden ingevuld: in principe is het de volgorde die in de regelgeving werd bepaald, slechts bij wijze van uitzondering kan daar van worden afgeweken.

637. De volgordecriteria kunnen van toepassing zijn op alle toewijzingen van een sociale verhuurder of er kunnen bepaalde onderverdelingen gemaakt worden waarbinnen andere criteria gelden. Er kan dan bv. een bepaald aandeel van het aantal toewijzingen voorbehouden worden voor huishoudens in acute woonnood, aan wie voorrang moet worden verleend. Zo wordt in het Waalse Gewest 50% van de woningen toegewezen aan huishoudens in een precaire toestand.[1428]

Ook kunnen streefcijfers opgesteld worden voor bepaalde categorieën. Daarbij streeft men naar een bepaald percentage wat een bepaald kenmerk betreft of men legt minimum- of maximumpercentages op. De minimumpercentages worden dan opgelegd voor die kenmerken die als positief worden beschouwd, bv. werkenden om de leefbaarheid te verhogen[1429], terwijl de maximumpercentages worden bepaald voor die kenmerken die als negatief worden beschouwd, bv. huishoudens met een vervangingsinkomen. Op deze manier probeert men via de toewijzing de samenstelling van de buurt te sturen. Dergelijke praktijken kunnen ingegeven zijn vanuit een legitiem doel, maar staan op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. Doordat bepaalde kandidaat-huurders uit de boot zullen vallen, vormt dit ook een beperking op het recht op toegang tot huisvesting. De traditionele toets bij de inperking van grondrechten zal dan uitgevoerd moeten worden om te bepalen of deze beperking rechtmatig is, nl. of de inperking in verhouding staat tot het nagestreefde doel.

638. Volgordecriteria kunnen ingedeeld worden in beleidsvrije, beleidsmatige en eerder marktgerichte categorieën.[1430]

- Via beleidsvrije criteria worden geen specifieke beleidsdoeleinden nagestreefd, maar wordt teruggegrepen op wat mensen eerlijk vinden. Daaronder valt de chronologie als volgordecriterium. Zoals gezegd vinden woningzoekenden dit een eerlijk en enigszins zeker criterium om aan toewijzing te doen. Een ander beleidsvrij criterium is loting: ook dat wordt door een aantal woningzoekenden als eerlijk beschouwd. Als er meerdere belangstellenden zijn voor een woning, heeft iedereen een gelijke kans bij loting. Nadeel is uiteraard dat men geen zekerheid heeft.

[1428] Artikel 22, 1°, Waals Sociaal Huurbesluit.
[1429] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 157.
[1430] S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 11.

- Beleidsmatige criteria geven de overheid de mogelijkheid om via de volgordecriteria bepaalde beleidsdoelstellingen na te streven. Men kan bepaalde groepen woningzoekenden voorrang verlenen, bv. zittende huurders krijgen voorrang op kandidaten van buiten het sociaal huurstelsel. Bepaalde interne mutaties dragen bij aan de efficiëntie van het stelsel en moeten daarom aangemoedigd worden. Ook andere interne mutaties ontnemen op zich geen kansen aan kandidaat-huurders van buiten het sociaal huurstelsel, aangezien bij een toewijzing aan een zittende huurder ook altijd een andere woning zal vrijkomen. Toch zijn er ook nadelen aan verbonden: interne mutaties leiden tot frictieleegstand en een bijkomende administratieve last voor de sociale verhuurder. Bovendien kunnen interne mutaties er ook toe leiden dat zittende huurders kandideren voor de beste woningen en voor instromers bijgevolg de slechtste woningen overblijven.
- De overheid kan ook proberen om via de volgordecriteria marktgerichte elementen te introduceren. Marktconforme toewijzingscriteria zijn uiteraard strijdig met de essentie van een sociaal huurstelsel, zodat het hierbij niet gaat over criteria zoals wie de hoogste prijs biedt of het meest solvabel is. Wel kan de overheid een als waardevol beoordeeld element honereren bij de toewijzing van woningen, bijvoorbeeld actief zoekgedrag. Wie actief zoekt, doet moeite en dat wordt als positief beoordeeld. Een ander voorbeeld is dat wie een populaire woning verlaat, voorrang krijgt bij de keuze van een nieuwe woning. Als de te verlaten woning erg gewild is en dus veel 'waard' is, zou die waarde door de bewoner benut moeten kunnen worden bij het kiezen van een andere woning. Zo kan de bewoner van een ruime, aantrekkelijke eengezinswoning (bijvoorbeeld een ouder koppel waarvan de kinderen de deur uit zijn) sneller voor een andere woning in aanmerking komen dan iemand die een klein appartement verlaat. Hierbij kan opgemerkt worden dat dit ook een interne mutatie is waarvoor op basis van efficiëntieredenen ook voorrang kan worden verleend.

639. In Nederland werd ook geëxperimenteerd met het loslaten van inhoudelijke volgordecriteria via het lotingmodel.[1431] Er worden dan geen volgordecriteria meer bepaald op basis van concrete elementen uit het aanvraagdossier van de kandidaat-huurder, maar de volgorde van de kandidaat-huurders wordt bepaald via loting door een computer. In veel gevallen werd het lotingmodel niet op alle toewijzingen van een sociale verhuurder toegepast, maar slechts op een bepaald segment.[1432]

640. Bij het bepalen van de volgordecriteria is het goed rekening te houden met het feit dat elk criterium strategisch gedrag van woningzoekenden kan oproepen. Wordt bijvoorbeeld veel nadruk gelegd op wachttijd, zullen huishoudens gestimuleerd worden om zich preventief in te schrijven, ook wanneer ze nog niet actief op zoek gaan naar een sociale huurwoning, maar om al wachttijd te beginnen opbouwen.

[1431] G. VAN DAALEN, S. DAVIS en A. OUWEHAND, *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij. Evaluatie van experimenten met loting in de woonruimteverdeling,* Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2005, 110p.

[1432] Over toewijzing via loting, zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.1.3.

1.2.2. De keuzevrijheid van de kandidaat-huurder

641. Een centrale vraag bij de uitwerking van een toewijzingsmodel is hoeveel keuzevrijheid wordt geboden aan de woningzoekenden. Wordt er vanuit hun woonbehoeftigheid van uit gegaan dat een woning die voldoet aan hun noden door hen aanvaard moet worden en zij verder niet(s) te kiezen hebben (de redenering is dan dat woningzoekenden die hun keuze sterk beperken niet echt woonbehoeftig zijn, aangezien echt woonbehoeftigen ook genoegen zullen nemen met een 'mindere' woning) of moet aan woonbehoeftige woningzoekenden net zoals aan andere woningzoekenden keuzevrijheid geboden worden?

642. De vraag hoeveel keuzevrijheid aan een woningzoekende wordt geboden is relevant in elk toewijzingsmodel. Een aanbodmodel fungeert logischerwijze als het toewijzingsmodel waarin de keuzevrijheid van de woningzoekende het meest wordt gerespecteerd. Maar daarnaast zal bijvoorbeeld in elk toewijzingsmodel bepaald moeten worden of een kandidaat-huurder een aangeboden woning mag weigeren. Wordt een dergelijke weigering gesanctioneerd of niet en zo ja, op welke manier (schrapping als kandidaat-huurder, verlies van een eventuele voorrang, een time-out periode waarin geen woningen meer worden aangeboden of waarbinnen de betrokkene niet meer kan reageren op een advertentie,…). Als men de keuzevrijheid van de kandidaat-huurder wil beklemtonen, verbindt men geen sanctie aan een weigering van een woningaanbod. Wordt daarentegen meer de nadruk gelegd op de efficiëntie van de toewijzingsprocedure, zijn weigeringen van een aanbod zeer ongewenst en tracht men deze te voorkomen door ze te sanctioneren.

643. In de eerste plaats dient kort stil gestaan te worden bij het begrip keuzevrijheid.

Er is theoretische keuzevrijheid als er een aanbod aan woningen is waar de woningzoekende uit kan kiezen.[1433] In de eerste plaats hangt de theoretische keuzevrijheid dus samen met het aanbod sociale huurwoningen dat vrijkomt. In bepaalde landen is dit redelijk ruim, maar in andere landen eerder beperkt. Daarnaast wordt de keuzevrijheid soms nog beperkt door het reglementair kader, bv. bepaalde woningen zijn uitgesloten voor bepaalde kandidaat-huurders, op basis van grootte van de woning of op basis van inkomen. Passendheidscriteria beïnvloeden logischerwijze de keuzevrijheid van kandidaat-huurders.

De theoretische keuzevrijheid wordt verder geconcretiseerd door de persoonlijke situatie van de kandidaat-huurder, hetgeen invulling geeft aan de effectieve keuzevrijheid. Die wordt beïnvloed door financiële hulpbronnen (op de markt staat een hoger inkomen garant voor een groter aanbod aan woningen – in de sociale huursector kan wachttijd als een financiële hulpbron gezien worden: wie veel wachttijd heeft kunnen sparen, kan in bepaalde modellen als eerste kiezen), cognitieve hulpbronnen (de persoonlijke vaardigheden van de kandidaat-huurder: vindt hij zijn weg in het aanbod, kan hij zich kandidaat stellen,…), sociale hulpbronnen (kan men een beroep doen op een sociaal netwerk wanneer men problemen ondervindt), politieke hulpbronnen (kan men vanuit zijn

[1433] G. VAN DAALEN en A. OUWEHAND, "Het is een loterij. Theoretische en effectieve keuzevrijheid bij lotingmodellen", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2005, afl. 3, 65.

specifieke situatie wegen op het beleid, via bv. huurdersverenigingen) en tot slot de huidige woonsituatie (bij koop vertegenwoordigt de actuele woning een waarde, maar ook bij sociale verhuring kan wie een gewilde woning achterlaat soms voorrang putten omdat men vanuit het beleid graag heeft dat die woning zal vrijkomen).

644. Het verlenen van keuzevrijheid sluit aan bij de maatschappelijke ontwikkelingen gedurende de afgelopen jaren, waar de woonbehoeftige zowel wordt geresponsabiliseerd als geactiveerd: hij is binnen de actieve verzorgingsstaat niet enkel een gerechtigde van een sociale woondienst, maar wordt ook een consument die zelf verantwoordelijk is voor de eigen situatie en in die hoedanigheid keuzevrijheid moet krijgen.[1434]

Zo was de vraag naar meer keuzevrijheid voor de woningzoekende in Nederland de determinerende factor om een toewijzingsmodel uit te werken waarin de nadruk wordt gelegd op de keuzevrijheid van de kandidaat-huurder (het aanbodmodel), hetgeen past in een streven naar meer marktwerking in het sociaal huurstelsel, waarbij de sociale huur wordt vormgegeven als een quasi-markt[1435, 1436], en het vergroten van de keuzevrijheid bij consumenten, ook wanneer zij openbare diensten 'consumeren'.[1437]

Een politiek van keuzevrijheid wordt ook gepromoot als instrument ter preventie van leefbaarheidsproblemen: een gewilde woning is een goede motivatie om contacten te leggen in de directe omgeving en levert sociale cohesie op.[1438]

Een gebrek aan keuzevrijheid kan er dan weer voor zorgen dat bepaalde huishoudens die voldoen aan de toelatingsvoorwaarden, zich niet kandidaat stellen. Nochtans behoren deze huishoudens wel tot de doelgroep en zijn zij bijgevolg wel gerechtigd. Een gebrek aan keuzevrijheid kan daarom de *non take up* van grondrechten bevorderen.[1439]

645. Het bepalen van de omvang van de keuzevrijheid van een woningzoekende gaat terug op de vraag of de verschillende componenten van het grondrecht op wonen een keuzerecht of een beginsel van 'vrije keuze van de woning' bevatten.

De door de zogenaamde "Initiatiefgroep Huurwetgeving" in 1979 voorgestelde definitie bevat de volgende componenten: "*het recht op een woning naar eigen keuze in een goede woonomgeving*

[1434] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.2.
[1435] H. PAWSON en K. HULSE, "Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? How faithful? How appropriate?", *International Journal of Housing Policy* 2011, 114.
[1436] Hoewel een zekere marktwerking wordt gepromoot, gaat het niet over zuivere marktwerking. De koopkracht van de kandidaat-huurders en bijgevolg hun machtspositie in de markt, hangt immers niet af van hun financiële middelen. Vandaar dat over 'quasi-markten' wordt gesproken. (H. PAWSON en D. WATKINS, "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 151)
[1437] H. PAWSON en D. WATKINS, "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 149.
[1438] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 28.
[1439] H. PAWSON en K. HULSE, "Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? How faithful? How appropriate?", *International Journal of Housing Policy* 2011, 122.

van een goede kwaliteit tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid (of een gunstig woonperspectief)". Ook de Vlaamse Wooncodecommissie in de jaren negentig van de 20ste eeuw ging uit van deze definitie.[1440] Hierin is dus duidelijk het aspect van keuzevrijheid terug te vinden.

De verschillende in deel 1 overlopen (internationale) teksten met betrekking tot het grondrecht op wonen bevatten dit element eigenlijk niet. In de Vlaamse Wooncode worden als kernelementen vermeld: de woningkwaliteit, de betaalbaarheid, de woonzekerheid en de woonomgeving, dus zonder expliciete verwijzing naar het element 'vrije keuze.[1441] Wel wordt in de Vlaamse Wooncode als één van de aspecten de 'behoorlijke woonomgeving' vermeld, terwijl in de Brusselse code heel wat elementen worden opgesomd die daar ook verband mee houden. Men zou kunnen argumenteren dat de vrije keuze een onderdeel is van de behoorlijke woonomgeving, die zowel objectief (nabijheid van voorzieningen) als subjectief (de voorkeur van een bepaald persoon voor een bepaalde omgeving) kan worden ingevuld.

Bij het element 'keuze' dient duidelijk een onderscheid te worden gemaakt tussen het recht op toegang tot de markt (van behoorlijke woningen) en het recht om een keuze te maken tussen verschillende woningen op de markt. In het eerste geval denkt men vooral aan belemmeringen daartoe.[1442] Er zijn vooral een drietal probleemgebieden op dit vlak: betaalbaarheid in geval van verhuis van de ene huurwoning naar de andere, toenemende selectie en uitsluiting van kandidaat-huurders met een zwakker sociaaleconomisch profiel en de toenemende discriminatie.[1443] Dit kan de macro-dimensie van de vrije keuze van een woning genoemd worden. Daarnaast is er de keuze binnen het patrimonium, los van de hoofdvraag of de toegang tot de – *in casu* sociale – huurmarkt verwezenlijkt wordt; dit is de micro-dimensie.

646. Een zinvolle manier om de keuzevrijheid van kandidaat-huurders bij de toewijzing van woningen af te lijnen, is het begrip woonbehoeftigheid als uitgangspunt te nemen.

Een redenering zou zoals gezegd kunnen zijn: als iemand een aangeboden woning niet ziet zitten, om welke reden dan ook, en daardoor nog langer op een woning moet wachten, wat is er dan aan van zijn/haar woonbehoeftigheid? Maar naast het temporele aspect is er tevens het financiële aspect: is de verhuis naar een sociale huurwoning betaalbaar (er zijn de verhuiskosten, maar vaak moet ook een opzeggingsvergoeding betaald worden of een opzeggingstermijn gerespecteerd worden), het gaat ook niet enkel over de omvang van de huurprijs, maar de kosten en de lasten spelen eveneens een rol. Daarnaast is de woning zoals hoger gesteld[1444] niet enkel een dak boven het hoofd, maar ook de plaats waar men tot rust kan komen en van waaruit men professionele en

[1440] B. HUBEAU, "Het recht op wonen als sociaal grondrecht: internationale bronnen en inbedding in de Belgische rechtsorde" in B. HUBEAU en R. DE LANGE (eds.), *Het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Maklu, 1995, 63.
[1441] Artikel 3 Vlaamse Wooncode. Zie ook T. VANDROMME, "Het recht op wonen: een stand van zaken" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, p. 37-40, nrs. 31-35.
[1442] Zie o.m. ook over het soms 'theoretische karakter' van de keuzevrijheid: J. SAMBON en P. JADOUL, "Le droit au logement" in G. BENOIT e.a. (eds.), *Baux à loyer,* Brussel, La Charte, 1991, 13.
[1443] G. INSLEGERS, "Volwaardig huurbeleid voor de private huurmarkt" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, die Keure, 2013, 310-311.
[1444] Zie *supra*, hoofdstuk 3, inleiding.

sociale contacten opbouwt. Anders dan bij het recht op arbeid – waar wel kan geargumenteerd worden dat men in bepaalde gevallen een job moet aanvaarden – kan dit bij een woning minder sterk verdedigd worden. Behoeftige personen zijn zeer gehecht aan hun onmiddellijke omgeving, omwille van het informeel netwerk. Zo wordt soms een sociale woning geweigerd die moderner is en in een betere buurt ligt, maar waar men dan een nieuw sociaal netwerk moet opbouwen: "habiter *représente bien plus que le simple fait de se* loger*".*[1445] Ook bij herhuisvestingen op basis van onbewoonbaarheid wordt vastgesteld dat mensen soms liever in de onbewoonbare woning willen blijven wonen dan te verhuizen naar een geschikte woning in een andere wijk.[1446] Het beweren dat het hanteren van een keuzemogelijkheid door de huurder bewijst dat deze laatste niet woonbehoeftig zou zijn, is daarom niet correct.[1447]

Toch zal de gerichtheid op de meest woonbehoeftigen een permanente zorg zijn in het raam van de invulling van het grondrecht op wonen, en de reglementering moet hieraan verder vorm geven. Dat men 'fantasistische' keuzes of het onnodig lang op de wachtlijst blijven staan door personen die hun woonwensen zeer verregaand invullen, wil vermijden, is aanvaardbaar en logisch. Het risico bestaat er dan in dat kandidaat-huurders vanuit een comfortabele positie (door in de sector of buiten de sector een woning te hebben) kunnen wachten tot de 'droomwoning' wordt aangeboden, en dit kan dan weer niet de bedoeling zijn. Dit kan immers leiden tot segregatie en de concentratie van de meest woonbehoeftigen in de slechtste woningen en woonwijken. Het begrenzen van de keuzevrijheid met dit doel is bijgevolg legitiem.

647. Als uitgangspunt lijkt het redelijk aan te nemen dat het keuzerecht zeker een onderdeel vormt van de kern van het grondrecht op wonen. Enerzijds rijst de vraag echter of er noodzakelijkerwijze sprake is van een absoluut keuzerecht om te beantwoorden aan de omschrijving van het recht op wonen. Dat is dit wellicht niet zo. Het grondrecht op wonen kan – zoals alle grondrechten – niet absoluut zijn en het keuzerecht kan bijgevolg enigszins begrensd worden. Anderzijds kan men zich ook afvragen of het wenselijk is het keuzerecht te beperken. De ruimere gebiedsomschrijvingen van de verschillende maatschappijen maken het verantwoord dat kandidaat-huurders meer selectief met de ligging van de woning omgaan. Bovendien zal er vermoedelijk een grotere woontevredenheid zijn wanneer het keuzerecht ruimer is, wat dan weer gevolgen heeft voor de leefbaarheid van woonwijken. De verwezenlijking van een keuze zou zelfs kunnen worden gezien als een element van de 'individuele' aangepastheid.

Er zijn een aantal gevallen waarin het keuzerecht wordt beïnvloed door de specifieke situatie van een bepaalde doelgroep en de aanwezigheid van specifieke woningen, bv. voor ouderen of personen met een handicap. Dan kan het keuzerecht worden benaderd vanuit twee invalshoeken. Vanuit de verhuurder zou het keuzerecht van die doelgroepen enkel betrekking kunnen hebben op die specifieke woningen, wat een beperking inhoudt. Vanuit de huurder zou het keuzerecht voor

[1445] N. BERNARD, "L'effectivité du droit constitutionnel au logement", *Rev.b.dr.const.* 2001, 162-163.
[1446] VLAAMSE WOONINSPECTIE, *Jaarverslag 2014*, Brussel, 2015, www.vlaanderen.be/publicaties, 83.
[1447] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "De beperking van het keuzerecht van kandidaat sociale huurders: beperking van het grondrecht op wonen of net toepassing van het grondrecht op wonen?" (noot onder RvS 18 februari 2013, nr. 222.544), *RW* 2013-14, 1541.

bv. een gelijkvloerse verdieping, moeten worden gerespecteerd, omdat het recht op wonen enkel voor die woningen kan worden gegarandeerd, gelet op de leeftijd of de handicap.

Een element in de discussie is tot slot ook het verband met de omvang van de voorraad sociale huurwoningen. Die is in de meeste West-Europese landen eerder beperkt. Toch zijn de toelatingsgrenzen nu eens enger en dan weer ruimer gedefinieerd op basis van het inkomen van de beoogde doelgroep.[1448] Men kan ervoor opteren om te stellen dat wanneer het aanbod beperkt is en de doelgroepafbakening sterk gericht is op woonbehoeftigheid, een ruim keuzerecht kan worden verantwoord. De strikte doelgroepafbakening garandeert dan immers de woonbehoeftigheid van de kandidaat-huurders. Zolang het bereik van de sector beperkt blijft tot de beoogde doelgroep, kan men argumenteren dat het wenselijk is het keuzerecht te eerbiedigen. M.i. gaat deze redenering ook op voor bepaalde doelgroepen of personen die ingevolge de reglementering een voorrangsrecht hebben: het hanteren van een maatschappelijk verantwoord keuzerecht moet daar ook mogelijk zijn.[1449]

648. Het begrenzen van de keuzevrijheid, hetgeen zoals hierboven gezegd in zekere mate mogelijk is, mag er nooit toe leiden dat een woonbehoeftige zijn recht op een sociale huurwoning verliest. Wie voldoet aan de woonbehoeftigheidsvoorwaarden heeft een principieel recht op een sociale huurwoning en dat recht kan hem niet afgenomen worden. Men kan immers niet gedwongen worden zijn recht uit te oefenen. Het grondrecht op wonen omvat geen plicht om zichzelf behoorlijk te huisvesten, wel een plicht voor de overheid om woonbehoeftigen te huisvesten. Het feit dat iemand op een gegeven ogenblik of voor een bepaalde periode geen gebruik maakt van zijn grondrecht op wonen impliceert niet dat hij objectief niet in omstandigheden verkeert waarin alle voorwaarden vervuld zijn om zijn legitieme aanspraken te doen gelden. Het recht op een sociale huurwoning kan wel gemoduleerd worden binnen de grenzen van het grondrecht op wonen, maar niet afgenomen worden.

Vertaald naar de keuzevrijheid van een kandidaat-huurder heeft dit tot gevolg dat een woonbehoeftige die te kieskeurig is, nooit zijn fundamenteel recht op een sociale huurwoning kan verliezen. Wel kan de overheid bepaalde gevolgen verbinden aan de beperkte keuze. De overheid kan in de regelgeving de keuzevrijheid in zekere mate beperken of een zekere sanctie verbinden aan het niet ingaan op een woningaanbod, maar enkel indien dat de toegang tot een sociale huurwoning voor een woonbehoeftige niet verhindert. Concreet zal het weigeren van een aangeboden woning kunnen leiden tot een schrapping als kandidaat-huurder, maar nooit met gevolg dat de woonbehoeftige zich niet opnieuw kan inschrijven. Hij verliest dan zijn opgebouwde wachttijd, maar niet zijn recht op een sociale huurwoning. Sancties waarbij een geschrapte kandidaat-huurder zich gedurende een bepaalde tijd niet opnieuw kan inschrijven staan daarom op gespannen voet met het grondrecht op wonen. Sancties waarbij een geschrapte kandidaat-huurder

[1448] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.

[1449] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "De beperking van het keuzerecht van kandidaat sociale huurders: beperking van het grondrecht op wonen of net toepassing van het grondrecht op wonen?" (noot onder RvS 18 februari 2013, nr. 222.544), *RW* 2013-14, 1540 e.v.

zich definitief niet opnieuw kan inschrijven, zijn fundamenteel in strijd met het grondrecht op wonen.

649. Gelet op de ruime beleidsmarge van de overheid bij het uitwerken van maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen, is het inperken van het keuzerecht van de kandidaat-huurder waarschijnlijk juridisch mogelijk zolang de toegankelijkheid van het sociaal huurstelsel niet al te zeer wordt beperkt. Vanuit beleidsmatig oogpunt kunnen er op basis van de hierboven vermelde argumenten echter een aantal kanttekeningen gemaakt worden bij een te sterke inperking van het keuzerecht en is het wenselijk het keuzerecht in voldoende mate te garanderen.[1450]

650. In het Waalse Gewest had de kandidaat-huurder aanvankelijk slechts een zeer beperkte keuzevrijheid. Het sociaal huurstelsel liet niet toe dat de kandidaat-huurder een keuze van wijk of woontypologie deed; enkel de gemeente kon gekozen worden. Weigerde een kandidaat-huurder een woning in een gemeente waarvoor hij zich had ingeschreven, werd hij geschrapt uit het inschrijvingsregister en kon hij zich pas na zes maanden opnieuw inschrijven. Het voordeel van deze regeling is dat misbruik bij toewijzing kan beperkt worden en zelfsegregatie doordat bepaalde kandidaat-huurders enkel voor bepaalde wijken kiezen, vermeden wordt. Moeten verhuizen naar de andere kant van de stad is echter verre van evident.[1451] Het betrokken huishouden dreigt daardoor zijn sociaal netwerk te verliezen, terwijl net voor kansarme huishoudens een sociaal netwerk zeer belangrijk is. Met het besluit van 19 juli 2012 werd in het Waals Sociaal Huurbesluit evenwel de mogelijkheid ingeschreven dat de kandidaat-huurder zijn kandidatuur kan beperken tot vijf deelgemeenten of wijken en bij zijn inschrijving kan aangeven of hij een woning of appartement wenst, met garage en/of tuin.[1452]

In het Brusselse Gewest wordt gewerkt met een gecentraliseerde inschrijving, maar de betrokkene kan kiezen bij welke openbare vastgoedmaatschappij hij zich kandidaat stelt en zijn kandidatuur tot bepaalde maatschappijen beperken.[1453] Zo kan hij toch het deel van het gewest kiezen waar hij wil wonen, hoewel er in principe geen keuzerecht bestaat. Een doordachte selectie van bij welke maatschappij men zich kandidaat stelt, biedt zo toch een zekere selectiemogelijkheid aan kandidaat-huurders.[1454]

Het in Nederland sinds de jaren '90 van de 20ste eeuw veelvuldig gebruikte aanbodmodel, biedt uiteraard een grote keuzevrijheid voor de woningzoekenden.[1455] Ook in het Verenigd Koninkrijk werd inmiddels sterker de nadruk gelegd op de keuzevrijheid van de kandidaat-huurder via het

[1450] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "De beperking van het keuzerecht van kandidaat sociale huurders: beperking van het grondrecht op wonen of net toepassing van het grondrecht op wonen?" (noot onder RvS 18 februari 2013, nr. 222.544), *RW* 2013-14, 1537.
[1451] W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 61.
[1452] Artikel 12, § 1, Waals Sociaal Huurbesluit.
[1453] Artikel 5, § 2*bis*, Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1454] W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 73.
[1455] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.4, c.

choice-based lettings system.[1456] Het traditionele op woonnood gebaseerde toewijzingsstelsel werd verlaten en in de plaats kwam een op voorkeur van de kandidaat-huurder gebaseerde toewijzing, waarbij men zich liet inspireren door het Nederlandse aanbodmodel. De sociale verhuurder moet daarbij de voorkeuren en de noden van de kandidaat-huurder met elkaar verzoenen.

1.2.3. Toewijzingsmodellen in verschillende landen

a) Het Brusselse en Waalse Gewest

651. De toewijzingsregels van het Brusselse Gewest en het Waalse Gewest sluiten dicht aan bij die van het Vlaamse Gewest. De gemeenschappelijke afkomst uit het vroegere nationale sociaal huurstelsel zal daar uiteraard niet vreemd aan zijn.

652. In Brussel wordt in principe gewerkt met één enkele wachtlijst op basis van de chronologie van de inschrijvingen.[1457] Van toewijzing volgens de chronologische volgorde wordt evenwel afgeweken wanneer kandidaat-huurders voorkeurrechten hebben, bij buitengewone en dringende omstandigheden, wanneer zittende huurders willen muteren en in geval van toewijzingsovereenkomsten.[1458]

Kandidaat-huurders kunnen vijf, twee of één voorkeursrecht hebben (vijf voorkeursrechten voor kandidaat-huurders die een onbewoonbaar verklaarde woning bewonen; twee voorkeursrechten voor o.m. kandidaat-huurders van wie de huurovereenkomst vroegtijdig werd opgezegd zonder dat dit hun fout is, alleenstaande ouders, huishoudens met een gehandicapte persoon,…; één voorkeursrecht voor kandidaat-huurders ouder dan 60 jaar, oorlogsinvaliden, jongeren, huishoudens van wie het recht op een huurtoelage binnen korte termijn zal vervallen). Ook op basis van wachtduur kunnen één of twee voorkeursrechten toegekend worden (één zodra men één jaar op de wachtslijst staat, twee van zodra men twee jaar of meer op de wachtlijst staat).[1459]

Voor individuele gevallen en onder buitengewone en dringende omstandigheden kan de raad van bestuur afwijken van de toewijzingsregels. Het aantal toewijzingen op deze basis is beperkt tot 40% van het totaal aantal toewijzingen.[1460]

Tot slot kan een openbare vastgoedmaatschappij ook toewijzingsovereenkomsten sluiten met de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij of een OCMW.[1461] Het gaat daarbij over gevallen waarbij de openbare vastgoedmaatschappij haar patrimonium aanzienlijk heeft vergroot, gevallen waarbij met het OCMW afspraken zijn gemaakt voor de huisvesting van OCMW-cliënten, gevallen waarin de openbare vastgoedmaatschappij gemiddeld zeer arme huurders heeft,…

[1456] V. SALA PALA, “La politique du logement social au risque du client? Attribution de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne”, *Politiques et management public* 2006, afl. 3, 81.

[1457] B. HUBEAU en T. VANDROMME, “De huur van een sociale woning” in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2015, VII.D.2-117 e.v.

[1458] Artikel 7 e.v. Brussels Sociaal Huurbesluit.

[1459] Artikel 9 Brussels Sociaal Huurbesluit.

[1460] Artikel 11 Brussels Sociaal Huurbesluit.

[1461] Artikel 12 tot en met 14*ter* Brussels Sociaal Huurbesluit.

Bij de Brusselse sociale verhuurkantoren verloopt de toewijzing eveneens op basis van chronologie van de wachtlijst en de toegekende punten voor prioriteit. SVK's kunnen ook partnerovereenkomsten sluiten met sociale diensten om aan specifieke kwetsbare doelgroepen te kunnen toewijzen.

653. Op basis van artikel 19 van het Waals Sociaal Huurbesluit worden sociale huurwoningen in principe toegewezen aan de kandidaat-huurder met de meeste voorrangspunten. Bij een gelijk aantal punten krijgt de kandidaat-huurder met de oudste inschrijvingsdatum voorrang. Er zijn voorrangspunten omwille van de actuele woonsituatie (maximaal vijf, bv. de kandidaat-huurder erkend als dakloze, het huishouden dat in een caravan woont of in een onbewoonbaar verklaarde woning), omwille van de persoonlijke situatie (eveneens maximaal vijf, bv. de kandidaat-huurder die werd erkend als gehandicapte, het huishouden waarvan de enigste werkende persoon zijn werk heeft verloren) en omwille van wachttijd (maximaal zes, één voorrangspunt per jaar op de wachtlijst).

Daarnaast worden bepaalde quota gehanteerd bij de toewijzing van woningen: 30% van de toewijzingen moet betrekking hebben op mutaties.[1462] Vervolgens (i) moet 50% van de toewijzingen gebeuren aan huishoudens in een precaire toestand, (ii) kan worden toegewezen aan gezinnen met een gemiddeld inkomen van zodra er minstens 5% sociale huurwoningen zijn in de gemeente en voor gemeenten met meer dan 75.000 inwoners van zodra er minstens 10% sociale huurwoningen zijn, voor een gelijkaardig percentage als het aantal sociale huurwoningen en (iii) moet het saldo worden toegewezen aan gezinnen met een bescheiden inkomen.[1463] In gemeenten met minder dan 5% sociale huurwoningen kan dus niet worden toegewezen aan gezinnen met een gemiddeld inkomen, terwijl deze wel tot de doelgroep behoren.

Tot slot beschikt de sociale verhuurder ook over de mogelijkheid om af te wijken van de toewijzingsregels via een gemotiveerde beslissing, enerzijds in geval van overmacht, geattesteerd door de burgemeester, en anderzijds om redenen van sociale urgentie of sociale cohesie (maximaal 10% van alle toewijzingen in een gemeente per kalenderjaar - het percentage van 10% kan verhoogd worden tot 15% en 20% indien de gemeente over respectievelijk minstens 5% of 15% sociale huurwoningen beschikt).[1464]

B) Nederland

654. Nederland kent geen centraal uitgewerkt toewijzingsmodel. Het lokale niveau stelt het toewijzingsmodel vast binnen een aantal nationaal vastgelegde toewijzingsregels. Daardoor zijn er in Nederland heel wat toewijzingsmodellen in omloop.

655. In de jaren '80 van de 20ste eeuw werden sociale huurwoningen verdeeld via het zogenaamde distributiemodel, waarbij door de medewerkers van de verhuurder beslist werd welke

[1462] Artikel 21 Waals Sociaal Huurbesluit.
[1463] Artikel 22 Waals Sociaal Huurbesluit.
[1464] Artikel 23, § 1, Waals Sociaal Huurbesluit.

woningzoekende van de wachtlijst in aanmerking kwam voor een vrijgekomen woning.[1465] Uit onvrede met dit model schafte de stad Delft in april 1990 bij wijze van proefproject het traditionele toewijzingssysteem af en verving het door een advertentiesysteem.[1466] Het advertentiemodel, Delfts model of aanbodmodel kreeg snel nationale weerklank en is inmiddels het meest verspreidde toewijzingsmodel.

Het aanbodmodel houdt in dat vrijgekomen woningen publiekelijk worden aangeboden (op internet of via (lokale) kranten), waarna alle geïnteresseerden zich kandidaat kunnen stellen. Aan elk aanbod worden bepaalde criteria verbonden (bv. op het vlak van gezinsgrootte). Woningzoekenden die zich kandidaat hebben gesteld worden vervolgens gerangschikt op basis van deze criteria. Daarnaast gelden ook meer generieke volgordecriteria, waarbij meestal woonduur of inschrijfduur wordt gehanteerd. De woning wordt toegewezen aan diegene die het hoogste wordt gerangschikt. Achteraf worden de resultaten van de toewijzing publiek gemaakt.[1467]

In een aanbodmodel wordt meer de nadruk gelegd op het gedrag van de woningzoekende. Hij kan veel actiever op zoek gaan naar een woning dan wanneer hij moet wachten op een aanbod van de verhuurder. In principe zouden er ook minder weigeringen moeten zijn, aangezien men zich enkel kandidaat stelt voor woningen waarin men geïnteresseerd is. Gewijzigde voorkeuren kunnen ook onmiddellijk in rekening gebracht worden door te reageren op andere woningen. Ik kom hier nog uitgebreider op terug bij de bespreking van het aanbodmodel.[1468]

De gebruikte volgordecriteria zijn zoals gezegd meestal woonduur (voor zittende kandidaat-huurders) of inschrijfduur (voor nieuwe kandidaat-huurders). Het criterium woonduur wordt gebruikt om de woondynamiek aan te zwengelen. Zittende huurders met een lange woonduur krijgen dan voorrang indien zij willen verhuizen. Omdat de opgebouwde woonduur bij het aanvaarden van een woning verloren gaat, twijfelen woningzoekenden echter lang voor ze hun woonduur verzilveren, waardoor dit criterium in de praktijk uiteindelijk toch niet zo efficiënt blijkt te zijn als aanvankelijk gedacht.[1469] Het criterium inschrijfduur is zoals gezegd problematisch wanneer het wordt gehanteerd in een toewijzingsstelsel waarbij niet op voorhand wordt afgetoetst of men bij inschrijving aan de toelatingsvoorwaarden voldoet, aangezien men op die manier als niet-woonbehoeftige toch al wachttijd kan opbouwen.

[1465] S. KROMHOUT en S. ZEELENBERG, "Bij loting hebben meer woningzoekenden kans op een woning", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2009, afl. 6, 18.

[1466] J. KULLBERG, "From waiting lists to adverts: the allocation of social rental dwellings in the Netherlands", *Housing Studies* 1997, 396.

[1467] M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, "Housing allocation and freedom of movement: a European comparison", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2006, 444.

[1468] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.4, c.

[1469] J. BOER, "Schipperen tussen keuzevrijheid en sturing. Corporaties en gemeenten experimenteren met alternatieve woonruimteverdeling", *Tijdschrift voor Amsterdams Woonbeleid* maart 2004, www.nul20.nl/issue13/3vd_1.

656. Naast het aanbodmodel hanteren bepaalde woningcorporaties ook andere toewijzingsmodellen en werd in de loop der tijd geëxperimenteerd met nieuwe modellen en combinaties van bestaande modellen.[1470]

657. De toewijzing van sociale huurwoningen verloopt daarnaast onder de noemer 'passend toewijzen', een verplichting die vanuit de centrale overheid werd opgelegd.[1471] Om het beslag op de overheidsuitgaven via de huurtoeslag te beperken, moeten woningcorporaties passend toewijzen. Dit houdt in dat woningen worden toegewezen volgens inkomen en dat tenminste 95% van de huishoudens met recht op huurtoeslag een woning moet toegewezen worden met een huurprijs tot de aftoppingsgrens. Dit om zowel de betaalbaarheid van de huurprijs voor de huurder als de betaalbaarheid van de huurtoeslag voor de overheid te garanderen.[1472]

Woningcorporaties zijn vrij om de wijze te kiezen waarop zij zullen voldoen aan de regels inzake passend toewijzen. Zo kunnen zij er voor opteren om voor woningen met een huurprijs onder de aftoppingsgrens enkel huurtoeslaggerechtigden te laten kandideren of er kan voorrang verleend worden voor die woningen aan huurtoeslaggerechtigden. Een alternatief bestaat erin dat een verschillende huurprijs wordt bepaald afhankelijk van de uiteindelijke bewoner: iedereen kan reageren op woningen en bij toewijzing wordt de huurprijs aangepast.[1473]

Het risico van inkomensgerelateerd toewijzen is dat huishoudens met lagere inkomens in mindere woningen of buurten terecht komen.[1474] De huurprijs wordt immers bepaald op basis van de kwaliteit van de woning via het Woningwaarderingsstelsel. Slechtere woningen hebben een lagere maximale huurprijs en komen dus onder de aftoppingsgrens uit, waardoor ze verhuurd kunnen worden aan huishoudens met een lager inkomen. Bovendien werd ook vastgesteld dat energiezuinige woningen hogere punten behalen in het Woningwaarderingsstelsel, waardoor deze woningen minder toegankelijk zijn voor de huishoudens met een lager inkomen, ook wanneer de totale woonlasten naar beneden gaan.[1475] Tot slot wordt ook de vraag gesteld of er wel voldoende woningen zijn met een huurprijs onder de aftoppingsgrens. Woningcorporaties hebben in de periode voor de (her)invoering van de toewijzing volgens inkomen volop woningen gebouwd die een hoog puntenaantal scoren in het Woningwaarderingsstelsel zodat ze een hoge huurprijs konden vragen. Mogelijks zullen woningcorporaties de huurprijs dus heel wat lager moeten leggen dan op basis van het Woningwaarderingsstelsel toegelaten zou zijn.[1476] Dit zou voor de

[1470] Zie G. VAN DAALEN en M VAN DER LAND, "Next steps in choice-based letting in the Dutch social housing sector", *European Journal of Housing Policy* 2008, 321 e.v. en de overzichtstabel op p. 326.
[1471] Artikel 46 Woningwet 2015 en artikel 54 Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting.
[1472] Zie uitgebreider *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.1, b.
[1473] H.A. NUIJ en D. DE VRIES, "Passend toewijzen", *Huurrecht in praktijk* 2017, afl. 2, 22.
[1474] S. KROMHOUT, "Terug van weggeweest: passend toewijzen", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2015, 32, A. OUWEHAND, " 'Gemengde wijken': verlopen ideaal?" in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 111, S. MUSTERD, "Het liberale woningmarktbeleid is te ver doorgevoerd", *Aedes-Magazine* 2016, afl. 11, 19 en J. HOEKSTRA, "Reregulation and residualization in Dutch social housing: a critical evaluation of new policies", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 36-37.
[1475] PLATFORM 31, *Handreiking passend toewijzen*, Den Haag, Platform 31 en Rigo Research en Advies, 2015, 29.
[1476] PLATFORM 31, *Handreiking passend toewijzen*, Den Haag, Platform 31 en Rigo Research en Advies, 2015, 29.

woningcorporaties jaarlijks een verlies van 125 miljoen euro per jaar betekenen.[1477] Door de vermindering aan inkomsten zou ook de ruimte om investeringen en onderhoud te doen beperkt worden.

c) Frankrijk

658. De toewijzing van sociale huurwoningen in Frankrijk is voorwerp van continue verandering omwille van de aanzienlijke kritiek die er vanuit verschillende kanten op gegeven wordt.

- Het toewijzingsstelsel

659. Aanvankelijk legde het decreet van 27 maart 1954 een puntensysteem op aan de sociale verhuurders, op basis van de woonbehoeften.[1478] Dit gecentraliseerde regime werd in de jaren '70-'80 van de 20ste eeuw afgeschaft en vervangen, waarbij het toewijzingsbeleid grotendeels werd gedecentraliseerd.

660. In het huidige toewijzingsstelsel beslist een toewijzingscommissie (*commission d'attribution*) op basis van drie voorgedragen kandidaten aan wie een vrijgekomen woning wordt toegewezen. De toewijzingsscommissie komt minstens maandelijks samen en moet in haar beslissingen rekening houden met de doelstellingen van het toewijzingsbeleid.[1479]

De eerste doelstelling van het toewijzingsbeleid is het bijdragen aan de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor huishoudens met een bescheiden inkomen en kansarme huishoudens. Verschillende wetten benoemen de prioritaire doelgroep, zoals de *Loi Besson* ("*personne ou famille éprouvant des difficultés particulières*"), de wet van 29 juli 1998 tegen sociale uitsluiting ("*priorité aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés*") en ook de *Loi Dalo* omschrijft categorieën van woningzoekenden aan wie prioritair een woning moet worden toegewezen.

De tweede doelstelling van het toewijzingsbeleid is het verwezenlijken van een sociale mix als een noodzakelijke voorwaarde voor de leefbaarheid van steden en (sociale) woonwijken.[1480] Wat daarmee precies bedoeld wordt of welke sociale mix moet worden nagestreefd werd door de wetgever nooit ingevuld, niet juridisch en evenmin beleidsmatig.[1481] Doordat de wetgever zich beperkt tot floue omschrijvingen, wordt een grote vrijheid gelaten aan de actoren die de wet moeten toepassen.

[1477] H.A. NUIJ en D. DE VRIES, "Passend toewijzen", *Huurrecht in praktijk* 2017, afl. 2, 22.

[1478] V. SALA PALA, "La politique du logement social au risque du client? Attribution de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne", *Politiques et management public* 2006, afl. 3, 80.

[1479] Artikel L 441 CCH en artikelen R 441-1 en 441-3 CCH. Zie ook L. BONNAL, R. BOUMAHDI en P. FAVARD, "Inégalités d'accès au logement social: peut-on parler de discrimination?", *Economie et statistique*, 2013, 17.

[1480] M. BOURGEOIS, "Choisir les locataires du parc social? Une approche ethnographique de la gestion des HLM", *Sociologie du travail* 2012, 62.

[1481] L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Fiche thématique – attribution*, http://ressourceshlm.union-habitat.org/ush/CommunicationPublicationsRevues/Attributions, 2.

De wetgever bevestigt in artikel L 441 CCH tegelijkertijd en zonder de onderlinge verhouding te bepalen de noodzaak om prioritair de meest woonbehoeftigen te huisvesten én concentraties van homogene bevolkingsgroepen te vermijden, zodat geen getto's worden gecreëerd.

De tweede en met de eerste tegenstrijdige doelstelling werd voor de eerste maal ingeschreven in de *Code de la construction et de l'habitation* door de wet van 29 juli 1998 tegen sociale uitsluiting.[1482] De wet wil in het kader van de strijd tegen sociale uitsluiting de toegang tot de rechten van kansarmen versterken op vlak van tewerkstelling, huisvesting, gezondheid, justitie, onderwijs, cultuur,… De sociale mix wordt daarbij ingeschreven als doelstelling van de sociale huisvesting in het algemeen en de toewijzing van sociale huurwoningen in het bijzonder, naast de doelstelling van het verwezenlijken van het grondrecht op wonen.

661. Artikel L 441-1 CCH legt ook een aantal algemene voorrangsregels vast ten gunste van zij die slecht gehuisvest zijn en zij die kansarm zijn, m.n.:

- Personen met een handicap of huishoudens waarbij één persoon gehandicapt is.
- Personen in slechte huisvestingsomstandigheden.
- Personen die tijdelijk gehuisvest zijn in een transitwoning.
- Personen die tijdelijk gehuisvest zijn en terug een job opnemen na een periode van langdurige werkloosheid.
- Personen die slachtoffer zijn van partnergeweld.
- Personen die deel uitmaken van een traject om de prostitutie te verlaten.
- Personen die slachtoffer zijn van mensenhandel of proxenetisme.[1483]

Personen met een handicap ondervonden lang zeer grote moeilijkheden bij de toegang tot het sociaal huurstelsel. Verschillende klachten bereikten de *Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité (HALDE)* omwille van een vermeende discriminatie op basis van handicap. HALDE onderzocht deze klachten en stelde vast dat de Franse regelgeving wel voorzag in een voorrang voor personen met handicap, maar deze niet geconcretiseerd was in de toewijzingsregels, waardoor personen met een handicap in concurrentie kwamen met andere woningzoekenden met een zeer urgente woonnood. Ook het gebrek aan woningen die aangepast waren aan de behoeften van personen met een handicap droeg bij tot de moeilijke toegang tot het sociaal huurstelsel.[1484]

Daarnaast gelden specifieke regels bij PLUS-woningen: minstens 30% van de woningen moet worden toegewezen aan personen waarvan het inkomen maximaal 60% van de inkomensgrens

[1482] Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, artikel 56.
[1483] CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 6.
[1484] Zie o.m. HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2006-150 du 19 juni 2006*, www.defenseurdesdroits.fr, HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2006-151 du 19 juni 2006*, www.defenseurdesdroits.fr en HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2007-24 du 5 mars 2007*, www.defenseurdesdroits.fr.

bedraagt. Tegelijk is het mogelijk om tot 10% van de toewijzingen te doen aan personen waarvan het inkomen tot 20% hoger is dan de inkomensgrenzen.[1485]

Deze toewijzingsregels werden bijgeschaafd door de *Loi Égalité et Citoyennité*, waarbij getracht werd de toewijzing van sociale huurwoningen aan de armste kandidaat-huurders en aan prioritaire woningzoekenden te versterken. Ik kom hier verder op terug.

662. In het kader van de *Loi Dalo* kunnen zes categorieën van woningzoekenden aan een departementale commissie (*commission de médiation*) vragen dat hun prioritaire huisvestingsnood wordt vastgesteld. Het gaat daarbij over:

- Huishoudens die verstoken zijn van huisvesting, d.w.z. zonder vaste verblijfplaats of gehuisvest door anderen.
- Huishoudens die bedreigd worden met uithuiszetting zonder herhuisvestingsmogelijkheden.
- Huishoudens die ondergebracht werden in een opvangstructuur of in een tijdelijke woning in afwachting van een definitieve woonst.
- Huishoudens die gehuisvest zijn in een onbewoonbare woning.
- Huishoudens die gehuisvest zijn in een overbewoonde woning, op voorwaarde minstens een minderjarig kind of een gehandicapte ten laste te hebben.
- Kandidaat-sociale-huurders die niet voldoen aan vorige categorieën, maar al abnormaal lang op de wachtlijst staan. De wachttijd begint te lopen zodra de kandidaat-huurder zijn inschrijvingsnummer ontvangt en de vereiste wachttijd verschilt naar gelang de locatie: bv. 12 maanden in het departement Sarthe (landelijk), 30 maanden in het departement Ille-et-Vilaine (departement van Rennes) en van 6 tot 10 jaar in Parijs (afhankelijk van de grootte van de woning).[1486]

Op basis van de aanvragen, stelt de commissie een lijst van prioritaire begunstigden vast voor dewelke de vertegenwoordiger van de Staat (de prefect) een verhurende instantie zal aanduiden die passende huisvesting moet aanbieden. Daarbij kan de commissie sociale begeleiding opleggen of oordelen dat opvang in een opvangstructuur meer gepast is dan de toewijzing van een sociale woning. De prefect is hier eveneens voor verantwoordelijk. De prefect moet binnen de 3 of 6 maanden (naargelang het departement) passende huisvesting voorstellen en kan daarbij het prefectorale contingent van woningen aanspreken.

Indien de aanvrager geen voorstel ontvangt binnen de wettelijke termijn, kan hij een beroep indienen voor een administratieve rechtbank. Dit beroep wordt gericht tegen de Franse staat, die het grondrecht op wonen waarborgt. De rechter kan huisvesting of herhuisvesting opleggen en kan dit koppelen aan een dwangsom.

[1485] Artikel R 331-12 CCH.

[1486] CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 7 en HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Accès au logement social: garantir l'égalité. Analyse et recueil des bonnes pratiques*, 2011, www.halde.fr, 10.

663. Bij de toewijzing van sociale huurwoningen spelen ook de zgn. reservatairen een rol. In ruil voor de (financiële) steun die bepaalde actoren hebben geboden bij de bouw van sociale huurwoningen, krijgen zij reservatierechten op bepaalde woningen. Ofwel zijn bepaalde woningen aan een bepaalde reservatair toegewezen, waarbij deze instantie bij het vrijkomen van een dergelijke woning eigen kandidaten voordragen bij de toewijzingscommissie. Ofwel wordt gewerkt met percentages van toewijzingen. De Franse Staat (vertegenwoordigd door de prefect) heeft van rechtswege een contingent van 30% bij elke sociale verhuurder. De andere reservatairen zijn de gemeente, de *Action Logement* en andere bij huisvesting betrokken instanties. De gemeenten hebben een contingent van maximaal 20% en de *Action Logement* van maximaal 40%.[1487]

664. LÉVY-VROELANT ziet in de praktijk drie toewijzingswegen[1488]: (i) de 'normale' weg verloopt via één van de reservatairen. Een woningzoekende kan zich bv. via de gemeente kandidaat stellen die dan van haar reservatierecht gebruik kan maken om de betrokkene voor te dragen voor een sociale huurwoning. (ii) Voor wie geen woning toegewezen krijgt via de normale weg, voorziet de *loi Besson* in actieplannen voor huisvesting van kansarme huishoudens (*Plan départementaux d'actions pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD)*.[1489] (iii) Tot slot biedt de toepassing van de *Loi Dalo* een toegangsweg tot een sociale huurwoning, hoewel dit strikt genomen niet kan beschouwd worden als een afzonderlijke toegangsweg, maar past binnen het contingent van de prefect als reservatair.

- KRITIEK OP HET STELSEL

665. Zoals gezegd wordt het Franse toewijzingsstelsel vanuit verschillende kanten sterk bekritiseerd. De toewijzing van sociale huurwoningen wordt als zeer flou en ondoorzichtig beschouwd en er is sprake van directe discriminatie van kandidaat-huurders met een zwak socio-economisch profiel of een migratieachtergrond.

666. Het reservatiesysteem maakt de toewijzingen heel complex en ondoorzichtig en het groot aantal betrokken actoren en de gebrekkige afstemming tussen deze actoren zorgt voor een onoverzichtelijk en niet-transparant toewijzingsbeleid. Ook de grote vrijheid die artikel L 441 e.v. CCH laat aan de betrokken actoren, zorgt voor onzekerheid en zelfs discriminatie. HALDE duidt in een rapport van 2011 drie redenen aan die zorgen voor een gebrek aan transparantie en de daarmee samenhangende mogelijkheid tot discriminatie: (i) het groot aantal betrokken actoren, (ii) de opeenvolgende stappen die een beslissing tot toewijzing vooraf gaan en (iii) de grote diversiteit aan invulling op het terrein.[1490]

667. De toewijzingscommissie speelt in de meerderheid van de gevallen slechts een formele rol. Hoewel zij de officiële beslissing tot toewijzing van een woning neemt, worden al veel beslissingen

[1487] Artikel R 441-5, vierde lid, CCH.
[1488] C. LÉVY-VROELANT, "The right to housing in France: still a long way to go from intention to implementation", *Journal of Law an Social Policy* 2015, 96.
[1489] Zie ook Décret n° 2007-1688 du 29 novembre 2007 relatif aux plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées, *JO* 1 decembre 2007.
[1490] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Accès au logement social: garantir l'égalité. Analyse et recueil des bonnes pratiques*, 2011, www.halde.fr, 13-16.

vooraf gemaakt: bij de ontvangst van de kandidaat-huurders, bij de behandeling van hun kandidatendossier, door de medewerkers die de dossiers voorbereiden om ze voor de toewijzingscommissie te brengen,… Daarbij komt nog de gebrekkige omschrijving van de verschillende gronden voor voorrang en de invulling die de medewerkers moeten geven aan het vage begrip van sociale mix.[1491] Ook hebben de reservatairen een grote invloed: vaak heeft de toewijzingscommissie enkel te oordelen over de voorstellen van de reservatairen, aangezien het grootste deel van het patrimonium van de sociale verhuurder gereserveerd is.[1492]

668. Bovendien bevoordeelt het Franse toewijzingsstelsel 'insiders', zijnde zittende huurders en werkenden, ten nadele van de kansarmen of etnische minderheden. Dit heeft in Frankrijk voor een deel de residualisering van de sociale huursector vertraagd, maar heeft ook de meest woonbehoeftigen gedeeltelijk uitgesloten.[1493]

669. Er wordt ook kritiek geuit op de vage omschrijving van de doelstelling sociale mix. De grote beoordelingsvrijheid voor de sociale verhuurders bij de toewijzingen wordt nog verder verruimd door de doelstelling een sociale mix te verwezenlijken[1494], waarbij dat begrip zoals gezegd nergens wordt geconcretiseerd. Op deze basis kunnen sociale verhuurders kandidaten weigeren die worden aangedragen door andere huisvestingsactoren en zelfs kandidaten die worden voorgesteld door de prefect in het kader van de *Loi Dalo* en die dus op basis van een beoordeling van de departementale commissie prioritair moeten worden gehuisvest.[1495] In een juridisch kader waarin de *Loi Dalo* voor de Franse Staat een resultaatsverbintenis bevat, is zoiets erg problematisch.

Ondanks de vaagheid van het begrip sociale mix, moeten sociale verhuurders wel toewijzen met het oog op het bekomen van een sociale mix. Omdat het concept nergens is gedefinieerd of omschreven bestaat er onduidelijkheid over wat kan en niet. Om een sociale mix te bereiken moeten sociale verhuurders net kandidaten weigeren die het leeuwendeel van hun aanvragen vormen en voor wie een sociale huurwoning in een 'slechte' wijk al een grote verbetering zou zijn ten opzichte van de onbewoonbare of overbewoonde woning die ze tot dan bewonen, terwijl de kandidaten die er zouden moeten komen wonen om de sociale mix te kunnen verwezenlijken, er niet willen komen wonen. De sociale mix wordt gebruikt om bepaalde mensen uit te sluiten uit slechte wijken, maar wordt niet gebruikt om hen toegang te geven tot goede wijken, waar zij net die sociale mix zouden kunnen realiseren. Zittende huurders uit slechte wijken maken eveneens

---

[1491] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Accès au logement social: garantir l'égalité. Analyse et recueil des bonnes pratiques*, 2011, www.halde.fr, 14.

[1492] L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Fiche thématique – attribution*, http://ressourceshlm.union-habitat.org/ush/CommunicationPublicationsRevues/Attributions, 2.

[1493] M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 14.

[1494] CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 10.

[1495] CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 9.

weinig kans om toegelaten te worden tot betere wijken en maken bijgevolg weinig kans tot residentiële mobiliteit, wat eveneens een aspect van sociale mix is.[1496]

670. De vage omschrijving van het begrip sociale mix maakt het mogelijk om dat in te vullen zoals men dat wil – volgens etnische achtergrond, inkomen, gezinssamenstelling (geen alleenstaande moeders met kinderen, geen grote gezinnen,…) – en dat is ook exact de functie die veel actoren aan de vage omschrijving toekennen. Het stelt hen in de mogelijkheid om bepaalde kandidaat-huurders volgens eigen criteria weg te selecteren. Die groepen verschillen naargelang de bepaalde actor, maar komen grotendeels overeen met inwoners uit de voormalige Franse kolonies en de Franse overzeese gebieden, en ook met diegenen die men vereenzelvigt met problematische en onruststokende huurderscategorieën. Deze laatste categorie is niet strikt of duidelijk afgelijnd, maar wordt telkens in concreto afgebakend volgens een aantal kenmerken: de naam, het fysieke uiterlijk, het aantal kinderen, andere gedragskenmerken,…[1497] De vereiste bij de toewijzing een sociale mix te creëren verschaft zo een wettelijke basis voor bepaalde onrechtvaardige en zelfs discriminerende praktijken die reeds eerder bestonden.

671. De vraag is dan ook hoe de doelstelling bij de toewijzing van sociale huurwoningen een sociale mix te creëren zich verhoudt tot het discriminatieverbod. Hoe kan een sociale verhuurder eigenlijk een sociale mix nastreven zonder strafbare discriminatie te plegen? Als men een sociale mix op basis van etnische achtergrond wil verwezenlijken of op basis van inkomen, gaat men telkens in tegen een beschermd criterium volgens de discriminatiewetgeving (artikel 225-1 van het Franse Strafwetboek). Eigenlijk is de Franse wetgever zelf verantwoordelijk voor de discriminerende praktijken door het verwezenlijken van een sociale mix in te schrijven in de *Code de la construction et de l'habitation* als een criterium bij de toewijzing.

In de rechtspraak is ook een geval bekend waarin een sociale verhuurder werd veroordeeld wegens discriminatie omdat enerzijds lijsten werden bijgehouden van kandidaat-sociale-huurders met hun etnische origine en anderzijds het verstrekken van een dienst afhankelijk werd gemaakt van het effectief of verondersteld behoren tot een bepaald ras (er werden drempels bepaald per wooncomplex waarboven niet meer toegewezen zou worden aan kandidaat-huurders van vreemde origine). Het nastreven van een sociale mix werd niet als een rechtvaardiging gezien.[1498] Wat betreft de strafmaat werd de geldboete voorwaardelijk opgelegd, omdat de feiten voortvloeiden uit de betrachting van de sociale verhuurder om de regelgeving na te leven die onduidelijk is voor wat betreft de concrete uitvoering.[1499]

De *Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)* stelt in een beslissing van 16 maart 2009, met verwijzing naar het zonet genoemde strafrechtelijk vonnis, dat de sociale

[1496] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 36.
[1497] S. TISSOT, "Une 'discrimination informelle'? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM", *Actes de la recherche en sciences sociales* 2005, 65.
[1498] Tribunal de Grande Instance de Saint-Etienne, 3 februari 2009, www.legifrance.gouv.fr.
[1499] Zie ook CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 10.

verhuurders bij het toewijzen van woningen en bij het toepassen van het criterium daarbij een sociale mix te verwezenlijken geen gebruik mogen maken van een door de discriminatiewetgeving beschermd criterium.[1500] Er wordt daarbij echter niet verduidelijkt hoe zij dat moeten doen.

Er is dus dringend nood aan verduidelijking van wat onder sociale mix wordt verstaan en hoe die moet verwezenlijkt worden en dit dient bij voorkeur ingeschreven te worden in artikel L 441 CCH.

672. De vermelde kritieken blijken ook uit terreinstudies. Aan de medewerkers van de sociale verhuurders worden drie doelen opgelegd: "*zéro impayé, zéro vacant, zéro trouble de voisinage*". Hierdoor gaan de medewerkers kandidaat-huurders zoeken waarmee ze deze doelen het beste kunnen bereiken.[1501] Daarbij spelen vermeende kenmerken van kandidaat-huurders mee, hetgeen leidt tot een ongelijke toegang tot de sociale huurwoningen en zelfs tot discriminatie op basis van afkomst. Er ontstaan impliciete werkwijzen, gebaseerd op vooroordelen, stereotypen, eerdere ervaringen,... SALA PALA omschrijft hoe de ruime appreciatiemarge door sociale verhuurders wordt ingevuld: er wordt een onderscheid gemaakt tussen 'goede' en 'slechte' kandidaat-huurders, tussen 'evenwichtige' en 'onevenwichtige' wijken en wooncomplexen en dit op basis van veronderstellingen, waarbij 'goed' beoordeelde kandidaat-huurders de goede woningen in goede wijken krijgen toegewezen en 'slecht' geëvalueerde kandidaat-huurders geen woning toegewezen krijgen of een woning van slechte kwaliteit in een slechte wijk. De wettelijke opdracht om woonbehoeftigen een woning toe te wijzen wordt in dat laatste geval gecombineerd met de opdracht vanuit het management van de sociale verhuurder om leegstand te vermijden en geen overlast te veroorzaken door minder aantrekkelijke woningen op te vullen met 'slecht' geëvalueerde kandidaat-huurders. De doelstelling van sociale mix wordt bovendien gebruikt om voorrang te geven aan middeninkomens in iets mindere wijken, maar nooit in de andere richting om de meest woonbehoeftigen een woning toe te wijzen in de beste woonwijken. Voor slechte wijken wordt enerzijds de doelstelling van sociale mix gebruikt om bepaalde etnische groepen geen woningen meer toe te wijzen in die wijken, maar wordt anderzijds de doelstelling van goed beheer van het patrimonium gebruikt om net wel bepaalde etnische risicogroepen te concentreren in dezelfde wijk zodat zij niet over het volledige patrimonium verspreid geraken en problemen tussen verschillende etnische groepen worden voorkomen.[1502]

Deze praktijken worden bevestigd in een onderzoek naar concrete wachttijden van kandidaat-huurders, waaruit blijkt dat de wachttijd van een Europees huishouden als kandidaat-huurder (33 maanden) gemiddeld korter is dan de wachttijd van een niet-Europees huishouden (gemiddeld 55 maanden), dus een verschil van bijna twee jaar.[1503] Daarbij komt nog dat de wachttijd in de oude

[1500] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2009-133 du 16 mars 2009*, www.defenseurdesdroits.fr, 3.
[1501] M. BOURGEOIS, "Choisir les locataires du parc social? Une approche ethnographique de la gestion des HLM", *Sociologie du travail* 2012, 65.
[1502] V. SALA PALA, "La politique du logement social au risque du client? Attribution de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne", *Politiques et management public* 2006, afl. 3, 87-88.
[1503] L. BONNAL, R. BOUMAHDI en P. FAVARD, "Inégalités d'accès au logement social: peut-on parler de discrimination?", *Economie et statistique*, 2013, 15-33.

industriële gebieden (waar meer sociale huurwoningen staan dan er momenteel nog arbeiders zijn en er daardoor dus een zeer korte wachttijd geldt), waar veel niet-Europese huishoudens wonen veel korter is en de gemiddelde wachttijd voor niet-Europese huishoudens dus naar beneden trekt. Voor dit verschil in gemiddelde wachttijd worden enerzijds objectieve redenen opgegeven en anderzijds redenen die discriminatie van niet-Europese huishoudens inhouden.

- De socio-economische situatie van de kandidaat-huurder: algemeen geldt dat een hoger opleidingsniveau van de referentiepersoon van het gezin of een hoger inkomen van het kandidaat-huishouden[1504] zorgen voor een kortere wachttijd. Niet-Europese huishoudens hebben gemiddeld een lager opleidingsniveau en een lager inkomen dan Europese huishoudens. De kortere wachttijd voor kandidaat-huurders met hoger opleidingsniveau of hoger inkomen komt voort uit de betrachtingen van sociale verhuurders om zo weinig mogelijk financiële risico's te nemen (onbetaalde huurgelden) en leefbaarheidsproblemen te vermijden. Dit leidt tot selectiepraktijken waarbij kandidaat-huishoudens met voldoende hoog inkomen en een stabiele professionele situatie bevoordeeld worden, welke kenmerken vaker bij Europese dan bij niet-Europese huishoudens voorkomen. Dat sociale verhuurders een sociale mix moeten nastreven, verantwoordt deze praktijken. Toch is er wel degelijk sprake van discriminatie wanneer kandidaat-huurders op basis van vermeende kenmerken van een groep waartoe zij behoren anders (minder gunstig) worden behandeld.
  Bijkomend wordt gewezen op het feit dat Europese huishoudens mogelijks een sterker sociaal netwerk hebben of over betere informatie beschikken om zich kandidaat te stellen als sociale huurder. Ook dit is mogelijks een indirecte vorm van discriminatie.
- De samenstelling van het huishouden: algemeen geldt dat alleenstaande ouders en grote gezinnen een langere wachttijd hebben. Grote gezinnen komen relatief vaak voor bij niet-Europese huishoudens. De langere wachttijd komt wat betreft de alleenstaande ouders opnieuw door het streven van sociale verhuurders naar stabiliteit en het vermijden van leefbaarheidsproblemen en wat betreft de grote gezinnen door een beperkt aanbod aan grote woningen en de beperkte mobiliteit van grote gezinnen waardoor deze woningen ook weinig vrij komen.

673. TISSOT beschrijft dan weer de toewijzingspraktijk in Montreuil, een gemeente net ten oosten van Parijs, waaruit zij afleidt dat impliciet wordt gewerkt met een schaal van niet-wenselijkheid ("*une échelle de non-désirabilité*"), op basis van de afkomst en de huidskleur van kandidaat-huurders: deze schaal gaat van Europeanen die niet als problematisch worden beschouwd over Noord-Afrikanen bij wie men voorzichtig is tot bij zwarte Afrikanen voor wie men onmiddellijk achterdocht koestert. Daar staat dan een categorie van erg gewenste kandidaat-huurders tegenover (afgelijnd op basis van inkomen en afkomst), die nuttig zijn om de gewenste sociale mix

[1504] Dat een hoger inkomen van het kandidaat-huishouden zorgt voor een kortere wachttijd geldt niet voor inkomens boven de € 30.000, aangezien deze als niet-prioritair worden beschouwd.

te verwezenlijken en waarvan gehoopt wordt dat zij een positieve invloed zullen hebben op de anderen.[1505]

Het Franse toewijzingssysteem wordt door TISSOT omschrijven als "*la gestion par flux*". Het gaat over een informeel akkoord tussen de verschillende actoren, waarbij de prefect voor een aantal toe te wijzen woningen die deel uitmaken van zijn contingent, een aantal dossiers van kandidaat-huurders doorstuurt naar de sociale verhuurder. De sociale verhuurder kan dan uit die dossiers een selectie maken welke kandidaat-huurders hij wil aanvaarden, waarbij de afspraak geldt dat de sociale verhuurder niet alle meest woonbehoeftige (en dus door hem minst gewenste) kandidaten mag weigeren, zodat de prefect, die de Dalo-urgenten aan een woning moet helpen, toch een aantal urgenten kan huisvesten. De toewijzing gebeurt dus niet binnen een strikt reglementair kader, maar eerder op basis van onderhandelde akkoorden tussen de lokale actoren, gebaseerd op vertrouwen tussen die actoren en mogelijks onderhevig aan wijzigingen na verloop van tijd. Daarbij spelen de interpersoonlijke contacten tussen de vertegenwoordigers van de actoren een belangrijke rol.[1506]

674. Bovenstaande kritieken leidden ertoe dat Frankrijk werd 'veroordeeld' door het ECSR omwille van onvoldoende objectieve en transparante toewijzingsprocedures. Vooral het gebruik van de sociale mix bij de toewijzing van sociale huurwoningen wordt daarbij geviseerd, omdat dit begrip omwille van de vage omschrijving ervan toelaat dat huishoudens uit de doelgroep toch worden geweerd. Ook oordeelde het ECSR dat er onvoldoende juridische middelen beschikbaar zijn om toegang tot de sociale huisvesting ook effectief af te dwingen: de departementale commissies die de prioritaire huisvestingsnood van woningzoekenden kunnen vaststellen, werden als onvoldoende beschouwd.[1507] Tot slot vormde ook de discriminatie tegen migranten bij de toewijzing van sociale huisvesting een grond voor de veroordeling, opnieuw met verwijzing naar het omstreden begrip van sociale mix.[1508]

- OPLOSSINGEN

675. De ervaringen uit Frankrijk tonen m.i. aan dat een dergelijk essentieel aspect van het sociaal huurstelsel als de toewijzingsregels door de verantwoordelijke overheid moet worden geregeld en dat de beoordelingsvrijheid van de sociale verhuurder beperkt gehouden moet worden (hoewel er in andere landen wel een zekere vrijheid is en daar minder problemen gesignaleerd worden). De toewijzingen in Frankrijk garanderen kandidaat-huurders geen gelijke kansen op toewijzing van een sociale huurwoning, hetgeen problematisch is vanuit het grondrecht op wonen.

[1505] S. TISSOT, "Une 'discrimination informelle'? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM", *Actes de la recherche en sciences sociales* 2005, 65.

[1506] S. TISSOT, "Une 'discrimination informelle'? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM", *Actes de la recherche en sciences sociales* 2005, 63-64.

[1507] De uitspraken van het ECSR zijn weliswaar van voor de inwerkingtreding van de *Loi Dalo*, maar het is de vraag of het ECSR de Dalo-procedures wel voldoende effectief zou vinden.

[1508] ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) t/ Frankrijk, § 141-145 en § 157-161. Zie ook ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk, § 129-133.

676. Zowel kandidaat-huurders als verhuurders zijn ontevreden met het toewijzingsstelsel. Kandidaat-huurders klagen over de gebrekkige informatie die ze krijgen over de criteria van toewijzing, over het vervolg van hun dossier nadat ze zich kandidaat hebben gesteld, over het aanbod aan sociale huurwoningen,… Sociale verhuurders klagen over de onduidelijkheid van het toewijzingsstelsel dat voor rechtsonzekerheid zorgt.[1509] De problemen zijn dus gekend en via verschillende initiatieven tracht men de toewijzing van sociale huurwoningen te verbeteren.

677. Zo wijzigt de *Loi Alur* verschillende bepalingen van de *Code de la construction et de l'habitation* in een hoofdstuk met als sprekende titel "*Réformer les procédures de demande d'un logement social pour plus de transparence, d'efficacité et d'équité*".[1510]

De *Loi Alur* voorziet in de eerste plaats maatregelen om tot een beter beheer van de aanvragen voor een sociale woning te komen (eengemaakt inschrijvingsstelsel op basis van het *système national d'enregistrement de la demande (SNE)*, mogelijkheid om zich online kandidaat te stellen via www.demande-logement-social.gouv.fr/). Daartoe moet op intergemeentelijk niveau een *Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs* uitgewerkt worden, waarin men aangeeft hoe met de aanvragen voor een sociale huurwoning zal worden omgegaan en hoe men het gedeelde beheer van de aanvraagdossiers regelt (aangezien er verschillende sociale verhuurders actief zijn in één bepaalde territoriale omschrijving). Zo moet er o.m. één dienst ingericht worden die informatie verstrekt aan kandidaat-huurders en hen – indien zij dat wensen – ontvangt.[1511] Voor de toewijzing van sociale huurwoningen is ook van belang dat het plan kan opteren voor een puntensysteem voor toewijzing (*système de cotation*)[1512] of een aanbodmodel als toewijzingsstelsel (*système de location choisie*).[1513] Beide toewijzingssystemen moeten binnen de grenzen van artikel L 441-1 CCH blijven.

Daarnaast kan (en in stedelijke gebieden: moet) op intergemeentelijk niveau een *Conférence Intercommunale du Logement (CIL)* opgericht worden, waarin de vertegenwoordigers van de Franse Staat (de prefect), de gemeenten, het departement, de sociale verhuurders, de reservatairen, verenigingen van huurders of kansarmen,… zetelen[1514] en waarin de toewijzingsregels worden geconcretiseerd, rekening houdend met de verwezenlijking van het grondrecht op wonen en het verwezenlijken van een sociale mix.[1515] De bevoegdheid om een concrete sociale huurwoning toe te wijzen blijft bij de toewijzingscommissie, maar in de CIL kunnen afspraken worden gemaakt om het toewijzingsbeleid van de verschillende sociale verhuurders en reservatairen beter op elkaar af te

[1509] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Accès au logement social: garantir l'égalité. Analyse et recueil des bonnes pratiques*, 2011, www.halde.fr, 18.
[1510] Zie B. WERTENSCHLAG, "Loi Alur et logement social", *AJDI* 2014, 351.
[1511] Artikel L 441-2-8 CCH.
[1512] Een puntensysteem werd reeds ingevoerd in Rennes métropole, hetgeen zorgt voor een objectieve toewijzing. De invoering ervan vereist wel dat de reservatairen mee in dit systeem stappen en niet hun eigen kandidaten blijven aandragen (zie CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 11).
[1513] Artikel L 441-2-8, derde en vierde lid, CCH.
[1514] Zie artikel 97 van de *Loi Alur*.
[1515] Artikel L 441-1-5 CCH.

stemmen. Daarbij wordt ook uitdrukkelijk het toewijzingsbeleid op vlak van mutaties genoemd, waarmee wordt getracht een duidelijk beleid te ontwikkelen voor huishoudens die verhuizen van *foyer* naar *foyer* om hen duurzaam te kunnen huisvesten of om de doorstroming binnen het sociaal huurstelsel te bevorderen.[1516] Tot slot moet de CIL de uitvoering van het *Plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs* opvolgen. De CIL wil vermijden dat de verschillende sociale verhuurders en reservatairen elk een beleid voeren dat niet op elkaar afgestemd is of zelfs tegenstrijdig is.

678. De *Loi Alur* tracht dus enkel om alle sociale verhuurders en reservatairen op één lijn te krijgen door met elkaar te overleggen en plannen uit te schrijven. De bevoegdheden zelf van de sociale verhuurders en reservatairen blijven ongewijzigd, hetgeen samenhangt met de financiering, waaruit elke instantie rechten put. Men kan dus enkel stimuleren om met elkaar samen te werken en bv. een puntensysteem voor toewijzing te aanvaarden, maar men kan dat niet afdwingen.

Het digitaal inschrijvingsdossier is dan weer van belang omdat de kandidaat-huurder daardoor zijn aanvraag volledig zelf kan opvolgen (wat goed is voor de transparantie), maar ook het aanbod sociale huurwoningen (onderverdeeld per woningtype en sociale verhuurder) en het aantal toewijzingen in een bepaalde periode kan raadplegen. Hierdoor kan de kandidaat-huurder zijn kandidatuur aanpassen om de kansen op toewijzing van een woning te verhogen.

De *Loi Alur* wijzigt echter weinig aan de opeenvolgende stappen die een beslissing tot toewijzing vooraf gaan. Nochtans werd door HALDE duidelijk gesteld dat de instanties die de dossiers opeenvolgend behandelen elk voor zich, onvrijwillig en niet-intentioneel, bijdragen tot een ongelijke behandeling van bepaalde groepen van kandidaat-huurders. Dit leidde tot een oververtegenwoordiging van allochtonen in de *Zones Urbaines Sensibles (ZUS)*, weinig doorstromingskansen voor deze bewoners naar betere wijken en dus tot socio-ruimtelijke segregatie.[1517]

679. Via de *Loi Égalité et Citoyennité* van 27 januari 2017 wil men de toewijzingsregels verder verbeteren.[1518] De wet stelt in de eerste plaats als uitgangspunt bij de toewijzing van sociale huurwoningen dat elke kandidaat-huurder gelijke kansen moet krijgen om een sociale huurwoning toegewezen te krijgen op elke plaats waar er sociale huurwoningen zijn.[1519] Dat was voordien niet

---

[1516] Om de doorstroming binnen het sociaal huursegment te vergroten zouden huurders die een mutatie aanvragen omdat ze onderbezet of overbewoond wonen voorrang moeten krijgen. Een project in de Parijse regio ondersteunt huurders die intern willen muteren om zo de mobiliteit te verhogen: huurders die vrijwillig muteren behouden dezelfde huurprijs per m² (zodat de huurprijs daalt), er worden begeleidende maatregelen toegekend (verhuiskosten worden gedragen door de verhuurder) en voor oudere bewoners wordt in bepaalde gevallen een toelage van € 1.000 voorgesteld (zie CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 8).

[1517] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Accès au logement social: garantir l'égalité. Analyse et recueil des bonnes pratiques*, 2011, www.halde.fr, 16.

[1518] Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, *JO* 28 janvier 2017.

[1519] Zie het aangevulde artikel L 441, tweede lid, CCH: *"…en permettant l'accès à l'ensemble des secteurs d'un territoire de toutes les catégories de publics éligibles au parc social et en favorisant l'accès des ménages dont les revenus sont les plus faibles aux secteurs situés en dehors des quartiers prioritaires de la politique de la ville."*

het geval: kandidaat-huurders met de laagste inkomens kregen woningen toegewezen in de mindere wijken. De wet streeft er daarom naar toewijzingen aan de laagste inkomens te verzekeren buiten QPV-gebieden[1520]: 25% van de toewijzingen buiten QPV-gebieden moet gebeuren aan de 25% laagste inkomens. De *Conseil Constitutionnel* verklaarde deze regel in overeenstemming met de Grondwet: de maatregel wil gelijke kansen voor alle woningzoekenden en de sociale mix bevorderen, hetgeen beantwoordt aan een doel van algemeen belang. De maatregel is evenmin onevenredig met het nagestreefde doel. Doordat het aandeel verplichte toewijzingen wordt beperkt tot 25% en dit percentage bovendien in zekere mate kan aangepast worden volgens de lokale situatie, wordt geen afbreuk gedaan aan de lokale autonomie.[1521]

Vervolgens wordt de toewijzing van sociale huurwoningen aan urgenten binnen de contingenten van de reservatairen versterkt. Ook aan hen wordt, zoals eerder al aan de Franse Staat, de verplichting opgelegd om 25% van het aantal toewijzingen voor te behouden voor Dalo-begunstigden en aan kandidaat-huurders met voorrang. Het huisvesten van prioritaire huishoudens moet dan niet meer enkel via het contingent van de Franse Staat. Daarbij worden ook de categorieën van voorrang verduidelijkt en geharmoniseerd in het vernieuwde artikel L 441-1 CCH. Naast de Dalo-begunstigden zijn de kandidaat-huurders met voorrang:

- Personen met een handicap of huishoudens waarbij één persoon gehandicapt is.
- Personen die een revalidatie-appartement verlaten.
- Personen in slechte huisvestingsomstandigheden.
- Personen die tijdelijk gehuisvest zijn in transithuisvesting.
- Personen die terug een job opnemen na een periode van langdurige werkloosheid.
- Personen die in mensonwaardige omstandigheden leven.
- Personen die slachtoffer zijn van partnergeweld.
- Personen die deel uitmaken van een traject om de prostitutie te verlaten.
- Personen die slachtoffer zijn van mensenhandel of proxenetisme.
- Personen die een minderjarig kind ten laste hebben en overbewoond of in een onbehoorlijke woning gehuisvest zijn.
- Daklozen, daarbij begrepen personen die onderdak hebben bij derden.
- Personen die bedreigd worden met uithuiszetting zonder herhuisvesting.

Er wordt niet voorzien in een rangorde tussen de Dalo-begunstigden of de verschillende kandidaat-huurders met voorrang, maar bij de toewijzing van een sociale huurwoning moet er rekening gehouden worden met deze categorieën. Het *Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées* of de *Convention intercommunal d'attribution* leggen vast op welke manier met deze voorrangsregels rekening zal worden gehouden in het toewijzingsbeleid.

[1520] QPV staat voor *Quartier Prioritaire pour la politique de la Ville*. Het gaat over gebieden waarvan de bewoners een gemiddeld inkomen hebben van minder dan 60% van het mediaan inkomen. Er zijn zo'n 1.300 QPV-gebieden in Frankrijk.
[1521] Conseil Constitutionnel (FR) 26 januari 2017, 2016-745 DC, *JO* 28 januari 2017, nr. 15-21.

Tot slot worden de principes van de *Loi Alur* verder verdiept, nl. meer transparantie doorheen het volledige toewijzingsproces. Zo wordt sterker ingezet op *location choisie*: door meer informatie over het aanbod te verstrekken, kunnen kandidaat-huurders gerichter kiezen, hetgeen zou moeten leiden tot minder weigeringen.

680. Aangezien de *Loi Égalité et Citoyennité* recent werd goedgekeurd, is het nog te vroeg om te kunnen nagaan of de erin vervatte maatregelen leidden tot een betere toewijzingspolitiek.

D) DUITSLAND

681. Duitsland kent zoals gezegd een bijzonder sociaal huurstelsel, waarbij er geen afgebakende categorie van sociale verhuurders is. Elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die in ruil voor financiële voordelen wil verhuren aan een bepaald doelpubliek en tegen een maximale huurprijs, kan optreden als sociale verhuurder. Huishoudens die sociaal willen huren, kunnen bij de gemeente een *Wohnberechtigungsschein* aanvragen, dat attesteert dat zij in aanmerking komen voor een sociale huurwoning.[1522] Met het *Wohnberechtigingsschein* kunnen huishoudens zich kandidaat stellen bij publieke of private verhuurders die sociale huurwoningen aanbieden. Daarbij heeft de verhuurder de vrije keuze onder alle kandidaat-huurders die beschikken over het attest. Dit zorgt ervoor dat er kans op discriminatie is ten aanzien van wie als minder goede huurder wordt beschouwd (bv. etnische minderheden).[1523]

682. De toewijzingsregels worden meestal vastgelegd in de subsidie-overeenkomst tussen de overheid en de sociale verhuurder, waarbij de deelstaten de mogelijkheid hebben om de toewijzing van sociale woningen te reguleren.[1524]

Daarbij worden drie verschillende systemen gehanteerd[1525]:

- Algemeen systeem: in ruil voor een subsidie gaat de verhuurder de verbintenis aan om enkel te verhuren aan huishoudens met een *Wohnberechtigungsschein.*
- Selectierecht: de subsidieverstrekker mag een short-list opstellen van drie kandidaat-huurders, waaruit de verhuurder de keuze maakt.
- Toewijzingsrecht: de lokale overheid krijgt de bevoegdheid rechtstreeks een woning toe te wijzen.

Daarnaast kunnen lokale overheden woningen toewijzen indien personen in hoge woonnood verkeren. Daarom hebben de meeste lokale overheden een set aan regels bepaald met prioriteiten (in verschillende categorieën). In dit stelsel kan voorrang worden verleend aan woningzoekenden met lokale binding.

[1522] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 5 en hoofdstuk 3, 1.2.5.
[1523] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 191.
[1524] V. BUSCH-GEERTSEMA, "The changing role of the state in German housing and social policy", *European Journal of Housing Policy* 2004, 312.
[1525] M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, "Housing allocation and freedom of movement: a European comparison", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2006, 448.

683. Ook in Duitsland wordt gebruik gemaakt van passendheidscriteria: op het *Wohnberechtigingsschein* wordt de benodigde oppervlakte en het aantal kamers voor de betrokkene en zijn familie vermeld.[1526] De specifieke grootte van de woningen wordt vastgelegd door de deelstaten.[1527] Zo bepaalde de deelstaat Berlijn dat voor elk gezinslid één woonlokaal beschikbaar moet zijn, waarbij de keuken en andere bijlokalen niet mee geteld worden.[1528] De deelstaat Noordrijn-Westfalen legde de oppervlakte norm op 50m² voor een alleenstaande, 65m² of twee kamers voor een koppel en vervolgens een verhoging van 15m² of een extra kamer per bijkomend gezinslid.[1529]

E) Ierland en het Verenigd Koninkrijk

684. Ik sluit dit onderdeel met illustraties af met enkele interessante vaststellingen uit Ierland en het Verenigd Koninkrijk.

685. In Ierland treden voornamelijk lokale besturen op als sociale verhuurders. Elke lokale overheid moet toewijzingsregels vaststellen en deze regels laten goedkeuren door de nationale regering. Bij het vaststellen van de toewijzingsregels moet rekening gehouden worden met de woonbehoeften van bepaalde kwetsbare huishoudens: ouderen, gehandicapten, daklozen, bewoners van krotten, woonwagenbewoners,…[1530]

De kandidaat-huurders worden op een wachtlijst geplaatst en de toewijzing verloopt volgens een puntensysteem. Punten worden toegekend op basis van de actuele woonsituatie van de kandidaat-huurder (kwaliteit, overbezetting,…), de financiële situatie van de kandidaat-huurder en de termijn dat hij al op de wachtlijst staat. Voor lokale binding kunnen bijkomende punten worden toegekend.

686. In het Verenigd Koninkrijk ondersteunde de centrale overheid al vanaf 1919 via subsidies de *council housing*, maar moeide zij zich zeer lang niet met de toewijzingsregels.[1531] Pas in 1935 werd ingevoerd dat bij de toewijzing van *council housing* 'redelijke voorkeur' moest worden gegeven aan gezinnen die ongezonde of overbewoonde woningen bewoonden. De invulling van de vereiste van 'redelijke voorkeur' werd aan de lokale overheden overgelaten. Nochtans werden sociale huurwoningen tot het einde van de jaren '60 van de 20ste eeuw voornamelijk verhuurd op basis van 'verdienste' eerder dan op basis van woonbehoeftigheid. De 'verdienste' vloeide dan voort uit de tijd dat men op de wachtlijst had gestaan. In 1977 werden met de *Housing Act* dwingendere

[1526] Artikel 27, § 4, WoFG. Zie ook L. GHEKIÈRE, *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatiore Européen du Logement Social, 1996, 35.
[1527] Artikel 10 WoFG.
[1528] Ausführungsvorschrift zur Festlegung der Wohnungsgrößen nach § 27 Absatz 4 des Gesetzes über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) vom 3. September 2013, www.stadtentwicklung.berlin.de/service/gesetzestexte/de/download/wohnen/30222_AV_zur_FestlegungWohnungsgroesse_§27Abs4WoFG_Anlage1.pdf.
[1529] Artikel 18 Gesetz zur Förderung und Nutzung von Wohnraum für das Land Nordrhein-Westfalen vom 8. Dezember 2009 *juncto* artikel 8.2 Wohnraumnutzungsbestimmungen Nordrhein-Westfalen vom 12. Dezember 2009. Zie ook www.stadt-koeln.de/service/produkt/wohnberechtigungsschein-wbs#.
[1530] M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, "Housing allocation and freedom of movement: a European comparison", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2006, 446.
[1531] S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, "Homelessness, need and desert in the allocation of council housing", *Housing Studies* 1999, 414.

toewijzingsregels vastgesteld. Tegen de eeuwwisseling vulde 90% van de sociale verhuurders de verplichting tot toewijzen op basis van woonbehoeftigheid in via een puntensysteem, hetgeen voortkwam uit de wens om de toewijzingen te professionaliseren en de appreciatiemarge bij toewijzingen te beperken.[1532]

Aan volgende categorieën moest een 'redelijke voorkeur' worden gegeven: gezinnen met kinderen ten laste en zwangere vrouwen, personen die tijdelijke of onzekere huisvesting betrekken, personen met bijzondere behoeften voor duurzame huisvesting omwille van medische redenen, huishoudens die op basis van hun sociale en economische omstandigheden moeilijkheden ondervinden duurzame huisvesting te behouden en erkende daklozen.

De toewijzingsregels op basis van woonnood kregen in de loop der tijd evenwel kritiek: (i) het begrip 'woonnood' was onvoldoende concreet omschreven, waardoor er ruimte was voor appreciatie (en discriminatie); (ii) het was inefficiënt, hetgeen blijkt uit de lange wachtlijsten en de vele weigeringen bij toewijzing; (iii) het (punten)systeem was complex en niet transparant en zou vatbaar zijn voor misbruiken, waarbij kandidaat-huurders zich trachten te laten erkennen als dakloze om zo voorrang te krijgen en (iv) door de nadruk te leggen op woonnood zou de sociale huursector sterk geresidualiseerd zijn, waarbij de sociale huurders voornamelijk uitkeringsafhankelijk zijn en slechts een minderheid een inkomen uit arbeid heeft.[1533]

Tegen het einde van de 20ste eeuw kwam nog meer kritiek op de toewijzingsregels op basis van woonnood vanuit de roep om de kandidaat-huurder meer verantwoordelijkheid en vrijheid te geven. De kandidaat-huurder moest zelf verantwoordelijk worden voor zijn kandidatuur en moest in die context ook meer vrijheid krijgen om zijn kandidatuur in te vullen. Het gebrek aan keuze zou bovendien zorgen voor een groter verloop en dus slechtere sociale cohesie en een toewijzingsmodel waarin de overheid woningen verdeelt op basis van een reglementering werd als bureaucratisch gezien.[1534] In eerste instantie werden daarom begin jaren 2000 een aantal proefprojecten opgestart, waarbij uitgebreide financiële ondersteuning werd gegeven aan lokale overheden die een aanbodmodel wilden invoeren (*choice-based letting – CBL*). Nog vooraleer de evaluatie van deze proefprojecten was afgerond, legde de Engelse regering in 2002 het streefcijfer vast dat 25% van alle lokale overheden tegen 2005 een op keuze gebaseerd toewijzingsstelsel moest hebben om op te lopen naar 100% tegen 2010.[1535]

Via het verhogen van de keuzevrijheid hoopte de Engelse overheid het imago van de sociale huursector te verbeteren, het beschikbare patrimonium efficiënter in te zetten en bij te dragen tot

[1532] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Welfare safety net or tenure of choice? The dilemma facing social housing policy in England", *Housing Studies* 2007, 167.
[1533] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Welfare safety net or tenure of choice? The dilemma facing social housing policy in England", *Housing Studies* 2007, 168 e.v.
[1534] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Welfare safety net or tenure of choice? The dilemma facing social housing policy in England", *Housing Studies* 2007, 172-173.
[1535] T. STIRLING en R. SMITH, "A matter of choice? Policy divergence in access to social housing post-devolution", *Housing Studies* 2003, 153, T. BROWN en P. KING, "The power to choose: effective choice and housing policy", *European Journal of Housing Policy* 2005, 60 en H. PAWSON en D. WATKINS, "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 155.

meer duurzame, want evenwichtige gemeenschappen.[1536] Ook zou het verhogen van de keuzevrijheid sociale huurders versterken (*empowerment*) door hen de mogelijkheid te geven eigen beslissingen te maken waar zij leven en hen centraal te stellen in het beslissingsproces.[1537] Tegelijk bleef de klemtoon op het huisvesten van de meest woonbehoeftigen behouden, maar in de lokale invulling van de toewijzingsregels werd aandacht besteed aan leefbaarheid en in bepaalde gevallen ook aan voorrang voor kandidaat-huurders met lokale binding.

De algemene introductie van CBL wordt vorm gegeven door de wijziging van de *Housing Act 1996* door de *Homelessness Act 2002* (inwerkingtreding op 1 januari 2003), op basis waarvan de lokale overheden een toewijzingsstelsel moesten opzetten, waarin aan de kandidaat-huurders keuze werd gegeven of hen de mogelijkheid moest worden geboden om hun voorkeuren uit te drukken.[1538] Dit nieuwe wettelijk kader trachtte een nieuw evenwicht vast te leggen tussen woonnood en keuzevrijheid. Het nieuwe kader werd omschreven als de overgang van *allocations* naar *lettings* en de overgang van kandidaat-huurders van *points hunters* naar *home hunters*. Tegelijk moest een meer gelijke positie bekomen worden tussen huurders en verhuurders.[1539]

Bij de uitwerking door de lokale overheden werd niet geopteerd voor het zuivere Delftse aanbodmodel, waar als volgordecriterium enkel wachttijd (en voor zittende huurders woonduur) wordt gehanteerd.[1540] Er werden meerdere criteria toegevoegd, waarbij wachttijd, woonnood en andere elementen worden gecombineerd. Daarbij moest een eenvoudig en transparant stelsel worden uitgewerkt dat voldoet aan de vereisten van de *Housing Act 1996* en de *Homelessness Act 2002*, maar waar toch voldoende keuze wordt geboden aan de kandidaat-huurders. Meestal wordt gewerkt met prioriteitscriteria enerzijds (via punten of via voorrangskaarten) en de wachttijd anderzijds.

In principe zijn deze toewijzingsregels enkel van toepassing op lokale besturen die optreden als sociale verhuurder. Sociale woonorganisaties (*Registered Social Landlords – RSLs*) worden echter aangemoedigd om dezelfde toewijzingsregels toe te passen.[1541]

1.2.4. VIJF TOEWIJZINGSMODELLEN VERDER BESPROKEN

687. Uit de hierboven besproken theorie over toewijzingscriteria en toewijzingsmodellen en de illustraties kunnen vijf toewijzingsmodellen worden afgeleid, waarvan ik hieronder de relevante elementen bij elkaar breng.

[1536] T. STIRLING en R. SMITH, "A matter of choice? Policy divergence in access to social housing post-devolution", *Housing Studies* 2003, 145.

[1537] T. BROWN en P. KING, "The power to choose: effective choice and housing policy", *European Journal of Housing Policy* 2005, 63.

[1538] T. STIRLING en R. SMITH, "A matter of choice? Policy divergence in access to social housing post-devolution", *Housing Studies* 2003, 148.

[1539] T. BROWN en P. KING, "The power to choose: effective choice and housing policy", *European Journal of Housing Policy* 2005, 63.

[1540] Ook in Nederland komt het zuivere Delftse model nog nauwelijks voor en werden andere volgordecriteria toegevoegd.

[1541] M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, "Housing allocation and freedom of movement: a European comparison", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2006, 447.

A) DISTRIBUTIEMODEL

688. In een distributiemodel schrijven woningzoekenden zich in als kandidaat-huurder, waarbij zij worden afgetoetst aan de toelatingsvoorwaarden. Bij aanvaarding van de kandidatuur, kunnen zij hun voorkeur bekend maken en komen ze op een wachtlijst terecht. Nadien kunnen ze enkel wachten tot er aan hen een woning wordt aangeboden. Bij het vrijkomen van een woning wordt nagegaan welke kandidaat-huurders voldoen aan de passendheidscriteria van die woning en via de volgordecriteria wordt vervolgens bepaald aan welke van deze kandidaat-huurders de woning effectief wordt aangeboden. Tot in de jaren '80 werden sociale huurwoningen bijna overal in Europa verdeeld via het distributiemodel.

689. Een distributiemodel kan urgentie en wachttijd met elkaar combineren in een puntensysteem waarbij aan beide elementen punten worden toegekend. 'Gewone' kandidaat-huurders moeten dus meer punten in de vorm van wachttijd opbouwen om te kunnen concurreren met de kandidaat-huurders met een urgente vraag.[1542] Hoe meer punten worden toegekend voor urgentie, hoe meer wordt afgeweken van de chronologische volgorde van de inschrijvingen op de wachtlijst. Urgentie zorgt ervoor dat de wachtlijst op één of andere wijze wordt dooreen gehaald doordat aan bepaalde categorieën van kandidaten prioriteit wordt gegeven .[1543]

690. In het distributiemodel worden de toewijzingsregels bepaald bij de uitwerking van het stelsel en hebben de verhuurders weinig mogelijkheid tot flexibiliteit bij de toepassing ervan. Het puntensysteem of de wachtlijst bepalen immers aan welke kandidaat-huurder een vrijgekomen woning moet worden toegewezen.[1544] De verhuurder kan zo goed als geen rekening houden met specifieke gevallen die niet door het toewijzingsstelsel werden voorzien (behoudens uitzonderingsprocedures) en kan evenmin sturen met het oog op de leefbaarheid of het verwezenlijken van een sociale mix.

Deze tegenstelling wordt door DOFF en OUWEHAND terecht het 'duivels dilemma' genoemd[1545]: moet men als verhuurder streven naar gelijkheid (en elke woningzoekende dezelfde kans op woongenot geven) of moet men meer de nadruk kunnen leggen op het bewaken van het woongenot van zittende huurders? De vraag is met andere woorden of men voor gelijkheid moet gaan via objectieve en afdwingbare toewijzingsregels, dan wel of men kwalitatief moeten kunnen kiezen en moet kunnen nagaan wie het beste past in de vrijgekomen woning, hetgeen per definitie een gedeeltelijk subjectieve beoordeling inhoudt. Dit dilemma komt opnieuw neer op een afweging

---

[1542] S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 25.

[1543] J. KULLBERG, "From waiting lists to adverts: the allocation of social rental dwellings in the Netherlands", *Housing Studies* 1997, 396.

[1544] Hoewel er onvermijdelijk nog altijd een grote interpretatiemarge voor de medewerkers van de verhuurder blijft. Bij de inschrijving moet immers de concrete (woon)situatie van de kandidaat-huurder beoordeeld worden om hem in het toewijzingsstelsel in te passen (bv. het aantal voorrangspunten bepalen). Deze praktijken worden omschreven als '*street level bureaucracy*' (zie H. PAWSON en D. WATKINS, "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 154).

[1545] W. DOFF en A. OUWEHAND, "Clusteren leefstijlen draagt niet bij aan hogere woonwaardering", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2013, afl. 6, 41.

tussen het grondrecht op wonen van de kandidaat-huurder en het grondrecht op wonen van de zittende huurder.

691. Een distributiemodel heeft een aantal tekortkomingen.[1546] Vooral het feit dat er een (lange) wachttijd zit tussen de inschrijving en de toewijzing maakt dat de wensen en situatie van de kandidaat-huurders kan gewijzigd zijn en het uiteindelijk aanbod niet aanvaard wordt (hetgeen ook afhankelijk is van het feit of kandidaat-huurders bij hun kandidatuur hun voorkeuren kunnen opgeven of niet). Die niet-aanvaarde toewijzingen veroorzaken een grote administratieve last. Sociale verhuurders verliezen heel wat tijd door woningen aan te bieden waarin de kandidaat-huurder niet langer geïnteresseerd is. Daarnaast is er toch nog een probleem op het vlak van de transparantie: de toewijzing wordt enkel meegedeeld aan de uiteindelijke huurder en niet aan de andere kandidaat-huurders die dus niet kunnen nagaan of de toewijzing correct verloopt. Zij kunnen in bepaalde stelsels wel verhaal instellen of beroep aantekenen, maar dat is eigenlijk theoretisch aangezien ze meestal niet weten welke toewijzingen er gebeuren. Dit kan aanleiding geven tot cliëntelisme en discriminatie. Vervolgens wordt het 'gewone' toewijzingssysteem vaak doorkruist door personen in hoge nood. Binnen de categorie van de woonbehoeftigen worden dus subcategorieën van meer woonbehoeftigen gecreëerd.[1547] Tot slot is er weinig inbreng van de kandidaat-huurders en heeft hij slechts beperkte keuzevrijheid, terwijl binnen *new public management* net veel aandacht wordt besteed aan de cliënt.[1548]

692. Om het distributiemodel efficiënter te maken en het aantal weigeringen terug te dringen, worden daarom vaak sancties voorzien voor kandidaat-huurders die een aanbod weigeren: zij worden geschrapt (onmiddellijk of na x weigeringen), zij krijgen gedurende een bepaalde tijd geen aanbod meer, zij verliezen hun eventuele voorrangsstatus,… Omdat dit op zich niets verhelpt aan het genoemde gebrek aan keuzevrijheid voor en betrokkenheid van kandidaat-huurders, werd in het begin van de jaren '90 van de 20ste eeuw in Delft het aanbodmodel ontwikkeld.

B) MODEL VAN INPLAATSING

693. Een specifieke vorm van het distributiemodel is het model van inplaatsing. Woningzoekenden dienen zich nog steeds kandidaat te stellen en worden na aftoetsing van de toelatingsvoorwaarden ingeschreven op een wachtlijst. Een vrijgekomen sociale huurwoning wordt vervolgens niet toegewezen op basis van objectieve volgordecriteria, maar door een medewerker van de sociale verhuurder. Professionals beslissen welke woningzoekende van de wachtlijst het meest in aanmerking komt voor een bepaalde woning.[1549] Daarbij beoordelen zij wie het beste past in de vrijgekomen woning en wordt 'maatwerk' mogelijk: zo zou men ervoor kunnen zorgen dat er

---

[1546] T. BROWN en P. KING, "The power to choose: effective choice and housing policy", *European Journal of Housing Policy* 2005, 62 en S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 108.

[1547] J. KULLBERG, "From waiting lists to adverts: the allocation of social rental dwellings in the Netherlands", *Housing Studies* 1997, 396.

[1548] M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, "Housing allocation and freedom of movement: a European comparison", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2006, 443.

[1549] S. KROMHOUT en S. ZEELENBERG, "Bij loting hebben meer woningzoekenden kans op een woning", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2009, afl. 6, 18.

geen grote gezinnen worden gehuisvest naast alleenstaande bejaarden, omdat een dergelijke combinatie vaak leidt tot ongenoegen of burenruzies.[1550] Een model van inplaatsing kan gebruikt worden om een sociale mix te verwezenlijken en voldoende gemengde sociale woonwijken te realiseren, zoals in Frankrijk. Of het kan net gebruikt worden voor het creëren van meer homogene en stabiele woonmilieus[1551], zoals gebeurt met de leefstijlbenadering in Nederland.

694. De invloed van de medewerkers van de sociale verhuurder is dus zeer groot, waardoor een model van inplaatsing minder transparant is en moeilijk controleerbaar is. Er ontstaat daardoor een risico dat bepaalde categorieën woningzoekenden omwille van (verondersteld) woongedrag en levenswijze minder snel aan bod kwamen (bv. allochtonen)[1552] of zelfs een risico op willekeur en discriminatie (bv. in Frankrijk).

695. Vanaf de jaren '90 werd meer de nadruk gelegd op transparantie. Het selecteren van de nieuwe huurder gebeurde niet langer door de medewerkers van de verhuurder, maar op basis van 'objectieve' volgordecriteria.[1553] In Frankrijk daarentegen wordt tot op vandaag in grote mate het model van inplaatsing gehanteerd, waarbij sociale huurwoningen worden toegewezen op aanvoelen van de medewerkers van de sociale verhuurder en niet op basis van duidelijke profielen van kandidaat-huurder en woning.[1554]

c) Aanbodmodel

696. Uit kritiek op het distributiemodel werd in Nederland in de jaren '90 van de 20ste eeuw geëxperimenteerd met andere toewijzingsmodellen. Zo werd in Delft het aanbodmodel of advertentiemodel ontwikkeld. Dit model is gebaseerd op twee principes: eigen verantwoordelijkheid van de woningzoekende en keuzevrijheid voor de woningzoekende.[1555] Sociale verhuurders kondigen hun toe te wijzen woningen publiekelijk aan (via een krant, de website, affiches,…). Als er passendheidscriteria op de woning van toepassing zijn, worden deze in de advertentie vermeld. Woningzoekenden die voldoen aan de passendheidscriteria, kunnen zich kandidaat stellen voor de geadverteerde woning. Diegenen die zich kandidaat hebben gesteld, worden gerangschikt volgens de geldende volgordecriteria. In het originele model waren dat de leeftijd voor nieuwe huurders en de woonduur voor zittende huurders, maar in principe kunnen alle volgordecriteria gebruikt worden. De resultaten worden telkens publiek gemaakt met een dubbele reden: enerzijds om voldoende transparantie te verzekeren en anderzijds om toekomstige

---

[1550] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 158.

[1551] S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 109.

[1552] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 13.

[1553] W. DOFF en A. OUWEHAND, "Clusteren leefstijlen draagt niet bij aan hogere woonwaardering", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2013, afl. 6, 37.

[1554] CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 11.

[1555] T. BOOI, *Het aanbodmodel voorbij? Dilemma's en discussies bij woonruimteverdeling*, Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2002, 9.

kandidaten inzicht te geven in de eerdere toewijzingen, zodat ze er hun kandidaatstellingen op kunnen afstemmen.[1556]

De match tussen een vrijgekomen sociale huurwoning en de kandidaat-huurder wordt in het aanbodmodel dus gemaakt door de kandidaat-huurder en niet meer door de sociale verhuurder. Daardoor vermindert de invloed van de sociale verhuurder op de toewijzing van woningen en vermindert ook de kans op discriminatie.[1557]

Inmiddels wordt het zuivere Delfts model bijna nergens meer gebruikt. In het oorspronkelijke model moesten woningzoekenden zich op voorhand niet inschrijven en werden woningen toegewezen op basis van de leeftijd voor nieuwe huurders en de woonduur voor zittende huurders. Al gauw werd leeftijd en nadien ook woonduur in veel gevallen vervangen door inschrijfduur, waardoor woningzoekenden zich toch moesten inschrijven om wachttijd op te bouwen.[1558]

697. Omdat kandidaat-huurders enkel reageren op advertenties voor woningen waarvoor ze een concrete interesse hebben, is het aantal weigeringen meestal ook beperkter dan in een distributiemodel, waar men lang op een wachtlijst staat en de voorkeur ondertussen kan gewijzigd zijn. Er is in een aanbodmodel dan ook meestal geen sanctie verbonden aan de weigering van een aangeboden woning.

698. Het aanbodmodel past in een meer klantgericht sociaal huurstelsel waar men bureaucratische en paternalistische structuren wil vervangen door een model waarin de cliënt centraal staat en hem meer mogelijkheden worden geboden. Het past eveneens in het streven naar responsabilisering van de woonbehoeftigen. Het model vraagt immers de actieve deelname van de kandidaat-huurder als woonconsument en kadert binnen de verschuiving van de beleidsvisie op de verzorgingsstaat en de hulpbehoevende: hij moet als consument zelf kiezen en is zelf verantwoordelijk voor de invulling van zijn noden. Dit leidt ertoe dat hij niet enkel '*free to choose*' is, maar tegelijk ook '*obliged to be free*'.[1559] De kandidaat-huurder moet zelf de afweging maken tussen zijn woonnood en het beschikbare aanbod en kan door zijn wensen bij te stellen zijn wachttijd verkorten. De responsabilisering van de hulpbehoevende is een essentieel onderdeel van de actieve verzorgingsstaat, die de hulpbehoevende niet in een passieve rol wil laten, maar hem actief wil aansporen om zijn situatie zelf in de hand te nemen.[1560] De grote vraag daarbij is of alle huishoudens daar wel toe in staat zijn. Begrijpen alle woningzoekenden dat inschrijving als woningzoekende niet volstaat en dat zij zelf het initiatief moeten nemen alvorens ze een woning

[1556] J. KULLBERG, "From waiting lists to adverts: the allocation of social rental dwellings in the Netherlands", *Housing Studies* 1997, 396 en H. PAWSON en K. HULSE, "Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? How faithful? How appropriate?", *International Journal of Housing Policy* 2011, 118.

[1557] M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, "The future of social housing in the Netherlands" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 105.

[1558] S. KROMHOUT en S. ZEELENBERG, "Bij loting hebben meer woningzoekenden kans op een woning", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2009, afl. 6, 18.

[1559] H. PAWSON en K. HULSE, "Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? How faithful? How appropriate?", *International Journal of Housing Policy* 2011, 120.

[1560] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.1 en 1.2. Zie ook H. PAWSON en D. WATKINS, "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 152.

toegewezen kunnen krijgen? Als men zich telkens opnieuw kandidaat moet stellen, gaan dan niet net de zwaksten uitvallen? Zijn alle woningzoekenden in staat om hun woonvoorkeuren aan te passen om zo hun kansen te vergroten? Er dienen daarom bij de invoering van een aanbodmodel zeker extra inspanningen te gebeuren door de sociale verhuurders of sociale werkers om de meest kansarmen voldoende te begeleiden.[1561]

699. Het aanbodmodel werd zoals gezegd overgenomen in het Verenigd Koninkrijk onder de benaming *choice based lettings (CBL)*. Bij de overname van het aanbodmodel door het Verenigd Koninkrijk rezen toch heel wat vragen, aangezien de Nederlandse ruime sociale huursector niet te vergelijken valt met het Engelse residueel sociaal huurstelsel en de Engelse duale huurmarkt. Is het aanbodmodel ook geschikt voor kleine sociale huurmarkten of werkt het enkel in grote sociale huurmarkten met een voldoende aanbod? Aangezien ook Vlaanderen een duale huurmarkt heeft, kunnen de ervaringen uit het Verenigd Koninkrijk nuttig zijn voor de mogelijkheden om een aanbodmodel in te voeren in Vlaanderen. Ten opzichte van het Delfts model werden weliswaar een aantal wijzigingen aangebracht, maar PAWSON en HULSE stellen dat de rol van de sociale huursector als vangnet in het Verenigd Koninkrijk de mogelijkheden om CBL toe te passen zoals bedoeld in Nederland toch ernstig beperkt.[1562] BROWN en KING schrijven dat CBL in het Verenigd Koninkrijk niet echt een middel was om effectief meer keuze te bieden aan kandidaat-huurders, maar eerder werd gebruikt als een instrument om de toewijzing van woningen efficiënter te laten verlopen (minder populaire woningen verhuurd krijgen, het verhuurproces versnellen doordat er minder weigeringen zijn en meer leefbare wijken bekomen).[1563]

700. Om rekening te kunnen houden met urgenten, kunnen er specifieke volgordecriteria uitgewerkt worden. Volgordecriteria met voorrang voor urgenten kunnen ook toegepast worden op een deel van de vrijgekomen woningen (contingent). 'Gewone' kandidaat-huurders kiezen daarbij uit het aanbod waar ze zich in kunnen vinden. Kandidaat-huurders met een urgente woonvraag krijgen ofwel een woning aangeboden buiten het aanbodmodel, ofwel krijgen ze voorrang als ze reageren op woningen uit het reguliere aanbod.[1564] Deze laatste optie verdient de voorkeur aangezien aan urgente woningzoekenden dan in principe ook keuzevrijheid kan worden geboden, hetgeen net het uitgangspunt van het aanbodmodel is. Indien aan urgenten buiten het aanbodmodel woningen worden aangeboden, kan gemakkelijk de neiging ontstaan te eisen dat zij de aangeboden woning moeten aanvaarden en bij weigering hun voorrang verliezen, hetgeen er toe kan leiden dat slechtere woningen worden aangeboden.

[1561] T. BROWN en P. KING, "The power to choose: effective choice and housing policy", *European Journal of Housing Policy* 2005, 64 en H. PAWSON en D. WATKINS, "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 173.

[1562] H. PAWSON en K. HULSE, "Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? How faithful? How appropriate?", *International Journal of Housing Policy* 2011, 128.

[1563] T. BROWN en P. KING, "The power to choose: effective choice and housing policy", *European Journal of Housing Policy* 2005, 71.

[1564] S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 25 en S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 111.

701. Het aanbodmodel heeft ook in Nederland de hooggespannen verwachtingen niet helemaal kunnen waar maken. Er zijn nog steeds wachtlijsten en het systeem is niet altijd even transparant, terwijl dit nochtans de twee belangrijkste motieven waren om over te schakelen. Het aanbodmodel wordt bovendien ook niet integraal toegepast: een groter of kleiner deel van de vrijgekomen woningen wordt buiten het aanbodmodel toegewezen (via 'directe bemiddeling' of 'lokaal maatwerk'). Ook op het vlak van stabiele wijken lijkt het aanbodmodel weinig te hebben bijgedragen. Dat heeft dan o.m. geleid tot de introductie van het begrip leefstijl bij de toewijzing van sociale huurwoningen, waar het als passendheidscriterium de goede match tussen een kandidaat-huurder en de vrijgekomen woning moet verzekeren. Daarmee wordt gedeeltelijk teruggegrepen naar de wijze waarop vóór het aanbodmodel rekening werd gehouden met de passendheid wat betreft levenswijze van een kandidaat-huurder binnen een wooncomplex, straat of buurt.[1565]

702. Hoe moet het aanbodmodel beoordeeld worden?

De grotere nadruk op de keuzevrijheid van de kandidaat-huurder wordt gemotiveerd vanuit de doelstelling de sociale huurders te versterken en de woontevredenheid te verhogen. Door mensen te laten wonen waar ze willen wonen zouden meer duurzame wijken gecreëerd worden en zou beter ingespeeld kunnen worden op de veranderende verlangens van kandidaat-huurders.[1566]

Keuzevrijheid vergroot inderdaad de tevredenheid, maar dan moet er wel echte keuze zijn. Wie bv. zelf de kleur van zijn wagen kan kiezen, is doorgaans meer tevreden met zijn wagen. Bij de aankoop van een nieuwe wagen is het mogelijk de koper de kleur van zijn wagen te laten kiezen, want die wagen moet nog gemaakt worden. Indien een koper geïnteresseerd is in een tweedehands wagen en er in het aanbod van een handelaar enkel witte en zwarte wagens zitten, is de keuzevrijheid al heel wat minder, want beperkt tot het beschikbare aanbod. Hetzelfde geldt voor sociale woningen: zij zijn al eerder gebouwd en niet alle woningen zullen gekozen worden. Indien 10 kandidaten voor een wagenpark van 9 zwarte wagens en 1 oranje wagen allen voor een zwarte wagen kiezen, zal de kandidaat die uiteindelijk de oranje wagen krijgt, niet tevreden zijn. Dat een verhoging van de keuzevrijheid een beter toewijzingsbeleid mogelijk maakt, berust op de veronderstelling dat gemakkelijker een match tussen woning en kandidaat-huurder kan worden bereikt dan wanneer de woning moet worden toegewezen aan de eerste van de wachtlijst. Dat veronderstelt op zijn beurt dat de voorkeuren van de kandidaat-huurders voldoende divers zijn en dat alle woningen de keuze van een kandidaat-huurder zullen vormen. In de praktijk kiezen kandidaat-huurders echter vaak voor dezelfde woningen.[1567] Het is m.i. dan ook onduidelijk waarom onpopulaire woningen via een aanbodmodel gemakkelijker kandidaat-huurders zouden vinden, tenzij om negatieve motieven

[1565] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 13-14.

[1566] W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 37. Voor het Verenigd Koninkrijk: S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Welfare safety net or tenure of choice? The dilemma facing social housing policy in England", *Housing Studies* 2007, 173

[1567] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Welfare safety net or tenure of choice? The dilemma facing social housing policy in England", *Housing Studies* 2007, 173.

(kandidaat-huurders met hoge woonnood kiezen voor onpopulaire woningen omdat ze daar sneller toegang tot krijgen). In een aanbodmodel kunnen kandidaat-huurders met een minder prangende woonnood bovendien wachten op de beste woningen en wordt de concentratie van de armste sociale huurders in de slechtste wijken versterkt. De 'mogelijkheid tot wachten' krijgt zo zeer veel belang in een aanbodmodel.

Indien de huurprijs van de sociale huurwoning wordt gekoppeld aan bepaalde kenmerken van de woning, kan dit er voor zorgen dat voor minder populaire woningen omwille van hun lagere huurprijs toch gekandideerd wordt. Wanneer daarentegen de huur inkomensgerelateerd is, is die incentive er ook niet, waardoor het risico nog groter is dat niet voor onpopulaire woningen wordt gekandideerd.[1568]

In een kleine sociale huurmarkt is het sowieso moeilijk om echte keuze te bieden aan kandidaat-huurders. BROWN en KING omschrijven het aanbodmodel als volgt. Het gaat over een toewijzingsmodel waarbij kandidaat-huurders een bod kunnen doen op leegstaande woningen die worden geadverteerd. Het is de kandidaat-huurders enkel toegelaten te bieden op woningen die geschikt zijn voor hen, waarbij de afbakening daarvan gebeurt door de verhuurder (de zgn. passendheidscriteria). Vervolgens kunnen bepaalde urgente kandidaat-huurders biedingen van gewone kandidaat-huurders overtreffen, volgens door de overheid of de sociale verhuurder afgebakende voorrangscriteria. In bepaalde sociale huurmarkten met een grote vraag zullen de urgente toewijzingen een groot aandeel van het totaal aantal toewijzingen innemen.[1569] De keuzevrijheid van kandidaat-huurders is dus eerder relatief en strikt afgebakend door de overheid of de verhuurder, zeker in een residueel sociaal huurstelsel. Er ontstaat voor de kandidaat-huurder niet automatisch keuzevrijheid door de toewijzingsprocedure anders vorm te geven. Keuzevrijheid hangt in grote mate af van het beschikbare aanbod.[1570] Het komt er ook op aan dat via het aanbodmodel aan woningzoekenden niet de illusie wordt gegeven (snel) in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning doordat ze alvast kunnen reageren op advertenties, terwijl er in werkelijkheid nog een zeer lange wachttijd doorlopen moet worden.[1571]

Vanuit het algemeen belang zal in een sociaal huurstelsel bovendien nooit volledige keuzevrijheid gegarandeerd kunnen worden: zoals hoger onderbouwd zijn passendheids- en volgordecriteria steeds noodzakelijk en deze beperken uiteraard de vrije keuze voor kandidaat-huurders. Dergelijke beperkingen zijn eigen aan voorzieningen van de verzorgingsstaat. De vraag is dan of de

[1568] H. PAWSON en K. HULSE, "Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? How faithful? How appropriate?", *International Journal of Housing Policy* 2011, 125.
[1569] T. BROWN en P. KING, "The power to choose: effective choice and housing policy", *European Journal of Housing Policy* 2005, 64.
[1570] T. BROWN en P. KING, "The power to choose: effective choice and housing policy", *European Journal of Housing Policy* 2005, 65.
[1571] J. BOER, "Schipperen tussen keuzevrijheid en sturing. Corporaties en gemeenten experimenteren met alternatieve woonruimteverdeling", *Tijdschrift voor Amsterdams Woonbeleid* maart 2004, www.nul20.nl/issue13/3vd_1.

mogelijkheid te kiezen tussen beperkte en omlijnde mogelijkheden wel als keuzevrijheid kan gezien worden.[1572]

Wanneer in het aanbodmodel de nadruk wordt gelegd op de keuzemogelijkheden van woningzoekenden, veronderstelt dit ook dat woningzoekenden voldoende informatie hebben om met kennis van zaken een bod uit te brengen. Hoe meer informatie een woningzoekende heeft, hoe beter hij verschillende mogelijkheden tegenover elkaar kan afwegen en hoe beter zijn keuze zal zijn. In een aanbodmodel moet dus voldoende informatie beschikbaar zijn over de samenstelling van het sociaal huuraanbod, het aantal toewijzingen, de gemiddelde wachttijd,…[1573] Ook dit is een essentieel onderdeel van een aanbodmodel en dit vereist dus inspanningen van de overheid, die deze informatie ter beschikking moet stellen voor het volledige sociaal huuraanbod (waardoor dit een taak is voor de overheid en niet voor de sociale verhuurder). Het aanbodmodel kan op die manier aan woningzoekenden correcte verwachtingen bieden over wanneer ze aan de beurt komen.

703. Uit een onderzoek naar het verschil tussen het distributiemodel en het aanbodmodel voor Marokkaanse sociale huurders in Nederland kwam naar voor dat er weinig verschil in woontevredenheid is tussen huurders die een woning toegewezen krijgen via het distributiemodel dan wel via het aanbodmodel. Nochtans wordt een grotere tevredenheid van de bewoners vaak als reden gegeven om voor een aanbodmodel te opteren. VAN KEMPEN en IDAMIR geven daarvoor als verklaring dat de Marokkaanse huishoudens in het aanbodmodel niet altijd bieden op woningen die hun voorkeur genieten, maar op woningen waarvan ze inschatten dat ze daar een grotere kans op toewijzing zullen hebben. Desondanks wordt het aanbodmodel als eerlijker beschouwd, vooral omdat het beter te begrijpen is en transparanter werkt.[1574]

704. Het aanbodmodel zou verder efficiënter zijn doordat de vraag en het aanbod beter op elkaar worden afgestemd en er minder tot geen weigeringen zijn. Ook is de eenvoud van het stelsel een voordeel, op voorwaarde dat het niet te ingewikkeld wordt gemaakt via toepassing van passendheidscriteria en volgordecriteria (zeker ten opzichte van een puntensysteem met voorrang).[1575]

705. Wat is de situatie van de meest woonbehoeftigen?

Er wordt vaak gevreesd dat een aanbodmodel nadelig zal werken voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor de meest woonbehoeftigen, ofwel doordat ze niet in aanmerking komen voor toewijzing van een sociale huurwoning (doordat de voorrangscriteria worden verminderd of

[1572] T. BROWN en P. KING, "The power to choose: effective choice and housing policy", *European Journal of Housing Policy* 2005, 73.
[1573] T. BROWN en P. KING, "The power to choose: effective choice and housing policy", *European Journal of Housing Policy* 2005, 67.
[1574] R. VAN KEMPEN en M. IDAMIR, "Housing allocation and ethnic minority groups: the effects of different housing allocation models on Moroccan households in two Dutch cities", *Journal of Housing and the Built Environment* 2003, 264-266.
[1575] H. PAWSON en K. HULSE, "Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? How faithful? How appropriate?", *International Journal of Housing Policy* 2011, 120.

omdat te veel de nadruk op wachttijd wordt gelegd), ofwel doordat ze enkel in slechtere buurten een woning kunnen toegewezen krijgen. Hoe wordt daar mee omgegaan in het aanbodmodel?

Wachttijd als volgordecriterium werkt inderdaad nadeling voor de urgenten. Zij komen dan niet aan bod, aangezien zij een acute woonnood hebben en dus weinig wachttijd. Woonbehoeftigen met een minder acute woonnood die wachten tot een goede woning in een goede wijk vrijkomt, hebben er vaak al een lange wachttijd op zitten en zullen zo die goede woning toegewezen krijgen. Daardoor hebben urgenten eigenlijk enkel kans als ze zich kandidaat stellen voor minder gewenste woningen in minder gewenste buurten. Een aanbodmodel kan daardoor leiden tot meer ruimtelijke segregatie en concentratie van armen.[1576]

In het Verenigd Koninkrijk hebben gemeenten een specifieke verplichting om daklozen te huisvesten. In een eenvoudig CBL-toewijzingssysteem zonder voorrang voor urgenten is er geen zekerheid dat deze snel aan een woning zullen geraken. Om toch met urgentie rekening te kunnen houden, werden regels toegevoegd die het stelsel net zijn voordeel van eenvoud en transparantie ontnemen (m.n. specifieke voorrangen).[1577] Een andere mogelijkheid was om een bepaald aandeel toewijzingen niet via CBL te doen en daar het oude distributiemodel op toe te passen. Daarbij zal echter al snel de verleiding ontstaan om de slechtste woningen buiten CBL toe te wijzen, omdat men vreest dat die via CBL moeilijk toegewezen zullen kunnen worden en iemand met een urgente woonnood toch niet mag weigeren. Er is dus opnieuw een verhoogd risico dat de slechtste woningen naar de meest woonbehoeftigen gaan. Om dit te vermijden moeten urgenten dus in het aanbodmodel ingepast worden en niet naast het aanbodmodel woningen toegewezen krijgen.

Gemeenten werken in het Verenigd Koninkrijk ten aanzien van erkende daklozen ook met voorrang die in de tijd werd beperkt. Daardoor ervaren erkende daklozen druk om zich kandidaat te stellen voor zo veel mogelijk woningen in die beperkte tijd, waardoor er van echte keuzevrijheid voor hen absoluut geen sprake is.[1578] Uit een studie van PAWSON en WATKINS die de situatie van erkende daklozen voor en na de invoering van CBL vergelijkt, blijkt dat er weinig verschillen vast te stellen waren.[1579]

Indien men in een aanbodmodel werkt met voorrangspunten of voorrangskaarten voor urgenten, kunnen zij meedoen aan hetzelfde kwalitatief aanbod als andere kandidaat-huurders en omwille van de voorrang die hen wordt toegekend, zouden ze die woningen toegewezen moeten krijgen. Dit voelt in bepaalde gevallen echter als onrechtvaardig aan voor diegenen die reeds lang op de wachtlijst staan.

[1576] H. PAWSON en D. WATKINS, "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 156.
[1577] H. PAWSON en K. HULSE, "Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? How faithful? How appropriate?", *International Journal of Housing Policy* 2011, 122.
[1578] H. PAWSON en K. HULSE, "Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? How faithful? How appropriate?", *International Journal of Housing Policy* 2011, 126.
[1579] H. PAWSON en D. WATKINS, "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 160.

706. Wat is de situatie van de allochtonen en de ruimtelijke segregatie?

Het aanbodmodel kan er toe leiden dat kandidaat-huurders van vreemde origine zich kandidaat gaan stellen voor woningen in buurten waar medewerkers van sociale verhuurders hen in een model van inplaatsing geen woning zouden toewijzen, waardoor de ruimtelijke segretatie van allochtonen kan verminderen. Opnieuw veronderstelt dit evenwel voldoende keuzevrijheid (een voldoende groot aanbod om uit te kiezen) en bij gebreke aan voldoende aanbod, veronderstelt dit de mogelijkheid om te wachten. Wie een hoge woonnood heeft, heeft die mogelijkheid niet, waardoor een aanbodmodel net kan leiden tot een versterkte ruimtelijke segratie (allochtonen kiezen dan buurten waar al veel allochtonen leven omdat daar voor hen de kansen op een snelle toewijzing hoger liggen).

De eerder vermelde studie van PAWSON en WATKINS vergeleek ook de situatie van etnische minderheden voor en na de invoering van CBL. Daaruit kwam geen bewijs voort dat CBL verantwoordelijk zou zijn voor verhoogde etnische segregatie. Algemeen werd een lichte ruimere geografische spreiding van toewijzingen aan etnische minderheden vastgesteld. Etnische segregatie deed zich dus nog steeds voor, maar in iets mindere en zeker niet in sterkere mate.[1580] De licht betere resultaten van CBL op het vlak van etnische segregatie worden door PAWSON en WATKINS verklaard door het feit dat de toewijzingspraktijken van de medewerkers van sociale verhuurders vaak op efficiëntie zijn gebaseerd en dat deze medewerkers daardoor woningen aanbieden aan kandidaat-huurders waarvan ze verwachten dat deze kandidaat-huurders ze niet zullen weigeren (goede woningen aan autochtone kandidaat-huurders en minder goede woningen in gekleurde buurten aan allochtone huurders). Doordat bepaalde kandidaat-huurders van vreemde origine zelf kiezen om zich kandidaat te stellen voor woningen in andere wijken en deze nadien ook aanvaarden, zorgen deze toewijzingen voor een licht betere ruimtelijke spreiding van toewijzingen aan kandidaat-huurders met vreemde origine, terwijl nog veel kandidaat-huurders van vreemde origine zelf kiezen voor woningen in gekleurde wijken, omdat ze daar sneller een woning toegewezen kunnen krijgen of omdat ze er voor kiezen in die wijken te wonen waar ze medebewoners van dezelfde origine terugvinden. Uit de eerder al vermelde studie uit Nederland kwam dan weer naar voor dat zowel in het distributiemodel als het aanbodmodel Marokkaanse huishoudens disproportioneel vaak in buurten terecht komen waar al veel Marokkanen leven. Hoewel de toewijzingsstelsels anders functioneren, bleef het resultaat op het vlak van etnisch-ruimtelijke segratie hetzelfde.[1581]

D) OPTIEMODEL

707. Het optiemodel is een ander toewijzingsmodel dat – opnieuw – is ontstaan in Nederland. Het is een reactie op de kritiek op het aanbodmodel. Dat aanbodmodel zou te veel actie van de kandidaat-huurder vragen zonder dat er kans is op succes: woningzoekenden moeten immers volop

[1580] H. PAWSON en D. WATKINS, "Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts", *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 166-171.

[1581] R. VAN KEMPEN en M. IDAMIR, "Housing allocation and ethnic minority groups: the effects of different housing allocation models on Moroccan households in two Dutch cities", *Journal of Housing and the Built Environment* 2003, 266.

reageren op geadverteerde woningen, maar omwille van de grote vraag komen er op elke advertentie zeer veel reacties en is de kans op toewijzing eerder beperkt. Bovendien kan de woningzoekende niet inschatten wanneer hij aan de beurt zal zijn. Gecombineerd met het volgordecriterium inschrijfduur dat in de meeste aanbodmodellen wordt gebruikt, wordt preventief inschrijven als woningzoekende gestimuleerd.[1582] Daarom wordt in zekere mate teruggegrepen naar het distributiemodel (de woningzoekende moet wachten op een toewijzing door de sociale verhuurder), maar met voldoende keuzevrijheid voor de woningzoekende, die via een optie zijn keuze kan meedelen.

708. In het optiemodel reageren woningzoekenden niet op een concrete toe te wijzen woning, maar nemen ze een optie op een bepaalde typewoning van hun keuze, een cluster van woningen met dezelfde kenmerken. Het patrimonium van de sociale verhuurder wordt dus verdeeld in bepaalde clusters die worden beschreven op het vlak van woningrootte, ligging, prijs,… De woningzoekende heeft op die manier zicht op het totale patrimonium van de sociale verhuurder en kan met voldoende kennis een optie uitbrengen. Na het uitbrengen van zijn optie, wordt hij als laatste toegevoegd aan de wachtrij en kent hij zijn plaats in de wachtrij. Ook krijgt de woningzoekende een indicatie van de wachttijd. Eenmaal bovenaan de wachtlijst wordt de woning aan hem aangeboden.[1583]

Hoewel er in Nederland verschillende varianten van het optiemodel in omloop zijn[1584], komen deze modellen qua principe met elkaar overeen: (i) de kandidaat-huurder heeft keuzevrijheid bij het uitbrengen van de optie, (ii) de kandidaat-huurder krijgt met zekerheid de woning die hij vraagt (een woning die behoort tot de gekozen cluster) en (iii) de kandidaat-huurder moet maar één keer in actie komen en moet niet telkens op elke vrijgekomen woning reageren.

De verschillen binnen het optiemodel hebben betrekking op de vraag of men opties op verschillende clusters mag uitbrengen, of men zijn optie mag wijzigen en welk gevolg dat heeft voor zijn positie op de wachtlijst, of een optie jaarlijks vernieuwd moet worden, of het uitbrengen van een optie betalend is, wat de gevolgen van de weigering van een woning zijn,…

709. Een optiemodel combineert elementen van het distributiemodel met het aanbodmodel. De kandidaat-huurder moet zelf een keuze maken en reageren op een type van woning (modelwoning). Van de kandidaat-huurder wordt dus een actieve houding verwacht, maar minder intensief als in het aanbodmodel. Een kandidatuur geldt voor een bepaalde periode voor een bepaald type van woningen en de kandidaat-huurder moet zich dus niet telkens opnieuw bij elke vrijgekomen woning kandidaat stellen. Het reageren op een modelwoning geldt als uiting van de voorkeur van de kandidaat-huurder, terwijl deze voorkeur bij een distributiemodel in bepaalde

[1582] R. ROTTIER en P. KALDERS, *Wachten wordt beloond. Evaluatie van het optiemodel*, Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2004, 7.
[1583] R. ROTTIER en P. KALDERS, *Wachten wordt beloond. Evaluatie van het optiemodel*, Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2004, 11.
[1584] Zie bv. het overzicht bij R. ROTTIER en P. KALDERS, *Wachten wordt beloond. Evaluatie van het optiemodel*, Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2004, 13.

gevallen op een meer abstracte wijze kan doorgeven worden. Nadat de optie werd uitgebracht, koppelt de verhuurder bij het vrijkomen van een specifieke woning die keuze aan de betreffende woningzoekende.[1585] Op die manier heeft de kandidaat-huurder de mogelijkheid om enigszins een woning te kiezen, maar het gaat in tegenstelling tot bij het aanbodmodel niet over een concrete woning. De kandidatuur voor een bepaald type van woning blijft ofwel een bepaalde duur geldig, waarna men opnieuw een optie moet nemen, ofwel voor onbepaalde duur geldig tot wanneer men een woning toegewezen krijgt.

710. Omdat de kandidaat-huurder de woning krijgt die hij vroeg, zouden er in principe weinig weigeringen mogen zijn. Voor weigeringen in een optiemodel zijn drie mogelijke verklaringen:

- In de eerste plaats is de kwaliteit van de omschrijving van de woningclusters essentieel: kan de kandidaat-huurder zich een correct beeld vormen van welke woningen tot de cluster behoren? De woningen uit de cluster moeten daarbij waarheidsgetrouw beschreven worden en de woningen binnen de clusters mogen niet te verschillend zijn. Dit maakt ook dat het optiemodel niet toegepast kan worden door sociale verhuurkantoren die zeer verschillende huurwoningen inhuren op de private huurmarkt.
- Daarnaast kan de voorkeur van de kandidaat-huurder in de loop der tijd ook wijzigen. Van belang is hier de wachttijd (hoe korter, hoe meer kans dat de voorkeur bij het nemen van de optie dezelfde is gebleven), maar ook of een mogelijkheid wordt voorzien de optie te wijzigen en zo ja, welk gevolg dat heeft op de positie op de wachtlijst. Zo zou men kandidaat-huurders kunnen toelaten de cluster waarop zij een optie hebben genomen te wijzigen met behoud van de datum waarop de aanvankelijke optie werd genomen. Dat heeft als voordeel dat de optie beter is afgestemd op de woonwensen van de kandidaat-huurder, maar als nadeel dat de kandidaten die nadien een optie hadden genomen op die cluster een plaats zakken en hun verwachting wanneer ze aan de beurt zouden komen, wordt aangetast.
- Tot slot kan de woning ook geweigerd worden omdat de kwaliteit ervan ondermaats is: de woning kan wel de kenmerken hebben waar men voor gekozen heeft, maar kan slecht onderhouden of versleten zijn.[1586]

Om het aantal weigeringen te verminderen zou men in theorie in een optiemodel ook met opties op concrete woningen kunnen werken. De wachttijd zou dan echter wel heel lang worden en kandidaat-huurders zouden heel wat opties moeten nemen om effectief kans te maken op een toewijzing, zodat een dergelijk systeem administratief zwaar zou worden (al kan daar via informaticatoepassingen vermoedelijk wel een oplossing voor gevonden worden). Het lijkt echter ook onethisch te hopen op vertrek van concrete sociale huurders om daardoor zelf de sociale huurwoning toegewezen te krijgen.

[1585] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 13.
[1586] R. ROTTIER en P. KALDERS, *Wachten wordt beloond. Evaluatie van het optiemodel*, Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2004, 20.

711. Het nadeel van het model is dat de 'mogelijkheid tot wachten' een belangrijke rol blijft spelen. Kandidaat-huurders zonder acute woonnood kunnen een optie uitbrengen voor een cluster van gegeerde woningen, wetende dat zij daardoor lang zullen moeten wachten, maar met de zekerheid dat ze na verloop van tijd de woning van hun keuze zullen toegewezen krijgen. Woningzoekenden met een dringende woonbehoefte zullen daarentegen een optie nemen op de minder populaire woningen (slechtere kwaliteit of slechtere buurt) om sneller een woning te krijgen.

712. In principe is in een optiemodel de plaats op de wachtlijst het enige en dus bepalende volgordecriterium. Dat hangt samen met de transparantie die het model wil verstrekken aan de kandidaat-huurders: ze kennen hun plaats op de wachtlijst en kunnen op basis daarvan een inschatting maken van de tijd tot zij aan de beurt zijn. Dit houdt in dat naast de toewijzingen via het optiemodel voor urgente woningzoekenden andere manieren van woningtoewijzing moeten voorzien worden.

e) POL-model (Passend via Optie middels Loting)

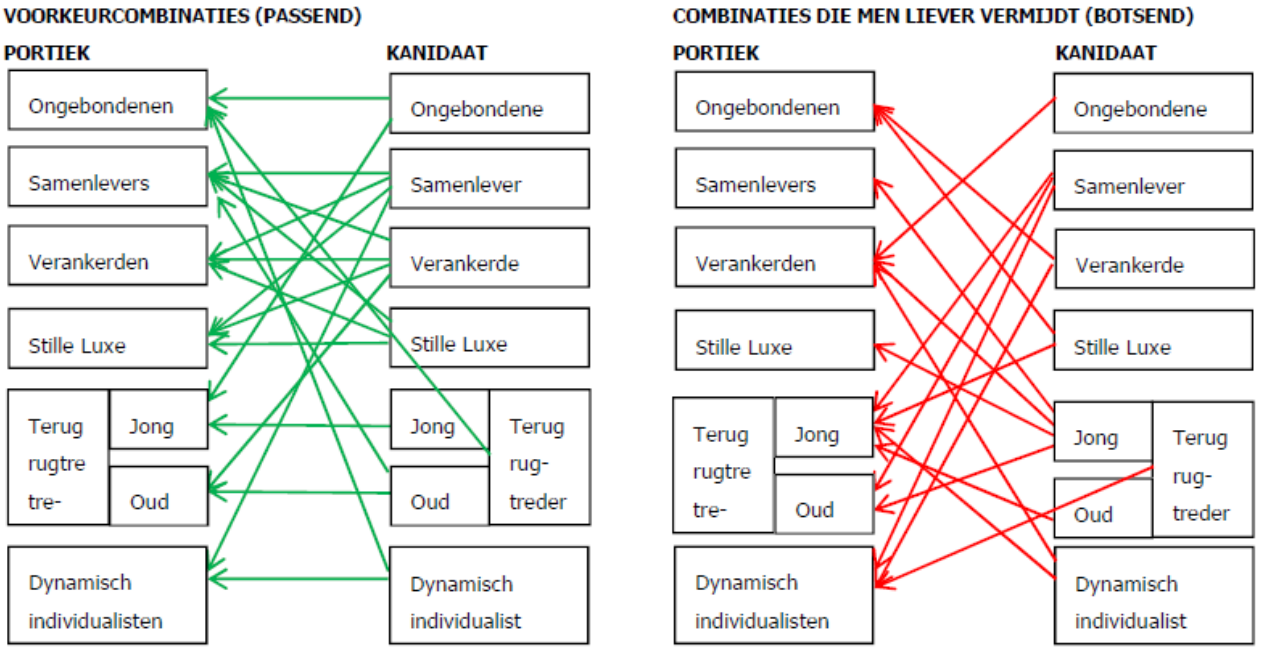
713. In het Nederlandse Dordrecht ontwikkelde woningcorporatie Woonbron het POL-model (Passend via Optie middels Loting). Daarbij wordt een optiemodel gecombineerd met het volgordecriterium loting en toewijzing op basis van leefstijl. Passend staat bewust vooraan in de benaming: het model moet een betere match tussen vraag en aanbod mogelijk maken.[1587] Na inschrijving kunnen de woningzoekenden reageren op geadverteerde modelwoningen. Een modelwoning is een type woning, bv. een eengezinswoning met drie slaapkamers in een bepaalde wijk of een appartement met twee slaapkamers in een andere wijk. Door te reageren op een modelwoning maakt de kandidaat-huurder zijn keuze voor een bepaald type van woning kenbaar aan de woningcorporatie. Vervolgens vindt er een loting plaats onder de geïnteresseerde kandidaten. Het systeem loot ongeveer evenveel kandidaten uit als er naar verwachting woningen zullen vrijkomen van het betreffende type modelwoning in het komende half jaar. Hierdoor hebben de uitgelote kandidaat-huurders een zekere garantie dat ze het komende half jaar aan de beurt zullen komen. Bijzondere doelgroepen met voorrang worden sowieso meegenomen zonder dat ze uitgeloot moeten worden, maar zij moeten wel reageren op modelwoningadvertenties en worden ook ingedeeld in een bepaalde leefstijl.

Wanneer een woning vrijkomt, wordt deze aangeboden aan één van de uitgelote kandidaten of urgenten op basis van de match tussen hun leefstijl en de leefstijl van de vrijgekomen woning. Dit herhaalt zich tot alle kandidaten een woning hebben geaccepteerd of twee maal hebben geweigerd. De match tussen kandidaat-huurder en vrijgekomen woning wordt bepaald via de indeling in leefstijlen van kandidaat-huurders en huurwoningen. Tegen dat alle uitgelote kandidaat-

[1587] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 27.

huurders hebben geaccepteerd of twee maal hebben geweigerd, wordt de volledige procedure opnieuw opgestart.[1588]

Belangrijk om te vermelden is dat in het POL-model de woningcorporatie niet noodzakelijk streeft naar homogene wooncomplexen of buurten (hetgeen met het beschikbare aanbod aan huurwoningen ook moeilijk te bereiken zou zijn). De leefstijl van de kandidaat-huurder hoeft dus niet precies overeen te komen met de dominante leefstijl van het wooncomplex of de buurt. Bepaalde leefstijlen kunnen gemengd worden, terwijl andere combinaties nadrukkelijk vermeden worden. De passende en botsende combinaties worden weergegeven in de onderstaande figuur[1589].



FIGUUR 2 - MOGELIJKE COMBINATIES POL-MODEL

714. De evaluatie van het POL-model levert geen rechtlijnig beeld op.[1590] Passende toewijzing blijkt een invloed te hebben op twee dimensies van de woontevredenheid (tevredenheid met de woning en het ervaren van overlast), maar vooral de kwaliteit van het wooncomplex is van belang: bewoners van stabiele of vitale wooncomplexen hebben bijna twee maal meer kans dat zij tevreden zijn met de woning dan bewoners van kritieke of magere wooncomplexen. De aanname van het POL-model dat bewoners prettiger wonen als zij gesorteerd zijn, wordt nauwelijks empirisch aangetoond. Van doorslaggevend belang voor alle vier de aspecten van de woontevredenheid is het type wooncomplex waar iemand woont. Dat wil echter niet zeggen dat het POL-model zinloos is: bewoners hebben veel vertrouwen in het instrument. Het is een minder

[1588] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 33.
[1589] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 37.
[1590] [1590] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 67-68.

anoniem toewijzingssysteem dat naar bewoners uitdraagt de matching serieus te nemen. Volgens DOFF en OUWEHAND is er niets mis mee hier rekening mee te houden. Belangrijk is wel dat het systeem niet uitsluitend werkt: als iemands leefstijl niet past bij een bepaald wooncomplex, komt hij voor een andere woning in aanmerking. Wel maken zij twee kanttekeningen: (i) bepaalde leefstijlen blijken minder vaak terecht te komen in betere wooncomplexen en (ii) het model biedt geen oplossing voor huurders die overlast veroorzaken. Potentiële overlastgevers gaan oriënteren is niet evident (het is immers op vermoedens gebaseerd) en zelfs bewezen overlastgevers gaan oriënteren is niet evident, aangezien de vraag geldt of 'eens overlastgever altijd overlastgever' wel klopt.[1591]

2. WEIGERING OM TOE TE WIJZEN

715. Een belangrijk element van een sociaal huurstelsel is de afbakening van de doelgroep. In hoofdstuk 3 van dit deel werd nagegaan welke huishoudens in aanmerking komen voor toegang tot het sociaal huurstelsel. Al deze huishoudens hebben bijgevolg principieel recht op de toewijzing van een sociale huurwoning, in de volgorde die voortvloeit uit het toewijzingsmodel. De toewijzingsregels moeten er bijgevolg voor zorgen dat alle kandidaat-huurders uit de doelgroep uiteindelijk aan bod komen.

Daarbij beschikken sociale verhuurders in principe niet over de mogelijkheid om de toewijzing van een sociale huurwoning te weigeren aan een kandidaat-huurder die tot de doelgroep behoort. De doelgroep wordt immers afgebakend door de bevoegde overheid en zoals gezegd heeft eenieder binnen de doelgroep principieel recht op een sociale huurwoning.

716. Toch voorzien de meeste sociale huurstelsels in mogelijkheden voor de sociale verhuurder om de toewijzing van een woning te weigeren aan iemand die tot de doelgroep behoort: eerder uitgezette huishoudens, huishoudens met gekende huurachterstallen, huishoudens met een overlast- of criminaliteitsverleden, huishoudens op de rand van dakloosheid, dak- en thuislozen.[1592] In het Verenigd Koninkrijk kunnen *Registered Social Landlords* bepaalde kandidaten van hun wachtlijst uitsluiten of hen enkel huurovereenkomsten van korte duur aanbieden, bv. diegenen die de laatste vijf jaar werden uitgezet door een andere sociale verhuurder (*Registerd Social Landlord* of lokale overheid). Ook lokale overheden kunnen woonbehoeftigen uitsluiten als kandidaat-huurder, o.m. wanneer ze geen lokale binding hebben of wanneer ze eerder werden uitgezet wegens ongepast gedrag.[1593] In het Brusselse Gewest kan de kandidatuur van een kandidaat-huurder die reeds eerder huurder was bij de sociale verhuurder waar hij zich opnieuw wil inschrijven, geweigerd worden wanneer zijn verplichtingen op het vlak van betaling van de

[1591] W. DOFF en A. OUWEHAND, "Clusteren leefstijlen draagt niet bij aan hogere woonwaardering", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2013, afl. 6, 40.
[1592] N. PLEACE, N. TELLER en D. QUILGARS, *Social housing allocation and homelessness*, Brussel, Feantsa, 2012, 58.
[1593] T. STIRLING en R. SMITH, "A matter of choice? Policy divergence in access to social housing post-devolution", *Housing Studies* 2003, 149-150.

huurprijs en van de huurlasten niet vervuld zijn.[1594] In Frankrijk kan een weigering van toewijzing op voorwaarde dat deze schriftelijk gebeurt en gemotiveerd wordt.[1595]

717. Een toewijzing weigeren doet uiteraard afbreuk aan het individuele grondrecht op wonen van de betrokken kandidaat-huurder, maar kan gerechtvaardigd zijn door redenen van algemeen belang, m.n. de belangen van de sociale verhuurder en de belangen van de medehuurders (bv. weigering wanneer een vorige sociale huurovereenkomst werd opgezegd wegens ernstige en blijvende tekortkoming of wanneer wordt aangetoond dat de toewijzing een ernstige bedreiging vormt voor de fysische of psychische integriteit van de bewoners). De sociale verhuurder moet er over waken dat hij deze belangenafweging gedegen doet, rekening houdend met alle betrokken belangen.

De toekenning van een woning mag in principe niet verhinderd of beperkt worden aangezien het over de toegang tot een woning gaat en de toegang tot grondrechten in principe onvoorwaardelijk moet zijn. Ik kom hier verder nog uitgebreider op terug.[1596] Dat maakt dat bv. de toekenning van bepaalde uitkeringen zoals het leefloon niet voorwaardelijk gemaakt mag worden omdat ze rechtstreeks een leven in overeenstemming met de menselijke waardigheid garanderen.[1597] Het grondrecht op wonen garandeert eveneens een leven in overeenstemming met de menselijke waardigheid, zodat in principe hetzelfde geldt voor het toegang tot huisvesting, maar in het sociaal huurstelsel zijn echter ook steeds de grondrechten van anderen in het geding (nl. de medehuurders) zodat beperkingen bij de toegang onder bepaalde voorwaarden toch gerechtvaardigd kunnen zijn na het doorvoeren van belangenafweging tussen de belangen van de kandidaat-huurder en de medehuurders.

718. Voorbeelden van deze belangenafweging zijn terug te vinden in twee uitspraken van Nederlandse hoven. In een eerste zaak oordeelde het Gerechtshof te Arnhem dat er geen verplichting bestaat om een woningzoekende die een huurachterstand heeft een huurwoning ter beschikking te stellen. De maatschappelijke verantwoordelijkheid van de woningbouwvereniging brengt wel extra zorgvuldigheid en daardoor beperkingen met zich en er kunnen zich gevallen voordoen waarin de weigering aan een woningzoekende een woning te verschaffen onrechtmatig is. Van geval tot geval zullen de belangen van de betrokkenen dienen te worden afgewogen en zal met bijzondere omstandigheden, die de huurachterstand deden ontstaan, aan de zijde van de woningzoekende rekening moeten worden gehouden. Op basis van het onderzoek van alle elementen van het dossier oordeelde het Hof dat van de sociale verhuurder in redelijkheid niet kon

[1594] Artikel 4, § 5, Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1595] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 102.
[1596] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 6, 1.
[1597] N. BERNARD, "Le contrat d'intégration sociale comme matérialisation paradigmatique des "obligations correspondantes" de l'article 23 de la Constitution?" in H. DUMONT, F. OST en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme,* Brussel, Bruylant, 2005, 350.

worden gevraagd een huurcontract aan te gaan met de kandidaat-huurder, die van twee vorige huurwoningen de huur in verwijtbare mate onbetaald heeft gelaten.[1598]

Het Gerechtshof te 's-Gravenhage stelde vast dat de drie lokale woningbouwverenigingen samen nagenoeg een monopolie hebben ten aanzien van goedkope woningen in de gemeente. Het Hof betrekt in zijn overwegingen dat de woningbouwvereniging geen commerciële verhuurder is, maar als sociale woningbouwcoöperatie de belangen van de minst draagkrachtige woningzoekenden dient te behartigen en daarvoor ook aanmerkelijke financiële steun van de overheid ontvangt. Toegelaten instellingen dienen hun woningen mede te verhuren aan personen, die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende woonruimte. Ook indien de ervaringen van de woningbouwvereniging met de kandidaat-huurder in het verleden ongunstig waren – waarbij de kandidaat-huurder dan nog een aantal zaken betwist – zijn deze negatieve ervaringen naar het oordeel van het Hof niet zo zwaarwegend dat zij kunnen opwegen tegen de belangen van de kandidaat-huurder. Indien de woningbouwvereniging gegronde vrees voor achterstand in de huurbetalingen of beschadiging zou hebben, kan zij hiervoor een garantie of waarborgsom vragen, zodat dit geen beletsel hoeft te zijn om de kandidaat-huurder te aanvaarden.[1599]

719. Deze laatste uitspraak illustreert niet alleen de door de sociale verhuurder uit te voeren belangenafweging, maar past tegelijk een ander principe toe, m.n. dat steeds de minst ernstige beperking van het grondrecht op wonen moet worden verkozen. Zelfs indien er aantoonbare elementen zijn die een toewijzing van een kandidaat-huurder moeilijk maken, moet in de mate van het mogelijke geopteerd worden voor een minder verregaand alternatief. In geval van nog openstaande huurgelden, stelde het Gerechtshof te 's-Gravenhage een garantie of waarborgsom voor. Het is natuurlijk niet evident om voor kandidaat-huurders met beperkte inkomsten – en zeker voor kandidaat-huurders met huurschulden – een dergelijke waarborgsom te voorzien, zodat ook dit de toegang tot sociale huisvesting kan bemoeilijken. Een haalbaar afbetalingsplan of begeleiding door een dienst die aan schuldbegeleiding doet, zijn wel goede voorwaarden. Zo bepaalt het Waals Sociaal Huurbesluit dat de toewijzing van een woning aan een kandidaat-huurder die nog huurschulden heeft ten aanzien van een sociale verhuurder afhankelijk kan gemaakt worden van de aanvaarding van een aanzuiveringsplan en een proefperiode.[1600] De toegang tot huisvesting wordt dan niet uitgesloten, maar gemoduleerd.

De toewijzing van een woning afhankelijk maken van begeleiding is een mogelijkheid die bv. uitdrukkelijk wordt voorzien in Frankrijk. De departementale Dalo-commissie bepaalt wie als prioritaire begunstigde moet worden beschouwd. Daarbij kan de commissie sociale begeleiding opleggen of oordelen dat opvang in een opvangstructuur meer gepast is dan de toewijzing van een sociale woning.

720. Het toewijzen onder voorwaarde van begeleiding is weliswaar een mindere aantasting van het grondrecht op wonen van een kandidaat-huurder dan een weigering om toe te wijzen, maar

[1598] Hof Arnhem, 11 februari 1985, *NJ* 1986, 1725, nr. 446.
[1599] Hof 's-Gravenhage, 28 maart 1985, *NJ* 1986, 1105, nr. 282.
[1600] Artikel 19, tweede lid, Waals Sociaal Huurbesluit.

moet gebeuren op basis van de gegevens van het concrete dossier. Het mag geen automatisme worden om bij bepaalde doelgroepen steeds begeleiding te eisen als voorwaarde voor een toewijzing. Verder moet een toewijzing onder voorwaarde van begeleiding gemotiveerd worden op basis van objectieve en rechtmatig verworven elementen, en dus niet op basis van verklaringen van toenmalige buren van drie jaar oud[1601] of op basis van veronderstellingen[1602]. Een toewijzing onder voorwaarde van begeleiding die niet gemotiveerd is op basis van de concrete situatie van de kandidaat-huurder, is een aantasting van diens grondrecht op wonen. Een onvoorwaardelijke toewijzing is immers de regel; de toewijzing met begeleiding is de uitzondering en moet bijgevolg restrictief geïnterpreteerd worden.

Daar staat tegenover dat in bepaalde gevallen begeleiding wel degelijk noodzakelijk zal zijn en zelfs in het voordeel van de sociale huurder zal zijn. Voor 'moeilijke' doelgroepen bestaat immers de kans dat zij hun huurdersverplichtingen moeilijk kunnen nakomen, waardoor zij het risico lopen om na verloop van tijd opgezegd te worden omwille van ernstige en blijvende tekortkomingen. De begeleidingsovereenkomst tracht net een dergelijke opzegging te voorkomen en past dus binnen de verwezenlijking van het grondrecht op wonen van de betrokkene. De begeleiding dient daarom voldoende afgestemd te zijn op de concrete problematiek van de huurder (individualisering) en dient ook effectief en correct toegepast te worden door de begeleidende dienst. De begeleiding wordt immers opgelegd omdat gevreesd wordt dat de huurder zonder die begeleiding zijn huurdersverplichtingen niet zal nakomen, zodat onvoldoende begeleiding kan leiden tot het niet nakomen van de huurdersverplichtingen en uiteindelijk tot beëindiging van de huurovereenkomst waarbij het grondrecht op wonen in het gedrang kan komen.

721. Een specifiek geval deed zich voor in Frankrijk. Binnen een gemeentelijke sociale verhuurder gold de regel dat sociale huurwoningen niet toegewezen konden worden aan familieleden van gemeenteraadsleden. Deze regel wou de transparantie en objectiviteit van de toewijzing van sociale huurwoningen garanderen en streeft dus een legitiem doel na. Volgens HALDE heeft deze regel echter onevenredige gevolgen voor familieleden van gemeenteraadsleden die voldoen aan de toelatingsvoorwaarden voor een sociale huurwoning en kan het nagestreefde doel ook op andere manieren worden bereikt, bv. door objectieve toewijzingsprocedures.[1603]

3. WIE BEPAALT DE TOEWIJZINGSREGELS?

722. Toewijzingsregels kunnen nationaal bepaald worden of kunnen uitgewerkt worden door de lokale overheden. In andere gevallen bepalen de sociale verhuurders de toewijzingsregels (al dan niet binnen een bepaald kader) of kunnen zij afwijken van de door de overheid opgelegde toewijzingsregels (algemeen via reglementen of in uitzonderingsgevallen).

[1601] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2007-112 du 14 mai 2007*, www.defenseurdesdroits.fr, 3.

[1602] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2006-167 du 3 juillet 2006*, www.defenseurdesdroits.fr.

[1603] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2008-123 du 2 juin 2008*, www.defenseurdesdroits.fr, 2.

723. Er kunnen dus drie modellen worden onderscheiden:[1604]

- Dwingende regels op nationaal of regionaal niveau: hierbij gaat het over zeer nauwkeurige toewijzingsregels die door de bevoegde overheid worden uitgevaardigd en die door de sociale verhuurders verplicht toegepast moeten worden. De sociale verhuurder beschikt niet of in beperkte mate over een appreciatiemarge, aangezien de volgorde van toewijzing rechtstreeks voortvloeit uit het regelgevend kader. De taak van de sociale verhuurder beperkt zich tot het nagaan van de reglementaire toepassingsvoorwaarden. Dit model is o.m. van toepassing in Italië, Luxemburg, de drie gewesten in België,…
- Lokale autonomie binnen een nationeel of regelgevend kader: in dit model stelt de nationale of regionale overheid de principes vast waaraan door de lokale actoren verder invulling moet worden gegeven. Daarbij kunnen het zowel de lokale besturen (gemeenten) als de sociale verhuurders zelf zijn die nationale of regionale principes invullen. Omwille van de transparantie moet de lokale invulling van het toewijzingsbeleid bekend gemaakt worden. Het voordeel van dit stelsel is dat de toewijzingsregels afgestemd kunnen worden op de lokale problematiek. Het nadeel is echter dat het toewijzingsbeleid minder overzichtelijk en eenvormig is. Dit model wordt o.m. toegepast in het Verenigd Koninkrijk[1605] en Frankrijk.
- Lokale autonomie zonder nationaal of regionaal kader: in dit model wordt het toewijzingsbeleid overgelaten aan de lokale actoren (de lokale besturen of de sociale verhuurders) zonder dat dit vanuit de nationale of regionale overheid wordt gestuurd. Dit model past binnen een context van decentralisatie en lokale autonomie. De hervormingen binnen de volkshuisvesting in Nederland in de jaren '90 van de 20ste eeuw met het oog op de verzelfstandiging van de woningcorporaties leidden ertoe dat Nederland overschakelde op dit model. Dit model laat een zeer grote vrijheid voor de lokale actoren en verklaart de grote verscheidenheid aan toewijzingsstelsels in Nederland en het ontstaan van experimentele toewijzingsregels vanaf de jaren '90. Binnen het kader van de Huisvestingswet van 1 oktober 1992[1606] moesten gemeenten en woningcorporaties vooraf tot een akkoord komen over de vestigingsvoorwaarden, rangordesystemen en toewijzingsnormen.[1607] Inmiddels werden vanuit de Rijksoverheid opnieuw een aantal toewijzingsregels opgelegd, waardoor Nederland dit model heeft verlaten en binnen het tweede model moet geplaatst worden.

724. Om een objectieve en transparante toewijzing mogelijk te maken, is het belangrijk dat ook de toewijzingsregels zelf objectief en transparant zijn. Uit een rapport van FEANTSA blijkt dat hoe ruimer en flexibeler het toewijzingsstelsel is, hoe minder vaak er daklozen toegang krijgen tot

[1604] Zie ook L. GHEKIÈRE, *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatiore Européen du Logement Social, 1996, 12.
[1605] T. STIRLING en R. SMITH, "A matter of choice? Policy divergence in access to social housing post-devolution", *Housing Studies* 2003, 146.
[1606] Wet van 1 oktober 1992 houdende regelen met betrekking tot woonruimte, *Stb.* 1992, 548, opgeheven met ingang van 1 januari 2015.
[1607] T. BOOI, *Het aanbodmodel voorbij? Dilemma's en discussies bij woonruimteverdeling*, Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2002, 8.

sociale woningen.[1608] Hetzelfde kan gezegd worden voor andere kwetsbare groepen. Ook al voorziet het toewijzingsstelsel niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om bepaalde huishoudens uit de doelgroep uit te sluiten van toewijzing, kan dat in de praktijk toch gebeuren indien de sociale verhuurder een ruime bevoegdheid heeft bij de toewijzing van woningen. Hier vloeit dus de eis uit voort dat de bevoegde overheid duidelijke toewijzingsregels moet vaststellen en het toewijzingsstelsel voldoende dwingend moet zijn.

Dit kan worden geïllustreerd door het Franse sociaal huurstelsel. Doordat er geen dwingende toewijzingsregels zijn (enkel de tegenstrijdige doelstellingen om tegelijk de meest woonbehoeftigen te huisvesten en een sociale mix te creëren), komen de meest woonbehoeftigen in concurrentie met anderen die door de verhuurders meer gewenst zijn als huurder. De goede wooncomplexen worden dan toegewezen aan 'betere' huurders, terwijl de slechtere worden toegewezen aan armere huurders. Er wordt door GENESTIER en BACQUÉ zelfs gesteld dat de meest woonbehoeftigen slechts toegang tot sociale huisvesting hebben in zoverre er woningen zijn die niet gewenst zijn door de andere woningzoekenden.[1609] In principe is de Franse Staat verantwoordelijk voor het sociaal huurstelsel en de verwezenlijking van het grondrecht op wonen en bepaalt zij ook het regelgevend kader. Maar net omdat de de toewijzingsregels algemeen zijn, moeten ze op lokaal niveau worden verfijnd. En daar kunnen dan andere motieven spelen.[1610] Stapsgewijs wordt het regelgevend kader rond de toewijzingen evenwel verstrengd.

Het Engelse sociaal huurstelsel toont dit eveneens aan. Traditioneel hadden de gemeenten een grote vrijheid inzake toewijzing van *council housing*. Vanaf de jaren '70 van de 20ste eeuw trachtte de regering de toewijzingsregels uniformer te maken, met de bedoeling om discriminatie van etnische minderheden en cliëntelisme door lokale besturen tegen te gaan. Lokale besturen moesten objectieve toewijzingscriteria uitwerken en deze openbaar maken. Onder de conservatieven werd evenwel vanaf 2012 aan de lokale besturen terug meer vrijheid gegeven om hun eigen toewijzingen te regelen.[1611]

725. Ook voor Nederland kan worden vastgesteld dat bij de toewijzing van sociale huurwoningen oorspronkelijk veel vrijheid werd gelaten aan de sociale verhuurders, maar dat sinds enige tijd de centrale overheid (opnieuw) bepaalde toewijzingsregels heeft opgelegd. De reden voor de tussenkomst van de centrale overheid lag zoals in Frankrijk en Engeland evenwel niet in het voorkomen van discriminatie, maar omwille van een meer efficiënte inzet van de beschikbare woningen en de beschikbare middelen.

Het lokale niveau stelde gedurende lange tijd de toewijzingsregels vast op basis van hun mede-bewindstaken. Zij voerden het nationaal beleid uit met een zekere beoordelingsvrijheid: de

[1608] N. PLEACE, N. TELLER en D. QUILGARS, *Social housing allocation and homelessness*, Brussel, Feantsa, 2012, 5.
[1609] P. GENESTIER en M.-H. BACQUÉ, "Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?", *Mouvements* 2004, afl. 2, 127.
[1610] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 38.
[1611] M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 9.

toewijzing van sociale huurwoningen moest binnen de doelstellingen van de sociale huur gebeuren, zoals nationaal vastgelegd in het toenmalige Besluit Beheer Sociale Huursector: (i) kwaliteitsvolle en betaalbare huisvesting ter beschikking stellen aan huishoudens van wie het inkomen onvoldoende is om zelf hun huisvesting te regelen, (ii) de levenskwaliteit in de wijken verbeteren (sinds 1997) en (iii) huisvestingsoplossingen aanreiken aan huishoudens met een bijzondere behoefte (sinds 2001).[1612] Er waren dus geen uniforme toewijzingsregels voor het ganse land: ze waren verschillend van verhuurder tot verhuurder en van gemeente tot gemeente. Inmiddels werd een prioritaire toewijzing aan een omlijnde doelgroep verplicht.[1613] Bijkomend kan een gemeente via een huisvestingsverordening de toewijzing van woningen sturen, waarbij deze vorm van sturing niet beperkt is tot de sociale huurmarkt. In de literatuur wordt er voor gepleit om de toewijzingsregels volledig lokaal te kunnen invullen. Als argument wordt verwezen naar het feit dat de huisvestingsmarkt zeer lokaal te divers is om met landelijk bepaalde toewijzingsregels te kunnen werken.[1614]

726. In een model van sociaal vangnet zijn de toewijzingsregels strikt en ze worden vastgelegd door de overheid. In een algemeen sociaal huurstelsel zijn de toewijzingsregels meestal soepel, maar niet vrij. Zij moeten worden ingevuld door de verhuurder. Uit de bovenstaande voorbeelden blijkt echter dat er steeds voldoende sturing moet zijn vanuit de de centrale overheid, waardoor een objectieve toewijzing wordt verzekerd. Een toewijzingsstelsel waarin ruimte is voor willekeur of discriminatie van bepaalde kwetsbare groepen is niet in overeenstemming met het grondrecht op wonen.

4. RECHTSBESCHERMING VOOR DE KANDIDAAT-HUURDER

727. Het grondrecht op wonen vereist een objectieve toewijzing van sociale huurwoningen en effectieve rechtsmiddelen wanneer toegekende rechten geschonden worden.[1615] Het gaat immers over de toegang tot huisvesting, hetgeen een belangrijk element is bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Dit veronderstelt dat kandidaat-huurders aan wie ten onrechte geen woning wordt toegekend, de toewijzing van een woning in rechte moeten kunnen afdwingen.[1616]

728. In de eerste plaats is uiteraard vereist dat de toewijzingsregels kenbaar zijn: ze moeten publiekelijk beschikbaar zijn. Indien de toewijzingsregels in de (nationale of regionale) regelgeving zijn opgenomen, doet er zich op dit vlak normaal gezien geen probleem voor. Anders is het wanneer de lokale overheden of de sociale verhuurders zelf invulling kunnen geven aan de toewijzingsregels. Er dient dan over gewaakt te worden dat deze regels voldoende openbaar zijn. Daarnaast moeten de toewijzingsregels ook te begrijpen zijn door de doelgroep. Dit houdt in dat de regels duidelijk en niet te ingewikkeld zijn. Ten derde is vereist dat kandidaat-huurders zicht kunnen

[1612] N. HOUARD, "Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l'État-providence?", *Revue de l'OFCE* 2013, 56.
[1613] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.1, b en 1.2.3, b.
[1614] J. HOEKSTRA, "Reregulation and residualization in Dutch social housing: a critical evaluation of new policies", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 37.
[1615] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 1, 1.3.1 en hoofdstuk 3, 3.1.3.
[1616] ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk, § 131.

hebben op welke woningen werden toegewezen en aan welk type van kandidaat (omwille van privacy-redenen kunnen immers niet de concrete gegevens van de kandidaat meegedeeld worden), zodat ze kunnen nagaan of de toewijzingsregels correct werden toegepast.

729. Zeker wanneer er veel vrijheid zit bij de sociale verhuurder om de toewijzingsregels binnen een algemeen kader toe te passen, is voldoende rechtsbescherming noodzakelijk. De grote appreciatiemarge bij de sociale verhuurders houdt immers een zeker risico in. In een aantal landen wordt de controle van toelatingsvoorwaarden en de effectieve toewijzing gedaan door de gemeente. Zo zal in Duitsland de gemeente het *Wohnberechtigungsschein* uitvaardigen en beschikt ze in een aantal gevallen over toewijzingsrechten of het recht een lijst van drie kandidaten voor te stellen waaruit de verhuurder dan de keuze heeft. De rechtsbescherming van de kandidaat-huurder past dan binnen het algemene stelsel van rechtsbescherming tegen de overheid. In andere landen ligt de beslissing om een woning toe te wijzen (al dan niet binnen een sterk gereglementeerd kader) bij de sociale verhuurder, zoals in Frankrijk en Nederland, maar ook in België.[1617] In dat geval is een bezwaarmogelijkheid voor de kandidaat-huurder noodzakelijk.

730. Indien de overheid de verhuring overlaat aan private instanties die het controleert, dient zij effectief toezicht te houden op de toewijzingen van woningen door deze private instanties. De overheid delegeerde immers de taak om *in natura* woningen ter beschikking te stellen. Zij dient er dan voor in te staan dat deze private instanties de hun opgedragen verplichtingen nakomen door voldoende toezicht te houden (verplichting tot beschermen).[1618]

731. Een kandidaat-huurder die in Frankrijk niet binnen een bepaalde termijn een woning kreeg toegewezen, kan gratis een bemiddelingscommissie (*commission de médiation*) vatten die in elk departement wordt opgericht.[1619] Indien de kandidaat-huurder te goeder trouw is en wordt bedreigd met uithuiszetting, verblijft in een transitwoning of in ongezonde of onbewoonbare omstandigheden woont, kan hij deze commissie bovendien onmiddellijk vatten.[1620] De commissie kan vervolgens de kandidaat-huurder als prioritair kenmerken, waardoor de prefect de opdracht heeft passende huisvesting aan te bieden. Deze werkwijze werd door het ECSR echter als onvoldoende krachtdadig beschouwd.[1621]

[1617] L. GHEKIÈRE, *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatiore Européen du Logement Social, 1996, 19.

[1618] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.1. Zie ook N. BERNARD, "Le logement social à Bruxelles: origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 96 die aangeeft dat het risico op misbruiken hoger is bij private sociale verhuurders dan bij publieke sociale verhuurders, maar tegelijk ook aangeeft dat zich ook bij publieke sociale verhuurders misbruiken kunnen voordoen.

[1619] Artikel L 441-2-3, II CCH.

[1620] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 102.

[1621] ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) t/ Frankrijk, § 141-145 en § 157-161.

Wat Frankrijk betreft wordt er bovendien ook kritiek geleverd op het toezicht door de Franse Staat op de toewijzingspraktijken van de sociale verhuurders.[1622] De prefect zou dat toezicht namens de Franse Staat moeten uitoefenen, maar heeft de sociale verhuurders ook nodig om de prioritaire woonbehoeftigen te kunnen huisvesten. Dat maakt de controle moeilijk.

732. In het Waalse Gewest is uitdrukkelijk bepaald dat een kandidaat-huurder beroep kan indienen bij de *Chambre de recours* bij de Waalse Huisvestingsmaatschappij "*in verband met de kandidaatstelling, de prioriteiten in de toewijzing en de beslissingen over de toewijzing van woningen*".[1623] Tegen een beslissing van de *Chambre de recours* kan een beroep tot schorsing of vernietiging worden ingesteld bij de Raad van State. Een kandidaat-huurder heeft in het Waalse Gewest dus een sterke rechtsbescherming tegen beslissingen met betrekking tot de toewijzing van woningen die hem ongunstig zouden raken.

733. Ook in het Brussels Sociaal Huurbesluit wordt een specifieke procedure voorzien voor kandidaat-huurders die van oordeel zijn dat zij benadeeld zijn door een beslissing van een sociale verhuurder inzake de toewijzing van een woning.[1624] In dat geval kan de kandidaat-huurder beroep aantekenen bij de sociale verhuurder zelf en vervolgens indien nodig bij de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij.[1625] Wanneer zijn beroep ingewilligd wordt, heeft de benadeelde kandidaat-huurder bovendien absolute voorrang bij de toewijzing van de eerste aangepaste woning die vrij komt bij de verhuurder waarbij hij benadeeld werd. Het Brussels Sociaal Huurbesluit voorziet dus niet enkel in rechtsbescherming, maar tegelijk ook in rechtsherstel.

De zwakte in zowel het Waalse als het Brusselse sociaal huurstelsel is evenwel of een kandidaat-huurder voldoende zicht heeft op de toewijzingen van woningen en of hij dus op de hoogte is van niet-correcte toewijzingen waartegen hij bezwaar zou kunnen aantekenen.

5. TUSSENBESLUIT

734. In dit hoofdstuk werd vanuit het grondrecht op wonen gekeken hoe de toewijzing van een sociale huurwoning moet verlopen. Er werd nagegaan volgens welke criteria woningen moeten worden toegewezen en hoe deze criteria in een werkbaar model kunnen worden toegepast.

735. Een eerste belangrijke vereiste vanuit het grondrecht op wonen is dat er bindende toewijzingsregels zijn die een objectieve toewijzing garanderen en willekeur vermijden. Vooral in Frankrijk wordt vastgesteld dat de toewijzing van sociale huurwoningen niet objectief verloopt en dat er zelfs sprake is van discriminatie van de meest kansarme woningzoekenden en van allochtonen. Dit leidde zelfs al tot een veroordeling van Frankrijk door het ECSR.

736. Vervolgens moeten toewijzingsregels voldoende rekening houden met de effectieve woonnood van de huishoudens uit de doelgroep. Hoewel in principe iedereen binnen de doelgroep

[1622] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 37.
[1623] Artikel 171*bis*, § 1, Waalse Huisvestingscode.
[1624] Artikel 10 Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1625] Artikel 76 Brusselse Huisvestingscode.

woonbehoeftig is, is de woonbehoefte niet van iedereen even urgent. Bepaalde woningzoekenden moeten daarom voorrang krijgen tegenover andere woningzoekenden. Een stelsel waar enkel rekening wordt gehouden met de wachttijd van de kandidaat-huurder, zal daarom in strijd zijn met het grondrecht op wonen aangezien het geen rekening houdt met specifieke gevallen.

Tegenover het belang van de urgente woningzoekenden staat het belang van huishoudens uit de doelgroep die geen reden tot voorrang kunnen laten gelden. Ook aan hen moeten de toewijzingsregels voldoende aandacht besteden. Kandidaat-huurders die reeds lange tijd wachten op de toewijzing van een sociale huurwoning getuigen immers van een duurzame woonnood. Het gebruik van het criterium wachttijd bij de toewijzing van sociale huurwoningen vereist wel dat bij de inschrijving als kandidaat-huurder wordt afgetoetst of de kandidaat voldoet aan de toelatingsvoorwaarden en dat periodiek wordt nagegaan of de kandidaat aan de toelatingsvoorwaarden blijft voldoen.

Het bepalen van het belang dat wordt toegekend aan enerzijds urgente woonnood en anderzijds wachttijd, maakt deel uit van het evenwicht dat binnen het toewijzingsstelsel moet worden gevonden. Men zou daarbij zowel wachttijd als bepaalde elementen van urgente woonnood in één puntensysteem kunnen verwerken en de toewijzingen laten gebeuren aan de kandidaat-huurder met het hoogste aantal punten. De onderlinge verhouding tussen wachttijd en urgente woonnood wordt dan bepaald door het aantal punten dat aan elk criterium wordt toegekend. Het criterium wachttijd mag evenwel niet dermate zwaar doorwegen dat kandidaat-huurders die lang op een woning kunnen wachten kandidaat-huurders met een urgente woonnood steeds voorbij kunnen steken. Voor specifieke gevallen die niet via een puntensysteem te vatten zijn, kan een tweede weg voorzien worden (bv. een versnelde toewijzing). Deze tweede weg is dan een uitzonderingsroute, hetgeen inhoudt dat deze toewijzingen voldoende gemotiveerd moeten worden om misbruiken te vermijden.

737. De efficiënte inzet van de beschikbare voorraad aan sociale huurwoningen is uiteraard een nuttig voorrangscriterium. Andere toewijzingscriteria kunnen daarentegen best spaarzaam ingezet worden. Toewijzing op basis van leefstijl en met het oog op het verwezenlijken van een sociale mix is op zich niet in strijd met het grondrecht op wonen omdat het volop de rechten van zittende huurders erkent, maar beide hebben het risico uitsluitend te werken. Toewijzing volgens lokale binding werkt rechtstreeks uitsluitend voor diegene die geen lokale binding hebben en is dus in strijd met het grondrecht op wonen. Toewijzing via loting geeft elke woningzoekende een gelijke kans, maar net dat is vanuit het grondrecht op wonen problematisch. Loting kan dus hoogstens voor een beperkt deel van het totaal aantal toewijzingen gebruikt worden.

738. Bij het vaststellen van een toewijzingsmodel moeten vervolgens de gewenste toewijzingscriteria verwerkt worden in een bepaald model. Daarbij moet de fundamentele keuze gemaakt worden tussen een model waarin de sociale verhuurder woningen koppelt aan woningzoekenden (distributiemodel) en een model waarin de woningzoekende zichzelf koppelt aan een bepaalde woning (aanbodmodel). Het optiemodel is een combinatie tussen beide.

Het grondrecht op wonen legt geen specifiek model op, maar vereist wel een zekere mate van keuzevrijheid. Hoewel een aanbodmodel in principe meer keuze biedt aan de woningzoekende, kan ook in andere toewijzingsmodellen keuzevrijheid worden ingebouwd.

In het toewijzingsmodel moeten zowel de reguliere toewijzingen als eventueel de voorrangstoewijzingen ingebouwd worden. In de literatuur wordt gepleit voor een combinatie van toewijzingsmodellen, waar zowel met gewone wachtenden als met urgenten rekening kan worden gehouden.[1626] Zo kan men bijvoorbeeld een bepaald toewijzingsmodel hanteren voor gewone woningzoekenden en een ander voor urgenten.[1627] Dit zal het toewijzingsstelsel uiteraard sowieso complexer maken, hetgeen zo veel mogelijk vermeden moet worden. Een gedifferentieerd toewijzingsstelsel mag bovendien ook geen stelsel zijn waar strengere eisen worden gesteld aan snelzoekers met daarnaast een gewoon stelsel voor anderen zoals voorgesteld bij KROMHOUT e.a.[1628] Dat zou er immers voor zorgen dat de urgenten in slechtere woningen terecht komen, aangezien ze die niet kunnen weigeren omdat ze anders hun voorrangstatus verliezen, terwijl andere woningzoekenden kunnen wachten op een woning die hen volledig bevalt. Een dergelijke opsplitsing dreigt het grondrecht op wonen van de urgenten niet te verwezenlijken.

739. Alle kandidaat-huurders hebben in principe recht op de toewijzing van een sociale huurwoning. Weigeren om aan een kandidaat-huurder een woning toe te wijzen kan dus enkel indien voldoende gemotiveerd is en gerechtvaardigd wordt vanuit het algemeen belang. In de mate van het mogelijke moet de sociale verhuurder opteren voor een minder verregaand alternatief om de woning toe te wijzen onder voorwaarde dat de huurder zich laat begeleiden.

740. Tot slot dient – net zoals voor andere aspecten van het sociaal huurstelsel – voldoende rechtsbescherming voorzien te worden voor kandidaat-huurders die ongunstig geraakt worden bij de toewijzing van een sociale huurwoning. Een voldoende uitgebouwde generieke beschermingsregeling kan volstaan, maar in bepaalde stelsels worden specifieke procedures voorzien, zoals in het Brusselse en het Waalse Gewest.

HOOFDSTUK 5. DE RECHTSVERHOUDING TUSSEN DE AANBIEDER VAN DE WONING EN DE BEWONER

741. De afbakening van de doelgroep en de geobjectiveerde toewijzing van woningen worden vaak als de basiselementen van een sociaal huurstelsel gezien. In het eerste hoofdstuk van dit deel heb ik het sociaal huurstelsel echter ruimer gedefinieerd via de opdracht van algemeen belang die het optreden van de sociale verhuurder doorheen de volledige relatie tussen hem en (kandidaat-)huurder tekent. Met andere woorden: van aan de inschrijving van een woningzoekende als

[1626] Zie bv. A. OUWEHAND, "Woonruimteverdeling tussen Scylla en Charibdis", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, 24 en G. VAN DAALEN en A. OUWEHAND, "Het is een loterij. Theoretische en effectieve keuzevrijheid bij lotingmodellen", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2005, afl. 3, 68, waar wordt vastgesteld dat lotingmodellen positief worden geëvalueerd door de betrokkenen wanneer een combinatiemodel wordt gehanteerd: woningzoekenden kunnen dan kiezen of zij meedoen aan de loting of in het aanbod- of optiemodel stappen.

[1627] S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 115.

[1628] S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 26.

kandidaat-huurder tot bij de beëindiging van de rechtsverhouding tussen de verhuurder en huurder. In dit hoofdstuk bekijk ik een aantal aspecten van deze rechtsverhouding.

742. Daarbij wordt uitgegaan van een contractuele relatie tussen verhuurder en huurder. In alle onderzochte sociale huurstelsels wordt de rechtsverhouding tussen de verhuurder en de huurder immers vorm gegeven door het sluiten van een huurovereenkomst.

In de meerderheid van de gevallen wordt daarbij een 'gewone' woninghuurovereenkomst gesloten, waarop voor een aantal aspecten specifieke regels van toepassing zijn (bv. de huurprijsberekening). Voor het overige is de huurovereenkomst tussen de sociale verhuurder en huurder onderworpen aan het gemene woninghuurrecht. Kenmerkend voor de sociale huurstelsels in de drie gewesten in België is evenwel dat het sociaal huurstelsel in steeds sterkere mate wordt afgezonderd van het gemene woninghuurrecht doordat steeds meer specifieke regels worden uitgevaardigd. Het sociaal huurstelsel wordt daardoor stilaan een op zich zelf staand huurstelsel, *naast* het gemene woninghuurrecht. Omdat dit zich het sterkste voordoet in het Vlaamse Gewest, ga ik hier in deel 4 dieper op in.[1629]

743. In de eerste plaats wordt gekeken naar de duur van de huurovereenkomst. Daarbij wordt uiteraard de link gelegd met de tijdelijke huurovereenkomsten als instrument om huurders met een hoger inkomen te verplichten de sociale huurwoning te verlaten. Maar tijdelijke huurovereenkomsten kunnen ook gebruikt worden voor andere doeleinden, bv. om de onderbezetting van sociale huurwoningen aan te pakken. In het eerste punt zal ook gekeken worden naar de wijze waarop sociale huurovereenkomsten beëindigd kunnen worden (punt 1). Vervolgens wordt stil gestaan bij de huurprijsbepaling. Omdat het bepalen van de huurprijs in grote mate samenhangt met de financiering van het sociaal huurstelsel en dit ruimer gaat dan het voorwerp van dit onderzoek, zal de huurprijsberekening enkel bekeken worden vanuit het oogpunt van de huurder wat de betaalbaarheid betreft (punt 2). Specifiek voor het sociaal huurstelsel is dat aan sociale huurders vaak een plicht tot persoonlijke bewoning wordt opgelegd, waar ik op in ga in punt 3. Het hoofdstuk wordt zoals gewoonlijk afgesloten met een titel over de rechtsbescherming (punt 4) en een tussenbesluit (punt 5).

1. De duur van de huurovereenkomst

1.1. Algemeen

744. De duur van de huurovereenkomst bepaalt rechtstreeks de mate van woonzekerheid van de huurder. Voldoende woonzekerheid maakt een belangrijk onderdeel uit van het grondrecht op wonen. Elke huurovereenkomst, ook een sociale huurovereenkomst, vereist een minimale woonzekerheid en dus een minimale duur.

745. Huurovereenkomsten van onbepaalde duur kennen uiteraard een grote woonzekerheid. Zowel in Nederland, Frankrijk als Duitsland zijn sociale huurovereenkomsten van onbepaalde duur.

[1629] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 1.2 en 5.1.1.

Voor Nederland[1630] en Duitsland[1631] geldt dit voor alle woninghuurovereenkomsten, in Frankrijk enkel voor sociale huurovereenkomsten, terwijl private huurovereenkomsten er in principe een duur van 3 jaar hebben[1632]. Ook het Brusselse en het Waalse Gewest kenden tot 2012 en 2006 sociale huurovereenkomsten van onbepaalde duur.

De sociale huur wordt daardoor beschouwd als het huurstelsel met de sterkste woonzekerheid, ook in combinatie met de betaalbare huurprijs, waardoor de huurders de huurgelden gemakkelijker zouden moeten kunnen betalen en uitzetting wegens wanbetaling vermeden kan worden. Private huur wordt dan gezien als veel minder woonzeker, verwijzend naar de minder gunstige huurvoorwaarden en (het gebrek aan) huurprijsreglementering.[1633]

Wanneer een huurovereenkomst van onbepaalde duur is, betekent dat uiteraard niet dat ze niet opzegbaar is. De (sociale) huurwetgeving voorziet logischerwijze in opzeggingsmogelijkheden bij wanprestatie. Daarnaast kunnen specifieke opzeggingsmogelijkheden ingevoerd worden omwille van de eigen aard van een sociaal huurstelsel. Dit is bijvoorbeeld het geval in Frankrijk, m.n. opzegging bij te hoog inkomen of bij onderbezetting.

746. Inmiddels worden echter in bepaalde sociale huurstelsels huurovereenkomsten van onbepaalde duur vervangen door huurovereenkomsten van bepaalde duur. Dit hangt samen met de verschuiving van het beleid binnen de verzorgingsstaat, waarbij men de sociale huur wil inzetten als aanvullend (*ambulance service*) en wil beperken tot diegenen die ondersteuning nodig hebben voor zolang zij die ondersteuning nodig hebben. Een verblijf in de sociale huur wordt gezien als een tijdelijke oplossing tot wanneer men terug naar de private woningmarkt kan overstappen.[1634] Men wil vermijden dat sociale huurders steunafhankelijk worden. Overeenkomsten van bepaalde duur worden een instrument om het sociaal huurstelsel voor te behouden voor diegenen met de hoogste noden.[1635]

Zowel in het Brusselse als in het Waalse Gewest werd de sociale huurovereenkomst van onbepaalde duur inmiddels vervangen door een huurovereenkomst van bepaalde duur (9 jaar), naar analogie met de private woninghuurovereenkomsten in België. De huurovereenkomst van bepaalde duur wordt niet verlengd indien het inkomen van de huurder(s) een bepaalde grens overschrijdt of indien de woning onderbezet is. In de andere gevallen wordt de huurovereenkomst verlengd met drie of negen jaar. Het Vlaamse Gewest volgde in 2016 en voerde eveneens negenjarige sociale huurovereenkomsten in.

[1630] Artikel 7:271 Burgerlijk Wetboek, zowel van toepassing op private als op sociale huurovereenkomsten.
[1631] Artikel 575 Bürgerliches Gesetzbuch.
[1632] J.-C. DRIANT, "Social housing in France: a sector caught between inertia and changes. The HLM system in the early 2010s" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 129.
[1633] K. HULSE en M. HAFFNER, "Security and rental housing: new perspectives", *Housing Studies* 2014, 573.
[1634] M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 10.
[1635] K. HULSE en M. HAFFNER, "Security and rental housing: new perspectives", *Housing Studies* 2014, 575.

Ook in de Angelsaksische landen werd overgeschakeld naar tijdelijke huurovereenkomsten. In het Verenigd Koninkrijk werd aan sociale verhuurders de mogelijkheid gegeven om sociale huurovereenkomsten van bepaalde duur te sluiten, waarbij de minimumtermijn in principe vijf jaar bedraagt, al kan in specifieke, niet nader bepaalde gevallen een huurovereenkomst van twee jaar worden gesloten. In Australië hebben sociale huurovereenkomsten, afhankelijk van de concrete situatie, een duur van 2, 5 of 10 jaar, waarbij de meerderheid 5 jaar loopt. Er wordt echter vastgesteld dat zeer weinig sociale huurovereenkomsten niet verlengd worden. In een sociaal huurstelsel waar de doelgroep al bij de instroom sterk afgelijnd is, zal slechts een klein aandeel huishoudens na verloop van tijd opgezegd moeten worden omwille van een te hoog inkomen. FITZPATRICK en PAWSON concluderen dat het effect van de invoering van de tijdelijke huurcontracten redelijk beperkt is, maar zij waarschuwen dat dit wel bijdraagt tot de verdere stigmatisering van de sociale huisvesting én tot het aantasten van het welzijn van de huurders omwille van de verminderde ervaren woonzekerheid.[1636]

Ook in Nederland is er een trend naar verminderde woonzekerheid op de huurmarkt. Ook woningcorporaties kunnen onder bepaalde voorwaarden tijdelijke huurovereenkomsten aangaan.[1637]

747. Vanuit het grondrecht op wonen is zoals gezegd woonzekerheid een belangrijk element. Woonzekerheid houdt in dat een bewoner in zijn woning kan blijven wonen zolang hij dat wenst en heeft daarnaast betrekking op de mate waarin huishoudens een thuis kunnen maken van hun woning (de sociale dimensie van het grondrecht op wonen).[1638] Woonzekerheid bij huurders is evenwel een gelaagd begrip: de mate van woonzekerheid wordt bepaald door de interactie van wet- en regelgeving op verschillende domeinen, het beleid, de marktomstandigheden en de dagdagelijkse handelingen van de marktdeelnemers (huurders en verhuurders). De woonzekerheid wordt verder ook beïnvloed door culturele waarden over huurwoningen, evenals door individuele aspecten van de concrete huurder.[1639]

748. Woonzekerheid veronderstelt minstens wettelijke woonzekerheid (woonzekerheid *de iure*): het reglementair kader moet verzekeren dat de bewoner in een bepaalde woning kan blijven. Bij (sociale) huurders gaat het dan over de bepalingen van het huurrecht die de duur van de huurovereenkomst regelen, de mogelijkheden om de huurovereenkomst te verlengen of te beëindigen,…. Daarbij is het de vraag of er een verschil zit in wettelijke woonzekerheid tussen huurovereenkomsten van onbepaalde duur en huurovereenkomsten van bepaalde duur die verlengd (kunnen) worden. Op basis van de opdracht van algemeen belang en de daarmee samenhangende verplichting om steeds op basis van zijn wettelijke opdracht op te treden, kan een

[1636] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Ending security of tenure for social renters: transitioning to 'ambulance service' social housing?", *Housing Studies* 2014, 608-611.
[1637] C.J. HUISMAN, "A silent shift? The precarisation of the Dutch rental housing market", *Journal of Housing and the Built Environment* 2016, 95. Zie ook *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.2.3.
[1638] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.1.
[1639] K. HULSE en V. MILLIGAN, "Secure occupancy: a new framework for analysing security in rental housing", *Housing Studies* 2014, 643.

sociale verhuurder niet zonder motief een huurovereenkomst beëindigen. Daardoor zullen sociale huurovereenkomsten van bepaalde duur in principe steeds verlengd worden en is de wettelijke woonzekerheid even groot als bij huurovereenkomsten van onbepaalde duur. Ook de woonzekerheid *de facto* is dan in beide gevallen gelijk: de huurovereenkomst blijft doorlopen (huurovereenkomsten van onbepaalde duur) of de huurovereenkomst wordt telkens verlengd (huurovereenkomsten van bepaalde duur). De ervaren woonzekerheid kan echter – afhankelijk van de huurder – lager liggen indien de huurovereenkomst van bepaalde duur is.

1.2. Beëindiging door de verhuurder

1.2.1. Algemeen

749. Zoals gezegd kunnen sociale verhuurders de huurovereenkomst niet beëindigen zonder motief. De opdracht van algemeen belang die aan hen wordt toegekend, verzet zich daar tegen. Een private verhuurder kan beslissen om een woning niet langer te verhuren of heeft de vrijheid om een woning aan iemand anders te verhuren. De bestaansreden van sociale verhuurders ligt in het verhuren van woningen aan de doelgroep en hun optreden moet steeds ingepast worden binnen de opdracht van algemeen belang, hetgeen niet toelaat zonder motief een huurovereenkomst met iemand uit de doelgroep te beëindigen.[1640] Terwijl het opzeggingsrecht van een private verhuurder een attribuut van zijn eigendoms- en verhuringsrecht vormt, kan een sociale verhuurder enkel opzeggen in overeenstemming met zijn opdracht van algemeen belang.[1641]

Ook in de rechtspraak zijn voorbeelden terug te vinden van dit standpunt, zelfs voordat de regelgever dit uitdrukkelijk had ingeschreven. Huurders die aan een aantal strikte toelatingsvoorwaarden beantwoorden, mogen erop vertrouwen dat de huur voor een redelijke tijd zal worden verleend. Een opzegging door de sociale verhuurder na een korte bewoningsduur komt weinig verantwoord voor wanneer de verhuurder geen redelijk belang had bij de opzegging.[1642] Een sociale verhuurder moet handelen en kan slechts van zijn rechten gebruik maken overeenkomstig de hem door de wetgever opgedragen taak en bevoegdheid van algemeen belang. De rechter is het bijgevolg niet alleen toegelaten, maar zelfs verplicht de onderliggende motieven van de opzegging te toetsen en na te gaan of het opzeggingsrecht door de sociale verhuurder niet wordt uitgeoefend in strijd met het doel van dit recht, het zgn. finaliteitscriterium.[1643]

750. Een aantal sociale huurstelsels voorzien in sociale huurovereenkomsten van bepaalde duur die worden opgezegd indien het inkomen van de huurder(s) een bepaalde grens overschrijdt. Deze problematiek besprak ik reeds uitgebreid hoger.[1644]

1.2.2. Beëindiging met herhuisvestingsverplichting

[1640] B. JADOT, Noot onder Cass. 10 februari 1983, *T.Vred.* 1983, 238.
[1641] B. HUBEAU, "De beëindiging van de huurovereenkomst voor een sociale woning door de verhurende maatschappij" (noot onder Vred. Gent, 4 februari 1982), *RW* 1982-83, 951.
[1642] Vred. Gent, 4 februari 1982, *RW* 1982-83, 946 met noot B. HUBEAU.
[1643] Vred. Antwerpen, 1 februari 1984, *Tegenspraak* 1985, afl. 4/5, 37 met noot B. HUBEAU en M. LAMBRECHTS.
[1644] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.1.4.

751. De opdracht van algemeen belang van sociale verhuurders houdt ook in dat wanneer een sociale verhuurder zich verplicht ziet een huurovereenkomst te beëindigen omwille van een reden die niet verwijtbaar is aan de huurder, bv. omdat de woning verkocht wordt of gerenoveerd of gesloopt moet worden, de sociale verhuurder moet instaan voor de herhuisvesting van de huurder. Deze verplichting komt voort uit het feit dat de verhuurder zonder geldig motief de huurder zijn huisvesting niet mag ontnemen. Zo besliste de vrederechter te Ukkel dat de overheid die de bewoners van een pand wil uitzetten, deze bewoners moet herhuisvesten.[1645] De ontbinding van een huurovereenkomst door een sociale verhuurder met het oog op het uitvoeren van renovatiewerkzaamheden kan, maar de uithuiszetting moet volgens de vrederechter te Brussel opgeschort worden tot wanneer de bewoonster elders gehuisvest wordt.[1646] De rechtbank te Brussel besliste dat de sociale doelstelling van een OCMW, net zoals het grondrecht op wonen niet toelaat dat de vordering tot uithuiszetting wordt ingewilligd zonder een alternatief voorstel van het OCMW.[1647] De resultaatsverbintenis inzake herhuisvesting wordt gekoppeld aan de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder: zonder het aanbieden van herhuisvesting kan de sociale huurovereenkomst niet beëindigd worden.[1648] Een sociale verhuurder kan er daarnaast ook voor opteren om de huurder tijdens de werkzaamheden tijdelijk te herhuisvesten en hem nadien terug de gerenoveerde woning te laten betrekken.[1649]

752. Een specifieke toepassing van dit principe is de opzegging van een sociale huurovereenkomst wegens onderbezetting van de woning of omdat de woning is aangepast aan specifieke noden van een bewoner terwijl die specifieke bewoner de huurwoning niet meer bewoont (gehandicapten, ouderen,…). Omwille van de efficiënte inzet van de beschikbare voorraad sociale huurwoningen kan het sociaal huurstelsel opleggen dat een sociale huurder moet verhuizen naar een andere woning die beter bij hem past. Zoals hoger al besproken wordt bij de toewijzing van sociale huurwoningen gezorgd voor de afstemming van de kenmerken van de kandidaat-huurder en zijn gezin op de kenmerken van de woning (de zgn. passendheidscriteria).[1650] Wanneer de kenmerken van de huurder en de kenmerken van de woning in de loop van de huurovereenkomst niet meer met elkaar overeenkomen, zijn maatregelen om de passendheid opnieuw te bekomen, aangewezen. Woningen met specifieke kenmerken (grote woningen, woningen aangepast aan personen met een handicap) zijn immers over het algemeen zeldzaam zodat het belang van de zittende huurder om in een onaangepaste woning te kunnen blijven, niet opweegt tegen het belang van een kandidaat-huurder om een aan zijn behoeften aangepaste woning te kunnen bekomen. Het recht van de individuele huurder om in zijn te grote woning te blijven wonen, wordt immers begrensd vanuit het algemeen belang dat ook het grondrecht op

[1645] Vred. Ukkel, 16 april 2007, *JLMB* 2007, 1003 met noot N. BERNARD en *Echos Log.* 2007, afl. 3 met noot L. THOLOMÉ.
[1646] Vred. Brussel, 26 mei 2009, *TBBR* 2009, 508 met noot N. BERNARD.
[1647] Kort.Ged. Rb. Brussel, 19 juni 2002, *JT* 2004, 40 en *Echos Log.* 2004, afl. 1, 27 met noot L. THOLOMÉ.
[1648] T. VANDROMME, "Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen als resultaatsverbintenis" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 163-164.
[1649] T. MARCHANDISE, "Le bail de logement social, le juge de paix et la chambre de recours de la Société wallonne du logement" in E. BEGUIN, N. BERNARD, P. DELLIEU en B. LOUVEAUX (eds.), *Baux d'habitation, commerciaux et à ferme*, Anthemis, 2016, 129.
[1650] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.1, b.

wonen van grote huishoudens op de wachtlijst dient te verwezenlijken.[1651] Daarbij is wel vereist dat ook de huisvesting van de zittende huurder gegarandeerd blijft: de huurovereenkomst voor de onaangepaste woning kan slechts beëindigd worden wanneer een aangepast alternatief wordt aangeboden. Het sociaal huurstelsel dient erover te waken dat het aangeboden alternatief kwalitatief is. Vaak worden voorwaarden op het vlak van maximale huurprijs, ligging,… aan het aanbod voor een nieuwe woning gekoppeld. Enkel wanneer een huurder van een onaangepaste woning een kwalitatief alternatief weigert, kan de sociale huurovereenkomst worden beëindigd zonder herhuisvesting.

Naar aanleiding van de tijdelijke huurovereenkomsten die werden ingevoerd in het Brusselse en Waalse Gewest besprak ik al uitvoerig de aanpak van onderbezetting in beide sociale huurstelsels.[1652] Bijkomend wijs ik nog op een vonnis van de vrederechter te Charleroi, waar m.i. een foutieve beoordeling wordt gemaakt. Een gehandicapte vrouw woonde alleen in een appartement met 4 slaapkamers. Een opzegging door de sociale verhuurder omdat de betrokkene een mutatie weigerde kan volgens de rechter niet toegestaan worden, omdat de sociale verhuurder het opzeggingsrecht op foutieve wijze gebruikte aangezien zij geen schade ondervond door de onderbezetting. De onderbezettingsvergoeding moest evenmin betaald worden omwille van de handicap van de huurster.[1653] Dit is een te enge zienswijze van de rechter. Misschien ondervond de sociale verhuurder geen schade, maar wel het algemeen belang, aangezien een grote woning geblokkeerd bleef en dus niet kon ingezet worden voor huisvesting van een groot gezin.

Ook in Frankrijk werd inmiddels een regeling ingevoerd om de onderbezetting van sociale huurwoningen tegen te gaan. Zonder rekening te houden met het inkomen van de huurder, stelt de sociale verhuurder in geval van onderbezetting een nieuwe woning voor die is aangepast aan diens behoeften en die een lagere huurprijs heeft. Er zijn voorwaarden op het vlak van de afstand van de nieuwe woning (deze moet gelegen zijn in hetzelfde of een aangrenzend arrondissement[1654]). Na de derde weigering van een aanbod verliest de huurder zijn huurrecht en kan hij opgezegd worden met een opzeggingstermijn van zes maanden. Er zijn uitzonderingen voorzien voor huurders ouder dan 65 jaar, personen met een handicap en in wijken met een hoog aandeel sociale huurwoningen. Tegelijk werd een premie ingevoerd om tussen te komen in de verhuis- en installatiekosten.[1655] Een gelijkaardige regeling is voorzien wanneer een woning die is aangepast aan personen met een handicap, niet langer bewoond wordt door een persoon met een handicap.

Om overbewoning te voorkomen voorzien de toewijzingsregels in Duitsland meestal één kamer meer dan er personen zijn in het huishouden. Daarna is de mobiliteit echter zeer beperkt: gezinnen kunnen uitbreiden of kleiner worden, maar meestal blijft men in dezelfde woning. Dat is vooral het

[1651] L. THOLOMÉ en N. BERNARD, "Baux à durée indéterminée et sous-occupation: le surloyer est retoqué (une fois de plus) par le Conseil d'État!", *Echos log.* 2016, afl. 2, 42.
[1652] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.2.1 en 1.2.2.
[1653] Vred. Charleroi, 13 juli 1998, *JT* 1999, 156, *Echos Log.* 1998, 104 met noot L. THOLOMÉ.
[1654] Er zijn in Frankrijk 342 arrondissementen, waarvan 330 in Europa en 12 in de overzeese gebieden. De oppervlakte is heel verschillend, gaande van 35,44km² tot 6.048km² (de overzeese gebieden niet mee gerekend).
[1655] Artikel L 442-3-1, 442-3-2 en 621-2 CCH. Zie ook E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 80.

geval bij gezinnen waarvan kinderen de deur uit zijn, omdat ze bij verhuis naar een modernere, kleinere woning vaak een hogere huurprijs zullen moeten betalen.[1656]

1.2.3. Beëindiging wegens wanprestatie

753. Dat het sociale verhuurders op basis van hun opdracht van algemeen belang principieel niet is toegelaten een huurovereenkomst met iemand uit de doelgroep te beëindigen, verhindert niet dat een huurovereenkomst kan worden stopgezet indien de huurder een contractuele wanprestatie pleegt. Wel zullen vanuit de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder bepaalde vereisten gesteld worden aan een beëindiging van de huurovereenkomst wegens wanprestatie.

754. De beëindiging van een huurovereenkomst en het erop volgende verlies van iemands woning wordt door het EHRM als de meest verregaande inmening op het recht op bescherming van de woonst gezien. Dat maakt uithuiszettingen niet noodzakelijk in strijd met het grondrecht op wonen, maar er dient een gerechtvaardigd belang te zijn en de uithuiszetting mag niet disproportioneel zijn ten aanzien van dat gerechtvaardigd belang. De redenen voor uithuiszetting moeten relevant en voldoende zijn.[1657] De rechter dient bij de beoordeling van een vordering tot ontbinding van een huurovereenkomst voldoende stil te staan bij deze elementen, aangezien een ongerechtvaardigde uithuiszetting een schending uitmaakt van het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven en de woonst, zoals gewaarborgd door artikel 8 EVRM.[1658] In het geval van vorderingen tot ontbinding van (private) huurovereenkomsten zal voornamelijk een afweging moeten worden gemaakt tussen het eigendomsrecht van de verhuurder en het grondrecht op wonen van de huurder.[1659]

Daarnaast dienen ook voldoende procedurele waarborgen te worden ingebouwd. In het arrest Mc Cann stelde het EHRM dat eenieder die het risico loopt zijn woning te verliezen in principe in de mogelijkheid moet worden gesteld om de proportionaliteit van de uithuiszetting te laten onderzoeken door een onafhankelijke rechter in het licht van de beginselen van artikel 8 EVRM, zelfs indien de uithuiszetting op basis van het nationaal recht toegelaten is.[1660] Ook het ECSR heeft in verschillende uitspraken een reeks strikte richtlijnen uiteengezet die gevolgd moeten worden in geval van uithuiszetting.[1661] In General Comment nr. 7 legt het CESCR de nadruk op het belang van maatregelen op het vlak van rechtsbescherming voor diegenen die geconfronteerd worden met

---

[1656] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 191.

[1657] EHRM 27 mei 2004, nr. 66.746/01, Connors t/ Verenigd Koninkrijk, § 81 e.v.

[1658] M. VOLS, M. KIEHL en J. SIDOLI DEL CENO, "Human rights and protection againts eviction in anti-social behaviour cases in the Netherlands and Germany", *European Journal of Comparative Law and Governance* 2015, 164 e.v.

[1659] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "De ontbinding van een sociale huurovereenkomst wegens ernstige en/of blijvende tekortkoming van de huurder" (noot onder Cass. 3 maart 2016, C.15.0219.N), *TBBR* 2016, p. 408, nr. 9.

[1660] EHRM 13 mei 2008, nr. 19.009/04, McCann t/Verenigd Koninkrijk, § 80. Zie ook de bespreking hiervan: N. BERNARD, "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel - le droit au logement et la cour européenne des droit de l'homme", *Rev.trim.dr.h.* 2009, 527.

[1661] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.3. Zie ook N. BERNARD, B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (herziene) Europees Sociaal Handvest" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT en G. VAN LIMBERGHEN (eds.), *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer – Charte Sociale Europeenne, droits sociaux et droit fundamentaux au travail,* Brugge-Brussel, Die Keure-La Charte, 2016, p. 180, nr. 9-11.

uithuiszetting. Het CESCR verwijst daarbij naar artikel 2.3 van het Bupo-verdrag, dat vereist dat staten een effectief rechtsmiddel ter beschikking stellen aan diegenen die dreigen in hun rechten aangetast te worden.[1662]

755. Met betrekking tot sociale huurovereenkomsten geldt in de eerste plaats de in het vorige randnummer besproken algemene beoordelingsbevoegdheid van de rechter bij de beëindiging van een huurovereenkomst. De rechtspraak van het EHRM werd door het Grondwettelijk Hof overgenomen en in het bijzonder toegepast op de sociale huur, m.n. in de arresten van 10 juli 2008 en 5 maart 2015.[1663] De redenering is dat de huurder steeds over de mogelijkheid moet beschikken om de ernst van de tekortkoming aan een rechter voor te leggen, die met inachtneming van de concrete omstandigheden van de zaak dient te onderzoeken of de ernst van de tekortkoming toelaat om de huurovereenkomst op die grond te ontbinden.

Bijkomend moet het optreden van de sociale verhuurder bij de beëindiging van een sociale huurovereenkomst getoetst worden aan zijn opdracht van algemeen belang. Het gaat met andere woorden niet enkel over een afweging tussen het eigendomsrecht van de verhuurder en het grondrecht op wonen van de huurder (zoals bij private huurovereenkomsten), maar het algemeen belang moet ook steeds in deze afweging betrokken worden, m.n. het abstracte belang van de medehuurders en de kandidaat-huurders en het belang van het sociaal huurstelsel zelf. In het bijzonder dient ook rekening te worden gehouden met de specifieke situatie van de huurder, gelet op het feit dat het over woonbehoeftige of (kans)arme huurders gaat. De sociale huur is vaak het laatste redmiddel voor de huurder om een menswaardig leven te leiden. Deze personen hun woning ontnemen is een ernstige beslissing die moet worden gemotiveerd op basis van ernstige redenen, die aangetoond worden en die een voldoende zware tekortkoming motiveren. Een opzegging van de huur door de sociale verhuurder op grond van tekortkomingen van de huurder die niet voldoende zwaarwichtig zijn, maakt een misbruik van opzeggingsrecht uit. Aangezien het grondrecht op wonen van de huurder geraakt kan worden, dient de rechter een volle toetsing door te voeren en kan hij zich niet beperken tot een marginale toetsing.

756. In het Brusselse Gewest werd omzendbrief A/B/230 van 16 november 2000 uitgevaardigd, waarin een kader werd uitgetekend waarbinnen openbare vastgoedmaatschappijen mogen overgaan tot beëindiging van de sociale huurovereenkomst en tot uithuiszetting van de bewoners.[1664] De omzendbrief vertrekt vanuit de vaststelling dat de sociale huursector geklemd zit tussen twee belangen: enerzijds dienen sociale verhuurders te kunnen optreden tegen huurachterstand en ongepast gedrag van huurders, anderzijds zijn sociale verhuurders geen gewone verhuurders en moeten ze de hen toevertrouwde opdracht van algemeen belang verwezenlijken.

[1662] CESCR General Comment No. 7: The Right to Adequate Housing (Art. 11.1): forced evictions, 20 mei 1997, § 13.

[1663] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.25.2, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU en GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.29.5.

[1664] Zie ook N. BERNARD, "Bail de logement social, troubles de comportement et santé mentale" (noot onder Rb. Brussel, 28 juni 2013), *Jurim Pratique* 2015, 317-319.

Om een coherente en transparante aanpak van de problematiek door alle openbare vastgoedmaatschappijen te verzekeren, stelt de omzendbrief volgende aanpak voorop:

- De raad van bestuur van elke openbare vastgoedmaatschappij moet de standaardprocedure vaststellen hoe wordt omgegaan met huurachterstand (herinneringsbrieven, aanzuiveringsplannen, vordering bij de vrederechter,…).
- Elke beslissing om effectief over te gaan tot uithuiszetting moet voorafgegaan worden door enerzijds een omstandig gemotiveerd verslag waaruit blijkt dat de openbare vastgoedmaatschappij heeft getracht een minnelijke oplossing te bekomen, ofwel door de eigen diensten, ofwel door andere diensten zoals het OCMW en anderzijds een advies van de sociaal afgevaardigde die nagaat of de standaardprocedure bij huurachterstand en de omzendbrief werd gevolgd.
- Het niet volgen van de standaardprocedure bij huurachterstand of de omzendbrief heeft tot gevolg dat er niet tot uithuiszetting zal kunnen worden overgegaan.
- Beroep doen op private incassobureaus voor de invordering van huurdersschulden is niet langer toegestaan.
- Om tot uithuiszetting te kunnen overgaan tijdens de winter (van 1 december tot 28 februari) worden bijkomende voorwaarden gesteld: een dergelijke uithuiszetting kan enkel in uitzonderlijke gevallen en moet specifiek gemotiveerd worden vanuit ernstig ongepast gedrag van de huurder ten aanzien van het personeel van de openbare vastgoedmaatschappij of medehuurders of op basis van het niet reageren door de huurder op initiatieven van de openbare vastgoedmaatschappij naar aanleiding van het oplopen van huurachterstand. Tot een uithuiszetting tijdens de winter kan enkel worden overgegaan na beslissing van de raad van bestuur van de openbare vastgoedmaatschappij op basis van een verslag van de sociaal afgevaardigde.

Daarmee bevestigt de omzendbrief terecht dat slechts tot uithuiszetting kan worden overgegaan als laatste stap en dat de sociale verhuurder vanuit zijn opdracht van algemeen belang verplicht is om voorafgaand aan het nemen van een beslissing om tot uithuiszetting over te gaan, voldoende andere paden moet bewandelen.

757. Behalve wat betreft de drie gewesten in België is mij enkel Nederlandse rechtspraak bekend die illustreert hoe deze belangenafweging tussen het belang van de huurder en het algemeen belang moet worden gedaan. De Belgische rechtspraak zal uitgebreid aan bod komen in deel 4.[1665]

Een aantal uitspraken heeft betrekking op de verkoop van drugs door de huurder. Een huurder van een corporatiewoning was strafrechtelijk veroordeeld voor het dealen van cocaïne. Volgens de woningcorporatie behoort haar belang als sociaal volkshuisvester bij de handhaving van het contractueel verbod op het verhandelen van drugs zwaarder te wegen dan het belang van de huurder bij het behoud van zijn woonruimte. Het Gerechtshof te Amsterdam volgt de woningcorporatie daarin. Door vanuit het gehuurde bedrijfsmatig drugs te verhandelen heeft de

[1665] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.2, d.

huurder gehandeld in strijd met zijn verplichtingen uit de huurovereenkomst. Dit levert een dusdanig ernstige tekortkoming op dat zij de ontbinding van de huurovereenkomst met haar gevolgen rechtvaardigt. Van een verhuurder in de sociale sector kan niet worden gevergd onder deze omstandigheden de huurovereenkomst voort te zetten, mede gelet op haar verplichting jegens haar overige huurders om het rustig woongenot te verschaffen en de leefbaarheid van de woonomgeving te waarborgen.[1666] In een andere uitspraak stelde de rechter dat het dealen van drugs vanuit de woning niet strookt met de verplichting om zich als een goed huurder te gedragen, terwijl de huurder ook huurachterstand had opgelopen. De tekortkoming wat betreft de huurbetaling was substantieel en wat betreft de overlast en de handel in verdovende middelen ernstig en structureel, hetgeen de ontbinding van de huurovereenkomst rechtvaardigt, ook als rekening wordt gehouden met het woonrecht van de huurder en haar minderjarige dochter. De ernst van de tekortkoming wordt bovendien niet weggenomen doordat deze zich in de toekomst niet meer zal voordoen.[1667] In nog een andere zaak vorderde een woningcorporatie in kort geding de ontbinding van de huurovereenkomst, nadat zij de huurder had gesommeerd de huurovereenkomst zelf op te zeggen, maar waar de huurder niet was op ingegaan. Het Gerechtshof te Amsterdam oordeelt dat de woningcorporatie een spoedeisend belang heeft aangezien zij een *zero tolerance*-beleid voert tegen hennepkwekerijen en dus belang heeft bij een snelle ontruiming van de woning. Tegelijk oordeelt het Hof dat het aannemelijk is dat ook de bodemrechter de huurovereenkomst zal opzeggen, nu de grootte van de hennepkwekerij aantoont dat er sprake is van beroeps- of bedrijfsmatige hennepkwekerij en het houden van een hennepkwekerij in een gehuurde woning een tekortkoming in de nakoming van de uit de huurovereenkomst voortvloeiende verplichtingen oplevert. De afweging van de zwaarte van de contractuele inbreuk tegen het grondrecht op wonen van de huurder gebeurt slechts summier: "*Een afweging van de belangen van de partijen, waaronder het door appellant in grief 5 gestelde woonbelang, leidt niet tot een ander oordeel.*"[1668] In een andere uitspraak volgde het Gerechtshof te Amsterdam de woningcorporatie in haar stelling dat zij er spoedeisend belang bij had om tegen het kweken van drugs door de huurster snel en afdoende te kunnen optreden en om het gehuurde zo snel mogelijk weer ter beschikking te kunnen stellen aan een van de vele gegadigden die voor een sociale huurwoning op de wachtlijst staan. Volgens het Hof was voor het aannemen van spoedeisend belang niet vereist dat er zich daadwerkelijke overlast of verloedering van de woonomgeving voordeed.[1669]

Daarnaast moest ook uitspraak worden gedaan over door huurders veroorzaakte overlast. De rechtbank te Overijssel beoordeelde in kortgeding een vordering tot beëindiging van een huurovereenkomst en tot uitzetting van de bewoonster van een bejaardenflat. De bewoonster veroorzaakte overlast (de politie had in totaal 94 overlastmeldingen geregistreerd), waarbij zij meerdere keren wegens nachtelijk rumoer onvrijwillig door de politie was meegenomen. De

[1666] Hof Amsterdam, 14 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:833, www.rechtspraak.nl.
[1667] Hof Arnhem-Leeuwarden, 9 mei 2017, ECLI:NL:GHARL:2017:3937, www.rechtspraak.nl.
[1668] Hof Amsterdam, 6 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2137, www.rechtspraak.nl. Een gelijkaardig oordeel is terug te vinden in Hof Amsterdam, 16 mei 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1878, www.rechtspraak.nl.
[1669] Hof Amsterdam, 8 augustus 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:3315, www.rechtspraak.nl.

bewoonster drong ook bij de buren binnen om daar met hun telefoontoestel te telefoneren, gebruikte stroom vanuit de gemeenschappelijke delen en kookte in de gemeenschappelijke delen. De rechter stelde dat er vanuit kan worden gegaan dat de overlast (mede) een gevolg is van de geestelijke problemen waarmee de bewoonster kampte, maar dat maake volgens hem de zaak niet anders. Voor zover al zou gelden dat de overlast niet zou kunnen worden toegerekend aan de bewoonster wegens die geestelijke problemen, geldt dat toerekenbaarheid geen voorwaarde is voor ontbinding van een (huur)overeenkomst en daardoor evenmin een voorwaarde is voor de gevorderde ontruiming. Wel moet de tekortkoming de ontbinding en de ontruiming rechtvaardigen. Opdat de ontruiming zou kunnen worden bevolen in kortgeding, moet voldoende aannemelijk zijn dat in een bodemzaak (tevens) de ontruiming zal worden bevolen, hetgeen volgens de rechter kan worden aangenomen. Verder kan ook worden aangenomen dat een beslissing in de hoofdzaak niet kan worden afgewacht. In deze beoordeling betrekt de rechter de specifieke situatie van de medebewoners. In de eerste plaats wordt verwezen naar het overlastgevende gedrag en de gevolgen die dit voor de omwonenden heeft en heeft gehad; daaronder begrepen het verlies aan nachtrust en de spanningen en angst waaronder zij moeten leven en daarmee de aantasting van hun huurgenot. Gezien de ernst van de overlast door de bewoonster en haar weigering om hulpverlening te aanvaarden, is het naar het voorlopig oordeel van de rechter voldoende zeker dat zij overlast zal blijven veroorzaken. Daar komt bij dat de doelgroep van de woonblok voornamelijk bestaat uit senioren die in meer of mindere mate zorg en/of hulp nodig hebben en binnen de woonblok gebruik kunnen maken van verschillende services. Deze (kwetsbare) ouderen behoren niet langer te worden geconfronteerd met de ernstige overlast, maar dienen zonder angst gebruik te kunnen maken van hun eigen woonruimte, de gezamenlijke ruimtes en de services die de woonblok biedt.[1670] Ook in een ander geval werd door de sociale verhuurder in kort geding de beëindiging van de huurovereenkomst gevorderd wegens overlast veroorzaakt door de huurder. De rechter acht het bewezen dat de huurder regelmatig agressief en/of intimiderend handelt en uit het dossier blijkt dat hij niet voor zijn gedrag aanspreekbaar is, waardoor er een onhoudbare en onacceptabele situatie ontstaat die niet zal verbeteren op korte termijn. De rechter acht voorts de misdragingen van de huurder bewezen. Dat de huurder aan de gestelde psychische problematiek lijdt en de tekortkoming hem daardoor niet valt toe te rekenen, staat aan de ontbindingsbevoegdheid niet in de weg, maar is een omstandigheid die bij een afweging van de belangen van partijen kan meewegen. Datzelfde geldt echter voor de belangen van de woningcorporatie en haar andere huurders om gevrijwaard te blijven van misdragingen en/of overlast als hier aan de orde. Conclusie is dat de huurovereenkomst ontbonden moet worden.[1671]

Tot slot verwijs ik naar twee uitspraken waarin de sociale verhuurder de beëindiging van de huurovereenkomst vorderde wegens wanbetaling. In het eerste geval was de huurder toegelaten tot een schuldsaneringsregeling, maar had hij toch nog niet altijd de lopende huur tijdig of volledig betaald. Dit rechtvaardigt volgens de rechter de beëindiging van de huurovereenkomst.[1672] Nergens

[1670] Rb. Overijssel, 10 maart 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:1418, www.rechtspraak.nl.
[1671] Hof 's-Hertogenbosch, 25 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1849, www.rechtspraak.nl.
[1672] Hof Amsterdam, 17 januari 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:151, www.rechtspraak.nl.

wordt echter de specifieke opdracht van de sociale verhuurder betrokken in de beoordeling van de rechter. In het tweede geval had de huurster haar betalingsverplichting opgeschort omwille van vermeende gebreken aan de woning. Het Hof stelt vast dat er inderdaad gedurende een bepaalde tijd gebreken aan de woning waren, maar dat de door de huurster toegepaste huurprijsvermindering overdreven was. Bijgevolg was er een huurachterstand van in totaal meer dan drie maanden huur ontstaan, hetgeen de verhuurder niet hoeft te dulden en hetgeen de ontbinding van de huurovereenkomst rechtvaardigt met haar gevolgen. Het woonbelang van de huurster weegt weliswaar zwaar, maar leidt in dit geval niet tot een andere beslissing, gelet op de omvang van de tekortkoming.[1673] Ook hier wordt de hoedanigheid van de verhuurder als sociale verhuurder niet betrokken in de belangenafweging hetgeen volgens mij tot een ander resultaat had moeten leiden: aan de huurster had vanuit het grondrecht op wonen een termijn moeten gegeven worden waarbinnen de huurachterstand, die was ontstaan door een overdreven toepassing van de niet-uitvoeringsexceptie op basis van door de sociale verhuurder niet herstelde gebreken, weg te werken en alzo de beëindiging van de huurovereenkomst alsnog te kunnen vermijden.

Uit de hier overlopen rechtspraak blijkt dat een vordering van de woningcorporatie tot beëindiging van de huurovereenkomst in de meerderheid van de gevallen werd ingewilligd, zelfs in kort geding. De afweging tussen de belangen van de huurder enerzijds en de belangen van de woningcorporatie of het sociaal huurstelsel anderzijds wordt uitgevoerd, maar eindigt dus meestal in het nadeel van de huurder. Nochtans wordt de moeilijkheid voor de huurder om na de beëindiging van de huurovereenkomst nieuwe, kwaliteitsvolle huisvesting te vinden vaak meegenomen bij de belangenafweging. Het is dus de vraag of in deze uitspraken voldoende rekening werd gehouden met de specifieke positie van de sociale huurder. Een nuance daarbij is dat het Nederlandse sociaal huurstelsel tot 2011 zonder inkomensgrenzen werkte waardoor de zittende sociale huurder een meer divers profiel heeft. Aangezien het profiel van de Nederlandse sociale huurders door het hanteren van inkomensgrenzen en prioritaire toewijzing van huishoudens met een laag inkomen (passend toewijzen) zal verzwakken, zal m.i. de rechter in de toekomst bij het uitvoeren van de vereiste belangenafweging meer rekening moeten houden met de zwakke positie van de huurder.

Verderop in dit hoofdstuk kom ik nog terug op de aanpak van domiciliefraude, waarbij sociale verhuurders eveneens de huurovereenkomst kunnen beëindigen.[1674]

758. Dat eenieder die het risico loopt zijn woning te verliezen in principe in de mogelijkheid moet worden gesteld om de proportionaliteit van de uithuiszetting te laten onderzoeken door een onafhankelijke rechter, doet de vraag rijzen of een sociale verhuurder de huurovereenkomst kan opzeggen wegens wanprestatie. Bij een opzegging wordt een opzeggingstermijn gegeven, waarbij de huurder tegen het einde van de opzeggingstermijn het goed in principe moet hebben verlaten. De huurder die niet akkoord gaat met het door de verhuurder vermelde opzeggingsmotief, kan ofwel de opzegging betwisten voor de rechtbank, ofwel het goed blijven bewonen, waarna de verhuurder om effectief de uithuiszetting te bekomen de rechter zal moeten vatten om de

[1673] Hof 's-Hertogenbosch, 25 april 2017, ECLI:NL:GHSHE:2017:1848, www.rechtspraak.nl.
[1674] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 5, 3.

geldigverklaring van de opzegging en bijhorende uithuiszetting te laten uitspreken. In het eerste geval dient de huurder zelf de rechter te vatten (wat niet altijd evident is voor (kans)arme huurders); in het tweede geval dient de huurder een volgens hem ongeldige opzegging bewust te negeren om de verhuurder te dwingen de rechter te vatten. Beide opties zijn m.i. niet aangewezen. Het verdient daarom de voorkeur dat in geval de verhuurder de huurovereenkomst wenst te beëindigen wegens wanprestatie van de huurder hij zich steeds onmiddellijk – na ingebrekstelling van de huurder – tot de rechter wendt, waar de huurder het door de verhuurder gegeven beëindigingsmotief kan laten toetsen. Het initiatief om de beëindiging van de huurovereenkomst af te dwingen ligt dan bij de verhuurder, hetgeen de huurder de sterkste woonzekerheid biedt.

Indien de huurder na een opzegging door de verhuurder wegens wanprestatie het goed verlaat en de opzegging tegelijk aanvecht bij de rechter, moet hem bij een gegrondverklaring van zijn vordering zo snel mogelijk een nieuwe woning worden aangeboden, desnoods via een uitzonderingsprocedure. Enkel zo kan de aantasting van zijn woonrecht zo goed mogelijk worden hersteld.

759. Tot slot verwijs ik naar een interessante maatregel ter bescherming van de sociale huurder in Frankijk, ingevoerd door de *Loi Alur*: vanaf 1 januari 2015 kunnen sociale verhuurders pas de ontbinding van de huurovereenkomst vorderen na een termijn van twee maanden nadat een commissie ter coördinatie van preventiemaatregelen tegen uithuiszettingen (*commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives – CCAPEX*) op de hoogte werd gebracht.[1675] Deze commissie onderzoekt vervolgens het dossier en doet voorstellen om de uitzetting te vermijden.

1.3. BEËINDIGING DOOR DE HUURDER

760. Naast de verhuurder kan ook de huurder de huurovereenkomst steeds beëindigen. Er is vanuit het grondrecht op wonen geen nood om de opzeggingsmogelijkheden voor huurders te beperken of uit te sluiten. Vanuit het belang van het sociaal huurstelsel kan een opzeggingstermijn ingevoerd worden, al mag deze niet onredelijk lang zijn. Bij het bepalen van de concrete opzeggingstermijn moet rekening gehouden worden met het feit dat omwille van de wachtlijsten een sociale huurwoning snel opnieuw verhuurd zal kunnen worden (eventueel na een aantal opfrissingswerkzaamheden).

761. Woonzekerheid als onderdeel van het grondrecht op wonen behoeft zoals gezegd een ruime invulling. Niet enkel het 'kunnen blijven wonen' is er een aspect van, ook het 'willen blijven wonen'. Ook al kan de sociale huurder juridisch en feitelijk in de woning blijven, het is ook noodzakelijk dat hij in een aangename woonomgeving kan wonen waar hij zelf wil blijven wonen.

Leefbaarheidsproblemen kunnen daardoor de woonzekerheid aantasten.[1676] Dit maakt optreden van de overheid in geval van leefbaarheidsproblemen noodzakelijk. HULSE en MILLIGAN wijzen

[1675] Artikel 24, II, Loi Mermaz, ingevoegd door artikel 27 Loi Alur. Zie ook E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 83.
[1676] Zie *infra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.1.

daarnaast op een andere problematiek: het richten van het sociaal huurstelsel op de lagere inkomensgroepen en diegenen met specifieke noden wijzigt het profiel van de sociale huurder. 'Probleem'huurders in wooncomplexen zorgen voor verminderde woontevredenheid bij de andere huurders en daardoor voor verminderde woonzekerheid, aangezien de wens kan ontstaan om te verhuizen.[1677] Ook vanuit deze invalshoek kan dus worden gepleit voor een brede sociale huursector waar de laagste inkomens en huurders met specifieke noden niet geconcentreerd worden.

2. HUURPRIJSBEPALING

2.1. HET VASTSTELLEN VAN DE HUURPRIJS

762. Terwijl de duur van de sociale huurovereenkomst rechtstreeks de woonzekerheid van de sociale huurder beïnvloedt, staat de huurprijsbepaling in rechtstreekse verhouding tot de betaalbaarheid voor de sociale huurder. De huurprijsbepaling is dus eveneens een belangrijk aspect van het sociaal huurstelsel. Bovendien kan een te hoge huurprijs eveneens de woonzekerheid aantasten, aangezien de sociale verhuurder de huurovereenkomst met een huurder met betalingsachterstand kan beëindigen.

763. PITTINI en LAINO overlopen de verschillende wijzen van huurprijsberekening. Over het algemeen kunnen drie systemen worden onderscheiden: een huurprijs die wordt berekend op basis van het inkomen van de huurder, een huurprijs die wordt berekend op basis van de kostprijs van de woning of een huurprijs die wordt berekend op basis van de actuele waarde van de woning.[1678] In sociale huurstelsels waar niet met een inkomensgerelateerde huurprijs wordt gewerkt, wordt om de betaalbaarheid te garanderen vaak gewerkt met huursubsidies.[1679]

764. Gemiddeld besteden Europeanen een vijfde van hun inkomen aan huisvesting.[1680] Er bestaat echter geen specifiek bedrag dat als maximale huurprijs mag worden gevraagd opdat de huur betaalbaar zou zijn. Dit hangt immers af van de concrete situatie. Volgens het ECSR is een betaalbare huur een huur die toelaat aan de bewoner om de initiële kosten te betalen (waarborg en eerste huur), de lopende huur en de huurlasten gedurende een lange periode en dit met behoud van een minimaal levensniveau zoals gebruikelijk in het land in kwestie.[1681] Indien de huurprijs te hoog is, ontstaat het risico dat huurders moeten kiezen tussen verschillende noodzakelijke behoeften en bv. gaan besparen op gezondheidszorg om toch de huurgelden te kunnen betalen. Het bedrag dat huurders kunnen besteden aan huurgeld, kan op wetenschappelijk onderbouwde wijze vastgesteld worden. Op deze basis dient de huurprijsberekening vorm gegeven te worden.

[1677] K. HULSE en V. MILLIGAN, "Secure occupancy: a new framework for analysing security in rental housing", *Housing Studies* 2014, 649.
[1678] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 32.
[1679] K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA, "Introduction" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 12.
[1680] Woningcorporaties in internationaal perspectief, *Kamerstukken II* 2014-2015, 33 606, nr. 9, 73.
[1681] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.4.

765. Het uitgangspunt bij de huurprijsbepaling is dus de betaalbaarheid voor de doelgroep. Aangezien de doelgroep werd afgebakend aan de hand van o.m. maximaal inkomen, zal de huurprijs moeten afgestemd zijn op het (beperkte) inkomen.

Een eerste principiële vraag daarbij is of van sociale huurders een huurprijs zal worden gevraagd die zo dicht mogelijk bij de markthuurprijs voor een gelijkaardige woning ligt (lees: zo hoog mogelijk is), waarbij wordt gegarandeerd dat de sociale huurder na betaling van de huurprijs en de kosten net voldoende overhoudt voor andere noodzakelijke uitgaven of dat een lagere huurprijs wordt gevraagd die sociale huurders in zekere mate voldoende financiële ademruimte laat. Het spreekt voor zich dat in de eerste hypothese de huuropbrengsten binnen het sociaal huurstelsel hoger zullen zijn, waarbij er minder overheidsmiddelen moeten worden verbruikt of meer investeringsmogelijkheden zijn voor sociale verhuurders, terwijl in de tweede hypothese de huuropbrengsten binnen het sociale huurstelsel lager zullen liggen en de overheid meer zal moeten bijpassen (in de exploitatiekosten van sociale verhuurders of om hen toe te laten investeringen te doen). Het verdelen van overheidsmiddelen over verschillende beleidsvelden is een afweging tussen de noden van die verschillende beleidsvelden die toekomt aan de overheid die daarvoor binnen een beleidsmarge keuzevrijheid heeft, rekening houdende met het feit dat het recht op wonen grondwettelijk erkend is en de gemaakte keuze niet kennelijk onredelijk mag zijn.

766. Aangezien het streven naar betaalbaarheid het uitgangspunt is bij het bepalen van de huurprijs, dient er bij de huurprijsbepaling geen territoriale differentiatie ingebouwd te worden, zoals dat wel het geval is bij markthuurprijzen. Er wordt in het sociaal huurstelsel immers vertrokken van de betaalmogelijkheden van de sociale huurder en niet van marktwerking.

767. Wat betreft de concrete uitwerking van de huurprijsbepaling biedt een inkomensgerelateerde huurprijs de beste garanties op betaalbaarheid van de huur omdat de huurprijs rechtstreeks is verbonden met de betaalmogelijkheden van de huurder. Een inkomensgerelateerde huurprijs verdient bijgevolg de voorkeur vanuit het grondrecht op wonen.

Wanneer een inkomensgerelateerde huurprijs wordt gehanteerd, gaat van het sociaal huurstelsel een intern herverdelend effect uit waarbij de rijkere sociale huurders de armere sociale huurders ondersteunen doordat zij een hogere huurprijs betalen die toelaat dat de huurprijs voor de armeren lager is. De mate waarin een intern herverdelend effect kan spelen, is uiteraard afhankelijk van de breedte van het sociaal huurstelsel. In sociale huurstelsels met een enge doelgroep kan het herverdelend effect niet beperkt blijven tot de huurderspopulatie. Indien de sociale verhuurder omwille van de inkomensgerelateerde huurprijs onvoldoende inkomsten krijgt om zijn werking in overeenstemming met het grondrecht op wonen te bekostigen, moet hij door de verantwoordelijke overheid financieel ondersteund worden.

De inkomensgerelateerde huurprijs dient aan een aantal voorwaarden te voldoen opdat de betaalbaarheid verzekerd wordt: naast een correct deel van het inkomen, moet de huurprijs periodiek aangepast worden aan het inkomen (meestal jaarlijks) en moeten tussentijdse herzieningen mogelijk zijn in uitzonderlijke gevallen (bv. bij een voldoende grote wijziging van het

inkomen), zeker omdat uit praktische overwegingen vaak met het inkomen van twee of drie jaar eerder rekening gehouden wordt. Ook worden best correcties aangebracht op basis van gezinssamenstelling (bv. grote gezinnen) of ingeval een gezinslid gehandicapt is.

768. Indien de huurprijs wordt vastgelegd op basis van de (al dan niet geactualiseerde) kostprijs van de woning of de actuele waarde van de woning is een betaalbare huurprijs niet gegarandeerd. Daarom wordt zoals gezegd vaak gewerkt met huursubsidies, die kunnen variëren volgens het inkomen van de huurder, waardoor toch een inkomensgerelateerd effect ontstaat. De betaalbaarheid van de sociale huurwoning wordt dan niet verzekerd binnen het sociaal huurstelsel, maar via het stelsel van huursubsidies. Aan het onrechtstreeks inkomensgerelateerd effect is evenwel een risico verbonden: wanneer de huursubsidies niet in dezelfde mate stijgen als de huurprijzen kan alsnog een betaalbaarheidsprobleem – en een daaruit volgend probleem op vlak van de woonzekerheid – ontstaan.[1682] Vaak is er via deze werkwijze ook maar een deel van de huurders dat een huurprijs betaalt dat is afgestemd op het inkomen. Zo ligt in Nederland de maximale inkomensgrens om recht te hebben op huurtoeslag een stuk lager dan de maximale inkomensgrens om tot de doelgroep van het sociaal huurstelsel te behoren. Huishoudens die boven de huurtoeslaggrens zitten, maar onder de inkomensgrens voor de sociale huur betalen dus de huurprijs die de woningcorporatie vaststelt en die niet is afgestemd op hun inkomen.[1683] Ook in Frankrijk is de doelgroep van de huursubsidie beperkt tot de laagste drie decielen en betalen de andere sociale huurders een huurprijs die niet in relatie staat tot hun inkomen (met uitzondering voor de hoogste inkomens die een *supplément de loyer de solidarité* betalen).[1684] De verschuiving van financiële ondersteuning van de huurder in de plaats van ondersteuning van de verhuurder kadert in de meeste gevallen in de overgang van object- naar subjectsubsidies[1685], maar is vanuit het grondrecht op wonen moeilijk te rechtvaardigen omdat de betaalbaarheid slechts onrechtstreeks verzekerd wordt.

Een huurprijs op basis van de bouwkosten of de waarde van de woning kan er bovendien toe leiden dat de armste sociale huurders in de slechtste (want goedkoopste) woningen terecht komen, waardoor de wijze van huurprijsberekening kan bijdragen tot ruimtelijke segregatie binnen de sociale huurderspopulatie.

769. Wanneer de sociale huurprijs rechtstreeks of onrechtstreeks is afgestemd op het inkomen van de huurder, moet de overheid of sociale verhuurder dat inkomen kennen. Er moet dan worden voorzien in regels die de huurder verplichten gegevens over zijn inkomen te verstrekken of toe te staan dat deze gegevens door de bevoegde overheidsadministratie worden doorgegeven.[1686]

[1682] K. HULSE en V. MILLIGAN, "Secure occupancy: a new framework for analysing security in rental housing", *Housing Studies* 2014, 646.

[1683] www.woonbond.nl/beleid-belangen/huurtoeslag/normen-en-grenzen-huurtoeslag.

[1684] CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 8.

[1685] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 2.

[1686] Zie bv. in Nederland, waar de gegevensuitwisseling tussen eigenaar-verhuurder en de Belastingsdienst voor de inkomensafhankelijke huurverhoging digitaal verloopt via het webportaal www.inkomensafhankelijkehuurverhoging.nl (Circulaire MG 2016-01 – huurprijsbeleid voor de periode 1 juli 2016 tot en met 30 juni 2017).

Tegelijk worden sancties voorzien voor die huurders die nalaten of weigeren hun inkomensgegevens over te maken of die foutieve of onvolledige gegevens verstrekken.[1687] Dergelijke regels zijn noodzakelijk vanuit het algemeen belang omdat ze betrekking hebben op het instandhouden van het stelsel, maar moeten evenredig toegepast worden. De door de huurder over te maken gegevens of documenten mogen niet verder gaan dan hetgeen nodig is om een betaalbare huurprijs of huursubsidie te berekenen en een eventuele sanctie mag het grondrecht op wonen niet in het gevaar brengen. Het toepassen van deze sancties (bv. de verhoging van de huurprijs) is volgens THOLOMÉ een hachelijke evenwichtsoefening tussen rede, gezond verstand en proportionaliteit.[1688]

770. In het geval van een inkomensgerelateerde huurprijs hangt de wijze waarop een dergelijke sanctie wordt toegepast ook samen met de essentie van die huurprijs. Heeft de huurder principieel recht op een huurprijs die aangepast is aan zijn inkomen en vormt de verhoging van de huurprijs een sanctie? Of is een hogere huurprijs (bv. de markthuurwaarde) de regel en verkrijgt de huurder een sociale huurprijs wanneer hij daarvoor de nodige stavingsstukken voorlegt?

In een arrest van 28 juni 1963 oordeelde de Raad van State dat als sanctie bij het niet meedelen van inkomensgegevens de huurovereenkomst niet mag beëindigd worden. Enkel kan dan het voordeel van een lagere huurprijs worden stopgezet. De weigering door de betrokkene om zijn inkomsten te laten controleren heeft dan tot gevolg dat hem het voordeel van een lagere huurprijs niet meer kan worden toegekend.[1689] Hieruit kan men afleiden dat de huurprijs in principe de markthuurprijs is en dat na mededeling van bepaalde gegevens deze huurprijs kan verminderd worden voor wie beperkte inkomsten heeft. De vraag is of dit na al die jaren nog klopt. Het uitgangspunt op basis van het grondrecht op wonen is immers dat aan sociale huurders enkel een betaalbare, d.i. een verlaagde huurprijs mag worden gevraagd. Een sociale huurder heeft dus principieel recht op een sociale huurprijs, d.w.z. een aan zijn eigen situatie aangepaste huurprijs, waarbij zijn inkomen zijn betalingsmogelijkheden aanduidt en de huurprijs daar dus op afgestemd moet zijn.

De rechtspraak omkadert eveneens de mogelijkheden om sancties toe te passen in de vorm van een verhoging van de huurprijs. Zonder enige nuancering de sanctie van de verhoging van de huurprijs tot de maximale huurprijs toepassen, wanneer geen enkele vorm van fraude wordt gepleegd en geen enkel nadeel wordt geleden, is in strijd met de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder, aangezien dit ertoe strekt de reeds kwetsbare positie van personen verder te verzwakken (*in casu* ging het over een alleenstaande moeder die leefde van een

[1687] Een Brusselse sociale verhuurder kan in geval van fraude op elk ogenblik de huurprijs verhogen tot de normale huurprijs van de woning (artikel 19, § 4, Brussels Sociaal Huurbesluit). Artikel 26 van het Waals Sociaal Huurbesluit bepaalt dat een huishouden elk bijkomend gegeven dat nodig is voor de berekening van de huurprijs, moet verstrekken binnen de maand waarin het daarom verzocht wordt. Een verhoging van de huurprijs is mogelijk wanneer te laat of foutief informatie wordt verstrekt (artikel 28 Waals Sociaal Huurbesluit). In Frankrijk zijn huurders verplicht hun inkomensgegevens over te maken binnen de maand na de vraag van de sociale verhuurder, op straffe van een hoger *supplément de loyer solidarité* en een boete van € 25 (www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F21051).

[1688] L. THOLOMÉ, "Le 'loyer-sanction' ou l'application du principe de proportionnalité", (noot onder Vred. Charleroi, 21 december 2015), *Echos log.* 2016, afl. 118, 54.

[1689] RvS 28 juni 1963, nr. 10.118, *Rec.J.Dr.Adm.* 1963, 197 en het bijhorende verslag van J. HOEFFLER, 202.

invaliditeitsuitkering die nooit de bedoeling had haar inkomsten voor de verhuurder te verdoezelen). De sociale huisvestingsmaatschappij heeft onvoldoende voorzichtigheid aan de dag gelegd, zodat de verhoging van de huurprijs als intimidatie kan gezien worden en aan de huurster een morele schadevergoeding van 500 euro toegekend kan worden.[1690] Het gaat hier dus opnieuw over de toepassing van de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder en de regel dat de sociale verhuurder steeds moet optreden in lijn met die opdracht.

771. Ook de betaling van de kosten en de lasten moet mee betrokken worden bij het garanderen van de betaalbaarheid van een sociale huurwoning. Over dit aspect valt echter weinig terug te vinden. Het is evenwel evident dat de betaalbaarheid in het gedrang kan gebracht worden wanneer de kosten en de lasten te hoog zijn. Ook moet het voor huurders transparant zijn hoe de afrekening is tot stand gekomen.[1691] Bovendien zijn de kosten en de lasten vaak hoger in appartementsgebouwen dan in eengezinswoningen en zijn sociale huurwoningen vaak ondergebracht in appartementsgebouwen, zodat een verhoogde aandacht op dit vlak nodig is.

Het is dus de globale woonkost die betaalbaar moet zijn en niet enkel de huurprijs. Dit geldt zeker voor sociale huurstelsels waar weinig keuzevrijheid geldt voor kandidaat-huurders en zij er dus weinig vat op hebben in welke woning zij terecht komen en welke kosten en lasten daar mee samen hangen. Enkel het individuele verbruik van water en energie zou buiten de totale woonkost gehouden kunnen worden aangezien de huurder voor de hoogte en bijgevolg de kost daarvan grotendeels zelf verantwoordelijk is, hoewel de energiekosten ook in belangrijke mate afhangen van de kwaliteit van de woning (zuinige verwarmingsinstallatie, isolatiegraad,…).

772. Tot slot moeten ook bijkomende vergoedingen betrokken worden om te bepalen of de huurprijs betaalbaar is. Bijkomende vergoedingen zoals een onderbezettingsvergoeding, een solidariteitsvergoeding indien de huurder een hoger inkomen heeft, een energievergoeding voor huurders die in een energiezuinige woning wonen,… kunnen gerechtvaardigd zijn, maar mogen er niet toe leiden dat de betaalbaarheid in het gedrang komt. Als maximale huurprijs geldt m.i. de marktwaarde van de woning. Zoniet zou een sociale huurder een huurprijs betalen die hoger ligt dan hetgeen hij voor een gelijkaardige woning op de private huurmarkt zou betalen, terwijl hij soms door omstandigheden gedwongen wordt op de sociale huurmarkt te blijven (bv. een huishouden met veel kinderen dat geen voldoende grote woning op de private markt vindt).

773. Zoals gezegd hangt het bepalen van de huurprijs in grote mate samen met de financiering van het sociaal huurstelsel. De vraag is dan ook in welke mate de sociale verhuurder zelf kan of moet bijdragen aan de betaalbaarheid voor de huurder. Indien een inkomensgerelateerde huurprijs wordt gehanteerd, worden daardoor rechtstreeks de inkomsten van de sociale verhuurder beïnvloed. Een sociale verhuurder met veel huurders met een laag inkomen zal daardoor lagere inkomsten hebben en mogelijks financieel ondersteund moeten worden door de bevoegde

[1690] Vred. Charleroi, 25 juni 2007, *Echos log.* 2010, afl. 3-4, 19.

[1691] B. HUBEAU, G. VERBIST, S. OOSTERLYNCK en B. CANTILLON, "Hou wonen betaalbaar, vooral in armoedesituaties", *Onderzoeksdag Armoede 14 oktober 2015*, Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding, www.uantwerpen.be/nl/projecten/usab, 23.

overheid. Binnen een bepaalde marge zal de sociale verhuurder echter zelf mee de betaalbaarheid voor zijn huurders garanderen. Indien een huurprijs wordt gehanteerd op basis van de kostprijs van de woning of de actuele waarde van de woning zal zoals gezegd de bevoegde overheid vermoedelijk tussenkomen met huursubsidies om de betaalbaarheid te garanderen en ligt de voornaamste inspanning daarvoor niet bij de verhuurder, maar bij de overheid. Een specifieke situatie doet zich voor in Nederland waar de sociale verhuurders geen inkomensgerelateerde huurprijs vragen, maar via een Verhuurdersheffing wel bijdragen aan de budgetten voor de huurtoeslag, waarmee zij onrechtstreeks mee de betaalbaarheid voor de huurders verzekeren.[1692]

Vanuit een efficiënte inzet van de middelen zou men er bij de toewijzing van woningen naar kunnen streven de (rechtstreeks of onrechtstreeks) inkomensgerelateerde huurprijs zo dicht mogelijk tegen de marktwaarde van de woning te leggen. Huurders met een hoog inkomen komen dan in duurdere woningen terecht, waarvoor ze een hogere huurprijs betalen en waardoor de inkomsten voor de sociale verhuurder gemaximaliseerd worden. Huurders met een lager inkomen krijgen dan woningen met een lagere markthuurprijs toegewezen en betalen bijgevolg minder huur. Via deze manier van passend contracteren wordt met de beschikbare middelen een zo groot mogelijke opbrengst gegenereerd[1693], die dan nuttig kan ingezet kan worden door de sociale verhuurder in het belang van het sociaal huurstelsel. Dit zal er evenwel toe leiden dat de armste sociale huurders in de slechtste (want goedkoopste) woningen terecht komen, waardoor deze wijze van toewijzen in functie van de huurprijs zal bijdragen tot ruimtelijke segregatie binnen het doelpubliek van de sociale huur. Dit is niet conform het grondrecht op wonen.

2.2. ILLUSTRATIES

774. In België werd in 1960 een inkomensgerelateerde huurprijs ingevoerd. Deze wijze van huurprijsberekening hangt samen met de afbakening van de doelgroep. In 1956 was de bekommernis van de wetgever om het profiel van de sociale huurder voldoende ruim te houden om sociale segregatie te vermijden. Weliswaar werden via het sociaal huurbesluit van 14 december 1960 inkomensgrenzen ingevoerd, maar personen die hun inkomen konden doen stijgen, mochten in het sociaal huurstelsel blijven: het bewonen van een sociale huurwoning werd niet langer onderworpen aan de voorwaarde een bepaald inkomen niet te overschrijden. Aan deze beleidskeuze werd een inkomensgerelateerde huurprijs gekoppeld.[1694] De Raad van State beschouwde deze als wettig.[1695] Deze zienswijze werd behouden tot aan de invoering van de tijdelijke huurcontracten in de drie gewesten tussen 2006 en 2016.

Bij de vaststelling van de inkomensgerelateerde huurprijs moest vertrokken worden van de normale huurwaarde van de woning, aangezien dat de essentie van een huurprijs is. Bij de concrete uitwerking kunnen verminderingen worden toegestaan voor huurders met een beperkt inkomen,

[1692] N. BERNARD, "Le logement social à Bruxelles: origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 99.
[1693] D. WINDHAUSEN, "Passend contracteren. Professionaliseren in het allocatievraagstuk", *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* 2016, afl. 4-5, 42.
[1694] J. HOEFFLER, verslag bij RvS 28 juni 1963, nr. 10.118, *Rec.J.Dr.Adm.* 1963, 199-200.
[1695] RvS 28 juni 1963, nr. 10.118, *Rec.J.Dr.Adm.* 1963, 194 met verslag J. HOEFFLER.

zodat de huurprijs voor hen betaalbaar blijft. Dit is immers de doelstelling van het sociaal huurstelsel. De inkomensgerelateerde huurprijs mag er echter niet toe leiden dat huurders met een hoger inkomen meer betalen dan de markthuurprijs voor een gelijkaardige woning. Dit zou immers in strijd zijn met de visie dat het bewonen van een sociale huurwoning niet langer onderworpen werd aan de vereiste een bepaald inkomen niet te overschrijden.[1696] Een huurprijs die hoger is dan de markthuurprijs voor een gelijkaardige woning zou hen immers dwingen de sociale huursector te verlaten.

775. In het Brusselse Gewest wordt de huurprijs momenteel berekend in functie van het gezinsinkomen, de gezinssamenstelling en de geactualiseerde kostprijs van de woning.[1697] De huurprijs is minimaal de helft van de basishuurprijs of een in de regelgeving bepaald bedrag (gedifferentieerd volgens woningtype) en mag niet hoger zijn dan 22% van het gezinsinkomen of de normale huurwaarde van de woning.[1698] In geval van onderbezetting van de huurwoning of wanneer de huurder een passiefwoning, een lage of een zeer lage energiewoning bewoont, wordt op de huurprijs een toeslag aangerekend.[1699] Omdat de huurprijs als voornaamste bron van inkomsten voor de sociale verhuurder dus gekoppeld is aan het inkomen van de huurders en de huurders gemiddeld gezien verarmen, voerde het Brusselse Gewest een gewestelijke solidariteitstoelage in, die door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij wordt uitbetaald aan de openbare vastgoedmaatschappijen en 75% van het maatschappelijk tekort draagt.[1700] Daarnaast is er een individuele solidariteitsbijdrage voor huurders van wie het inkomen hoger is dan de toelatingsgrens.[1701] Zij betalen een supplement op de sociale huurprijs. Vanuit de sociale verhuurders klinkt hierop veel kritiek: zij vrezen dat door deze solidariteitsbijdrage de rijkere huurders zullen vertrekken uit de sociale huursector en vervangen zullen worden door armere huurders, waardoor de inkomsten van de sociale verhuurders verder zullen dalen.

Voor verhuringen door sociale verhuurkantoren zijn er reglementair vastgestelde maximale huurprijzen op basis van het type woning. De huurprijs aan de eigenaar kan hoger zijn dan de huurprijs voor de bewoner.[1702] Het verschil wordt dan met subsidies vanuit het gewest bijgepast. Dit systeem is vergelijkbaar met de huursubsidie die in het Vlaamse Gewest wordt toegekend aan huurders van een woning van een SVK.[1703]

776. De huurprijsberekening in het Waalse Gewest gebeurt op basis van een formule die rekening houdt met het gezinsinkomen, de gezinssamenstelling en de waarde van de woning.[1704] De huurprijs bedraagt minimaal 12% van het leefloon en maximaal 20% van het belastbaar inkomen

[1696] RvS 28 juni 1963, nr. 10.118, *Rec.J.Dr.Adm.* 1963, 196 met verslag J. HOEFFLER.
[1697] Artikel 16 tot en met 18 Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1698] Artikel 20 Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1699] Artikel 22*bis* en 22*ter* Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1700] Artikel 41, 5° Brusselse Huisvestingscode.
[1701] Artikel 23 Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1702] Artikel 16 en 17 Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2015 houdende organisatie van de sociale verhuurkantoren, *BS* 8 januari 2016.
[1703] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.4.1.
[1704] Artikel 30 tot en met 32 Waals Sociaal Huurbesluit.

of de markthuurwaarde. Indien het inkomen van de huurder(s) gedurende minstens één jaar meer dan 20% bedraagt van de inkomensgrens voor huishoudens met een bescheiden inkomen, ligt de maximale huurprijs op 125% van de markthuurwaarde.[1705] De huurprijs wordt jaarlijks aangepast aan het inkomen van de huurders en op basis van de geactualiseerde waarde van de woning. Een tussentijdse aanpassing van de huurprijs is mogelijk indien werken werden uitgevoerd aan de woning of indien het inkomen van het huishouden minstens 15% is gestegen of gedaald.[1706]

Er is eveneens een onderbezettingsvergoeding van toepassing van zodra de sociale huurder één overtollige kamer heeft en het huishouden geen gehandicapt lid telt.[1707] Bovenop de huurprijs moet een toeslag worden betaald van 25 euro wanneer de woning één overtollige slaapkamer omvat, 60 euro wanneer de woning twee overtollige slaapkamers omvat, 100 euro wanneer de woning drie overtollige slaapkamers omvat en 150 euro wanneer de woning vier overtollige slaapkamers of meer omvat. Wanneer de huurder een mutatie naar een andere woning heeft aangevraagd, is de onderbezettingsvergoeding onder bepaalde voorwaarden niet verschuldigd.[1708]

777. Nederlandse woningcorporaties zijn in de eerste plaats gebonden aan de maximale huurprijs volgens het Woningwaarderingsstelsel, gebaseerd op de kwaliteit van de woning. Daarnaast zijn zij verplicht een betaalbare huurprijs te vragen. Dat is een huurprijs op basis waarvan huurders een huurtoeslag kunnen krijgen (maximaal 710,68 euro – prijspeil 2018.[1709] Deze grens is gelijk aan de liberalisatiegrens). Bijkomend houden ze ook rekening met de aftoppingsgrenzen uit de huurtoeslag: indien de huurprijs boven een bepaalde grens ligt, wordt de huurtoeslag verminderd en moet de huurder dus zelf meer betalen. Dat is het streefhuurbeleid, waarbij slechts een bepaald percentage van de maximale huur mag gevraagd worden.[1710] Het Nederlandse sociaal huurstelsel kent dus een huurprijsberekening gebaseerd op de actuele waarde van de woning, aangevuld met huursubsidies.

Woningcorporaties zijn binnen deze grenzen vrij om zelf de huurprijs vast te stellen. Aangezien zij geen subsidies meer krijgen voor de bouw van nieuwe woningen, moeten ze de kost daarvan via de huurprijs recupereren. Daarom zetten ze de huurprijs voor nieuwe woningen net onder de grens voor de huurtoeslag, hetgeen lager is dan hetgeen zij zouden mogen vragen volgens het Woningwaarderingsstelsel en dus lager dan op de private huurmarkt.[1711] Doordat de

[1705] Artikel 33 en 34 Waals Sociaal Huurbesluit.
[1706] Artikel 29 Waals Sociaal Huurbesluit.
[1707] Artikel 35 Waals Sociaal Huurbesluit.
[1708] De onderbezettingsvergoeding zoals vormgegeven in de huidige versie van artikel 35 van het Waals Sociaal Huurbesluit, ingevoegd door het besluit van de Waalse Regering van 19 juli 2012, werd nadien twee maal gewijzigd, maar deze wijzigingen werden telkens vernietigd door de Raad van State wegens schending van het verbod op retro-activiteit zonder dwingende redenen van algemeen belang (zie RvS 21 januari 2014, nr. 226.141 en RvS 10 december 2015, nr. 233.199. Zie ook het overzicht in L. THOLOMÉ en N. BERNARD, "Baux à durée indéterminée et sous-occupation: le surloyer est retoqué (une fois de plus) par le Conseil d'État!", *Echos log.* 2016, afl. 2, 42-47).
[1709] Circulaire MG 2017-02 – Parameters huurtoeslag, inkomensgrenzen, inkomensafhankelijke huurverhoging, verkoopregels en overige bedragen 2018 voor de periode 1 januari 2018 tot en met 1 januari 2019, 4.
[1710] PLATFORM 31, *Handreiking passend toewijzen*, Den Haag, Platform 31 en Rigo Research en Advies, 2015, 149.
[1711] M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, "The future of social housing in the Netherlands" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 109 en M. ELSINGA en F. WASSENBERG, "Social

huurtoeslaggrens echter onvoldoende hoog ligt om voor een nieuwbouw de bouwkost te recupereren, doet een woningcorporatie verlies bij nieuwbouw (te compenseren met eerder opgebouwde reserves of via verkoop van woningen). De autonomie van de woningcorporatie bij het vaststellen van de initïele huurprijs, maakt dat woningcorporaties met meer middelen lagere huurprijzen kunnen vaststellen voor de huurders met lage inkomens dan woningcorporaties met beperkte middelen.

Niet alleen de huurprijs bij aanvang van een nieuwe sociale huurovereenkomst is gereguleerd. Hetzelfde geldt voor de huurprijsverhogingen. De minister bepaalt jaarlijks de toegelaten huurprijsstijging.[1712] Voor woningcorporaties geldt een dubbele parameter.[1713]

- Enerzijds is er de maximale huurprijsnorm, waarbij per woningcorporatie het totaal van de huurgelden in 2017 met 1,3% mag stijgen (inflatie van 0,3% plus 1 procentpunt).
- Anderzijds is er een individuele huurprijsstijging mogelijk op basis van het inkomen van de huurder, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen huurders met een inkomen onder de toelatingsgrens en huurders met een inkomen daarboven. De huurprijs kan in 2017 respectievelijk met 2,8% (inflatie van 0,3% plus 2,5 procentpunt) en 4,3% (inflatie van 0,3% plus 4 procentpunt) stijgen. De huurprijs mag nooit stijgen tot boven de maximale huurprijs die op basis van het Woningwaarderingsstelsel is toegelaten.

De dubbele parameter heeft als doel de totale huurprijsstijging te beperken, maar de woningcorporaties in staat te stellen binnen die grens sterker te differentiëren voor individuele huurders volgens inkomen en woningtype. De bedoeling daarbij is om geleidelijk tot een markthuurprijs te komen, aangezien de huurprijzen meer mogen stijgen dan de inflatie. Tegelijk wil de Nederlandse overheid ook verzekeren dat woningcorporaties voldoende inkomsten hebben om de Verhuurdersheffing te kunnen betalen, die tot 2 miljard euro zou moeten opleveren om zo mee de huurtoeslag te betalen.[1714] Omdat woningcorporaties voor zittende huurders de huurprijs enkel mogen verhogen binnen het reglementair kader, zetten ze zoals gezegd de nieuwe huurprijzen zo hoog mogelijk als toegelaten, rekening houdende met de aftoppingsgrenzen van de regeling inzake de huurtoeslag.

De Nederlandse overheid maakt huurprijsverhogingen dus o.m. mogelijk om woningcorporaties voldoende inkomsten te bieden zodat zij via de Verhuurdersheffing mee de huurtoeslag kunnen financieren. Daardoor gaat de algemene betaalbaarheid van de huisvesting in de sociale huursector achteruit.[1715] Dat lijkt op het eerste gezicht een vestzak-broekzak-operatie (de huurders betalen

---

housing in the Netherlands" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 32.

[1712] Artikel 7:252 – 7:253 Burgerlijk Wetboek.

[1713] Circulaire MG 2017-01 - huurprijsbeleid voor de periode 1 januari 2017 tot en met 30 juni 2018, 2 – 4.

[1714] M. ELSINGA en H. LIND, "The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands", *Housing Studies* 2013, 968.

[1715] De gemiddelde verhouding huur tot inkomen steeg van 21,3% in 2009 tot 26,7% in 2015. De totale woonkost (huurprijs, lokale belastingen en nutsvoorzieningen) steeg in dezelfde periode van 31,4% naar 36,0% (J. HOEKSTRA,

een hogere huurprijs aan de woningcorporatie, de woningcorporatie betaalt een deel daarvan aan de Nederlandse overheid via de Verhuurdersheffing en de Nederlandse overheid betaalt huurtoeslag aan de huurders om de hogere huurprijs te kunnen betalen). De grootste huurverhogingen zijn echter inkomensgerelateerd en situeren zich dus bij de hoogste inkomens, terwijl de huurtoeslag voornamelijk naar de laagste inkomens vloeit. Op die manier gaat er van de huurprijsverhogingen en de Verhuurdersheffing dus een herverdelend effect uit. Toch is er ook veel kritiek op de Verhuurdersheffing, omdat ze de investeringscapaciteit van woningcorporaties te veel zou beperken.[1716] Ook op de individuele inkomensgerelateerde huurprijsstijgingen kan kritiek geuit worden aangezien zij steeds gebonden zijn aan de geldende huur. Huurders met een hoog inkomen zijn vaak vroeger ingestroomd met een lage huurprijs, terwijl huurders die recent ingestroomd zijn vaak een lager inkomen hebben, maar toch een hogere huurprijs. Iemand met een hoog inkomen en een lage huurprijs kan wel een huurprijsstijging van 4,3% aangerekend worden, maar de effectieve huurprijsstijging zal vaak lager liggen dan de effectieve huurprijsstijging bij een huurder met een lager inkomen maar met een hogere huurprijs.

Indien de verhuurder de huurprijs wil verhogen, moet hij een huurverhogingsvoorstel doen aan de huurder. Indien die daar niet mee akkoord gaat (bv. de verhuurder heeft zich gebaseerd op een foutief inkomen), kan hij bezwaar indienen. Indien de verhuurder het bezwaar afwijst, moet hij de Huurcommissie en – in beroep – de rechtbank vatten. De huurprijsverhoging wordt dus omkaderd met voldoende rechtsbescherming.[1717]

Ook wordt voorzien in een aantal sociale correcties. Indien het inkomen op het ogenblik van het huurverhogingsvoorstel opnieuw gedaald is of indien de huurder behoort tot een groep van gehandicapten en chronisch zieken, kan eveneens bezwaar worden aangetekend. Indien het inkomen daalt na een inkomensafhankelijke huurprijsverhoging, kan de huurder een huurprijsverlaging vragen.

Tot slot houdt de toezichthouder (Autoriteit Woningcorporaties) toezicht op de huurprijsverhogingen door de woningcorporaties. Indien een woningcorporatie de maximale huurprijsnorm van 1,3% overstijgt, kan de toezichthouder een sanctie opleggen of een aanwijzing geven met de verplichting om de overschrijding in het volgende jaar te compenseren.

778. In Frankrijk wordt de huurprijs in principe bepaald door een basishuurprijs per m² te vermenigvuldigen met de oppervlakte van de woning. De basishuurprijs per m² wordt vastgesteld door de raad van bestuur van de sociale verhuurder en verschilt per categorie van sociale huurwoning.[1718] De huurprijzen van PLAI-woningen liggen tussen de 4,56 euro/m² en 5,97 euro/m². De huurprijzen van PLUS-woningen liggen tussen de 5,14 euro/m² en 6,70 euro/m². De huurprijzen

---

"Reregulation and residualization in Dutch social housing: a critical evaluation of new policies", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 36).

[1716] J. HOEKSTRA, "Reregulation and residualization in Dutch social housing: a critical evaluation of new policies", *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 35-36.

[1717] Circulaire MG 2017-01 - huurprijsbeleid voor de periode 1 januari 2017 tot en met 30 juni 2018, 12 – 13.

[1718] Artikel L 442-1 CCH.

voor PLS-woningen liggen tussen de 7,71 euro/m² en 13,07 euro/m². Bij het vaststellen van de basishuurprijs houdt de verhuurder rekening met de bouwkost voor de woning. Er is dus geen rechtstreekse invloed van het inkomen van de huurder op de huurprijs. Wel bepaalt het type huurwoning het doelpubliek van de woning en zo onrechtstreeks de hoogte van de huurprijs. Voor PLAI-woningen gelden strenge inkomensgrenzen, zodat een PLAI-huurder in principe ook een eerder beperkt inkomen heeft en een lagere huurprijs betaalt dan een PLUS- of PLS-huurder. Huurders met een laag inkomen kunnen onder bepaalde voorwaarden ook een huursubsidie ontvangen (*aide personnalisée au logement – APL* of *allocation logement – AL)* en huurders met een hoog inkomen dienen een supplement te betalen (*supplément de loyer de solidarité – SLS*). De huurprijs wordt jaarlijks aangepast aan de referentieindex van de huurprijzen.

De *Loi Égalité et Citoyennité* maakt een *nouvelle politique des loyers* mogelijk.[1719] Wanneer de verhuurder een *convention d'utilité sociale (CUS)* afsluit met de Franse Staat in het kader van een renovatie-operatie, kan een aangepaste huurprijsberekening toegepast worden in functie van het verwezenlijken van een sociale mix. Om huishoudens met een beperkt inkomen toe te laten in duurdere wijken en wooncomplexen te wonen, kan de huurprijs worden gedifferentieerd binnen het wooncomplex of een aantal wooncomplexen, waarbij de totale huurprijs gelijk blijft. Zo kan bv. in een wooncomplex met 50 PLUS-woningen gedifferentieerd worden en de woningen onderverdeeld worden in 20 PLAI-woningen, 25 PLUS-woningen en 5 PLS-woningen met bijhorende inkomensgrenzen en bijhorende huurprijzen. Op die manier vormt de huurprijs geen belemmering voor een mix op het vlak van de bewonerssamenstelling.

779. Voor de Duitse sociale huurwoningen geldt een gereglementeerde huurprijs (*Kostenmiete*). Dit is een huur die de daadwerkelijke kosten dekt voor het beheer van de woning (afbetaling van de lening, de intrest, een forfait voor administratiekosten en een forfait voor onderhoudswerken) en die jaarlijks door de gemeente wordt vastgelegd.[1720] De huurprijzen voor nieuwe sociale huurwoningen liggen omwille van de hoge bouwkost echter redelijk hoog, terwijl de gemiddelde huurprijs voor oudere woningen vaak lager ligt. Dit leidde tot de perceptie dat sociale woningen onbetaalbaar zijn voor het doelpubliek en dat zij liever terecht komen op de private markt met lagere huurprijzen.[1721] De sociale huurprijzen voorzien tijdens de duur van het door de bouwer aangegane engagement ook een jaarlijkse stijging richting markthuurprijs, zodat het verschil bij het wegvallen van de verplichting om een *Kostenmiete* te vragen, niet al te groot is. In tijden van hoge inflatie stijgt het inkomen van de bewoners mee, zodat er geen betaalbaarheidsprobleem is. In tijden van lage inflatie daarentegen stijgen de sociale huurprijzen daardoor sneller dan de markthuurprijzen. Voor huurders die zelf hun sociale huurprijs moeten betalen, wordt die dan onbetaalbaar. Voor de armste huurders die ondersteund worden via huursubsidie (*Wohngeld*) blijven deze woningen wel betaalbaar, waardoor dit doelpubliek de sociale huurwoningen invult en

[1719] Artikel L 445-2 e.v. CCH, zoals gewijzigd door loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, *JO* 28 janvier 2017.
[1720] J. CORNELIUS en J. RZEZNIK, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Germany*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 130.
[1721] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 190.

de huurders van sociale huurwoningen residualiseren.[1722] Na verloop van het wegvallen van de sociale verbintenissen, vallen ook de beperkingen op het vlak van de huurprijs weg, zodat een duurzame betaalbaarheid niet gegarandeerd is.

780. Naast de drie gewesten in België hanteert Ierland sinds 1973 huurprijzen die gelinkt zijn aan het inkomen van de huurder. Tot 1986 werd de huurprijs nationaal vastgesteld. Vanaf 1986 werd de bevoegdheid om de huurprijzen vast te stellen overgedragen aan de lokale besturen, maar zij moesten een inkomensgerelateerde huurprijs blijven hanteren.[1723] Er werden dus in tegenstelling tot vele andere landen geen huursubsidies ingevoerd om de betaalbaarheid te garanderen in de sociale huursector.[1724] Dit stimuleerde echter op dubbele wijze eigendomsverwerving: (i) de rijkere huurders moesten hogere huurprijzen betalen, zodat de stap naar eigendom kleiner werd; (ii) de lokale besturen gaven ook de voorkeur om sociale woningen zo snel mogelijk na de bouw ervan te verkopen, aangezien de inkomensgerelateerde huurprijs onvoldoende was om de onderhouds- en beheerskosten voor de verhuur te dragen.

3. PERSOONLIJKE BEWONINGSPLICHT

781. Een specifieke verplichting die in een aantal sociale huurstelsels wordt opgelegd aan sociale huurders is de persoonlijke bewoningsplicht. Deze specifieke huurdersverplichting hangt samen met het specifieke karakter van het sociaal huurstelsel. Het beperkt aantal sociale huurwoningen en het feit dat de toegang tot die woningen beperkt wordt tot een afgebakende doelgroep, heeft tot gevolg dat huishoudens die een sociale huurwoning toegewezen krijgen deze ook effectief moeten bewonen. Zoniet wordt de sociale huurwoning afgewend van haar doel: zowel wanneer de woning niet bewoond wordt door de sociale huurder en deze leegstaat als wanneer de huurder de woning onderverhuurt, wordt de woning niet gebruikt voor de huisvesting van de sociale huurder en had ze toegewezen kunnen worden aan een kandidaat-huurder op de wachtlijst.

In sociale huurstelsels waar de huurprijs wordt bepaald op basis van het inkomen van alle bewoners van de sociale huurwoning zal naast de persoonlijke bewoningsplicht ook een verplichting op de huurders rusten om elke persoon die de sociale huurwoning bewoont te melden en zijn inkomen mee te delen aan de sociale verhuurder, zodat de huurprijs kan berekend worden op basis van het inkomen van alle bewoners.

782. De persoonlijke bewoningsplicht wordt soms rechtstreeks opgenomen in het sociaal huurstelsel (in de regelgeving of in een typehuurovereenkomst) of wordt afgeleid uit het specifiek karakter van het sociaal huurstelsel. Het Waalse sociaal huurstelsel legt in de typehuurovereenkomst aan de sociale huurder de verplichting op de woning persoonlijk te bewonen, er te verblijven en er zijn domicilie te vestigen.[1725] Deze verplichtingen passen in het

[1722] C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, "Social housing in Germany. Changing modes for a changing society" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 39.
[1723] M. NORRIS en K. MURRAY, "National, regional and local patterns in the residualisation of the social rented tenure: the case of Ireland and Dublin", *Housing Studies* 2004, 87.
[1724] M. NORRIS en T. FAHEY, "From asset based welfare to welfare housing? The changing function of social housing in Ireland", *Housing Studies* 2011, 463.
[1725] Artikel 4 modelhuurovereenkomst, bijlage 5 bij het Waals Sociaal Huurbesluit.

streven van het sociaal huurstelsel om het grondrecht op wonen te verwezenlijken.[1726] Reeds voor dat dit uitdrukkelijk werd voorzien, leidde het Hof van Cassatie de persoonlijke bewoningsplicht af uit de aard van het sociaal huurstelsel: de huurder van een volkswoning is o.m. als tegenprestatie voor de voordelen die hij geniet, verplicht persoonlijk en effectief de hem toegekende woning te bewonen.[1727] In Frankrijk moet de huurwoning minstens 8 maanden per jaar bewoond zijn, behalve indien de huurder geldige redenen kan voorleggen (bv. beroepsredenen).[1728]

783. Omdat de persoonlijke bewoningsplicht zo nauw verbonden is met het specifiek karakter van het sociaal huurstelsel en de kwalificatie van het sociaal huurstelsel als instrument om het grondrecht op wonen voor de meest woonbehoeftigen te realiseren, zijn sociale verhuurders ook verplicht om toezicht te houden op de naleving van de persoonlijke bewoningsplicht door hun huurders. Vanuit de opdracht van algemeen belang moet de sociale verhuurder toezien dat de schaarse sociale huurwoningen optimaal worden ingezet voor de huisvesting van de doelgroep.

784. Naast het Vlaamse Gewest[1729] is ook de aanpak van niet-bewoning in Nederland interessant. Vooral in Amsterdam wordt omwille van de krapte op de woningmarkt streng opgetreden tegen niet-bewoonde sociale huurwoningen of tegen illegale onderverhuring.[1730] Daarbij is het belangrijk dat de persoonlijke bewoningsplicht wordt opgenomen in de huurovereenkomst tussen de woningcorporatie en de huurder, aangezien het regelgevend kader in Nederland aan huurders van woningcorporaties geen dergelijke verplichtingen oplegt.

Zo voerde een woningcorporatie in een concreet geval aan dat ze als toegelaten instelling in de zin van artikel 45 van de Woningwet verplicht is te zorgen voor een rechtvaardige verdeling van sociale huurwoningen. De bewoners gaven aan het grootste deel van het jaar niet in de sociale huurwoning te verblijven, maar wel in Marokko. De woning werd echter goed onderhouden en de huurprijs tijdig betaald. De woningcorporatie stelde dat door geen hoofdverblijf in de sociale huurwoning te hebben en de woonruimte een groot gedeelte van het jaar leeg te laten staan en derhalve niet te gebruiken, de huurders zich niet als een goed huurder gedroegen, nu het om een sociale huurwoning ging waarvoor een wachtlijst bestaat. De eerste rechter deed een belangafweging waarbij het belang van de woningcorporatie bij een rechtvaardige verdeling van schaarse sociale huurwoningen zwaarder woog dan dat van de huurder, die in Marokko over woonruimte beschikte en veel kinderen in Nederland had wonen, zodat het niet aannemelijk was dat hij daadwerkelijk op straat zou komen te staan. Bijgevolg had de eerste rechter de ontruiming van de huurwoning bevolen. Het Hof stelde daarentegen vast dat er geen contractuele verplichting bestond om hoofdverblijf in de woonruimte te hebben of om de woonruimte effectief te bewonen. Ook had

---

[1726] Vred. Doornik, 10 maart 2015, *Echos log.* 2016, afl. 118, 55.
[1727] Cass. 10 februari 1983, *JT* 1983, 540, *RW* 1983-84, 2233 met noot B. HUBEAU, *T.Vred.* 1983, 230 met noot B. JADOT.
[1728] Artikel 10, 2°, Loi n° 48-1360 du 1 septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.
[1729] Zie daarvoor *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.5.
[1730] Zie ook VROM-INSPECTIE, *Handboek aanpak woonfraude voor corporaties en gemeenten*, 2007, www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2007/04/01/handboek-aanpak-woonfraude-voor-corporaties-en-gemeenten, 53p.

volgens het Hof de huurder zich wel degelijk als goed huurder gedragen, aangezien tijdens de lange afwezigheden de huurder zijn voorzorgen had genomen en de woning goed onderhouden was gebleven. Aangezien er in de huurovereenkomst geen verplichting tot effectieve bewoning stond opgenomen en de woningcorporatie pas recentelijk de strijd tegen woonfraude had opgestart, was niet bewezen dat de huurder wist of moest weten dat zijn langdurige afwezigheid door de woningcorporatie als slecht huurderschap zou worden beschouwd. De huurovereenkomst kon volgens het Hof bijgevolg niet ontbonden worden.[1731]

In andere gevallen faalde de acties van de woningcorporatie niet. Telkens werd de persoonlijke bewoningsplicht uitdrukkelijk in de huurovereenkomst opgenomen. In vier arresten van het Hof te Amsterdam kon de woningcorporatie succesvol optreden tegen niet-bewoning. Het Hof oordeelde in een eerste arrest dat uit de feiten voldoende bleek "*dat [geïntimeerde] gedurende een lange reeks van jaren structureel een deel van haar woning heeft onderverhuurd of heeft laten bewonen, in strijd met het bepaalde in de huurovereenkomst. Gezien het langdurige en structurele karakter van de onderverhuur is het oordeel van de kantonrechter dat de tekortkoming van [geïntimeerde] in de nakoming van de overeenkomst de ontbinding niet rechtvaardigt, onjuist*. … *De huurovereenkomst is op dit punt duidelijk en niet voor tweeërlei uitleg vatbaar: voor onderhuur of het laten wonen van anderen dan gezinsleden in haar woning was toestemming van de verhuurder nodig*." [1732] In een tweede zaak bevatte de sociale huurovereenkomst de bepaling dat de woonruimte diende als woonruimte voor de huurder en degene met wie hij een huishouden heeft en dat voor onderverhuur schriftelijke toestemming van de woningcorporatie vereist was. De woningcorporatie vorderde de ontbinding van de huurovereenkomst wegens illegale onderverhuring. Het Hof stelde vast dat op basis van het dossier voldoende was aangetoond dat de huurster al enige jaren bezig was geweest met een stelselmatige onderverhuur van delen van haar huurwoning, terwijl haar duidelijk moest zijn geweest dat dit zonder toestemming van de woningcorporatie niet kon. Aan de woningcorporatie kan het recht niet worden ontzegd zelf te bepalen of zij het haar huurders wil toestaan delen van het gehuurde aan derden te verhuren. Dit geldt zeker in dit geval nu de huurster een woning huurde met een gereguleerde huurprijs, maar zij zelf voor de kamers aanzienlijke huren vroeg. Niet gesteld of gebleken is dat de woningcorporatie geen consequent beleid inzake onderverhuur door haar huurders voerde. Het verlies van een sociale huurwoning is doorgaans een ingrijpende zaak, maar een en ander is echter het gevolg van een door de huurster gemaakte keuze.[1733] In de derde zaak stelde het Hof vast dat de huurder de woning zonder toestemming aan derden in gebruik had gegeven en ook na hiertoe te zijn aangemaand geen maatregelen had genomen om de situatie te beëindigen. Daarbij woog voor het Hof zwaar door dat het over een sociale huurwoning ging, waarvoor vanwege schaarste lange wachttijden gelden. Het argument van de huurder dat hij mensen in nood, waaronder zijn zieke broer, in huis had genomen, werd afgewezen.[1734] Een gelijkaardige redenering werd gemaakt in de vierde zaak. Een woningcorporatie vraagt in kortgeding de uithuiszetting van een persoon aan wie

[1731] Hof Amsterdam, 9 augustus 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3230, www.rechtspraak.nl.
[1732] Hof Amsterdam, 5 juli 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:2694, www.rechtspraak.nl.
[1733] Hof Amsterdam, 27 september 2016, ECLI:NL:GHAMS:2016:3935, www.rechtspraak.nl.
[1734] Hof Amsterdam, 6 juni 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2128, www.rechtspraak.nl.

de huurder zonder toestemming van de woningcorporatie had onderverhuurd. Het Hof oordeelde dat het belang van de woningcorporatie niet te hoeven accepteren dat een sociale huurwoning, met doorkruising van de bestaande wachtlijst, gedurende langere tijd wordt gebruikt door iemand die daarop geen aanspraak heeft, voldoende spoedeisend is. De voortzetting van de onderhuurovereenkomst zou betekenen dat de bewoner met succes de jarenlange wachtlijst zou kunnen omzeilen, wat moeilijk te aanvaarden valt. De bewoner toont volgens het Hof ook onvoldoende aan waarom zijn belang zwaarder weegt dan het belang van de woningcorporatie om de sociale huurwoning te kunnen aanbieden aan een woningzoekende die daar volgens de geldende regels recht op heeft.[1735] Zelfs bij een tijdelijke huurovereenkomst op basis van de Leegstandswet (waarbij een woning tijdelijk wordt verhuurd in afwachting van renovatie om leegstand te vermijden) kan een woningcorporatie een persoonlijke bewoningsplicht opleggen aan de huurder en deze ook effectief handhaven.[1736]

In een arrest van 9 mei 2017 moest het Gerechtshof Den Haag uitspraak doen over een vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst van een huurster die haar woning had onderverhuurd via Airbnb.[1737] Het Hof stelde op basis van de 42 beoordelingen op het Airbnb-profiel van de huurster vast dat er toch wel in aanzienlijke mate via Airbnb werd onderverhuurd (m.n. minstens 42 maal, er vanuit gaande dat niet elke gast een beoordeling schrijft), hetgeen onmiskenbaar een inbreuk is op de huurdersverplichtingen (de huurovereenkomst bevatte een uitdrukkelijk verbod op onderverhuring). Daarnaast oordeelde het Hof dat niet bewezen was dat de huurster niet meer haar hoofdverblijfplaats in de woning had zodat de huurwoning niet werd onttrokken aan de voorraad sociale woningen en dat de huurster na aanmaning door de woningcorporatie haar woning onmiddellijk van de Airbnb-website had gehaald. Volgens het Hof was de inbreuk op de huurdersverplichtingen niet dermate ernstig dat dit de ontbinding van de huurovereenkomst rechtvaardigde. Over de vordering van de woningcorporatie tot afdracht van de door de onderverhuring gerealiseerde winst deed het Hof later uitspraak.[1738]

Tot slot kan ook nog worden verwezen naar een arrest van de Hoge Raad inzake illegale onderverhuring. Een huurovereenkomst met een woningcorporatie bevatte de uitdrukkelijke bepaling dat de huurder het gehuurde goed zelf zou bewonen en de huur niet aan een ander zou overdragen, noch geheel of gedeeltelijk onderverhuren zonder toestemming van de verhuurder. De woningcorporatie ontdekte dat de huurster het huurappartement al een aantal jaren onderverhuurde en vorderde enerzijds de ontbinding van de huurovereenkomst en anderzijds de winstafdracht (m.n. de winst die de huurster had behaald door het plegen van de contractuele wanprestatie, zijnde het onderverhuren). Dit is één van de manieren om onderverhuring financieel onaantrekkelijk te maken. Door de verboden onderverhuur van woningen die bestemd zijn voor minder draagkrachtigen wordt de verwezenlijking van de doelstellingen van de woningcorporatie in het gedrang gebracht. De woningcorporaties kunnen de woningen niet eerlijk verdelen, hebben

[1735] Hof Amsterdam, 30 mei 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:2074, www.rechtspraak.nl.
[1736] Hof Amsterdam, 28 maart 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1061, www.rechtspraak.nl.
[1737] Hof Den Haag, 9 mei 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:1361, www.rechtspraak.nl.
[1738] Hof Den Haag, 15 augustus 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2197, www.rechtspraak.nl.

lagere inkomsten als gevolg van het niet vrijkomen van de woningen en krijgen te maken met extra uitgaven voor de leefbaarheid van de omgeving. De Hoge Raad stelde dat op basis van artikel 6:104 van het Nederlands Burgerlijk Wetboek de rechter de discretionaire bevoegdheid heeft, ingeval schadevergoeding wordt gevorderd, om de schade te begroten op het bedrag van de door dit handelen of die wanprestatie genoten winst of op een gedeelte ervan. Dit wil niet zeggen dat de daarin bedoelde winst betrekking moet hebben op de winst die de benadeelde zelf had kunnen realiseren (*in casu*: de woningcorporatie had de woning immers nooit aan dergelijke hoge huurprijzen verhuurd, dus zonder de onderverhuring door de huurster had de woningcorporatie de woning verhuurd aan een andere woonbehoeftige tegen een sociale huurprijs). Dit leidde er toe dat de woningcorporatie aanspraak kon maken op het verschil tussen de totale opbrengsten van de onderverhuur en de door de onderverhuurster betaalde sociale huurprijs.[1739] In het Vlaamse Gewest kan winstafdracht bekomen worden door de verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen bij strafrechtelijke vervolging wegens domiciliefraude, al is de bestemmeling van de afgenomen winst verschillend (sociale verhuurder tegenover overheid).

4. RECHTSBESCHERMING VOOR DE HUURDER

785. Het grondrecht op wonen vereist voldoende woonzekerheid, een betaalbare huurprijs en effectieve rechtsmiddelen wanneer toegekende rechten geschonden worden. Het gaat immers over essentiële elementen bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Dit veronderstelt dat huurders van wie de rechten worden geschonden, deze rechten in rechte moeten kunnen afdwingen.[1740]

786. Zoals gezegd gaat het in alle onderzochte sociale huurstelsels telkens over huurovereenkomsten tussen een sociale verhuurder en de bewoner. Geschillen die rijzen bij de uitvoering van een sociale huurovereenkomst zijn bijgevolg geschillen die vallen onder het overeenkomstenrecht. Indien de partijen er onderling niet uit komen, kunnen zij het geschil voorleggen aan de rechter die bevoegd is voor huurgeschillen. De rechter zal bij zijn beoordeling rekening moeten houden met de specifieke aard van de sociale huurovereenkomst, geconcretiseerd door de opdracht van algemeen belang die de sociale verhuurder moet vervullen.

Specifiek wat betreft de beëindiging van een sociale huurovereenkomst en de uithuiszetting, dient steeds een rechterlijke toets voorzien te worden.

787. De vraag is echter of binnen het sociaal huurstelsel iets 'meer' moet worden voorzien. De huurder is voor het verwezenlijken van zijn huisvestingsbehoefte aangewezen op de sociale huur en zit dus in een afhankelijke positie. Bovendien worden sociale huurwoningen verhuurd door (semi-)publieke overheden. Rechtsbescherming houdt in dat de huurder voldoende kan opkomen tegen beslissingen die zijn rechtstoestand raken. Voldoende rechtsbescherming houdt in het geval van sociale huurders in dat de bescherming van de huurder niet enkel wordt overgelaten aan hemzelf, maar dat hij daarvoor ook kan rekenen op een onafhankelijke overheidsinstantie, zoals een

[1739] Hoge Raad, 18 juni 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM0893, www.rechtspraak.nl, *NJ* 2015, nr. 32.
[1740] ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk, § 131.

toezichthouder. Het is daarbij van belang rekening te houden met het feit dat niet iedereen over voldoende 'bureaucratische competenties' beschikt om zelf zijn rechtsbescherming te organiseren en het recht te mobiliseren om beschermd te worden.[1741]

Indien bv. een sociale verhuurder een ongeldige huuropzegging betekent, zou men kunnen stellen dat de algemene figuren van rechtsbescherming volstaan: indien de huurder niet ingaat op de ongeldige huuropzegging zal de sociale verhuurder zich tot de rechter moeten wenden waar de huurder dan alle argumenten kan aanvoeren en een effectief ongeldige huuropzegging door de rechter niet toegestaan zal worden. Toch lijkt mij dit vanuit het grondrecht op wonen niet voldoende. In de eerste plaats zullen sommige huurders er van uitgaan dat een door de sociale verhuurder gegeven huuropzegging rechtsgeldig is en zullen zij deze dus respecteren. Anderen zullen vrezen voor een gerechtelijke procedure of terugdeinzen voor de mogelijke financiële implicaties en eveneens de huuropzegging respecteren. Het grondrecht op wonen van deze huurders is dan onmiskenbaar aangetast. Daarnaast dient vermeden te worden dat huurders zich moeten verdedigen tegen onterechte beslissingen van sociale verhuurders. Anders dan bij private verhuurders, maken sociale verhuurders deel uit van de overheid in brede zin en dient de overheid mechanismen te voorzien waarbij dergelijke 'fouten' zelf rechtgezet worden. Dit sluit aan bij behoorlijk bestuur en zeker wanneer dat bestuur ertoe strekt een grondrecht te verwezenlijken.

788. De mate waarin de huurders zelf in staat zijn om op te komen voor hun rechten kan ook beïnvloed worden door de positie van huurdersorganisaties of –belangenverenigingen. Zij bieden ondersteuning aan individuele huurders, hetgeen de positie van de huurder kan versterken. Het is echter de vraag of de wijze waarop de rechtsbescherming van de huurder wordt vormgegeven daar van afhankelijk gemaakt mag worden. Dit lijkt mij niet aangewezen. Het sociaal huurstelsel dient op zo een wijze vorm gegeven te worden dat huurders op eigen kracht hun rechten kunnen beschermen. Daarnaast is ondersteuning door huurdersorganisaties of –belangenverenigingen zinvol, maar de wijze van rechtsbescherming mag daar niet op afgestemd worden.

789. In het Brusselse Gewest werd een algemene bezwaarprocedure uitgewerkt door artikel 76 van de Brusselse Huisvestingscode. Elke betrokkene kan bij een openbare vastgoedmaatschappij een klacht indienen. Na advies van de sociaal afgevaardigde dient de maatschappij de ontvankelijkheid van de klacht te beoordelen. Indien de klacht ontvankelijk is, dient de maatschappij binnen de negentig dagen de gegrondheid van de klacht te beoordelen. Als de klacht onontvankelijk of ongegrond werd verklaard of de klager meent geen voldoening te hebben gekregen, kan de klager beroep aantekenen bij de Brusselse Gewestelijke Huivestingsmaatschappij, die binnen de zestig dagen een beoordeling maakt. Tegen de beslissing van de BGHM kan beroep worden ingesteld bij de Raad van State.[1742] Door de bezwaarprocedure bij de sociale verhuurder zelf en in beroep bij de toezichthoudende overheid kunnen sociale huurders op een goedkope en laagdrempelige manier beslissingen van openbare vastgoedmaatschappijen aanvechten en hun

[1741] Zie in dezelfde zin: B. HUBEAU en A. VAN DE WIEL, "Recht op wonen als resultaatsverbintenis. Over de effectiviteit van sociale grondrechten", *TvMR* 2013, afl. 3, 12.
[1742] Zie bv. RvS 7 november 2011, nr. 216.183.

rechten beschermen. Tegelijk staat ook de gewone justitiële weg open. Indien bv. een openbare vastgoedmaatschappij een opzegging doet van de huurovereenkomst, kan de huurder deze ofwel aanvechten via de bezwaarprocedure, ofwel zich verdedigen wanneer de openbare vastgoedmaatschappij zich tot de vrederechter wendt om de opzegging geldig te verklaren en de uithuiszetting te horen bevelen.

790. Het Waalse Gewest kent de reeds eerder vernoemde *Chambre de recours*. Deze is belast met de behandeling van en de beslissing over de beroepen die de kandidaat-huurders en de huurders indienen in verband met de kandidaatstelling, de prioriteiten in de toewijzing en de beslissingen over de toewijzing van woningen en de vaststelling van het huurgeld. Een beroep is enkel ontvankelijk wanneer voorafgaand een beroep bij de sociale verhuurder zelf werd ingesteld. Het gaat dus over een gelijkaardige bezwaarprocedure als in het Brusselse Gewest, alleen is de bevoegdheid niet algemeen, maar voor lopende huurovereenkomsten beperkt tot de vaststelling van het huurgeld.

791. Nederland kent geen specifieke rechtsbescherming voor sociale huurders. De toezichthouder (Autoriteit Woningcorporaties) ziet niet toe op de concrete relatie tussen woningcorporatie en huurder, zodat aan de huurder van een woningcorporatie enkel dezelfde middelen openstaan dan aan andere huurders. Zij kunnen de Huurcommissie vatten en – in hoger beroep – de rechtbank.

792. In Frankrijk oordeelde de *Tribunal des conflits* dat een geschil ten gevolge van een huurovereenkomst zijn oorzaak heeft in een overeenkomst van privaat recht en bijgevolg behoort tot de bevoegdheden van de rechterlijke macht en niet van de administratieve rechtbanken, ook al heeft de verhuurder een publiekrechtelijk statuut (*office public de l'habitat*).[1743] Ook indien zowel de huurder als de verhuurder een publiekrechtelijk statuut hebben, zal een geschil over een tussen beiden gesloten huurovereenkomst onder de bevoegdheid van de rechterlijke macht vallen.[1744] Indien daarentegen een huurder zich verzet tegen de weigering door de prefect om goedkeuring te verlenen aan de sociale verhuurder om de sociale huurwoning aan hem te verkopen, is de administratieve rechter bevoegd.[1745] Het gaat daarbij dan niet meer over een geschil dat is gerezen bij de uitvoering van een sociale huurovereenkomst. In de reglementaire bepalingen over de toezichthouder voor de sociale huisvesting, het *Agence national de contrôle du logement social (ANCOLS)* wordt niet voorzien in de mogelijkheid voor een (kandidaat-)huurder om een individuele klacht in te dienen.

[1743] Tribunal des conflits, 18 oktober 1999, nr. 99-03132, www.legifrance.gouv.fr (geschil tussen een ziekteverzekeringsmaatschappij en een *office public de l'habitat* met betrekking tot de vergoeding ten aanzien van een huurder die in het appartementsgebouw waar hij een appartement huurde in de liftkoker is gevallen) en Tribunal des conflits, 18 oktober 1999, nr. 99-03132, www.legifrance.gouv.fr (geschil tussen een huurster en een *office public de l'habitat* met betrekking tot een vergoeding voor een ongeval met dodelijke afloop, waarbij het dochtertje van de huurster geëlektrocuteerd werd door een verlichtingspaal aan de ingang van het appartementsgebouw waar zij een appartement huurde).

[1744] Conseil d'État (FR) 11 mei 1990, nr. 60.247, www.legifrance.gouv.fr.

[1745] Conseil d'État (FR) 22 februari 1995, nr. 103.978, www.legifrance.gouv.fr.

793. Ook in Duitsland werd geen specifieke procedure voorzien om de rechtsbescherming voor sociale huurders te versterken. Sociale huurders die zich gegriefd voelen, kunnen enkel de gemeenrechtelijke gerechtelijke procedures benutten.

5. TUSSENBESLUIT

794. De rechtsverhouding tussen een sociale verhuurder en zijn huurder kan niet vergeleken worden met een huurrelatie tussen een private verhuurder en zijn huurder. De opdracht van algemeen belang die van toepassing is op het sociaal huurstelsel, heeft tot gevolg dat op een aantal aspecten van de rechtsverhouding tussen verhuurder en huurder andere spelregels van toepassing zijn. De belangrijkste hebben betrekking op de duur en de beëindigingsmogelijkheden voor de sociale verhuurder enerzijds en de huurprijsbepaling anderzijds, waarbij de sociale huurder omwille van zijn kwetsbare positie sterker wordt beschermd ten opzichte van private huurders. Maar vanuit de opdracht van algemeen belang onstaan ook specifieke verplichtingen voor de sociale huurders, zoals de persoonlijke bewoningsplicht.

795. Wat betreft de duur van de huurovereenkomst heeft de belangrijkste vereiste vanuit het grondrecht op wonen betrekking op de woonzekerheid. Sociale huurders dient een voldoende mate aan woonzekerheid geboden te worden; een sociaal huurstelsel met onvoldoende woonzekerheid zal in strijd zijn met het grondrecht op wonen. Voldoende woonzekerheid heeft betrekking op zowel de duur van de sociale huurovereenkomst als op de wijze waarop de sociale huurovereenkomst vervroegd beëindigd kan worden. Het grondrecht op wonen vereist immers zowel *de facto* woonzekerheid (waarbij sociale huurders in hun woning moeten kunnen blijven wonen zolang zij dat wensen) als bescherming tegen uithuiszettingen. Aan de sociale huurrelatie kan door de verhuurder enkel een einde worden gemaakt indien er voldoende ernstige en gewichtige redenen voor handen zijn en de beoordeling van de aangevoerde redenen moet steeds aan een rechter voorgelegd kunnen worden. De huurovereenkomst kan in principe ook beëindigd worden ten aanzien van huurders die niet langer tot de doelgroep van het sociaal huurstelsel behoren. De rechtmatigheid van een dergelijke beëindiging hangt evenwel samen met de wijze waarop de doelgroep is afgebakend. Het grondrecht op wonen van sociale huurders die worden opgezegd omwille van een te hoog inkomen wordt geschonden wanneer zij buiten het sociaal huurstelsel onvoldoende mogelijkheden hebben om betaalbaar en kwaliteitsvol alternatieve huisvesting te bekomen.

796. Wat betreft de huurprijs voor een sociale huurwoning heeft de belangrijkste vereiste vanuit het grondrecht op wonen betrekking op de betaalbaarheid en daardoor onrechtstreeks ook op de woonzekerheid. Om een betaalbare huurprijs te bekomen zijn verschillende technieken mogelijk. Een inkomensgerelateerde huurprijs biedt de beste garanties op betaalbaarheid van de huur omdat de huurprijs rechtstreeks is verbonden met de betaalmogelijkheden van de huurder. De wijze waarop de huurprijs wordt afgestemd op het inkomen moet voldoende worden omkaderd (regelmatige herziening, afstemming volgens gezinsgrootte, sociale correcties,...). Indien de huurprijs wordt vastgesteld volgens andere criteria dan het inkomen van de huurder moet via andere instrumenten de betaalbaarheid worden gegarandeerd. Meestal gebeurt dit via

huursubsidies. Daarbij dient gewaakt te worden dat deze bij huurprijsstijgingen in dezelfde mate mee stijgen, zodat de betaalbaarheid gegarandeerd blijft. Algemeen dient er bij de wijze van huurprijsberekening over gewaakt te worden dat deze er niet toe bijdraagt dat de huurders met het laagste inkomen in de slechtste woningen of woonwijken terecht komen.

797. De verplichting voor de sociale huurder om de woning persoonlijk te bewonen vloeit eveneens voort uit de opdracht van algemeen belang die via het sociaal huurstelsel wordt vervuld. Sociale huurwoningen mogen niet van hun doel afgewend worden, nl. huisvesting verzorgen voor diegenen die daar op eigen kracht niet toe in staat zijn. Er kan dus van sociale huurders worden verwacht dat zij de hen toegewezen sociale huurwoning effectief bewonen, zoniet kan ze worden toegewezen aan een kandidaat-huurder op de wachtlijst. Sociale verhuurders zijn verplicht op de persoonlijke bewoning door hun huurders toe te zien.

HOOFDSTUK 6. DE GEVOLGEN VAN DE BIJZONDERE KENMERKEN VAN DE DOELGROEP

798. Sociale huurwoningen worden verhuurd aan huishoudens die zijn afgetoetst aan bepaalde toelatingsvoorwaarden. Het uitgangspunt bij het vaststellen van deze toelatingsvoorwaarden is dat daardoor verzekerd wordt dat sociale huurwoningen worden voorbehouden voor diegenen die op eigen kracht niet in staat zijn hun huisvesting te verzorgen (verplichting tot verschaffen). Sociale huurders zijn bijgevolg 'geselecteerd' op hun kwetsbaarheid: zij kennen allen een sociale, financiële,… problematiek. Hoewel omwille van het onvoldoende aanbod aan sociale huurwoningen en de bijhorende wachtlijsten huishoudens die tot het doelpubliek van het sociaal huurstelsel behoren, eveneens op de private markt aanwezig zijn, zijn sociale huurders per definitie huishoudens met een zwakker profiel. Dat zorgt ervoor dat binnen het sociaal huurstelsel steeds rekening moet gehouden worden met de bijzondere kenmerken van de doelgroep. Ook wanneer wordt geopteerd voor een ruimere doelgroep, zullen binnen het sociaal huurstelsel overwegend huurders met een zwak profiel gehuisvest zijn.

799. De vereiste dat rekening wordt gehouden met de bijzondere kenmerken van de doelgroep is op zich van toepassing doorheen het volledige sociaal huurstelsel. Toepassingen ervan werden al besproken bij de afbakening van de doelgroep, de manier waarop sociale huurwoningen moeten worden toegewezen, de vereisten die worden gesteld aan de sociale verhuurder bij de beëindiging van een sociale huurovereenkomst,… In dit hoofdstuk ga ik in op een aantal specifieke *capita selecta*. In de eerste plaats wordt ingezoomd op de input die van de burger mag gevraagd worden in ruil voor bepaalde ondersteuning. Deze problematiek is in België gekend onder de vlag van de 'overeenkomstige plichten' omwille van de aanwezigheid van deze zinsnede in artikel 23 Gw., maar is buiten België ook gekend binnen de leer van de *actieve* verzorgingsstaat en het neo-liberalisme. De vraag is meer bepaald hoe de overeenkomstige plichten kunnen worden toegepast op het grondrecht op wonen (punt 1). Vervolgens wordt dieper ingegaan op de gevolgen van concentraties aan sociale huurders in wooncomplexen en sociale woonwijken. Door deze concentraties zouden zich vaker leefbaarheidsproblemen voordoen in sociale woonwijken dan in andere woonwijken (punt 2). Daarnaast bekijk ik nog een aantal aspecten die nergens eerder aan bod kwamen, zoals de vereisten die aan het inschrijvingsstelsel moeten worden gesteld, de mogelijkheid om sancties op te

leggen aan sociale huurders,… (punt 3). Zoals gewoonlijk wordt afgesloten met een tussenbesluit (punt 4).

1. VOORAF: DE OVEREENKOMSTIGE PLICHTEN

800. De vraag rijst hoe de algemene theorie over de actieve verzorgingsstaat en de overeenkomstige plichten[1746] kan toegepast worden op het grondrecht op wonen en het sociaal huurstelsel. Hoe moeten de overeenkomstige plichten ingevuld worden in het licht van de verwezenlijking van het grondrecht op wonen?

801. Het uitgangspunt daarbij is dat het kunnen beschikken over een woning essentieel is om te kunnen deelnemen aan de samenleving. Een woning is niet enkel een dak boven het hoofd, dat beschutting biedt tegen gure weersomstandigheden, maar eveneens een plaats van waaruit men economisch actief kan zijn en waar men tot rust kan komen (waar men zijn privé-leven kan hebben). De bescherming van deze verschillende functies van een woning komt minder duidelijk naar voor in artikel 23 Gw., maar des te opvallender in de bescherming geboden door artikel 8 EVRM: "*Een ieder heeft recht op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie."* Het feit dat de bescherming van de woning als plaats voor het beleven van een privé-leven ook in de Belgische rechtsorde een hoog goed is, blijkt uit de strafrechtelijke bescherming van de onschendbaarheid van de woning (artikel 439 – 442 Sw.). De bescherming van de woonst is gericht op de persoonlijke vrijheid van de mens, aangezien de woning bijdraagt tot de persoonlijke veiligheid en het welzijn van de bewoners. De bescherming van de woonst moet daarom onderscheiden worden van de bescherming van het eigendomsrecht: het beschermt niet het bezit van de woning, maar de privé-sfeer in de woning[1747], waar men in principe vrij en ongestoord kan handelen of niet handelen.[1748]

De actieve verzorgingsstaat beoogt doelstellingen van zelfontplooiing en emancipatie, terwijl volgens de grondwetgever bij de verwezenlijking van de ESC-grondrechten de burger de verplichting heeft mee te werken aan de sociale en de economische vooruitgang van de maatschappij. Beide aspecten kunnen pas verwezenlijkt worden indien men beschikt over een stabiele woonst, van waaruit men kan deelnemen aan het maatschappelijk leven.

Toegang tot huisvesting is een grondrecht dat kan worden beschouwd als een voorwaarde voor de uitoefening van en de toegang tot andere grondrechten en voor een menswaardig leven. Bovendien bestaat er een duidelijk verband tussen slechte huisvesting en slechte gezondheid: hoge

[1746] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.4 en deel 2, hoofdstuk 1, 1.

[1747] P. DE HERDT, "Artikel 8. Recht op privacy" in J. VANDE LANOTTE en Y. HAECK (eds.), *Handboek EVRM. Deel 2 Artikelsgewijze commentaar*, Antwerpen, Intersentia, 2004, p. 757, nr. 34. Dit blijkt ook uit de vaste omschrijving in de rechtspraak van het Hof van Cassatie: "*Onder «woning» moet worden verstaan de plaats, met inbegrip van de erdoor omsloten eigen aanhorigheden, die een persoon bewoont om er zijn verblijf of zijn werkelijke verblijfplaats te vestigen en waar hij uit dien hoofde recht heeft op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer, zijn rust en meer in het algemeen zijn privé-leven*." (eigen onderlijning). Zie Cass. 21 oktober 1992, *Arr.Cass.* 1993-94, 1223, *JT* 1993, 161, *Pas*. 1992, I, 1180 met conclusie B. JANSSENS DE BISTHOVEN, Cass. 23 juni 1993, *Arr.Cass.* 1993, 624, *JLMB* 1993, 1058, *Jaarboek Mensenrechten* 1993, 401 met noot, *Pas*. 1993, I, 613, *RW* 1993-94, 467, Cass. 21 april 1998, *Arr.Cass*. 1998, 446, *RW* 1998-99, 1452 met noot A. VANDEPLAS, Cass. 20 december 2000, *Arr.Cass*. 2000, 2057.

[1748] Zie ook *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, inleidend deel.

hypotheekschulden kunnen gepaard gaan met een slechtere mentale gezondheidstoestand; overvolle woningen gaan gepaard met psychologische problemen, tuberculose, infecties van de ademhalingswegen en een verhoogd brandrisico en risico van huishoudelijke ongelukken; slechte woonomstandigheden hebben negatieve gevolgen voor de gezondheid en de veiligheid en vergroten de kans op ongevallen in het huishouden; het wonen in een lawaaierige omgeving leidt tot meer gevallen van hoge en verhoogde bloeddruk; dakloosheid gaat gepaard met stress en nood en heeft een negatieve invloed op levenskwaliteit, gezondheid en welzijn.[1749]

802. Het feit dat het recht op een menswaardig leven en het activeren van (kans)armen pas kan worden verwezenlijkt indien men over een woning beschikt, van waaruit men verder kan participeren aan de samenleving en zich daardoor verder kan ontwikkelen, houdt in dat de voorwaarden voor het bekomen van een (sociale) woning zeer laagdrempelig moeten zijn. Het kunnen beschikken over een woning is immers essentieel om een menwaardig leven te kunnen leiden en het recht op een menswaardig leven moet door de overheid onvoorwaardelijk worden verzekerd. De overeenkomstige plichten worden slechts vermeld in het tweede lid van artikel 23 Gw., dus na het recht een menswaardig leven te leiden.[1750]

De principes van de actieve verzorgingsstaat moeten vooral toegepast worden op diegenen die via overheidssteun een woning bekomen hebben, zodat zij zich verder kunnen emanciperen. Het beschikken over een woning kan met andere woorden een katalysator zijn voor verdere ontwikkeling en zelfrealisatie en die verdere ontwikkeling moet verder gestimuleerd worden, via de overeenkomstige plichten.

Gelet op het dermate grote belang dat uitgaat van het grondrecht op wonen, moet dus besloten worden dat het toekennen ervan (door de overheid) in zekere mate onvoorwaardelijk moet gebeuren, terwijl nadien wel een zekere voorwaardelijkheid kan ingebouwd worden. Eens door tussenkomst van de overheid het grondrecht op wonen verwezenlijkt werd (bv. door het ter beschikking stellen van een sociale huurwoning, maar ook door het verstrekken van een sociale lening, een financiële tegemoetkoming in de huur,…), kunnen wel voorwaarden gesteld worden of bepaalde plichten opgelegd worden die als doel hebben de betrokkenen te versterken en te emanciperen. De overheid heeft dan haar plicht vervuld en kan de verdere uitoefening van het grondrecht op wonen door de woonbehoeftige conditioneren.

803. Het eisen van eigen inspanningen van de betrokkene verwijst op die manier naar de eigen verantwoordelijkheid voor de situatie van woonbehoeftigheid waarin men zich bevindt, maar houdt tegelijk het midden tussen ‘pech’ en ‘schuld’.[1751] Er mag bij de *toekenning* van een sociale huurwoning niet worden nagegaan of men woonbehoeftig is door individuele schuld (omdat men

[1749] Verslag over sociale huisvesting in de Europese Unie, 2012/2293(INI), Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement, 30 april 2013, A7-0155/2013, p. 7-8, overweging A en p. 10, overweging P.
[1750] Zie bv. N. BERNARD, “L’obligation de relogement, pour les agences immobilières sociales aussi” (noot onder Vred. Elsene, 15 mei 2012), *Jurim Pratique* 2012, 248.
[1751] K. RAES en G. COENE, “Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid” in X. *Welzijnsgids*, Mechelen, Kluwer, losbl., april 2009, 12.

lui is, onverantwoord, spilzuchtig,…) of door individuele tegenslagen (ziekte, handicap, echtscheiding, verlies van een baan,…) [1752], maar bij de *uitvoering* van de sociale huurovereenkomsten kan schuld wel een relevant criterium worden, waarbij personen die door eigen schuld hun huurdersverplichtingen niet nakomen (overlast veroorzaken, zich tegendraads opstellen tegenover de verhuurder) het voordeel van de sociale huurwoning kunnen verliezen, tegenover personen die het door pech moeilijk hebben om hun huurdersverplichtingen na te leven anders behandeld kunnen worden (rekening houden met de behartenswaardige positie, eventueel uitstel van betaling toestaan,…). Niet enkel diegene die woonbehoeftig is door pech wordt geholpen, maar wie zelf verantwoordelijk is voor het niet nakomen van zijn huurdersverplichtingen, wordt niet *langer* geholpen.

De vraag is dan welke rechten personen die na de vereiste belangenafweging uit hun sociale huurwoning zijn uitgezet, nog kunnen laten gelden. Kunnen zij zich opnieuw kandidaat stellen voor een sociale huurwoning? Kan een sociale verhuurder de toewijzing van een nieuwe woning weigeren? Het uitgangspunt hierbij is dat een uithuiszetting in principe berust op een toerekenbare fout van de huurder. Hoger werd op genuanceerde wijze gesteld dat het niet toewijzen van een woning in bepaalde gevallen gerechtvaardigd zijn door redenen van algemeen belang, o.m. elementen die voortvloeien uit een vorige huurrelatie. [1753] Het gaat dan over het bewust veroorzaken van overlast, het verwijtbaar niet betalen van het huurgeld,… Aangezien de rechtsverhouding wordt gevormd tussen de betrokkene en de overheid als uitvoerder van het grondrecht op wonen, kan dit bovendien de concrete sociale verhuurder overstijgen.

804. Deze zienswijze is in overeenstemming met de bedoeling van de grondwetgever bij de invoering van het grondrecht op wonen in de Grondwet. Daarbij werd immers uitdrukkelijk gekozen voor een positieve formulering: iedere burger heeft recht op behoorlijke huisvesting, eerder dan dat de Grondwet enkel bescherming wou bieden tegen het ontnemen van een woning.[1754] Het grondrecht op wonen is dus niet enkel een afweerrecht. Indien men niet beschikt over een woning, heeft men er immers geen belang bij dat die woning niet ontnomen kan worden. Het grondrecht op wonen legt daarentegen een plicht tot positieve actie op aan de overheid.

In een arrest van 5 maart 2015 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat aan burgers aan wie in het kader van artikel 23 Gw. bepaalde rechten worden toegekend, verplichtingen kunnen worden opgelegd om toegang te verkrijgen tot die rechten.[1755] Deze verplichtingen moeten volgens het Grondwettelijk Hof verbonden zijn met de algemene doelstelling van artikel 23 Gw., namelijk eenieder in staat stellen een menswaardig leven te leiden. De verplichtingen die worden opgelegd moeten de personen aan wie ze worden opgelegd in staat stellen bij te dragen tot de effectieve

[1752] Vergelijk met de verklaringsmodellen voor armoede in J. VRANKEN en K. DE BOYSER, "Armoede tussen wereld en leefwereld" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven, Acco, 2003, 27.
[1753] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 2.
[1754] *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1991-92, nr. 100-2/4, 74.
[1755] GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.27.2.

verwezenlijking van die doelstelling voor henzelf, maar ook voor anderen. Tot slot wordt ook de voorwaarde gesteld dat ze evenredig moeten zijn.

Wat betreft de voorwaarde van evenredigheid oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de opgelegde verplichtingen inzake taalbereidheid en inburgeringsbereidheid daar aan voldoen omdat kosteloos taallessen aan de betrokkenen worden aangeboden, omdat de betrokkenen niettemin vrij zijn om op een andere manier hun bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren en omdat hun geen enkele resultaatsverbintenis kan worden opgelegd, zodat noch de effectieve taalkennis, noch het gebruik van de taal, nadat lessen werden gevolgd of een andere leervorm werd gebruikt, door de verhuurder kunnen worden geëist of gecontroleerd.[1756] Bijkomend wordt niet geëist dat op het ogenblik van de ondertekening van het huurcontract reeds effectief aan de voorwaarden inzake taalkennis of inburgering is voldaan, zodat hen niet om redenen die daarmee verband houden de toegang tot een sociale woning kan worden ontzegd. Er wordt van hen bij het aangaan van de huur wel het engagement gevraagd dat zij bereid zijn om in de toekomst aan die voorwaarden te voldoen.[1757] Het Grondwettelijk Hof oordeelde dus dat de toegang tot de sociale huur weliswaar werd beperkt, maar dat deze beperking in de concrete omstandigheden evenredig is met het doel, m.n. de goede verstandhouding tussen huurder en verhuurder en het verzekeren van het leefklimaat van de bewoners van de sociale wooncomplexen.

805. Verder kan de verwijzing naar de overeenkomstige plichten ook gezien worden als een verbod voor de behoeftige om de rechten te misbruiken tegen de gemeenschap. Wie een beroep doet op grondrechten, moet minstens ook de grondrechten van anderen én het solidaire inzicht in het verband tussen grondrechten en noties van collectieve verantwoordelijkheid erkennen. Grondrechten mogen niet gebruikt worden *tegen* de rest.[1758] Wie doelbewust weigert de gegevens van zijn inkomen mee te delen aan de sociale huisvestingsmaatschappij en zich vervolgens verzet tegen een ontbinding van zijn huurovereenkomst op basis van het grondrecht op wonen, misbruikt zijn grondrecht op wonen tegen de sociale verhuurder en bijgevolg tegen de samenleving. Wie doelbewust overlast veroorzaakt, kan zich nadien niet beroepen op zijn grondrecht op wonen om een uitzetting te voorkomen. Het grondrecht op wonen gaat immers niet zo ver dat het een huurder een vrijbrief zou geven om het hem toegekende recht te misbruiken op een wijze die ernstige hinder veroorzaakt aan zijn omgeving.[1759] De administratieve last – en dus kost – van personen die zich verzetten tegen toepassing van bepaalde regels van het sociaal huurstelsel wordt vaak ondergewaardeerd. Verkwisting en oneigenlijk gebruik van overheidsmiddelen worden

[1756] Merk op dat inmiddels de taalbereidheidsvereiste werd omgezet in een taalkennisverplichting: zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 6.1.2.
[1757] GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.27.2. tot B.28.3.
[1758] K. RAES en G. COENE, "Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid" in X. *Welzijnsgids*, Mechelen, Kluwer, losbl., april 2009, 6.
[1759] Vred. Landen-Zoutleeuw, 30 januari 2013, *T.Vred.* 2014, 381.

doorgaans niet zo immoreel bevonden als het onthouden van middelen aan wie er nood aan heeft.[1760]

806. De verplichting voor de overheid om het grondrecht op wonen te verwezenlijken ontslaat de burgers uiteraard niet van de verplichting om zelf de nodige inspanningen te leveren om hun woonsituatie te verbeteren.[1761] Wie zelf geen initiatief neemt, kan niet verwachten dat de overheid tussenkomt. Aanspraak maken op grondrechten, houdt het engagement in dat men deze grondrechten niet ten koste van anderen opeist. Dit is het geval wanneer men zonder eigen inspanningen toch tussenkomst van de overheid verwacht, aangezien men dan aanspraak maakt op middelen van de overheid die daardoor niet ingezet kunnen worden voor personen die wel de nodige inspanningen hebben geleverd, maar waarbij dit zonder succes was.

De rechtspraak paste dit principe reeds een aantal keren toe. De vrederechter te Grâce-Hollogne oordeelde dat de gemeentelijke bijstand bij het zoeken naar een nieuwe woning slechts subsidiair is, aangezien het in de eerste plaats aan de betrokkenen zelf toekomt om hun huisvesting te verzorgen.[1762] Naar aanleiding van een uitzetting uit een transitwoning stelde de vrederechter te Bergen vast dat de bewoners geen enkele medewerking vertoonden in de zoektocht naar een nieuwe woning en overlast in de buurt veroorzaakten.[1763] En ook de Brusselse rechter oordeelde – in het kader van de verplichting van het OCMW om huisvesting te verschaffen aan woonbehoeftigen – dat de burger ook zelf handelingen moet stellen om huisvesting te vinden.[1764]

Dit past ten volle in de concepten van de actieve verzorgingsstaat: de overheid tracht via ondersteuning de kansen van kansarmen te vergroten, maar tegelijk wordt verwacht dat zij daar zelf initiatief voor nemen. Op die manier wordt hen een keuze gegeven over hun eigen woonomstandigheden. Dit uitte zich o.m. in de verhoogde nadruk op keuzevrijheid bij de toewijzing van sociale huurwoningen: kandidaat-huurders moeten zelf kiezen en niet enkel de toewijzing van een woning volgens de reglementering ondergaan.[1765]

807. Het aanspreken van de eigen inspanningen van de betrokkene is dus in principe gerechtvaardigd. Het gevaar bestaat echter dat de voorwaarden die worden opgelegd of de plichten die aan de uitoefening van de rechten worden gekoppeld, te verregaand zijn. Voorwaarden kunnen daarom enkel indien deze (i) als doel hebben de (kans)arme te versterken (doelgebonden) én (ii) rekening houden met de specifieke (zwakke) situatie van de betrokkene (realistisch zijn).

[1760] K. RAES en G. COENE, "Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid" in X. *Welzijnsgids*, Mechelen, Kluwer, losbl., april 2009, 6.

[1761] Advies Vlaamse Woonraad van 17 oktober 2014, nr. 2014/08 – Sociale huur in Vlaanderen. Een aanzet tot toekomstoriëntatie, www.vlaamsewoonraad.be, p. 4.

[1762] Vred. Grâce-Hollogne, 30 mei 2002, *Echos Log*. 2003, afl. 1, 29, *JLMB* 2002, 1815.

[1763] Vred. Bergen, 7 december 2004, *Echos log.* 2005, afl. 2, 26.

[1764] Kort.Ged. Rb. Brussel, 19 juni 2002, *JT* 2004, 40 en *Echos Log.* 2004, afl. 1, 27 met noot L. THOLOMÉ met verwijzing naar RvS 2 april 1982, nr. 22.178.

[1765] X. DESJARDINS, "Le logement social au temps du néolibéralisme", *Métropoles* 2008, www.metropoles.revues.org/3022, 9-10.

- In de eerste plaats moet de doelstelling van het opleggen van voorwaarden of verplichtingen aan de sociale huurders zijn dat zij de (kans)arme versterken. Vanuit de idee van de actieve verzorgingsstaat is het niet voldoende om behoeftigen te ondersteunen, maar moeten de ondersteuningsmaatregelen er ook toe leiden dat de betrokkenen uit hun afhankelijkheidssituatie geraken en zichzelf ontwikkelen met het oog op sociale promotie. Toegepast op het sociaal huurstelsel, moeten de voorwaarden voor het blijvend gebruik kunnen maken van de sociale huurwoning dus ook gericht zijn op zelfontwikkeling van de sociale huurder. Het moet gaan over voorwaarden die er op gericht zijn kansen te bieden aan de sociale huurders en die hen effectief serieus nemen in hun kwetsbaarheid; niet over voorwaarden die enkel als doel hebben bestraffend en uitsluitend te werken.[1766]
- Vervolgens dient bij het opleggen van voorwaarden of plichten rekening gehouden te worden met de specifieke situatie van de doelgroep. De doelgroep van het sociaal huurstelsel is (kans)arm en met dit gegeven dient rekening te worden gehouden bij het bepalen van de concrete verplichtingen of voorwaarden die aan hen worden opgelegd. Er mag niet de fout worden gemaakt bij het vastleggen van het vereiste inspanningsniveau te vertrekken van de mogelijkheden van een gemiddelde persoon en te weinig rekening te houden met de mogelijkheden van de betrokkenen. In zekere zin wordt – een beetje kort door de bocht weliswaar – van de woonbehoeftige zelfs *meer* verwacht dan van de gemiddelde burger: hij moet Nederlands leren, hij moet zich inburgeren, hij moet zich laten begeleiden, hij mag geen overlast veroorzaken,…; voorwaarden die op zich niet gelden voor private huurders. Daardoor wordt het risico gelopen dat de verwachte inspanningen voor de betrokkenen onhaalbaar zijn en dat ze worden afgerekend op het niet nakomen ervan. De (kans)arme wordt dan gestraft omdat hij (kans)arm is. Bij het bepalen van het vereiste inspanningsniveau moet ook voldoende gedifferentieerd worden, aangezien de doelgroep uiteraard niet uniform is. Net zoals burgers in het algemeen heel divers zijn, zijn de woonbehoeftigen eveneens zeer divers.[1767] Wat voor de ene sociale huurder een haalbare inspanning is, is dat voor een andere sociale huurder helemaal niet. Er is dus nood aan individualisering, één van de basiselementen van de actieve verzorgingsstaat. Traditioneel voorbeeld hiervan is dat het niet correct of niet tijdig betalen van de huurprijs, hoewel een huurdersverplichting, niet automatisch als kwade wil van de huurder mag gezien worden.[1768] Bij het bepalen van de reactie van een sociale verhuurder op betalingsachterstand van één van zijn huurders dient dus steeds rekening gehouden te worden met de concrete situatie van de betrokken huurder.

2. De aanpak van leefbaarheidsproblemen

808. In de internationale literatuur wordt veel aandacht besteed aan de problematiek van de leefbaarheid in sociale wooncomplexen en sociale woonwijken. Omwille van een doorgaans hoge

[1766] D. DUMONT, "Vers un État social "actif"?", *JT* 2008, 137.

[1767] Zie bv. over verschillende burgerschapsstijlen: B. HUBEAU, "Faalt de overheid of faalt de burger? [Algemene beginselen van behoorlijk burgerschap]" in X., *Kan dit nog? Liber amicorum Rogier De Corte*, Mechelen, Kluwer, 2007, 12 e.v.

[1768] N. BERNARD, "Vers un droit au logement opposable en Belgique? Balises pour une éventuelle transposition" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 126.

woondichtheid in sociale woonwijken en het specifieke profiel van sociale huurders zouden er zich vaker problemen voordoen op het vlak van leefbaarheid. Het feit dat sociale verhuurders (semi-)publieke instanties zijn, betekent dat overheden om leefbaarheidsproblemen aan te pakken in vergelijking met private huurders of eigenaar-bewoners op de sociale huurmarkt ook kunnen optreden via de huurrelatie. Daarom sta ik hier in mijn onderzoek ook bij stil.

809. Leefbaarheidsproblemen kunnen de woonzekerheid van bewoners aantasten, doordat bij hen de wens ontstaat te verhuizen. Hierdoor kan het grondrecht op wonen in het gedrang komen. Dit maakt optreden van de overheid in geval van leefbaarheidsproblemen noodzakelijk. Vooraleer de overheid maatregelen kan nemen om leefbaarheidsproblemen te voorkomen of er aan te remediëren moet echter eerst duidelijkheid geschapen worden over wat onder leefbaarheid en leefbaarheidsproblemen wordt verstaan (punt 2.1). Uit deze bespreking zal naar voor komen dat leefbaarheidsproblemen over het algemeen via twee pistes kunnen worden opgelost: enerzijds via instrumenten die de maakbaarheid van de bewoner centraal zetten en die ingrijpen op het (anti)sociaal gedrag van de zittende huurder (punt 2.2), anderzijds via instrumenten die ingrijpen op de bewonerssamenstelling van het wooncomplex of de woonwijk (het creëren van een sociale mix) (punt 2.3).

2.1. LEEFBAARHEID EN LEEFBAARHEIDSPROBLEMEN

810. Sociale huurwoningen zijn enkel toegankelijk voor huishoudens die tot een afgebakende doelgroep behoren. De toelatingsvoorwaarden hebben betrekking op de woonbehoeftigheid van de betrokken huishoudens. Zoals eerder vastgesteld wordt de afbakening van de doelgroep in veel Noord- en West-Europese sociale huurstelsels strikter. Ook bij de toewijzing van sociale huurwoningen wordt sterker voorrang verleend aan de meest woonbehoeftigen.[1769] De beperking van de doelgroep van het sociaal huurstelsel en de toewijzingsregels die zorgen voor een instroom van socio-economisch zwakke huurders, wordt in verband gebracht met leefbaarheidsproblemen in de sociale woonwijken. Hoewel burenproblemen en anti-sociaal gedrag in principe losstaan van de verschillende segmenten op de woningmarkt, wordt de sociale huurmarkt vaak gezien als synoniem voor overlast- en leefbaarheidsproblemen. Als instrumenten worden een aanpak door verschillende instanties en verruimde bevoegdheden van sociale verhuurders bij de aanpak van anti-sociaal gedrag voorop gesteld. Overlastproblemen veroorzaken immers extra kosten voor sociale verhuurders en ze tasten ook het grondrecht op wonen van de medehuurders aan.

De aanpak van leefbaarheidsproblemen kwam vooral in de jaren '90 van de 20ste eeuw op de beleidsagenda, vaak gekoppeld met stedenbeleid. Steden moesten weer 'leefbaar' worden, waarbij leefbaarheidsproblemen vaak aan de sociale huursector werden gekoppeld. In Frankrijk werd de *politique de la ville* opgestart om de leefbaarheid in de stedelijke (sociale) woonwijken die in de jaren '60 en '70 waren ontwikkeld, te verbeteren en vernieuwen. In Nederland werd in 1997 leefbaarheid als vijfde prestatieveld toegevoegd aan de taakstelling voor woningcorporaties door

[1769] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.1 en hoofdstuk 4, 1.1.

een aanpassing van het toenmalige Besluit Beheer Sociale Huursector. Ook in Vlaanderen onstond in die periode de roep naar een stedenbeleid.[1770]

811. Zowel in de beleidsdocumenten als in de literatuur wordt echter nauwelijks omschreven wat precies onder leefbaarheid wordt verstaan. Leefbaarheid wordt meestal impliciet gedefinieerd of er wordt gesteld dat de leefbaarheid in het gedrang is en/of moet versterkt worden. DOFF en OUWEHAND geven de volgende definitie van leefbaarheid: "*de waardering, of het gebrek aan waardering, van het individu voor zijn of haar leefomgeving*".[1771] Om er een praktisch bruikbare invulling aan te geven kan het begrip worden geoperationaliseerd aan de hand van vier dimensies: (i) de kwaliteit van de woning; (ii) de kwaliteit van de woonomgeving, met inbegrip van het aanbod aan dienstverlening en faciliteiten in de ruimere woonomgeving; (iii) de kwaliteit van de sociale omgeving of de relatie tussen de bewoners en (iv) de veiligheid in de buurt. De dimensie veiligheid doorkruist in feite de drie overige dimensies, aangezien het element veiligheid zowel een invloed zal hebben op de kwaliteit van de woning als op de kwaliteit van de woonomgeving en de sociale interacties.[1772] Het gaat dus over het samenspel tussen fysieke kwaliteit, sociale kwaliteit, sociale kenmerken en veiligheid van de omgeving.[1773]

Daarmee is het begrip iets geconcretiseerd, maar is het nog altijd moeilijk om leefbaarheid te meten of aan te tonen dat de leefbaarheid in het gedrang is. Dit is echter wel noodzakelijk wanneer beleidsmakers zich voor bepaalde maatregelen willen steunen op een verstoorde leefbaarheid in bepaalde wooncomplexen of wijken. In een onderzoeksrapport van 2006 tonen HEYLEN e.a. aan dat leefbaarheid best benaderd wordt vanuit de vier genoemde dimensies en wordt beschreven op basis van zowel subjectieve als objectieve indicatoren. Met andere woorden op basis van zowel een meting van de tevredenheid van de bewoners met de kwaliteit van hun woning, de woonomgeving, de sociale omgeving en de veiligheid als op basis van objectieve gegevens over deze vier dimensies zoals politieregistraties over sluiktstort, burenhinder, verkeersongevallen,…[1774]

812. Leefbaarheidsproblemen hebben verschillende oorzaken, die zowel betrekking kunnen hebben op de bewonerskenmerken als op objectieve omgevingskenmerken of op een wisselwerking tussen beide. Zo zal de aanwezigheid van grotere woningen of appartementen aanleiding geven tot een grotere aanwezigheid van veel gezinnen met kinderen, hetgeen op zijn beurt voor meer spelende kinderen zal zorgen, wat in combinatie met slechte geluidsisolatie van woningen de leefbaarheid in het wooncomplex of de wijk in gevaar kan brengen. Ook de bewoning door voornamelijk gepensioneerden of personen met een vervangingsinkomen betekent dat deze

[1770] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 6.2.
[1771] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 8.
[1772] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 4.
[1773] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 8.
[1774] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006,

bewoners overdag veel thuis zijn, waardoor zij zich sneller zullen storen aan bepaalde fenomenen dan bewoners die overdag het huis uit zijn.

813. Bewoners beoordelen leefbaarheid voornamelijk op basis van de kwaliteit van de sociale contacten in de buurt. Bewoners vinden fysieke aspecten wel belangrijk, maar kenmerken van de woonomgeving zijn uiteindelijk van beperkter belang voor de woonwaardering. De sociaalpsychologische status van een woning is zeer belangrijk: het wonen in een buurt met een slechte reputatie of de aanwezigheid van 'probleemburen' heeft een sterke negatieve invloed op de zekerheid (zich veilig voelen, identiteit, status) die de woning en buurt kunnen bieden. Medebewoners (en hun gedrag) spelen een wezenlijke rol in de vervulling van het individuele woongenot en de vervulling van een basisbehoefte aan zekerheid. Contacten en ontmoetingen met buren zijn dus zeer belangrijk. In buurten waar men elkaar niet kent en weinig van elkaar weet, waarin 'publieke familiariteit' ontbreekt, wordt niet bijgedragen aan het thuisgevoel en vertrouwen tussen bewoners. Men krijgt dan sneller het gevoel in een onleefbare en onveilige buurt te wonen. Bewoners met minder sociale contacten oefenen ook minder snel sociale controle op elkaar uit, omdat zij niets durven zeggen of omdat het hen niet kan schelen. Op die manier dragen gebrekkige of ontbrekende sociale contacten bij tot overlast en anti-sociaal gedrag, hetgeen op zijn beurt bijdraagt tot gebrekkige of minder sociale contacten.[1775] Deze vaststellingen vormden in Nederland de basis voor toewijzingsmodellen waarin leefstijl een belangrijke rol speelt en geven eveneens een motivering om op te treden tegen anti-sociaal gedrag.

814. Om leefbaarheidsproblemen op te lossen is een integrale benadering nodig, zowel bij het bepalen van het beleid als bij de uitvoering ervan.

De verarming en marginalisering van de sociale huurderspopulatie is zowel te wijten aan het sociaal huurstelsel zelf dat (te) sterk wordt toegespitst op de meest woonbehoeftigen, als een gevolg van meer algemene maatschappelijke ontwikkelingen. Bij het bepalen van het beleid om leefbaarheidsproblemen op te lossen, mag bijgevolg niet enkel naar het woonbeleid en de sociale huursector gekeken worden.

Daarnaast zijn bij concrete leefbaarheidsproblemen de oorzaken zeer complex, zodat de inzet van één instrument deze complexe problematiek nooit zal kunnen oplossen. De nood aan een integrale benadering houdt ook in dat het herstel van een buurt die kampt met leefbaarheidsproblemen, de bevoegdheden en mogelijkheden van een sociale verhuurder overstijgt. Een inzet van alle actoren, gaande van bewoners tot verhuurders, van lokale tot hogere overheden, van welzijnsorganisaties en hulpverleners,… is vereist. Het is dan ook belangrijk dat men om het grondrecht op wonen te verwezenlijken voor bewoners van probleemwijken niet enkel kijkt naar de sociale huurder en sociale verhuurder.

815. In Vlaanderen wordt in het leefbaarheidsdebat ook een sterke link gelegd tussen leefbaarheid en taalkennis. In de internationale literatuur over leefbaarheid komt dat aspect echter

[1775] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 9-10.

nauwelijks aan bod. De link tussen leefbaarheid en taalkennis is evenwel niet onbestaande: taalbarrières zorgen voor minder sociale interactie en dus minder sociale cohesie. Ergernissen kunnen bovendien niet uitgepraat worden en kunnen zich verder ontwikkelen. De leefbaarheid kan dus in het gedrang komen wanneer bewoners niet de mogelijkheid hebben om met mensen van een andere gemeenschap in contact te komen.[1776] Omdat de koppeling tussen het sociaal huurstelsel en taalkennis enkel in het Vlaamse Gewest wordt gemaakt, wordt hier verder op ingegaan in deel 4.

816. Op basis van deze invulling van leefbaarheid worden over het algemeen twee pistes naar voor geschoven om leefbaarheidsproblemen op te lossen: enerzijds instrumenten die de maakbaarheid van de bewoner centraal zetten en die ingrijpen op het gedrag van de zittende huurder, anderzijds instrumenten die ingrijpen op de bewonerssamenstelling van het wooncomplex of de woonwijk (het creëren van een sociale mix).

2.2. HET VERSTERKEN VAN SOCIALE HUURDERS EN HET OPTREDEN TEGEN ANTI-SOCIAAL GEDRAG

817. Zoals gezegd beoordelen bewoners leefbaarheid voornamelijk op basis van de kwaliteit van de sociale contacten in de buurt. Om de leefbaarheid (en dus de woontevredenheid) te verbeteren is een eerste piste dus de zittende sociale huurders te ondersteunen in hun sociale capaciteiten: door sociale huurders te versterken om daardoor de sociale contacten te versterken en door op te treden tegen anti-sociaal gedrag van bepaalde sociale huurders.

Omdat deze aanpak niet de negatieve effecten heeft die vaak met het creëren van een sociale mix gepaard gaan (uitsluiting van bepaalde kandidaat-huurders), wordt deze piste eerst behandeld.

818. Bij het versterken van sociale huurders kan in de eerste plaats de focus gelegd worden op de huurders zelf. Enerzijds via *rechtstreekse* sturing van het gedrag (bv. woonbegeleiding van huishoudens met problematisch gedrag, sanctionering van huishoudens met problematisch gedrag via administratieve sancties of via opzegging van de huurovereenkomst), anderzijds door *onrechtstreeks* het gedrag te proberen sturen (bv. via het verhogen van de betrokkenheid met de buurt door het organiseren van bewonersparticipatie, het opzetten van bepaalde wijkactiviteiten,…).[1777] Daarbij wordt vaak een paternalistische aanpak gevolgd: er worden normen en regels vastgelegd volgens de welke huurders zich moeten gedragen. Daartegenover is ook een emanciperende aanpak mogelijk, waarbij sociale huurders zelf bepaalde initiatieven nemen, o.m. via huurdersparticipatie.[1778]

Daarnaast draagt ook de verbetering van de kwaliteit van de woning en de woonomgeving bij tot de versterking van sociale huurders: een betere inrichting van de gemeenschappelijke ruimten, betere

[1776] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 143.
[1777] Zie ook K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 11.
[1778] H. PRIEMUS, F. DIELEMAN en D. CLAPHAM, "Current developments in social housing management", *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 1999, 217.

akoestische isolatie,… Het gaat dan over bouwfysische ingrepen, zowel preventief bij het ontwerp van nieuwe woonwijken als curatief bij de renovatie of herinrichting van bestaande woonwijken.

2.2.1. AANPAK VIA DE HUURDERS

819. FLINT gebruikt de door FOUCAULT ontwikkelde leer over bestuurlijkheid (*gouvernementalité*) om de aanpak van anti-sociaal gedrag door sociale verhuurders en de overheid te beschrijven.[1779] Sociale verhuurders kunnen het gedrag van hun huurders sturen op twee manieren.

- Enerzijds pro-actief door zelfregulering en verantwoordelijkheid onder huurders, waarbij normen van gewenst gedrag worden uitgewerkt en huurders worden aangemoedigd in verschillende aspecten van hun leven. Dit introduceert een moreel element, waarbij wordt verondersteld dat sociale verhuurders weten wat goed, gepast en verantwoordelijk gedrag is.
- Anderzijds reactief door op te treden tegen die huurders die zich niet conformeren aan de via zelfregulering ontwikkelde normen.

Deze technieken sluiten dus nauw aan bij de meer algemene beleidstendenzen naar responsabilisering van de burgers, waarbij de overheid het opnemen van eigen verantwoordelijkheden door haar burgers promoot en veronderstelt (de actieve verzorgingsstaat en de overeenkomstige plichten). Burgers zijn zelf verantwoordelijk voor hun eigen situatie en hun gedrag en kunnen daar op aangesproken worden bij niet-conform gedrag met sanctionering tot gevolg. De burgers van 'slechte wijken' of 'probleemwijken' zijn voor het beleid dus zowel de oorzaak als de oplossing van het probleem.[1780]

820. Het beroep doen op responsabilisering van de betrokkenen uit zich in het kader van de leefbaarheidsproblematiek onder meer in instrumenten van huurdersparticipatie, maar vooral in versterkte huurdersverplichtingen om het gedrag van de huurders af te stemmen op het gewenste gedrag en in verhoogde begeleiding van huurders door sociale verhuurders over welk gedrag gewenst is, o.m. via intake-gesprekken, sociale huurovereenkomsten met opname van rechten en uitgebreide plichten en charters (bv. *good neighbour charters* of het *Charte des sociétés et des locataires* in het Waalse Gewest).[1781] Deze werken niet enkel in de verhouding tussen verhuurder en huurder, maar ook in de verhoudingen tussen huurders onderling. Van belang is ook dat huurders zich verantwoordelijk voelen voor het gedrag van hun kinderen en dat zij beseffen dat storend gedrag van hun kinderen kan leiden tot uitzettingsprocedures tegen henzelf.

Bij voorkeur gebeurt het vaststellen van een gedragscode onderling tussen de buren of flatbewoners zelf (emanciperend) [1782] , maar in het kader van de aanpak van

[1779] J. FLINT, "Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour", *Housing Studies* 2002, 619 e.v.
[1780] J. FLINT, "Maintaining an arm's length? Housing, community governance and the management of 'problematic' populations", *Housing Studies* 2006, 172.
[1781] J. FLINT, "Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour", *Housing Studies* 2002, 623 en J. FLINT, "Maintaining an arm's length? Housing, community governance and the management of 'problematic' populations", *Housing Studies* 2006, 175..
[1782] W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 10.

leefbaarheidsproblemen komen sociale verhuurders of de overheid meer en meer zelf tussen met door hen vastgestelde gedragscodes (paternalistisch). Een moeilijkheid daarbij is de inhoud ervan. Wie bepaalt welk gedrag gewenst is en welk gedrag ongewenst en dus overlast is. Sluit de inhoud ervan aan bij de leefwereld van de betrokkenen of wordt het door een 'andere' klasse bepaald? Bij het uitwerken van de aanpak van ongewenst gedrag dient bovendien ook een onderscheid gemaakt te worden tussen crimineel gedrag (drugsdealing, geweld, afpersing,…) en ander ongewenst gedrag (lawaai, rondhangen, sluikstorten, vandalisme,…). Om de betrokkenheid van de sociale huurders bij de standaard van gewenst gedrag voldoende groot te maken, zal een emanciperende aanpak meestal succesvoller zijn dan een aanpak waarbij de norm van gewenst gedrag 'van bovenuit' wordt opgelegd.

821. Bij het uitwerken van deze standaarden van gewenst gedrag worden verplichtingen opgelegd aan de sociale huurders die niet aan andere burgers worden opgelegd (op de private huurmarkt of op de eigendomsmarkt). Andere burgers dienen immers geen charters te ondertekenen of moeten geen contractuele sancties in hun huurovereenkomst aanvaarden. Er wordt dus in zekere zin van sociale huurders verwacht dat zij betere burgers zijn dan andere burgers. Sociale huurders moeten *empowered* worden om verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen gedrag en om oplossingen te voorzien voor problemen in hun woonwijken. Sociale huurders moeten betrokken worden en participeren, maar een gelijkaardige verplichting wordt niet opgelegd aan private huurders en eigenaar-bewoners. Hierdoor wordt het risico gelopen dat de verwachte inspanningen voor de sociale huurder onhaalbaar zijn en dat hij wordt afgerekend op het niet nakomen ervan. De (kans)arme wordt dan gestraft omdat hij (kans)arm is.[1783] Wanneer de standaarden van gewenst gedrag te hoog worden gelegd, kan bijgevolg het grondrecht op wonen in het gedrang gebracht worden: de (bijkomende) verplichtingen die worden opgelegd aan sociale huurders, moeten redelijk zijn. Bovendien moet bij de toepassing van sancties bij inbreuken op deze redelijke standaarden steeds de vereiste van evenredigheid gerespecteerd worden (bv. geen opzegging bij eenmalig overlast veroorzaken).

822. Er wordt ook geïnvesteerd in het creëren van goede banden tussen buren: het opbouwen van een gemeenschap of sociaal weefsel (sociaal kapitaal), waarbinnen overlastproblemen informeel opgelost kunnen worden zonder tussenkomst van de sociale verhuurder of de (lokale) overheid/politie. Huurders zouden immers in staat moeten zijn om onderling bepaalde conflicten op te lossen. Het probleem daarbij is uiteraard dat de zwakste buurten de zwakste sociale weefsels hebben en bijgevolg vaak de hoogste niveaus van criminaliteit en anti-sociaal gedrag. In stabiele buurten waar de verschillende bewoners elkaar kennen lijkt er bv. meer aanvaarding van jonge gezinnen te zijn en zijn mensen ook bereid om kinderen van anderen aan te spreken op ongewenst gedrag. Als zij de (kinderen van) andere bewoners niet kennen, spreken ze rechtstreeks de sociale verhuurder aan. Belangrijk is ook dat buurten met veel verhuisbewegingen vaak minder stabiele buurten zijn, waar het beleid meer aandacht aan zou moeten schenken. Ook buurten met een concentratie aan jonge mensen, jonge gezinnen en alleenstaanden die voor het eerst alleen wonen,

[1783] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 148, nr. 258.

worden gekenmerkt door een hogere kans op problemen.[1784] Het toewijzings- en uitstroombeleid speelt daarbij een belangrijke rol. Het toewijzingsbeleid mag er niet toe leiden dat de allerzwaksten in dezelfde buurten terecht komen. Het uitstroombeleid moet voorkomen dat de sterksten uit slechte buurten vertrekken (ook op dit vlak scoren tijdelijke huurcontracten slecht, aangezien die de stabiliteit van woonwijken kunnen aantasten). FLINT spreekt over "*balanced communities*".[1785] Dit sluit dan weer aan bij het creëren van een sociale mix of bij het toewijzen volgens leefstijl. Wanneer bewoners qua levensinstelling beter bij elkaar aansluiten, is er betere sociale samenhang en kunnen leefbaarheidsproblemen voorkomen of beter aangepakt worden.[1786]

Bij het investeren in sterke sociale weefsels speelt ook de taal een belangrijke rol: als men niet kan communiceren met zijn buren, kunnen bepaalde zaken ook niet aangekaart worden en heeft men weinig andere opties dan de sociale verhuurder of de politie te contacteren. Zoals gezegd kom ik op taalvereisten terug in deel 4.

823. Het beroep doen op verantwoordelijke sociale huurders gaat ook steeds gepaard met sanctionering wanneer die verantwoordelijkheid niet wordt opgenomen of niet in de mate die vanuit het beleid verwacht wordt. De mogelijke sancties worden opgenomen in de huurovereenkomst, waardoor deze gecontractualiseerd worden. Contractualisering is één van de technieken van de actieve verzorgingsstaat.[1787] De huurder stemt in theorie uit vrije wil in met de contractueel bepaalde sancties, maar het is zeer de vraag of een woonbehoeftige over voldoende vrije wil beschikt. In andere gevallen worden de sancties opgenomen in een reglement van inwendige orde, waarmee huurders via de huurovereenkomst ook instemmen.

Sociale verhuurders krijgen daarnaast bijkomende bevoegdheden om op te treden tegen asociale huurders via regelgeving, vooral door het toevoegen van bijkomende opzeggingsmogelijkheden, maar ook via huurovereenkomsten op proef of de opschorting van bepaalde rechten (bv. in het Verenigd Koninkrijk kan het *Right to Buy* worden opgeschort voor anti-sociale huurders[1788]).[1789] FLINT noemt ook het gebruik van anti-social behaviour orders (ASBO's) door verhuurders.[1790]

Of sociale verhuurders ook effectief strafsancties zoals boetes kunnen opleggen aan hun huurders, hangt af van hun statuut. Het opleggen van strafsancties behoort in principe tot het monopolie van de overheid, zodat enkel publiekrechtelijke instanties sancties kunnen opleggen. Deze beperking kan door privaatrechtelijke sociale verhuurders in bepaalde gevallen echter worden 'omzeild' door

[1784] J. FLINT, "Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour", *Housing Studies* 2002, 628 en 633.
[1785] J. FLINT, "Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour", *Housing Studies* 2002, 626.
[1786] M. DE KOGEL en G.J. HAGEN, "Community building in Schiebroek-Zuid", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2011, afl. 5, 30-31.
[1787] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.1. Specifiek voor de aanpak van anti-sociaal gedrag in de sociale huisvesting, zie: L. CHESHIRE en S. BUGLAR, "Anti-social or intensively social? The local context of neighbour disputes and complaints among social housing tenants", *Housing Studies* 2016, 732.
[1788] J. FLINT, "Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour", *Housing Studies* 2002, 626.
[1789] Zie M. VOLS, M. KIEHL en J. SIDOLI DEL CENO, "Human rights and protection againts eviction in anti-social behaviour cases in the Netherlands and Germany", *European Journal of Comparative Law and Governance* 2015, 161.
[1790] J. FLINT, "Maintaining an arm's length? Housing, community governance and the management of 'problematic' populations", *Housing Studies* 2006, 177.

in de huurovereenkomsten bepaalde schade- of strafbedingen op te nemen. Sowieso zijn alle sancties opgelegd door de verhuurder in zekere zin problematisch omdat de verhuurder dan optreedt als rechter en partij. Voldoende rechtsbescherming is dus steeds noodzakelijk.

824. Nochtans zijn deze bijkomende instrumenten geen garantie op succes: (i) de sanctionering van problematische sociale huurders pakt de onderliggende oorzaak van hun problematisch gedrag niet aan, (ii) uithuiszettingen leiden enkel tot een verplaatsing van het probleem naar andere sociale verhuurders of andere segmenten van de woningmarkt en (iii) bij burenconflicten is het vaak niet eenvoudig of zelfs niet mogelijk de 'schuldige' en 'onschuldige' partijen aan te duiden.

Er is daarom groeiende consensus over het feit dat anti-sociaal gedrag moet aangepakt worden door samenwerking tussen heel wat verschillende diensten op lokaal niveau (*multi-agency partnerships*).[1791] Zo kan een keten opgebouwd worden van een preventieve over een zachte repressieve naar een hardere repressieve aanpak. De sociale verhuurder is vaak het eerste aanspreekpunt bij conflicten. Bepaalde problematieken (zoals verslaving, gebrekkige opvoeding,…) komen in een aantal gevallen via de huisvesting het eerste naar boven. De oorzaak van het anti-sociaal gedrag kan dan vaak niet door de sociale verhuurder aangepakt worden, maar wel door andere instanties. Vandaar het belang dat sociale verhuurders ingebed zitten in een groter geheel en andere instanties kunnen aanspreken. De afstemming moet bovendien niet enkel gebeuren voor een bepaalde buurt tussen verschillende instanties, maar ook over verschillende buurten heen, zodat eventuele problemen zich niet enkel verplaatsen. Indien de ene sociale verhuurder een problematische huurder uitzet, moet die immers ergens anders terecht.[1792]

Door correct op te treden kan de sociale verhuurder vertrouwen krijgen bij andere huurders en dit kan probleemoplossend werken. Een gebrek aan sanctionering kan immers demotiverend werken voor huurders die wel hun verplichtingen nakomen en een effectieve sanctionering bij anti-sociaal gedrag werkt als stimulans voor goed gedrag bij andere huurders zodat zij zien dat er effectief wordt opgetreden wanneer anti-sociaal gedrag wordt vertoond.

825. Het optreden van sociale verhuurders moet uiteraard steeds verlopen in overeenstemming met het grondrecht op wonen hetgeen in bepaalde gevallen door de verhuurder als een belemmering kan worden ervaren. Een door de verhuurder en medebewoners gewenste uithuiszetting van een overlastveroorzakende huurder kan bijvoorbeeld in bepaalde gevallen niet toegestaan worden door de vrederechter indien deze de overlast als onvoldoende ernstig beschouwt.[1793] Hier kan dus een spanningsveld ontstaan tussen het grondrecht op wonen en de verwachtingen van de verhuurder en de medebewoners.

826. Het grondrecht op wonen beschermt evenwel niet enkel bewoners tegen lichtzinnige uithuiszettingen, maar ook de medehuurders van een overlastveroorzakende huurder. Uit het

[1791] J. FLINT, "Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour", *Housing Studies* 2002, 626.
[1792] J. FLINT, "Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour", *Housing Studies* 2002, 634.
[1793] Voor concrete toepassingen, zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.2, d.

grondrecht op wonen wordt in bepaalde rechtsleer terecht een verplichting afgeleid voor de sociale verhuurder om op te treden tegen overlast van medehuurders.

Artikel 1719, 3° B.W. (artikel 14 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet) verplicht de verhuurder de huurder het rustig genot te doen hebben zolang de huur duurt, maar een verhuurder is in principe niet verplicht zijn huurder te vrijwaren voor feitelijke stoornissen van derden, daarbij begrepen andere huurders.[1794] De huurder die een feitelijke stoornis van zijn rustig genot ondervindt vanwege medehuurders, heeft het recht die medehuurders te vervolgen, maar hij kan zich ten overstaan van de verhuurder niet beroepen op een reglement dat aan de verschillende huurders bepaalde plichten oplegt. Het voortduren van de hinder is geen contractuele tekortkoming van de eigenaar.[1795] Feitelijke stoornissen zijn gevallen waarin derden het rustig genot storen, maar waarbij dezen niet "*beweren enig recht op het verhuurde goed te hebben"*. In die situatie moet de huurder dus in principe rechtstreeks de derde aanspreken, ook wanneer die derde een medehuurder is en zelfs wanneer die medehuurder van dezelfde verhuurder huurt.[1796]

De beperkte vrijwaringsplicht van de verhuurder voor feitelijke stoornissen van derden is niet vrij van kritiek, zeker niet wanneer het over medehuurders gaat. In de eerste plaats zijn contractspartijen verplicht tot de uitvoering te goeder trouw van een (huur)overeenkomst, hetgeen de verplichting inhoudt samen te werken aan de uitvoering ervan. Ook gaat het volgens VANWIJCK-ALEXANDRE bij overlast veroorzaakt door medehuurders voor de verhuurder strikt gezien niet over derden, aangezien ze in een contractuele relatie staan tot de verhuurder.[1797] De huurder die hinder ondervindt van zijn medehuurder kan bovendien ook nooit de ontbinding van de huurovereenkomst vorderen, aangezien hij daar geen partij bij is, hetgeen toch ook als een ernstige beperking wordt gezien.[1798] Bovendien dateert artikel 1725 B.W. uit een andere tijd, waarin appartementsgebouwen niet of nauwelijks voorkwamen, terwijl feitelijke stoornissen zich uiteraard sneller voordoen in appartementsgebouwen en (kleine) rijwoningen. Anti-sociaal gedrag veroorzaakt ook overlast en stress bij personen die niet tot hetzelfde huishouden behoren als de veroorzaker van de overlast, hetgeen een tussenkomst van de overheid noodzakelijk maakt.[1799]

In het sociaal huurstelsel moet de vrijwaringsplicht van de verhuurder voor overlast veroorzaakt door medehuurders daarom in zekere mate anders ingevuld worden. Sociale huurders behoren tot

---

[1794] Artikel 1725 B.W.: "*De verhuurder is niet verplicht de huurder te vrijwaren voor de stoornis die derden hem door feitelijkheden toebrengen in zijn genot, zonder dat zij overigens beweren enig recht op het verhuurde goed te hebben; onverminderd het recht van de huurder om hen in eigen naam te vervolgen*".

[1795] Cass. 17 september 1981, *RW* 1982-83, 702 met noot, *Pas*. 1982, I, 88, *Arr. Cass.* 1981–82, 92, *T. Vred.* 1982, 73, *RCJB* 1987, 359 met noot VANWIJCK–ALEXANDRE en Cass. 16 mei 1991, *Arr.Cass.* 1990-91, 921, *Bull.* 1991, 808, *Pas.* 1991, I, 808, *RW* 1993-94, 643, *Rev.not.b.* 1991, 548.

[1796] B. HUBEAU, "De vrijwaring voor het rustig genot bij een huurovereenkomst" (noot onder Rb. Luik, 26 mei 1987), *TBBR* 1988, 554 en S. MARYSSE, "Rechten en verbintenissen van de verhuurder" in M. DAMBRE, B. HUBEAU en S. STIJNS (eds.), *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 460, nr. 118 e.v.

[1797] M. VANWIJCK-ALEXANDRE, "Le recours du preneur contre le bailleur pour des troubles de jouissance imputables à des tiers. Le cas spécial du colocataire" (noot onder Cass. 17 september 1981), *RCJB* 1987, 361 e.v.

[1798] N. BERNARD, "Troubles de jouissance et conflits de voisinage dans le logement social: quelle implication pour le bailleur?" (noot onder Vred. Verviers, 20 april 2012), *T. Vred.* 2012, p. 492, nr. 9.

[1799] M. VOLS, M. KIEHL en J. SIDOLI DEL CENO, "Human rights and protection againts eviction in anti-social behaviour cases in the Netherlands and Germany", *European Journal of Comparative Law and Governance* 2015, 160.

een afgebakende groep van (kans)arme huishoudens, van wie niet verwacht kan worden dat zij zelf (gerechtelijke) stappen ondernemen tegen medehuurders die overlast veroorzaken. Sociale verhuurders zijn op basis van het grondrecht op wonen dat zij moeten verschaffen aan hun huurders o.m. verplicht om de kwaliteit van het wonen in sociale woonblokken te verzekeren. Daarom wordt van sociale verhuurders een actieve houding verwacht wanneer bepaalde huurders overlast veroorzaken en daarmee het grondrecht op wonen van de medehuurders aantasten.[1800] Het principe uit het private huurrecht dat de verhuurder niet moet vrijwaren voor feitelijke stoornissen geldt dus niet onverkort in de sociale huur. Vanuit de maatschappelijke taak van de sociale verhuurder is er de plicht om op te treden, aangezien de medehuurders de meest kwetsbare zijn en dus niet zelf naar de rechter zullen trekken.[1801] Dit kan opnieuw gezien worden als een illustratie van de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder. Een huurder kan de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder in het gedrang brengen door zijn gedrag dat geen rekening houdt met de medebewoners. De sociale verhuurder heeft daarom de plicht om alle gebruikers van de openbare dienst op een gelijke manier te behandelen en zich in te spannen om conflicten te voorkomen of te bemiddelen bij eventuele conflicten tussen huurders.[1802] In de rechtsleer wordt aangeraden om daaromtrent bepalingen op te nemen in de interne huurreglementen.[1803]

Een sociale verhuurder dient dus wel degelijk op te treden wanneer in zijn woningen overlast wordt veroorzaakt. Bij de wijze van optreden speelt opnieuw de opdracht van algemeen belang. Een sociale verhuurder moet in de eerste plaats bemiddelend optreden en trachten het geschil minnelijk op te lossen. Een onaanvaardbare wooncultuur kan echter ook een grond tot huurontbinding vormen.[1804] Het veroorzaken van overlast zorgt er immers voor dat de verhuurder het rustig genot niet meer kan verzekeren voor zijn andere huurders.[1805] De verplichting voor de verhuurder om op te treden tegen overlast geeft hem geen vrijgeleide om dit lichtzinnig te doen. Hij moet daarbij over voldoende bewijzen beschikken. Vage anonieme klachten volstaan niet.[1806] De feiten die een huurder ten laste worden gelegd, moeten bewezen zijn en de huurder moet zich er tegen kunnen verdedigen. Het gaat dus opnieuw over een moeilijke evenwichtsoefening tussen de belangen van een concrete huurder en het algemeen belang (waaronder de belangen van medehuurders). Bij de betwisting van de door de sociale verhuurder genomen maatregelen zal de rechter de door de verhuurder gedane belangenafweging moeten overdoen.

Het voorgaande kan de indruk wekken dat de bescherming van sociale huurders lager ligt dan die van private huurders, doordat sociale huurders zowel door hun medehuurders als door de

[1800] L. THOLOMÉ, "Les troubles de fait dans les logements sociaux", *Echos log.* 2004, afl. 1, 11.
[1801] Vred. Landen-Zoutleeuw, 30 januari 2013, *T.Vred.* 2014, 381.
[1802] Vred. Grâce-Hollogne, 6 maart 2001, *Echos log.* 2002, afl. 1, 28 en *JLMB* 2002, 1271.
[1803] N. BERNARD, "Troubles de jouissance et conflits de voisinage dans le logement social : quelle implication pour le bailleur?", *T.Vred.* 2012, p. 494, nrs. 12-13 en p. 496, nr. 18.
[1804] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 5, 1.2.3 en *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.2, d.
[1805] Vred. Paliseul, 14 februari 2007, *Echos Log.* 2010, afl. 3-4, 26.
[1806] Vred. Antwerpen, 30 augustus 2005, *T.Vred.* 2006, 315 met noot A. HANSELAER, "Anonieme klachten: geen grond voor opzegging".

verhuurder kunnen worden aangesproken, terwijl private verhuurders enkel door medehuurders kunnen worden aangesproken. Dit moet echter gezien worden binnen de opdracht van de sociale verhuurder om het grondrecht op wonen van de meest woonbehoeftigen te verwezenlijken, welke opdracht niet wordt toegekend aan private verhuurders. Bij het optreden door de sociale verhuurder geniet de huurder zoals gesteld van de waarborgen die hem op basis van het grondrecht op wonen worden toegekend, zodat deze 'strengere' aanpak van sociale huurders binnen het grondrecht op wonen valt.

827. CHESHIRE en BUGLAR voegen een extra dimensie toe aan discussie over burenruzies en overlast in sociale woonwijken.[1807] Naast de hoger beschreven effecten van de residualisering van het huurderspubliek van sociale huurwoningen en de structurele zwaktes inzake woning- en wijkontwerp van sociale woonwijken, wijzen zij ook op de sociale werking van nabuurschap in sociale woonwijken. De concentratie van zwakkere inkomensgroepen in sociale woonwijken leidt volgens hen op zich niet tot een hoger aantal burenproblemen, maar het creëert de voorwaarden voor een specifieke vorm van nabuurschap die zich kan ontwikkelen tot problematische burenrelaties. Lage inkomensgroepen onderhouden immers intensere en meer duurzame relaties met hun buren en hebben er frequenter contact mee, hoewel hun netwerk beperkter is dan bij hogere inkomensgroepen. Deze hebben een ruimer burennetwerk, maar hebben minder frequente en intensieve contacten. Deze verschillen tussen lage en hoge inkomensgroepen worden verklaard door het feit dat lage inkomensgroepen meer afhankelijk zijn van elkaar en meer ondersteuning nodig hebben, hetgeen ze verzekeren door langdurige en intense relaties met hun buren. Het zijn net deze intensere contacten die ook het risico op sterkere conflicten vergroten. Terwijl in meer begoede wijken de bewoners een breed, sociaal netwerk hebben en minder terugvallen op hun buren, waarmee ze minder contact hebben – wat het eenvoudiger maakt om minder 'leuke' buren te vermijden –, leven bewoners van minder begoede wijken intensiever samen met hun buren, hetgeen de kansen voor een conflict doet stijgen. Omwille van de intense en veelvuldige contacten tussen de bewoners, worden conflicten ook sneller en gemakkelijker verspreid in de buurt. Het is dus niet het anti-sociaal gedrag van bewoners van sociale woonwijken dat het hoger aantal burenconflicten verklaart, maar net het extra-sociaal gedrag van deze bewoners.

Het feit dat burenconflicten in sociale woonwijken gedeeltelijk voortvloeien uit de sociale verhoudingen tussen de bewoners van deze wijken, betekent ook dat een aanpak die gericht is op anti-sociaal gedrag maar gedeeltelijk zal werken. CHESHIRE en BUGLAR zien als instrumenten om dit type van burenconflicten aan te pakken een aangepast ontwerp en uitvoering van sociale woningen en woonwijken om burenconflicten over geluidsoverlast en openbare ruimte te voorkomen en een gebalanceerde toewijzingspolitiek die sociale huurders in een gepaste fysieke en sociale context plaatst.

828. Tot slot is het beleid om via het versterken van de huurders leefbaarheidsproblemen te voorkomen of aan te pakken grotendeels afhankelijk van de andere elementen van het sociaal

[1807] L. CHESHIRE en S. BUGLAR, "Anti-social or intensively social? The local context of neighbour disputes and complaints among social housing tenants", *Housing Studies* 2016, 729.

huurstelsel. In een model van sociaal vangnet is de kans net groter dat door de residualisering meer (leefbaarheids)problemen zullen ontstaan, waardoor aan sociale huurders nog bijkomende verplichtingen worden opgelegd en aan sociale verhuurders nog bijkomende instrumenten worden toegekend. Dit effect kan nog versterkt worden in wijken met slechtere woningkwaliteit die minder gewild zijn bij (kandidaat-)sociale huurders: indien er minder vraag naar is, kan men gemakkelijker instromen hetgeen zwakkere en meer problematische groepen aantrekt: de allerarmsten, ex-daklozen, vluchtelingen,…[1808] Ook HULSE en MILLIGAN wijzen op het feit dat in residuaire sociale huurmarkten vaak extra instrumenten worden gecreëerd om het publiek te controleren of om preventief te kunnen optreden. In ruimere sociale huurmarkten is dat niet/minder het geval.[1809] De kwestie hangt dus opnieuw samen met het gewenste model van sociaal huurstelsel: op een kleine sociale huurmarkt beperkt tot de meest woonbehoeftigen zitten de zwaksten geconcentreerd en is de absorptiemogelijkheid van bijkomende zwakkeren minder groot dan in een ruimere sociale huurmarkt.[1810] Een ruimere sociale huurmarkt laat toe huurders met een problematiek beter op te vangen.[1811]

Ook andere elementen van het sociaal huurstelsel kunnen bijdragen aan het voorkomen van leefbaarheidsproblemen, zoals het toewijzingsmodel. Meer keuzevrijheid bij de toewijzing van een sociale woning kan preventief werken tegen conflicten achteraf. Hetzelfde geldt voor een gebalanceerde toewijzingspolitiek[1812], al kan een dergelijke manier om sociale huurwoningen toe te wijzen op gespannen voet komen met andere elementen van het grondrecht op wonen.

2.2.2. AANPAK VIA DE WONINGKWALITEIT EN DE WOONOMGEVING

829. Naast het beroep doen op de (verantwoordelijkheidszin van de) huurders van sociale woonwijken, wordt het leefbaarheidsbeleid ook gevoerd door structurele ingrepen in de sociale woonwijken. In de literatuur wordt immers als mede-oorzaak voor het feit dat burenproblemen vaker voorkomen in sociale woonwijken verwezen naar de mindere kwaliteit van sociale huurwoningen en sociale woonwijken: kleine woonoppervlaktes, slechte (geluids)isolatie, een hoge woondensiteit,… De combinatie van probleemhuurders met de slechte kwaliteit van de sociale huurwoningen stelde de sociale verhuurders voor grote uitdagingen.[1813] Het feit dat wetenschappelijk onderzoek heeft aangetoond dat een hoge woondensiteit de kans op burenruzies verhoogt, los van welk segment op de woningmarkt, en het gegeven dat in de sociale huisvesting appartementen oververtegenwoordigd zijn, verklaart in belangrijke mate dat op de sociale

[1808] J. FLINT, "Maintaining an arm's length? Housing, community governance and the management of 'problematic' populations", *Housing Studies* 2006, 178.
[1809] K. HULSE en V. MILLIGAN, "Secure occupancy: a new framework for analysing security in rental housing", *Housing Studies* 2014, 649.
[1810] J. FLINT, "Maintaining an arm's length? Housing, community governance and the management of 'problematic' populations", *Housing Studies* 2006, 180.
[1811] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.1.3.
[1812] L. CHESHIRE en S. BUGLAR, "Anti-social or intensively social? The local context of neighbour disputes and complaints among social housing tenants", *Housing Studies* 2016, 733.
[1813] H. PRIEMUS, F. DIELEMAN en D. CLAPHAM, "Current developments in social housing management", *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 1999, 217.

huurmarkt meer burenconclicten worden vastgesteld.[1814] Daar kan ook het gebrek aan grote woningen voor gezinnen met veel kinderen aan toegevoegd worden, waardoor het leven zich meer dan op andere segmenten van de woningmarkt afspeelt in de publieke ruimte. Sociale huisvesting is meestal ondergebracht in groepsbouw, ofwel in de hoogte, ofwel via geconcentreerde woningen. Het was geconcipieerd voor mensen met een laag inkomen en veel minder voor de opvang van probleemgroepen (ex-daklozen, personen met een verslavingsproblematiek, personen met psychische problemen,…).[1815] Bij het ontwerp van woonwijken of woonblokken moet daarom ook meer rekening gehouden worden met een betere inrichting van de openbare ruimte[1816] of de woningen zelf. Ook wordt het aanleggen van grote mastodontwijken of hoge woontorens in vraag gesteld.

830. Daarnaast worden aan sociale verhuurders ook andere taken toevertrouwd zoals bijdragen tot stadsvernieuwing (zoals bv. in Nederland) en het creëren van een sociale mix door meer verspreid en in kleinere wooncomplexen te bouwen. Voor sommige wooncomplexen wordt sloop als de enige oplossing gezien, andere complexen worden fundamenteel gerenoveerd, zoals in de grote renovatieprogramma's van de Franse *politique de la ville*. Ook het diversifiëren van het eigendomsstatuut van de woningen via een kooprecht voor de zittende huurder is een mogelijke structurele maatregel. Het Duitse voorbeeld toont het belang van een goede mix volgens eigendomsstatuut aan: de beperkte sociale huurmarkt voor de allerarmsten heeft weinig risico op stigmatisering of ruimtelijke segregatie, doordat die sociale huurwoningen na verloop van tijd worden opgenomen in de private sector en er daardoor geen wijken met overwegend of uitsluitend sociale huurwoningen ontstaan.[1817] Ik ga hier in het kader van dit onderzoek niet dieper op in.

2.3. HET CREËREN VAN EEN SOCIALE MIX

831. De begrippen leefbaarheid en leefbaarheidsproblemen worden vaak in één adem genoemd met het creëren van een sociale mix. Daarbij gaat men uit van de veronderstelling dat een overwicht van bewoners met bepaalde kenmerken een slechte invloed heeft op de leefbaarheid (bv. huishoudens met een laag inkomen, etnische minderheden, alleenstaande ouders met kinderen,…). Leefbaarheidsproblemen zouden voorkomen of aangepakt kunnen worden door te zorgen voor een aangepaste samenstelling van bewoners in een wijk of buurt, met andere woorden door een sociale mix. Daarmee wordt bij het sociale mix-beleid vertrokken vanuit een negatieve zienswijze: pas wanneer de leefbaarheid in het gedrang komt, wordt een sociale mix als oplossing naar voor geschoven.[1818] Het is een oplossing voor probleemwijken en geen algemeen na te streven beleidsdoelstelling (er wordt bv. niet gestreefd naar een sociale mix in welgestelde wijken aangezien die niet als een probleem worden ervaren).

[1814] L. CHESHIRE en S. BUGLAR, "Anti-social or intensively social? The local context of neighbour disputes and complaints among social housing tenants", *Housing Studies* 2016, 731.
[1815] Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 8.
[1816] J. FLINT, "Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour", *Housing Studies* 2002, 625.
[1817] S. KOFNER, "The German housing system: fundamentally resilient?", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 268.
[1818] B. MONNIER, "La mixité sociale, un concept galvaudé?", *Echos log.* 2016, afl. 1, 7.

832. Het verwezenlijken van een sociale mix hangt samen met het sociaal woonbeleid, maar eveneens met stedenbeleid. De beperking van de doelgroep van het sociaal huurstelsel die zorgt voor een instroom van socio-economisch zwakke huurders, wordt in verband gebracht met ruimtelijke en stedelijke segregatie, waardoor de nood aan een stedenbeleid ontstaat.[1819] Dit komt o.m. sterk tot uiting in Frankrijk. Het verwezenlijken van een sociale mix wordt er gezien als een stedelijke doelstelling: de *Loi SRU* legt enkel een minimaal aantal sociale huurwoningen op aan gemeenten met een bepaald aantal inwoners. Dat hoeft echter niet noodzakelijk zo te zijn: in het Vlaamse Gewest legt het decreet grond- en pandenbeleid aan elke gemeente een minimaal aantal sociale huurwoningen op.

833. Vaak wordt gedacht dat sociale mix en het mengen van verschillende bewonerstypes een eerder recent fenomeen is. Dat is echter niet het geval. Het idee dateert al van midden negentiende eeuw en werd voor het eerste daadwerkelijk gerealiseerd door de Cadbury-familie (de chocoladefabrikant). Nadien werd het ook gebruikt in de stadsplanning eind 19de en begin 20ste eeuw en in de na-oorlogse stadsplanning in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk.[1820]

2.3.1. Wat wordt verstaan onder sociale mix?

834. Net zoals over de begrippen leefbaarheid en leefbaarheidsproblemen wordt vaak gesproken over een sociale mix, maar wordt nauwelijks omschreven wat daar onder wordt verstaan. Sociale mix kan omschreven worden als 'het mengen van bevolkingsgroepen met verschillende kenmerken op een beperkt geografisch territorium', waarbij die kenmerken gedefinieerd moeten worden, op basis van leeftijd, sociaal-economische positie, etnische afkomst, gebiedsafbakening.[1821]

Het beleid verduidelijkt echter zelden welke sociale mix wordt nagestreefd en wenselijk is; enkel dat sociale mix goed is. Er moet daarom eerst uitgemaakt worden welke sociale mix betracht wordt.[1822]

- Over welk geografisch niveau gaat het? Een stad kan een perfecte sociale mix kennen, maar toch opgedeeld zijn in rijkere en armere wijken. Ook op wijkniveau kan zich hetzelfde voordoen. Moet er dan een sociale mix gecreëerd worden op niveau van een straat of zelfs van een wooncomplex?
- Over welke mix gaat het? Een mix van verschillende leeftijden, gezinstypes, inkomen, etnische achtergrond, eigenaars en huurders,… In de meerderheid van de gevallen streeft het beleid naar een mix op het vlak van bewoners met een verschillend inkomen (hoewel dat criterium soms misbruikt wordt om een overconcentratie aan allochtonen of inwijkelingen te bestrijden zoals

[1819] Zie bv. P. ZIMMER, "Le logement social et la médiation sociale de marché dans la Région de Bruxelles-Capitale" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 55.
[1820] Zie voor een historisch overzicht: W. SARKISSIAN, "The idea of social mix in town planning: an historical review", *Urban Studies* 1976, 231-246.
[1821] Zie de omschrijving van Hubeau tijdens de hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 31.
[1822] V. BUSCH-GEERTSEMA, "Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless", *European Journal of Homelessness* 2007, 214 en M. BLANC, "The impact of social mix policies in France", *Housing Studies* 2010, 258.

de Nederlandse Rotterdamwet aantoont). Daarbij worden enkel homogene armenwijken geviseerd en nooit homogene rijke wijken, hoewel die eveneens bestaan, maar wat niet als een maatschappelijk probleem wordt beschouwd.

- Welke drempels worden gehanteerd vooraleer een wijk als problematisch wordt beschouwd? Hoeveel procent armen moeten er wonen vooraleer maatregelen moeten worden genomen? Wat is de kritieke grens om van probleemwijken te spreken?

835. In de meerderheid van de gevallen heeft een sociale mix zoals gezegd betrekking op het vermengen van huishoudens met een verschillend inkomen. Het is belangrijk dat de sociale mix die men wil doorvoeren niet op uitersten is gebaseerd: uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het mixen van verschillende sociale klassen het meest succesvol is indien de sociale klassen niet te ver uit elkaar staan. Het mixen van lagere-inkomensgroepen met middeninkomensgroepen is meer succesvol dan met hogere-inkomensgroepen.[1823]

Bijkomend wordt ook vaak getracht een mix te creëren op het vlak van bewonerstype (huur en koop door elkaar) of woningtype (grote en kleine woningen door elkaar). Dit werkt ondersteunend voor het bekomen van een mix op vlak van inkomen, maar heeft daarnaast het voordeel dat bewoners een wooncarrière in hun eigen buurt kunnen uitbouwen. Huishoudens die een woning willen kopen of een betere, kleinere of grotere woning wensen, worden dan niet gedwongen om hun wijk te verlaten, waardoor negatieve uitstroom wordt beperkt. Bij het verwezenlijken van een sociale mix moet immers niet enkel aandacht besteed worden aan een voldoende gedifferentieerde instroom van huishoudens in een wijk, maar eveneens aan het beperken van de uitstroom van bepaalde profielen.

Daarnaast is ook het creëren van een mix van verschillende functies belangrijk, al wordt daar in de literatuur weinig aandacht aan besteed. Wanneer de functies werken, wonen, recreatie, handel,… met elkaar worden vermengd, kan dit ook een gunstige invloed op de leefbaarheid hebben. Leefbaarheidsproblemen rijzen vaak in stedelijke gebieden waar de mono-functionele bestemming het echte stadsleven onmogelijk maakt.[1824] In een wijk waar 's avonds ook nog activiteit is (horeca, cultuur,…) is meer sociale controle en daardoor minder kans op overlast.

836. GALSTER onderscheidt beleid inzake sociale mix gebaseerd op 'rechtvaardigheid' (de verbetering van de levensomstandigheden van de meest behoeftigen) en een beleid inzake sociale mix gebaseerd op 'efficiëntie' (de verbetering van de levensomstandigheden van alle groepen. Het doel is de verhoging van het totale welzijn, zelfs indien het voor sommige groepen omlaag gaat). Een beleid gebaseerd op efficiëntie laat ruimte voor maatregelen die volgens een beleid gebaseerd

[1823] E. KORSU, "Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas", *Housing Studies* 2016, 619.

[1824] Zie o.m. de hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 21.

op rechtvaardigheid niet aanvaard kunnen worden. Daarom moet een beleid dat een sociale mix wil realiseren gebaseerd zijn op zowel rechtvaardigheids- als efficiëntiecriteria.[1825]

Bekeken vanuit rechtvaardigheid kan worden vastgesteld dat zwakke bewoners nadeel ondervinden van de aanwezigheid van andere zwakkeren in hun buurt. Het welzijn van zwakke bewoners kan bijgevolg verhoogd worden door het aandeel van hun eigen categorie te verlagen en het aandeel van hogere inkomens te verhogen. De aanwezigheid van andere bewonersgroepen in de wijk brengt echter niet noodzakelijk verbetering: enkel bewonersgroepen die niet te ver staan (bescheiden inkomen) hebben een positieve invloed. De introductie van groepen met een hoog inkomen zal weinig verbetering brengen.

Bekeken vanuit efficiëntie blijkt dat begoede groepen beperkt nadeel ondervinden van de aanwezigheid van zwakke bewonersgroepen, waardoor een beleid inzake sociale mix enkel kan gemotiveerd worden vanuit rechtvaardigheidsmotieven (verbetering van de positie van de meest woonbehoeftigen). Om een efficiënte sociale mix te krijgen moet er voldoende sociale interactie zijn tussen de verschillende gemixte groepen. Zo werd in Franse sociale woonblokken vastgesteld dat bewoners met bescheiden inkomens de bewoners met lage inkomens vermijden. Een beleid met het oog op het creëren van een sociale mix moet bijgevolg voldoende zijn afgestemd op de concrete lokale situatie.

837. Sociale mix is vooral een politiek concept, dat door verschillende kanten van het politieke spectrum wordt gesteund: in vele landen is een sociale mix een beleidsdoelstelling die geassocieerd wordt met rechtvaardigheid, sociale inclusie, tolerantie,… en die wordt afgezet tegenover steden met zichtbare of onzichtbare grenzen en wijken waar personen van bepaalde afkomst, sociale klasse of inkomen gegroepeerd worden.[1826] Het gebrek aan sociale mix en de concentratie van de meest zwakken met bijhorende problemen wordt door het beleid als problematisch gezien.[1827] Het beleid dat een sociale mix vooropstelt, vertrekt vanuit de overtuiging dat in wijken met een oververtegenwoordiging van armen een cultuur van uitkeringsafhankelijkheid ontstaat (de zgn. armoedecultuur), dat er in die wijken een gebrek is aan positieve rolmodellen, dat de bewoners van die wijken geen geschikt informeel netwerk hebben om aan een job te geraken, dat het feit dat zij uit die bepaalde wijken komen hen stigmatiseert en hun jobkansen opnieuw vermindert, dat in die wijken meer criminaliteit voorkomt en de woontevredenheid er lager ligt. Een sociale mix zou deze negatieve kenmerken kunnen ombuigen.[1828] Er wordt ook vertrokken van de veronderstelling dat

[1825] G. GALSTER, "Should policy makers strive for neighborhood social mix? An analysis of the Western European evidence base", *Housing Studies* 2007, 527 e.v. Zie ook M. BLANC, "The impact of social mix policies in France", *Housing Studies* 2010, 259.

[1826] E. KORSU, "Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas", *Housing Studies* 2016, 605. Zie ook S. TISSOT, "Une 'discrimination informelle'? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM", *Actes de la recherche en sciences sociales* 2005, 55.

[1827] Zie bv. J. FLINT, "Maintaining an arm's length? Housing, community governance and the management of 'problematic' populations", *Housing Studies* 2006, 172 e.v.

[1828] V. BUSCH-GEERTSEMA, "Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless", *European Journal of Homelessness* 2007, 214.

huishoudens met een hoger inkomen of een hogere status eerder geneigd zijn om de kwaliteit van hun woongebied op peil te houden dan groepen met een lage status. Omwille van hun hogere status zouden zij immers een groter belang hebben bij een aantrekkelijke woonomgeving. Bovendien beschikken ze ook over voldoende middelen om hun eigendom goed te onderhouden, terwijl lagere inkomensgroepen deze middelen niet hebben.[1829] De homogene, grootschalige sociale woonwijken moeten meer gedifferentieerd worden, hetgeen de kwaliteit ervan zou verbeteren.[1830]

Vanuit wetenschappelijk oogpunt is een sociale mix echter minder evident: de veronderstellingen die achter het politieke concept van een sociale mix zitten zijn immers niet vanzelfsprekend. Een vermenging van verschillende bevolkingsgroepen leidt niet automatisch naar een rechtvaardige, eerlijke en tolerante samenleving. Verschillende bevolkingsgroepen kunnen door elkaar leven zonder interactie. Het is niet omdat via sociale vermenging de ontmoetingskansen tussen bevolkingsgroepen toenemen, dat deze kansen ook worden benut. In het slechtste geval kan deze vermenging bovendien leiden tot conflicten, vijandigheid en intolerantie.[1831] Sociale mix is dus niet noodzakelijk synoniem van sociale interactie. Er is bovendien geen wetenschappelijke literatuur die duidelijk aantoont dat het verwezenlijken van een sociale mix de leefbaarheid van de buurten verbetert.[1832]

Daarnaast moet vastgesteld worden dat een sociale mix de armoede van de bewoners niet wegneemt: door de armere bewoners te gaan verspreiden zonder aan de oorzaken van de armoede te werken maakt men de armoedeproblematiek enkel minder zichtbaar omdat de armoede minder geconcentreerd voorkomt. Doordat kansarme huurders minder zichtbaar zijn door hen via sociale mix te verspreiden over het volledige patrimonium, wordt het gemakkelijker hun problematiek te negeren (nationaal) en te beheersen (lokaal) en is men minder geneigd om de problemen ten gronde aan te pakken.[1833] Zich bezorgd tonen over de schadelijke effecten van een concentratie van

[1829] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 8.

[1830] F. WASSENBERG, "Large social housing estates: from stigma to demolition?", *Journal of Housing and the Built Environment* 2004, 226. Zie ook W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 21.

[1831] E. KORSU, "Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas", *Housing Studies* 2016, 605.

[1832] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 170, W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 22 en B. MONNIER, "La mixité sociale, un concept galvaudé?", *Echos log.* 2016, afl. 1, 7. ANDERSSON e.a. zien evenwel een beperkte invloed uitgaan van de socio-economische samenstelling van een wijk (R. ANDERSSON, S. MUSTERD, G. GALSTER en T. KAUPPINEN, "What mix matters? Exploring the relationships between individuals' incomes and different measures of their neighbourhood context", *Housing Studies* 2007, 655).

[1833] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 29 en V. BUSCH-GEERTSEMA, "Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless", *European Journal of Homelessness* 2007, 217.

armen en hen daarom gaan verspreiden zonder de problemen die aan de armoede ten grondslag liggen, aan te pakken, is enkel symptoombestrijding.[1834]

2.3.2. HET DOEL VAN EEN SOCIALE MIX

838. Een sociale mix wordt voornamelijk nagestreefd vanuit twee verschillende doeleinden.[1835]

- Enerzijds om leefbaarheidsproblemen te voorkomen of te verhelpen: een eenzijdige samenstelling van (sociale) woonwijken zou een verhoogd risico op leefbaarheidsproblemen inhouden, hoewel het natuurlijk niet zo is dat omdat het profiel van de huurder zwak is, er automatisch leefbaarheidsproblemen ontstaan.
- Anderzijds vanuit de optimale ontwikkelingskansen van iedereen en het bevorderen van sociale mobiliteit. Een sociaal gemengde buurt geeft de bevolking gelijke kansen omdat arm en rijk in dezelfde buurt toegang hebben tot dezelfde markten en collectieve consumptiegoederen en de rijken in de buurt die collectieve goederen mee kunnen financieren (bv. het ontstaan van concentratiescholen wordt vermeden doordat niet alle kinderen uit kansarme gezinnen komen, hetgeen de ontwikkelingskansen van kansarme kinderen verbetert).

839. De noodzaak om een sociale mix na te streven ontstaat door de ruimtelijke concentratie en segregatie van bepaalde huishoudens. Het is daarom belangrijk om na te gaan hoe die ruimtelijke concentratie ontstaat.

Huishoudens willen in de regel kiezen waar ze gaan wonen. Rijke huishoudens kunnen dat effectief, terwijl armere huishoudens meestal geen vrije keuze hebben, maar omwille van de goedkopere huurprijzen vaak 'kiezen' voor slechtere wijken. Dat komt zowel door het tekort aan sociale woningen, waardoor er onvoldoende kwalitatieve woningen zijn voor huishoudens met beperkte inkomsten, als door de residualisering in (bepaalde) sociale woonwijken.[1836] De ruimtelijke concentratie van lage inkomens ontstaat bovendien niet alleen doordat bepaalde woningen of wijken bepaalde groepen aantrekken, maar ook omdat die groepen uit andere woningen of wijken geweerd worden. Sociale verdringing speelt een even grote rol bij het ontstaan van concentraties (kans)armen als het aanzuigeffect van goedkope en goede sociale huurwoningen.[1837]

Met betrekking tot de zwarte Amerikaanse getto's werd vastgesteld dat de bevolking van het getto armer wordt wanneer de meer begoeden vertrekken. De overblijvers zitten gevangen in het getto: het sociaal netwerk is beperkt en zij kunnen niet ontsnappen aan de negatieve effecten van het getto. Een beleid gericht op het ondersteunen van bewoners om uit het getto te vertrekken lijkt daarom nuttig, maar heeft als ongewild gevolg dat dit het getto in stand zal houden en versterken

[1834] P. GENESTIER en M.-H. BACQUÉ, "Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?", *Mouvements* 2004, afl. 2, 128.
[1835] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 26.
[1836] V. BUSCH-GEERTSEMA, "Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless", *European Journal of Homelessness* 2007, 220.
[1837] Voor de werking van getto-isering, zie: W. OSTENDORF, S. MUSTERD en S. DE VOS, "Social mix and the neighbourhood effect. Policy ambitions and empirical evidence", *Housing Studies* 2001, 374.

voor de overblijvende bewoners, waardoor de stigmatisering verder zal toenemen.[1838] Een gelijkaardig effect doet zich, weliswaar in mindere mate, voor in de sociale huursector in bepaalde landen (residuele sociale huurmarkt zoals het Verenigd Koninkrijk) of in sommige wijken van de sociale huursector (in landen met een bredere sociale huurmarkt zoals Frankrijk). Wanneer de sociale huursector in zijn geheel of bepaalde wijken ervan een negatieve reputatie krijgen, zullen de meer begoede huurders vertrekken, waardoor de overblijvende populatie verarmt en de negatieve effecten worden versterkt.

2.3.3. Instrumenten om een sociale mix te bekomen?

840. Om effectief een sociale mix te krijgen, kunnen twee strategieën worden gevolgd: (i) door bij de bouw van nieuw patrimonium voldoende diversiteit te verzekeren (wooncomplexen, wijken,…) of (ii) via de toewijzing van bestaande woningen: rijkere burgers laten wonen in armere buurten of armere burgers laten verhuizen naar rijkere buurten.[1839] Aangezien deze strategieën zeer moeilijk spontaan ontstaan, zal overheidsinterventie op de woningmarkt steeds nodig zijn.

841. Daarnaast kan gewezen worden op Ierland en Duitsland. In beide landen bestaat een sterke mix op het vlak van bewonerstype. In Ierland werd deze mix bekomen door de brede toepassing van het *Right to buy*, waardoor sociale huurders en kopers van hun sociale woning door elkaar leven.[1840] Massaal woningen verkopen leidt dus tot een tenure mix, maar heeft uiteraard ook andere (nadelige) gevolgen. Het Duitse stelsel waarin sociale huurwoningen slechts tijdelijk sociaal verhuurd worden, zorgt eveneens voor vermenging aangezien deze sociale huurwoningen na verloop van tijd overgaan naar de private markt. Er zijn mij geen bepalingen bekend over Duitsland waarmee het verwezenlijken van een sociale mix wordt nagestreefd. De verkoop van sociale huurwoningen of de tijdelijkheid van de sociale verhuring bij aanvang inbouwen zijn echter geen instrumenten van een duurzaam sociaal woonbeleid.

a) Via de bouw van woningen

842. Aan de aanbodzijde kan gedacht worden aan de bouw van sociale (huur)woningen door de overheid in nieuwe, gemengde wijken: gemengd naar inkomen, gemengd naar bewonerstype (huurders en kopers door elkaar) en/of gemengd naar woningtype (grote en kleine huishoudens door elkaar). Daarbij kan er voor geopteerd worden om bepaalde quota op te leggen aan private ontwikkelaars (zoals in het Vlaamse Gewest gebeurde via het decreet grond- en pandenbeleid vóór de vernietiging van de sociale last, maar ook in Duitsland door steden en gemeenten[1841] en in het Verenigd Koninkrijk op basis van artikel 106 van de *Town and Country Planning Act* via *planning*

[1838] M. BLANC, "The impact of social mix policies in France", *Housing Studies* 2010, 258.
[1839] V. BUSCH-GEERTSEMA, "Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless", *European Journal of Homelessness* 2007, 218 en W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 27 e.v.
[1840] M. NORRIS en T. FAHEY, "From asset based welfare to welfare housing? The changing function of social housing in Ireland", *Housing Studies* 2011, 465.
[1841] J. CORNELIUS en J. RZEZNIK, *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe. National Report for Germany*, www.tenlaw.uni-bremen.de/, 47.

obligations[1842]). Het opleggen van een minimaal aandeel sociaal of betaalbaar woonaanbod in private projecten breidt niet alleen dat aanbod uit, maar zorgt er tegelijk voor dat dit bijkomend aanbod onmiddellijk gemengd is met privaat aanbod.

843. In het Waalse Gewest werden streefcijfers vastgelegd op basis waarvan in elke gemeente 10% sociale huurwoningen moet worden verwezenlijkt.[1843] Het debat inzake sociale mix wordt daartoe beperkt. Nochtans zorgt 10% sociale huurwoningen in elke gemeente enkel voor een spreiding over het Waalse Gewest en zegt dit niets over de manier waarop binnen elke gemeente een sociale mix wordt bereikt. Daarnaast heeft niet elke gemeente een even grote nood aan sociale huurwoningen. Een percentage van 5 tot 20% naargelang de gemeente wordt geschikter geacht. Tot slot is het ook verre van zeker dat de doelstelling van 10% effectief zal behaald worden.[1844]

844. Het opleggen van verplichtingen aan private ontwikkelaars om een minimaal aandeel sociale huurwoningen te verwezenlijken in grote private projecten kan bijdragen aan de verhoging van het totale aantal sociale huurwoningen, maar mag de reguliere inspanningen van de overheid om sociale huurwoningen te voorzien niet vervangen.

B) VIA HET TOEWIJZINGSBELEID

845. Een andere manier om in het sociaal huurstelsel een sociale mix te bekomen is via het toewijzingsbeleid. In bepaalde regio's of wijken of over alle toewijzingen wordt er over gewaakt dat woningen niet enkel aan de meest woonbehoeftigen worden toegewezen, maar ook of alleen aan kandidaat-huurders met hogere inkomens, zodat een gemengder huurdersprofiel in die regio of wijk of in het volledige sociaal huurstelsel ontstaat.

846. Om deze doelstelling te bereiken zijn verschillende technieken mogelijk. In wijken waarvan wordt vastgesteld dat een onvoldoende sociale mix bestaat of waar de leefbaarheid is verstoord, kan de toegang tot sociale huurwoningen worden beperkt tot of een voorrang worden verleend aan kandidaat-huurders met een minimaal inkomen. Er kan ook met quota worden gewerkt, waarbij het aantal toewijzingen wordt opgedeeld tussen enerzijds huurders met beperkte inkomsten of inkomsten uit een vervangingsinkomen en anderzijds huurders met hogere inkomsten.

Voor het sturen van de bewonerssamenstelling in een wijk of wooncomplex door via het toewijzingsbeleid de instroom te regelen verwijs ik naar hoger of verder in dit proefschrift.[1845]

2.3.4. SOCIALE MIX-BOUWBELEID IN FRANKRIJK

[1842] A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d'un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 30: grote bouwpromotoren zijn verplicht om bij te dragen tot het woonbeleid. Er kunnen *planning obligations* worden opgelegd op basis waarvan bij projecten van een zekere omvang een verplicht deel sociale woningen moet worden voorzien. Het aanbevolen streefcijfer is 25%.

[1843] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, 2.7.

[1844] B. MONNIER, "La mixité sociale, un concept galvaudé?", *Echos log.* 2016, afl. 1, 6.

[1845] Voor de sturing in Nederland via de Huisvestingswet en de Rotterdamwet (niet beperkt tot de woningen van woningcorporaties), zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, inleidend deel; voor de toewijzing met het oog op het creëren van een sociale mix, zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.1.2, c; voor de specifieke toewijzingsregels in Frankrijk met het oog op het creëren van een sociale mix, zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.3, c en *infra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.3.4.

847. In Frankrijk leverde de snelle opmars van sociale woonblokken in de jaren '50 en '60 vanaf het midden van de jaren '70 al problemen op: (i) de snelle teloorgang van de kwaliteit maakte deze woonblokken onaantrekkelijk, (ii) de politiek gericht op eigendomsverwerving zorgde er voor dat de meer begoede sociale huurders overstapten naar de eigendomsmarkt, (iii) de verhoogde werkloosheid in deze buurten door de economische crisis verzwakte het huurdersprofiel en (iv) de gezinshereniging van buitenlandse gastarbeiders vond plaats in de vrijstaande appartementen van sociale woonblokken, waardoor deze snel ingevuld werden door bijna enkel allochtone huurders.[1846] De residualisering is ruimtelijk, sociaal en etnisch: enkel huurders met een laag inkomen blijven in de gestigmatiseerde sociale woonblokken in de periferie en deze groep bestaat in stijgende mate uit immigranten.

848. De link tussen huisvesting en het verwezenlijken van een sociale mix werd voor het eerst gelegd na de rellen in de banlieues van Lyon en Parijs in 1990 en 1991. De *Loi d'Orientation sur la Ville*[1847] introduceerde een 'recht op de stad' en stelde een evenwichtige ontwikkeling van private en sociale huisvesting in de woonwijken voorop. Vanaf dan vormt het verwezenlijken van een sociale mix in de stedelijke omgeving een expliciete doelstelling van de sociale huisvesting.[1848] Het sociale mix-beleid wordt o.m. nagestreefd via een bouw- en renovatiepolitiek, met grote steun bij de lokale verkozenen die erin een middel zien om hun kiezers tevreden te stellen en minder gewenste bewoners weg te jagen en eveneens grote steun bij de sociale verhuurders die erin een middel zagen om van hun probleemwoningen vanaf te geraken door hen te vervangen door modernere woningen met 'betere' bewoners.[1849]

De wet van 1991 werd in 2000 vervangen door de *Loi SRU*[1850] waarin de sociale mix wordt nagestreefd door aan elke gemeente met een minimaal aantal inwoners de verplichting op te leggen dat zij minstens 20% sociale huisvesting moeten realiseren (nadien verhoogd naar 25%[1851]).[1852] De wet wil zowel zorgen voor een voldoende aantal sociale huurwoningen, als voor een voldoende sociale mix.[1853] De wet gaat dus uit van de veronderstelling dat een mix van de deelsegmenten van de woningmarkt een sociale mix en meer solidariteit tot gevolg zal hebben. Daarom moeten ook in rijkere gemeenten sociale woningen komen en kunnen de sociale huurders zich mengen met de rijkere bewoners.[1854] Aangezien het gemiddelde percentage sociale

[1846] M. BLANC, "The impact of social mix policies in France", *Housing Studies* 2010, 263.
[1847] Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville.
[1848] E. KORSU, "Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas", *Housing Studies* 2016, 601.
[1849] J. DONZELOT, "Politique de la ville, ou ville sans politique?", *Echos log.* 2006, afl. 4, 33.
[1850] Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.
[1851] Artikel L.302-5 *CCH,* zoals gewijzigd bij artikel 11 Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.
[1852] E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 34.
[1853] Conseil Constitutionnel (FR) 7 december 2000, nr. 2000-436 DC, *JO* 14 december 2000, nr. 33 e.v.
[1854] De toepassing van de wet is echter verre van evident: de rijkere gemeenten verzetten zich tegen het verplicht te verwezenlijken aandeel sociale huisvesting en geven de voorkeur aan het betalen van boetes bij het niet behalen van de door de *Loi SRU* opgelegde doelstellingen (E. KORSU, "Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas", *Housing Studies* 2016, 602).

huisvesting 17% bedraagt, betekent de stijging tot 20% (en nadien tot 25%) een toename van de sociale huisvesting en een stijging van overheidstussenkomst (om die woningen te doen realiseren). De *Loi SRU* ziet segregatie enkel als een stedelijk probleem. Daarom wordt enkel aan gemeenten met een minimaal aantal inwoners de verplichting opgelegd een minimaal aantal sociale woningen te verwezenlijken.

849. De *Loi SRU* werd in 2010 geëvalueerd door BLANC.[1855] Hij deed volgende vaststellingen.

- De gemeente is geen relevante geografische afbakening om de sociale mix te creëren. Het feit dat een gemeente 20% sociale huisvesting heeft, betekent niet dat sociale woningen en eigendomswoningen door elkaar staan. Buurtniveau is daar veel geschikter voor, aangezien sociale contacten zich op dat niveau afspelen, maar dat niveau is veel moeilijker af te bakenen.
- Veroorzaakt een mix van sociale huur en eigendom ook een sociale mix? Bovendien behoort volgens de *Loi SRU* ook de intermediaire sector tot de sociale huisvesting en blijkt gemixte blokken realiseren in de praktijk heel moeilijk te zijn.
- Het doel van de sociale mix is rijken en armen met elkaar te mengen. Dit blijkt echter zeer moeilijk te zijn. Nabijheid van verschillende klassen dreigt soms zelfs meer conflicten te veroorzaken dan dat er vredevol wordt samengeleefd. Daarnaast stelt hij ook de vraag of arme huishoudens zich zullen thuisvoelen in de rijke gemeenten. Indien sociale woningen worden toegewezen aan huishoudens met hogere inkomens om een sociale mix in een wijk te creëren, staan de laagste inkomens bovendien langer op de wachtlijst.

850. Het tweede punt wordt onderschreven door KORSU.[1856] Onder de sociale huisvesting vereist door de *Loi SRU* vallen ook de PLS-woningen, die tot de zgn. intermediaire sector behoren en waarvoor 82% van de Franse bevolking in aanmerking komt. De rijkere gemeenten bouwen dan vooral dit type sociale woningen om aan de verplichtingen van de *Loi SRU* te voldoen, maar dit zal niet of nauwelijks bijdragen tot het creëren van een sociale mix. KORSU duidt bovendien ook de toewijzingspolitiek in Frankrijk aan als een oorzaak waarom de sociale mix onvoldoende bereikt wordt: sociale verhuurders hanteren toewijzingsstrategieën om de risico's te beperken: slechte betalers en kandidaat-huurders die verwacht worden slechtere huurders te zijn, worden geen woningen in het betere segment toegewezen, maar krijgen woningen van mindere kwaliteit in slechtere wijken. De risicograad van een kandidaat-huurder wordt vaak bepaald op basis van de veronderstelde kenmerken van zijn etnische of familiale groep (eenoudergezinnen, kroostrijke gezinnen,…). Daarbij komt nog dat ten gevolge van deze toewijzingsstrategieën van sociale verhuurders kandidaat-huurders hier op inspelen en zich enkel nog kandidaat stellen voor woningen waarvan ze denken dat die hen wel toegewezen zullen worden.

851. Naast de *Loi SRU* is er een tweede mechanisme om stadsvernieuwing te stimuleren: het *Programme National pour la Rénovation Urbaine*, beheerd door het *Agence Nationale pour la*

[1855] M. BLANC, "The impact of social mix policies in France", *Housing Studies* 2010, 267.
[1856] E. KORSU, "Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas", *Housing Studies* 2016, 602.

Rénovation Urbaine (ANRU).[1857] Het doel is om bescheiden eigendomswoningen toe te voegen aan buurten met hoge concentratie aan sociale woningen, zodat zowel een sociale mix als een mix qua eigendom van de woningen wordt bekomen.[1858] Tegelijk tracht men bij de toewijzing van de nieuwe sociale huurwoningen ook rekening te houden met het bekomen van een sociale mix, maar dit is zeer moeilijk: vaak moeten de oorspronkelijke bewoners van de gesloopte wooncomplexen nog opnieuw gehuisvest worden en toewijzing van woningen aan rijkere kandidaat-huurders vermindert de kansen op een toewijzing van een woning voor armere kandidaat-huurders die in hogere nood zitten.

852. De studie van KORSU[1859] toont aan dat het sociale mix-beleid een positief effect op de sociale mix heeft, maar dat dit zeer bescheiden is. Als oorzaken hiervoor wordt verwezen naar het relatief lage aantal nieuwe sociale huurwoningen dat wordt bijgebouwd (hoewel Frankrijk een land is dat Europees gezien nog bij de koplopers ligt in de bouw van nieuwe sociale woningen), dat de locatie van de nieuwe sociale huurwoningen niet altijd een goede sociale mix mogelijk maakt (grondprijzen in slechtere buurten zijn lager, dus nieuwe sociale wooncomplexen zijn er goedkoper) en dat nieuwe sociale huurwoningen vaak toegewezen worden aan hogere klassen, zeker wanneer de woningen in betere buurten liggen.

Een ander kritisch geluid is te horen bij GENESTIER en BACQUÉ.[1860] De programma's van het *Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* leiden tot de sloop van heel wat sociale woningen die minder attractief zijn bij de woningzoekenden. Maar doordat het toewijzingssysteem in Frankrijk meer gewenste huurders bevoordeelt, zijn net de meest woonbehoeftigen op deze woningen aangewezen. Door deze woningen te gaan slopen, zal men net de huisvestingsmogelijkheden van de meest woonbehoeftigen aantasten. DONZELOT tot slot is niet tegen een sociale mix, maar wel wanneer deze dwingend wordt opgelegd waarbij 'goede' bewoners tegenover 'slechte' bewoners worden gezet en de 'slechte' bewoners worden geweerd en ook wanneer deze leidt tot verminderde toegang tot betaalbare huisvesting voor de meest kwetsbaren.[1861]

2.3.5. EVALUATIE

853. Het creëren van een sociale mix via sociale huisvesting lijkt een interessante piste, maar is niet evident. Indien een sociale mix wordt nagestreefd via de de bouw van nieuwe woningen, zijn de middelen eerder beperkt zodat de invloed die er van uit kan gaan, ook enkel beperkt kan zijn. Bij de bouw van nieuwe sociale huurwoningen is er ook vaak tegenstand van burgers en lokale beleidsmakers in rijkere gemeenten (*nimby*-syndroom). Indien wordt getracht een sociale mix te creëren in het bestaande sociaal huurpatrimonium sluit dit een deel van de prioritaire doelgroep uit en is het niet eenvoudig om rijkere huishoudens te vinden die zich willen vestigen in armere

[1857] Loi n° 2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.
[1858] C. LÉVY-VROELANT, J.-P. SCHAEFER en C. TUTIN, "Social Housing in France" in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 127.
[1859] E. KORSU, "Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas", *Housing Studies* 2016, 610 e.v.
[1860] P. GENESTIER en M.-H. BACQUÉ, "Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?", *Mouvements* 2004, afl. 2, 127.
[1861] J. DONZELOT, "Politique de la ville, ou ville sans politique?", *Echos log.* 2006, afl. 4, 33.

buurten die als slechte buurten worden gepercipieerd. Daarnaast is ook niet verzekerd dat als men een sociale mix kan bekomen, deze duurzaam zal zijn: rijkere huishoudens in slechte buurten kunnen vertrekken na verloop van tijd omwille van de te slechte buurt, armere huishoudens in rijkere buurten eveneens wanneer zij vaststellen dat de buurt niet aan hen is aangepast: geen goedkope winkels, geen of onvoldoende sociaal aanbod,…[1862]

Ook het uitgangspunt van het sociale mix-beleid is onzeker. De beweerde effecten van het mengen van bewoners met een divers inkomen zijn zoals gezegd nog niet onomstotelijk wetenschappelijk vastgesteld en het mengen van armere huishoudens met rijkere huishoudens neemt de armoede niet weg. Een evaluatie van de Nederlandse Rotterdamwet toonde aan dat in de betrokken wijken werkenden met een laag inkomen de plaats innamen van niet-werkenden, maar kon geen bewijs vaststellen dat de leefbaarheid en veiligheid verbeterde.[1863] Er wordt daarom gesproken over de 'mantra van de mix'[1864] en men geeft het advies "*Meng die wijk maar met mate*": het is niet zozeer de samenstelling van de wijk die moet worden aangepakt, maar wel de maatschappelijke positie van de bewoners via goed onderwijs- en arbeidsmarktbeleid.[1865] In Zweden werd het objectief van het bekomen van een sociale mix verlaten ten voordele van het verbeteren van de woonomstandigheden van de kwetsbare bevolking. Men wil immers vermijden dat huishoudens met een bepaalde problematiek worden verspreid tussen de bevolking zonder dat hun problematiek wordt aangepakt, hoewel de samenstelling van een buurt ook wel belangrijk wordt geacht omwille van bepaalde buurteffecten.[1866]

Het linken van een sociale mix aan inkomen wordt ook bekritiseerd. Zwakke bewonersgroepen worden beter omschreven als diegenen met beperkte kansen op sociale mobiliteit, aangezien zij weinig vooruitzichten op verbetering hebben[1867]: het gaat dan eerder over een laag opleidingsniveau (een student of een werkloze met een goede opleiding kan immers snel sociaal stijgen). Het opleidingsniveau is bepalend voor de regelkracht van huishoudens en hun ontwikkelkracht. Het werken aan gemengde buurten ten behoeve van de leefbaarheid zou daarom (ook) moeten sturen op het opleidingsniveau van de bewoners.[1868]

854. Het nastreven van een sociale mix via het toewijzingsbeleid, heeft echter negatieve gevolgen voor de meest woonbehoeftigen, die hun huisvestingskansen in meerdere of mindere

[1862] M. BLANC, "The impact of social mix policies in France", *Housing Studies* 2010, 267 en E. KORSU, "Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas", *Housing Studies* 2016, 621, noot 8.
[1863] C. HOCHSTENBACH, J. UITERMARK en W. VAN GENT, *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam*, Universiteit van Amsterdam, 2015, 99.
[1864] A. OUWEHAND, " 'Gemengde wijken': verlopen ideaal?" in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 110.
[1865] G. ENGBERSEN, "Meng die wijk maar met mate", *NRC Handelsblad* 7 februari 2009, 4-5.
[1866] L. MAGNUSSON en B. TURNER, "Municipal housing companies in Sweden – social by default", *Housing, Theory and Society* 2008, 279.
[1867] W. OSTENDORF, S. MUSTERD en S. DE VOS, "Social mix and the neighbourhood effect. Policy ambitions and empirical evidence", *Housing Studies* 2001, 376.
[1868] P. HOETJES en M. DE LAAT, "Mengen naar opleidingsniveau. Volkshuisvesting als wapen tegen de nieuwe tweedeling" in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 103.

mate zien dalen. Voorop stellen dat iedereen in een evenwichtige wijk en in een woning van goede kwaliteit moet kunnen wonen, veronderstelt dat er voldoende middelen beschikbaar zijn om dit te verwezenlijken. Zolang men dit niet kan garanderen, mogen maatregelen voor het bekomen van een sociale mix er niet toe leiden dat het aanbod voor de meest woonbehoeftigen omlaag gaat. Een woning in een slechte wijk is voor een woonbehoeftige immers beter dan helemaal geen woning.[1869]

Een toewijzingsbeleid dat er naar streeft een sociale mix te verwezenlijken, moet daarom steeds gepaard gaan met effectieve flankerende en ondersteunende maatregelen die de verminderde kansen van de meest woonbehoeftigen op een woning integraal compenseren. Maatregelen voor het creëren van een sociale mix leiden in de praktijk echter vaak tot het weren van armeren of zwakkeren in wijken waar al veel armen of zwakkeren wonen, maar nooit tot het versneld toewijzen van armen of zwakken in betere wijken. Indien men maatregelen neemt om bepaalde profielen te weren, moet men tegelijk steeds maatregelen nemen om deze profielen te spreiden over het volledige patrimonium en hen dus ook toelaten in betere wijken. Ook BUSCH-GEERTSEMA merkt dit op: een beleid van sociale mix heeft altijd betrekking op het verminderen van het aantal armeren in bepaalde wijken door de huisvesting in die wijken open te stellen voor rijkeren, waardoor de kansen voor deze armeren om een woning te vinden verminderen, of op het afbreken van verouderde wooncomplexen en deze te vervangen door gemengde projecten met een verlies aan woningen voor de allerarmsten. Terwijl op basis van de doelstelling een sociale mix te creëren armen geweerd worden uit sociale woonwijken, moeten zij – omwille van het tekort aan voldoende sociale woningen – op zoek naar huisvesting op de private huurmarkt, met hogere prijzen en mindere kwaliteit.[1870] Specifiek voor Frankrijk stellen GENESTIER en BACQUÉ bovendien vast dat ook het laagste segment van de private huurmarkt wordt weggesaneerd door de maatregelen met betrekking tot stadsvernieuwing, zodat de meest woonbehoeftigen ook daar niet meer terecht kunnen.[1871] Wel tracht de nieuwe *Loi Égalité et Citoyennité* hier aan tegemoet te komen door te bepalen dat buiten de probleemwijken minstens 25% van de toewijzingen moet gebeuren aan kandidaat-huurders die behoren tot de 25% armsten. Het regelgevend kader bevat daardoor niet enkel instrumenten om armen te weren uit slechte wijken vanuit de opdracht een sociale mix te verwezenlijken, maar ook om instroom van armen in goede wijken af te dwingen.

Men kan aan deze kritiek deels tegemoet komen door de sociale mix te verwezenlijken via planning van nieuwe wooncomplexen en daar een mix naar woningtypes en bewoningstypes te voorzien. De Franse *Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)* verwijst daarom als eerste instrument om een sociale mix te bekomen naar de verplichtingen uit de *Loi SRU* om in gemeenten van een bepaalde omvang 25% sociale huurwoningen te bekomen en pas in tweede

[1869] P. GENESTIER en M.-H. BACQUÉ, "Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?", *Mouvements* 2004, afl. 2, 128.
[1870] V. BUSCH-GEERTSEMA, "Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless", *European Journal of Homelessness* 2007, 218. Idem bij P. GENESTIER en M.-H. BACQUÉ, "Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?", *Mouvements* 2004, afl. 2, 128.
[1871] P. GENESTIER en M.-H. BACQUÉ, "Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?", *Mouvements* 2004, afl. 2, 128.

instantie naar het nastreven van een sociale mix via het toewijzingsbeleid.[1872] Zoals gezegd heeft deze werkwijze als nadeel dat ze traag werkt, gelet op het trage bouwritme.

855. Een volgende punt van kritiek op het sociale mix-beleid is de onduidelijkheid over de inhoud van het begrip, hetgeen de deur open zet voor discriminatie. Dat wordt sterk aangetoond door het Franse voorbeeld. In Frankrijk is een consensus ontstaan tussen de verschillende actoren van het woonbeleid over de positieve invloed van een sociale mix en het samenleven van verschillende bevolkingsgroepen, zodat de sociale mix werd ingeschreven in het regelgevend kader van het woonbeleid. Het begrip 'sociale mix' is echter helemaal niet objectief omlijnd, zodat eenieder er zijn eigen invulling aan kan geven.[1873] Dat leidt tot discriminatie van bevolkingsgroepen die als minder goede huurders worden gepercipieerd en zelfs tot racisme.[1874] Bij de bespreking van de Franse toewijzingsregels kwam de vaagheid van het begrip sociale mix al aan bod, evenals de veroordeling van een sociale verhuurder wegens discriminatie en de 'veroordelingen' van Frankrijk door het ECSR.[1875]

856. De vormgeving van het sociaal huurstelsel zelf speelt ook een belangrijke rol bij het al dan niet vermijden van ruimtelijke concentratie van (kans)arme huishoudens en de eventuele nood achteraf om specifieke maatregelen te nemen om meer diversiteit te bekomen in bepaalde woonwijken.

In de eerste plaats zal een ruime doelgroep op natuurlijke wijze een sociaal gemengde huurderspopulatie stimuleren. In een ruim sociaal huurstelsel met toewijzingen binnen de brede doelgroep zal gemakkelijker een sociale mix kunnen worden bereikt. De instroom van nieuwe huurders is dan voldoende divers en het toewijzingsmodel moet voorkomen dat de armste huishoudens worden afgeleid naar minder populaire wijken of wooncomplexen. In een residueel sociaal huurstelsel zal de instroom daarentegen per definitie enkel (kans)arme huishoudens bevatten, waardoor bijkomende maatregelen nodig zullen zijn om een sociale mix te bekomen, zoals het vermengen van sociale huurwoningen met eigendomswoningen en private huurwoningen, het verhogen van de inkomensgrenzen in bepaalde wijken,… De doelstellingen van een sociale mix-beleid (een diverse samenstelling van sociale woonwijken en de optimale ontwikkelingskansen van iedereen) kunnen dus eveneens (gedeeltelijk) bereikt worden via een brede doelgroep, hetgeen specifieke maatregelen om een sociale mix te bekomen overbodig of minder noodzakelijk maakt.

Het sociaal huurstelsel moet ook vermijden dat het reguliere toewijzingsstelsel leidt tot (ruimtelijke) segregatie, waar dan nadien aan moet verholpen worden door maatregelen voor het bekomen van een sociale mix. Indien kandidaat-huurders gemakkelijk woningen kunnen weigeren, kunnen de kandidaten met een minder grote woonbehoefte woningen in slechtere wijken

[1872] HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2009-133 du 16 mars 2009*, www.defenseurdesdroits.fr, 2.
[1873] S. TISSOT, "Une 'discrimination informelle'? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM", *Actes de la recherche en sciences sociales* 2005, 56.
[1874] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 29.
[1875] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.3, c.

weigeren, terwijl de meest woonbehoeftigen deze woningen wel zullen aanvaarden. Op die manier werkt het toewijzingsstelsel zelf aan ruimtelijke segregatie en tegen het creëren van een sociale mix.[1876] Ook wanneer de kandidaat-huurder zich selectief kandidaat kan stellen, kan hetzelfde effect optreden. De kandidaten met minder woonnood (of de zittende huurders die zich opnieuw kandidaat stellen) kunnen hun kandidatuur beperken tot goede woningen in goede wijken. Hetzelfde geldt voor toewijzingsstelsels met keuzevrijheid, waarbij deze keuzevrijheid in het nadeel van een sociale mix kan werken (opnieuw speelt de mogelijkheid om te wachten dan een grote rol: kandidaat-huurders met een minder dringende woonnood, kunnen hun keuzevrijheid gebruiken om enkel goede woningen in goede wijken te kiezen, terwijl kandidaat-huurders die dringend op zoek moeten naar een woning *de facto* geen keuzevrijheid hebben).

Ook de wijze van huurprijsberekening binnen het sociaal huurstelsel speelt een rol: indien de huurprijs wordt berekend op basis van de marktwaarde van de woning, zijn oudere woningen in slechtere buurten vaak goedkoper, hetgeen er toe zal leiden dat kansarme kandidaat-huurders zich sneller voor deze woningen kandidaat zullen stellen. Dit leidt dan opnieuw tot een concentratie van kansarmen in de slechte wijken.

857. De kritieken richten zich dus vooral tegen het gebruik van het toewijzingsstelsel om een sociale mix te verwezenlijken. De centrale vraag om een toewijzingsbeleid dat streeft naar de verwezenlijking van een sociale mix, te beoordelen is dus of het vanuit het grondrecht op wonen aangewezen is om voorrang te geven aan rijkere kandidaat-huurders met de bedoeling een sociale mix te creëren en daardoor de leefbaarheid te verbeteren.

Als de positieve effecten van een beleid gebaseerd op sociale mix onvoldoende bewezen zijn of onvoldoende groot zijn, maar de negatieve effecten (vermindering van het woonaanbod voor de allerarmsten) wel aanwezig zijn, kan men een beleid van sociale mix dat leidt tot vermindering van woonaanbod voor de allerarmsten moeilijk rechtvaardigen.[1877] Het gaat hier over een traditionele toepassing van de geoorloofdheid van beperkingen aan grondrechten: aangezien de toegang tot huisvesting voor een bepaalde doelgroep wordt beperkt, is dat tegelijk een beperking van het grondrecht op wonen voor die doelgroep. De toegankelijkheid van de huisvesting maakt immers een essentieel deel uit van het grondrecht op wonen. De toegang tot huisvesting kan bijgevolg enkel beperkt worden als daar een legitiem doel tegenover staat en de middelen geschikt zijn om dat doel te bereiken. Of er een legitiem doel aanwezig is, is onduidelijk. Er is immers geen zekerheid of het aanpassen van de toewijzingsregels met het oog op het bekomen van een sociale mix effectief werkt. Uit het voorgaande blijkt wel dat de negatieve gevolgen voor de meest woonbehoeftigen niet in verhouding staan tot de onzekere voordelen op het vlak van de verbetering van de leefbaarheid. De toegang tot slechtere wijken beperken voor de allerarmsten als men weet dat er onvoldoende alternatief aanbod is en dat bijkomend nieuw aanbod een aantal jaren op zich laat wachten, is dan ook in strijd met het grondrecht op wonen.

[1876] Zie voor het Verenigd Koninkrijk: S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Welfare safety net or tenure of choice? The dilemma facing social housing policy in England", *Housing Studies* 2007, 172.
[1877] V. BUSCH-GEERTSEMA, "Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless", *European Journal of Homelessness* 2007, 221.

Bijkomend zal de toepassing van een dergelijk beleid in de praktijk ook zeer snel botsen met de anti-discriminatiewetgeving, doordat rekening wordt gehouden met door die wetgeving beschermde criteria, zoals vermogen, burgerlijke staat of afkomst en een toewijzingsbeleid dat een sociale mix moet nastreven dus zeer moeilijk uitgewerkt kan worden binnen het wettelijke kader.

858. Bijgevolg dienen er vanuit het woonbeleid andere maatregelen genomen te worden om te remediëren aan de negatieve gevolgen van ruimtelijke concentraties (kans)arme huishoudens. Deze maatregelen werden reeds genoemd: volop investeren in de slechte wijken zodat de negatieve effecten van de concentratie van armen verminderen en in nieuwe projecten een mix creëren. Grote sociale wooncomplexen kennen sneller leefbaarheidsproblemen, hetgeen pleit tegen grote sociale woonblokken en voor alternatieven die kleinschaliger zijn. Daarbij kan gedacht worden aan kleinere sociale wooncomplexen[1878] of individuele sociale huurwoningen die verspreid liggen, hoewel dit vanuit beheersmatig oogpunt voor de sociale verhuurder minder evident is. Ook het socialiseren van de private huurmarkt via intermediairen zoals sociale verhuurkantoren draagt bij aan de vermenging van sociale huurwoningen met eigendomswoningen en private huurwoningen.

859. Een ander instrument om een sociale mix te bekomen is om rechtstreekse financiële steun te verschaffen aan armere huishoudens (huursubsidies), zodat ze middelen hebben om zich in rijkere buurten te vestigen.[1879] In Duitsland wordt de huursubsidie gebruikt voor het creëren van een sociale mix. Het *Wohngeld* stelde armere huishoudens in staat zich te handhaven in duurdere buurten. Om de bugettaire impact van het *Wohngeld* te beperken, werden de toekenningsvoorwaarden echter verstrengd. De huisvesting zal 'gepast' moeten zijn om in aanmerking te komen voor *Wohngeld*, hetgeen voornamelijk betrekking heeft op de huurprijs van de woning en tot gevolg heeft dat armere huishoudens goedkoper moeten gaan wonen om hun *Wohngeld* te kunnen behouden. Daarbij wordt gevreesd voor concentratie van armen in bepaalde wijken.[1880] Voor de vraag in hoeverre huursubsidies een instrument kunnen zijn van sociaal woonbeleid, verwijs ik naar deel 2.

860. Tegenover het nastreven van een sociale mix worden ook een aantal alternatieven geplaatst. Zo wordt m.b.t. de Amerikaanse publieke huisvesting verwezen naar een project waarbij voornamelijk een mix gecreëerd werd binnen de groep van lage inkomens.[1881] De initiatiefnemers gingen daarbij uit van de stelling dat verschillende sociale groepen weinig interactie met elkaar hebben en dat binnen dezelfde sociale groepen veel gemakkelijker stabiele sociale banden uit te bouwen zijn. Essentieel voor het project was wel dat de woondichtheid aanzienlijk omlaag ging, wat het risico voor leefbaarheidsproblemen moest verminderen (en volgens de studie ook effectief

[1878] M. LOOPMANS, P. DE DECKER en C. KESTELOOT, "Social mix and passive revolution. A neo-Gramscian analysis of the social mix rhetoric in Flanders, Belgium", *Housing Studies* 2010, 195.
[1879] E. KORSU, "Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas", *Housing Studies* 2016, 599.
[1880] V. BUSCH-GEERTSEMA, "The changing role of the state in German housing and social policy", *European Journal of Housing Policy* 2004, 309.
[1881] S. SHAMSUDDIN en L. VALE, "Hoping for more: redeveloping U.S. public housing without marginalizing low-income residents?", *Housing Studies* 2016, 1-20: er werd gemixt tussen de groep met 40 tot 60 % van het mediaan inkomen en de groep met 60 tot 80% van het mediaan inkomen.

deed). De verbeterde leefbaarheid werd toegeschreven aan het verwijderen van bewoners die overlast veroorzaakten en niet aan de import van hogere inkomens die moesten dienen als rolmodel.[1882] Bovendien werd de terechte vraag gesteld waar alle huishoudens met lage inkomens zullen gehuisvest worden wanneer na herstructureringsprojecten slechts een beperkt aandeel lage inkomens kan blijven. Het gaat hier nog altijd over het mengen van verschillende huishoudens, maar binnen de doelgroep die voldoende breed is.

861. Een ander alternatief is dat men net het omgekeerde beoogt om de leefbaarheid te versterken of herstellen, namelijk het bekomen van (sociaal-economische) homogene bewonersgroepen.[1883] Daarbij probeert men net samenlevingsproblemen te vermijden door personen met dezelfde kenmerken in hetzelfde wooncomplex onder te brengen, hetgeen vooral inspeelt op het aspect 'sociale cohesie' en zou leiden tot stabiele woongemeenschappen. Ik verwees hoger al naar toewijzing van sociale huurwoningen op basis van leefstijl.[1884] Ook het coöptatiemodel, waarbij zittende huurders zelf nieuwe huurders mogen voordragen, gaat van dezelfde gedachte uit. Een voorwaarde daarbij is wel dat er een voldoende aanbod aan sociale huurwoningen beschikbaar is, zodat de toewijzingskansen voor de kandidaat-huurder gelijk blijven.

862. Men kan tot slot ook aanvaarden dat bepaalde wijken eerder eenzijdig zijn samengesteld, aangezien dat ook niet per definitie nadelig hoeft te zijn voor de bewoners. In dergelijke wijken is vaak een sterk sociaal netwerk aanwezig dat de bewoners helpt in geval van problemen. Het is dan van belang dat voldoende in deze wijken wordt geïnvesteerd op verschillende vlakken: zorgen voor een goede ontsluiting van deze wijken zodat ze niet geïsoleerd liggen, investeren in dienstverlening in deze wijken (op vlak van werk, zorg, cultuur,…), zorgen voor economische ontwikkeling in deze wijken, bepaalde stadsvernieuwingsprojecten doorvoeren,…, m.a.w. een globale aanpak verzorgen die de levenskwaliteit van de bewoners in die wijken verbetert zonder hen te verplichten te verhuizen of te vermijden dat (kans)arme bewoners instromen.[1885]

3. Rekening houden met de zwaktes van de doelgroep

3.1. Het inschrijvingsstelsel

863. Via de afbakening van de doelgroep van het sociaal huurstelsel wordt bepaald welke huishoudens in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. De huishoudens uit de doelgroep krijgen echter niet automatisch een sociale huurwoning toegewezen. Zij moeten zich eerst kandidaat stellen.

864. De kandidaatstelling en de bijhorende formaliteiten kunnen zorgen voor drempels waardoor huishoudens uit de doelgroep niet ingeschreven geraken als kandidaat-huurder. Op die manier kan

[1882] S. SHAMSUDDIN en L. VALE, "Hoping for more: redeveloping U.S. public housing without marginalizing low-income residents?", *Housing Studies* 2016, 15.
[1883] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 13.
[1884] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.1.2, b.
[1885] B. MONNIER, "La mixité sociale, un concept galvaudé?", *Echos log.* 2016, afl. 1, 7-8. Zie ook P. GENESTIER en M.-H. BACQUÉ, "Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?", *Mouvements* 2004, afl. 2, 130 e.v.

de toegankelijkheid van de huisvesting in het gedrang komen. De toegankelijkheid van woningen heeft betrekking op bepaalde remmende factoren of drempels die er voor een woonbehoeftige voor kunnen zorgen dat hij zelfs wanneer woningen beschikbaar zijn, deze toch niet kan betrekken. Huishoudens uit de doelgroep van het sociaal huurstelsel zijn niet alle even sterk op bureaucratisch vlak. Om hen toch een maximale toegang tot het sociaal huurstelsel te verlenen, dient het inschrijvingsstelsel bijgevolg zo laagdrempelig mogelijk te zijn.

865. Om effectief een laagdrempelig inschrijvingsstelsel te bekomen, kunnen een aantal vereisten opgelijst worden.

- In de eerste plaats mag het inschrijvingsstelsel niet te ingewikkeld zijn, zodat het begrijpbaar is voor het doelpubliek.
- Vervolgens mogen er geen financiële drempels ingebouwd worden, waarbij een inschrijving als kandidaat-huurder betalend is of het inschrijvingsgeld te hoog is voor de doelgroep.
- Er mogen evenmin praktische drempels ingebouwd worden, hetgeen bv. het geval kan zijn wanneer kandidaat-huurders te veel formulieren of bewijsstukken moeten binnenbrengen (bv. op het vlak van inkomen of om een bepaalde voorrang te verkrijgen). Over tal van gegevens die belangrijk zijn bij de kandidaatstelling van een huishouden beschikt de overheid reeds (bv. inkomensgegevens). De overheid in ruime zin (waartoe ook de sociale verhuurders behoren) mag in principe geen informatie vragen waarover ze al beschikt of die ze uit authentieke gegevensbronnen kan halen, bij welke andere overheid ook. Het MAGDA-principe (MAximale GegevensDeling tussen Administraties en Agentschappen) moet hier zo veel mogelijk toegepast worden.
- Tot slot moet het inschrijvingsstelsel vermijden dat huishoudens zich bij verschillende sociale verhuurders afzonderlijk kandidaat moeten stellen (en telkens dezelfde bewijsstukken moeten indienen). In veel landen zijn er meerdere sociale verhuurders actief op één grondgebied. Men moet dan voor een centraal kandidatenregister zorgen, zodat de kandidaat-huurder zich ineens kandidaat kan stellen voor alle sociale huurwoningen in een bepaalde gemeente of regio. Op die manier wordt ten dele tegemoetgekomen aan de problematiek van de onduidelijkheid voor vele kandidaat-huurders, veroorzaakt doordat het sociaal huuraanbod vaak verspreid zit over verschillende sociale verhuurders met verschillende werkingsgebieden. Tegelijk is een centraal kandidatenregister efficiënter voor de sociale verhuurders, aangezien zij dan niet allemaal apart de kandidaat-huurder die zich bij meerdere verhuurders inschrijft, moeten aftoetsen aan de toelatingsvoorwaarden.

Een inschrijvingsstelsel dat niet aan deze voorwaarden voldoet, beperkt de toegankelijkheid van het sociaal huurstelsel voor de doelgroep en is bijgevolg strijdig met het grondrecht op wonen.

866. Opdat het sociaal huurstelsel toegankelijk zou zijn, worden niet alleen vereisten gesteld aan het inschrijvingsstelsel. Vele sociale huurstelsels voorzien in een verplichte periodieke actualisering

van de kandidatuur (bv. jaarlijks of tweejaarlijks).[1886] De wijze waarop deze actualisering verloopt dient net zoals het inschrijvingsstelsel zelf voldoende laagdrempelig te zijn. Zoniet lopen kandidaat-huurders het risico geschrapt te worden naar aanleiding van de actualisering van het kandidatenregister omdat ze de vereiste administratieve handelingen niet correct stellen, maar zonder dat zij niet meer woonbehoeftig zijn. In sociale huurstelsels waarin wachttijd een rol speelt bij de toewijzing van een woning, kan dit bovendien een zware sanctie uitmaken. Ook dient er voldoende rechtsbescherming voorzien te worden tegen schrappingen, bv. voor het geval de kandidaat-huurder overmacht kan inroepen die rechtvaardigt waarom hij niet tijdig reageerde op een vraag om actualisering van zijn gegevens.

867. De Brusselse Huisvestingscode bepaalt over de inschrijving van kandidaat-huurders dat elke kandidaat-huurder voor een sociale woning, indien hij hierom verzoekt, door de huisvestingsmaatschappij waar hij zich inschrijft eveneens wordt ingeschreven bij de andere huisvestingsmaatschappijen die aan zijn aanvraag tegemoet kunnen komen.[1887] Artikel 5 van het Brussels Sociaal Huurbesluit werkt dit verder uit en bepaalt dat de kandidaat-huurder een referentiemaatschappij kiest die zijn dossier beheert en dat de kandidaat-huurder tevens één of meerdere andere maatschappijen kan kiezen waarbij hij zich in tweede lijn wil laten inschrijven. De kandidaat kwijt zich rechtstreeks bij de referentiemaatschappij van alle formaliteiten qua inschrijving, wijziging en vernieuwing van zijn kandidatuur.

Om de overdracht van informatie tussen de maatschappijen onderling te bevorderen, worden de registers van kandidaat-huurders van de maatschappijen gehergroepeerd in een gewestelijke gegevensbank beheerd door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij.[1888]

Met de invoering van het meervoudig inschrijvingsstelsel wou het Brusselse Gewest een vereenvoudiging doorvoeren voor zowel de kandidaat-huurder als de huisvestingsmaatschappijen. De kandidaat-huurder die zich voordien bij verscheidene huisvestingsmaatschappijen wenste in te schrijven, moest bij elke maatschappij een volledige aanvraag indienen, telkens vergezeld van de nodige bijlagen. Nadien moest elke huisvestingsmaatschappij een dossier samenstellen en de kandidatuur beoordelen, wat uiteraard veel werk met zich bracht, hetgeen nutteloos was behalve voor de maatschappij die uiteindelijk een woning zou toewijzen.[1889]

De inschrijving zelf gebeurt aan de hand van een uniek formulier waarvan het model werd vastgelegd bij ministerieel besluit.[1890]

868. In het Waalse Gewest bepaalt het Sociaal Huurbesluit op dit vlak dat de kandidaat-huurder van rechtswege is ingeschreven bij alle sociale huisvestingsmaatschappijen die in de gemeente(n),

[1886] Indien bij de toewijzing van sociale huurwoningen rekening wordt gehouden met de wachttijd, is een dergelijke actualisering verplicht vanuit het grondrecht op wonen (zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.1.1 en 1.1.2, e.
[1887] Artikel 144 Brusselse Huisvestingscode.
[1888] Artikel 3*bis*, § 3 Brussels Sociaal Huurbesluit.
[1889] *Parl.St.* Br.H.Parl., 1999-2000, nr. A-86/1, 1.
[1890] Ministerieel besluit van 7 december 2001 houdende het model van het formulier voor de indiening van een aanvraag voor een sociale woning, *BS* 28 december 2001, meermaals gewijzigd.

deelgemeenten of wijken van voorkeur sociale huurwoningen aanbieden.[1891] De sociale huisvestingsmaatschappij geeft in voorkomend geval de kandidatuur door aan de andere sociale huisvestingsmaatschappijen. Op het inschrijvingsformulier kan de kandidaat-huurder gemeenten uit het volledige Waalse Gewest aankruisen.

De inschrijving zelf gebeurt aan de hand van een uniek formulier dat als bijlage 4 bij het Waals Sociaal Huurbesluit werd gevoegd.

869. In Nederland bevat het sociaal huurstelsel geen regels over hoe woningcorporaties het inschrijvingsstelsel moeten uitwerken. Dat behoort tot de autonomie van de woningcorporaties (net zoals het bepalen van de toewijzingsregels gedeeltelijk door de woningcorporaties gebeurt). Dit maakt het voor woningzoekenden erg lastig, aangezien het moeilijk is om de verschillende systemen te begrijpen en inzicht te krijgen in de slaagkansen. Bovendien moet bij een aantal woningcorporaties ook inschrijfgeld betaald worden.[1892] De veelheid aan woonruimteverdelingssystemen beperkt toch aanzienlijk de toegang tot het sociaal huurstelsel voor woningzoekenden, vooral voor wie van een andere regio komt en dus niet vertrouwd is met het lokale systeem (al kan het systeem zelfs binnen een gemeente verschillen van woningcorporatie tot woningcorporatie).

870. Frankrijk kent het meest moderne en uniforme inschrijvingsstelsel. Vanaf 1 april 2011 is er een uniek inschrijvingsformulier via het *système national d'enregistrement de la demande (SNE),* ingevoegd door de wet van 25 maart 2009.[1893] De *Loi Alur* voegt daar de mogelijkheid voor kandidaat-huurders aan toe om zich kandidaat te stellen via internet (www.demande-logement-social.gouv.fr/). Om de *Loi Alur* te implementeren wordt het SNE aangepast en omgevormd tot een integraal portaal langs waar kandidaat-huurders zich inschrijven, de verantwoordingsstukken doorsturen, hun kandidatuur hernieuwen,… De kandidatuur wordt automatisch doorgezonden naar alle sociale verhuurders die actief zijn in het departement (of de regio in Île-de-France). Kandidaat-huurders die niet over internet beschikken, kunnen bij de gemeentediensten of een sociale verhuurder hun aanvraag doen, die dan door een medewerker in het computersysteem zal ingevoerd worden.

De *Loi Alur* wil de aanvraagprocedure voor een sociale huurwoning moderniseren en transparanter maken.[1894] De onduidelijke procedure was één van de redenen voor de 'veroordeling' van het Franse sociaal huurstelsel door het ECSR.[1895] De krachtlijnen van de *Loi Alur* op het vlak van het inschrijvingsstelsel zijn: (i) een aanvraag voor een sociale huurwoning zal voortaan bij één centrale instantie gebeuren; (ii) de aanvrager zal een uniek inschrijvingsnummer ontvangen uit het SNE,

---

[1891] Artikel 12, § 1, tweede lid Waals Sociaal Huurbesluit.

[1892] J. VAN DER TOL, "Er zijn nog X wachtenden voor u", *Tijdschrift voor Amsterdams woonbeleid* maart 2017, www.nul20.nl/dossiers/er-zijn-nog-x-wachtenden-voor-u.

[1893] L'UNION SOCIALE POUR L'HABITAT, *Fiche thématique – attribution*, http://ressourceshlm.union-habitat.org/ush/CommunicationPublicationsRevues/Attributions, 3.

[1894] Artikel 441-2-1 CCH, zoals gewijzigd door de *Loi Alur*.

[1895] ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) t/ Frankrijk en ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk.

ofwel via de sociale verhuurder, ofwel elektronisch (internet). Het moment waarop dit uniek inschrijvingsnummer wordt ontvangen, is de start van de wachttijd die in aanmerking wordt genomen om als prioritair beschouwd te worden voor toepassing van de *Loi Dalo* voor kandidaten die al abnormaal lang op de wachtlijst staan; (iii) verantwoordingsstukken zullen eenmalig doorgestuurd moeten worden waarna elke bevoegde instantie deze stukken zal kunnen raadplegen[1896] en (iv) er wordt een recht op informatie ingeschreven voor de kandidaat-huurder die daarmee zijn aanvraag, het aanbod aan sociale huurwoningen en de vooruitgang van zijn dossier kan opvolgen.[1897]

De kandidaat-huurder moet zijn kandidatuur jaarlijks hernieuwen. Hij wordt daarvoor één maand voor de verjaardag van de kandidatuur verwittigd bij brief. Indien de kandidaat-huurder een gsm-nummer of mailadres heeft opgegeven, wordt hij bijkomend verwittigd via sms of mail. De hernieuwing van de kandidatuur kan ofwel via het formulier dat reeds vooraf ingevuld werd opgestuurd en enkel aangevuld moet worden, ofwel via de webapplicatie.

3.2. SANCTIES AAN SOCIALE HUURDERS

871. Handhaving is het sluitstuk van iedere regelgeving: handhavende instanties treden op nadat regelgeving tot stand is gekomen en zorgen er mee voor dat de regelgeving haar doel (het gewenste gedrag) bereikt. Handhaving wordt gedefinieerd als "*het afdwingen van regelconform gedrag door het uitoefenen van toezicht en desgevallend het sanctioneren van inbreuken op de regels*".[1898]

872. Rechtsbescherming van de (kandidaat-)huurder houdt ook in dat kan worden opgetreden en ook effectief wordt opgetreden tegen diegenen die misbruik maken van het sociaal huurstelsel. De sociale huur als instrument om het grondrecht op wonen te verwezenlijken steunt immers op het respecteren van evenwichten en het afwegen van verschillende grondrechten. Huurders die het stelsel uitbuiten of misbruiken, leggen een hypotheek op het voortbestaan van het sociaal huurstelsel. Om het sociaal huurstelsel in stand te houden moet daarom opgetreden worden tegen misbruiken. Het sociaal huurstelsel dient dus enerzijds de instrumenten te bevatten voor de sociale verhuurders om dit te kunnen doen (bv. tegen domiciliefraude) en anderzijds dienen sociale verhuurders deze instrumenten ook effectief te gebruiken, aangezien dit mee de bescherming uitmaakt van de correcte sociale huurder.[1899]

Het gaat daarbij vooral over sancties op de specifieke huurdersverplichtingen uit het sociaal huurstelsel zoals het overmaken van de inkomensgegevens en het verbod overlast te veroorzaken.

[1896] Artikel 441-2-1, zesde lid, CCH: "*Les pièces justificatives servant à l'instruction de la demande sont déposées en un seul exemplaire. Elles sont enregistrées dans le système national d'enregistrement et rendues disponibles aux personnes ayant accès aux données nominatives de ce système.*"

[1897] B. WERTENSCHLAG, "Loi Alur et logement social", *AJDI* 2014, 351.

[1898] P. POPELIER (ed.), *Heldere handhaving. Naar een sterker handhavingsbeleid door betere regelgeving en reglementering*, Brussel, Politeia, 2010, 9.

[1899] Zie ook Rb. Kortrijk, 2 juni 2006, *T.Vred.* 2009, 341: de sociale huisvestingsmaatschappij heeft als taak na te gaan of de huurder de woning wel effectief bewoont. Een goed beheer van de schaarse middelen impliceert noodzakelijkerwijze dergelijk toezicht.

Dit laatste is specifiek voor het sociaal huurstelsel in die zin dat sociale huurwoningen meer dan gemiddeld zijn ondergebracht in appartementsgebouwen en er in de appartementsgebouwen in een aantal gevallen sprake is van mindere akoestische kwaliteit. Daardoor kan de verplichting geen overlast te veroorzaken of de striktere invulling van de verplichting de woning te bewonen als een goed huisvader gezien worden als een specifieke huurdersverplichting uit het sociaal huurstelsel.

Verder verwijs ik ook naar het optreden en de eventuele sanctionering door verhuurders bij het optreden tegen anti-sociaal gedrag.[1900]

873. Aangezien het ter beschikking stellen van sociale huurwoningen aan woonbehoeftigen als een opdracht van algemeen belang wordt gezien, kunnen omwille van dit algemeen belang, dat het private belang overstijgt, ook publiekrechtelijke handhavingsinstrumenten worden ingezet.[1901]

Met betrekking tot de private huurmarkt worden daarentegen in principe enkel privaatrechtelijke handhavingsinstrumenten ingezet, wat samenhangt met het uitgangspunt dat private verhuur geen opdracht van algemeen belang is en een zuivere verhouding tussen twee burgers. In een woonmarkt met een beperkt aantal sociale (huur)woningen waarbij de sociale huurmarkt niet in staat is om alle woonbehoeftigen te huisvesten, neemt de private huurmarkt in de praktijk echter noodgedwongen een deel van die opdracht van algemeen belang over. De overheid begint daarom meer en meer op te treden op de private huurmarkt, o.a. door in het woninghuurrecht dwingende bepalingen in te schrijven.[1902] Voorlopig blijft de handhaving van overheidswege op de private huurmarkt echter zeer beperkt en dienen de inbreuken op de dwingende bepalingen van het woninghuurrecht privaat gehandhaafd te worden. Een voorbeeld waar de overheid toch handhavend optreedt op de private huurmarkt is de woningkwaliteitsbewaking: in het Vlaamse Gewest via ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring en via strafrechtelijke handhaving van krotverhuurders; in het Waalse en het Brusselse Gewest eveneens via onbewoonbaarverklaring, maar ook via verhuurvergunningen. Daarbij gaat het echter over handhaving ten aanzien van de verhuurder en niet ten aanzien van de huurder.

874. Het feit dat vanuit het grondrecht op wonen wordt vereist dat wordt opgetreden ten aanzien van sociale huurders die hun verplichtingen niet nakomen, verhindert uiteraard niet dat ook het optreden tegen deze huurders kadert binnen de beginselen van behoorlijk bestuur, zodat de verhuurder daarbij steeds zorgvuldig en evenredig te werk moet gaan. Doet hij dat niet, kan zijn actie betwist worden door de huurder. De rechter zal dan oordelen of de verhuurder zorgvuldig te werk is gegaan en de beweerde tekortkoming in verhouding staat tot de toegepaste sanctie.

875. Sancties kunnen zijn opgenomen in de huurovereenkomst – op initiatief van de verhuurder zelf of op initiatief van de regelgever, via typehuurovereenkomsten – of in de regelgeving. Ze kunnen van contractuele aard zijn en toegepast worden door de verhuurder (bv. het verhogen van

[1900] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.2.1.
[1901] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 203, nr. 437.
[1902] Zie artikel 12 Woninghuurwet.

de huurprijs bij het niet-meedelen van of het verstrekken van foutieve gegevens over het inkomen, de opzegging van de huurovereenkomst…) of ze kunnen van publiekrechtelijke aard zijn en toegepast worden door de overheid (administratieve geldboetes of strafsancties – hiervan zijn enkel voorbeelden in het Vlaamse Gewest).

876. Daarnaast zijn er ook sancties ten aanzien van kandidaat-huurders, zoals de schrapping als kandidaat-huurder wanneer de verplichte periodieke actualisering niet wordt gedaan, bij het niet-tijdig reageren op een aanbod of bij het (te vaak) weigeren van een aanbod. Strikt genomen gaat het hier niet over sancties, maar over maatregelen, maar deze maatregelen zullen in de praktijk wel neerkomen op een (zware) sanctie. Bij een schrapping zal een kandidaat-huurder zich in een aantal sociale huurstelsels voor een bepaalde periode niet opnieuw kunnen inschrijven en zelfs wanneer hij zich onmiddellijk opnieuw kan inschrijven als kandidaat-huurder, is zijn wachttijd verloren. Ook deze maatregelen/sancties dient de verhuurder evenredig en dus na belangenafweging toe te passen.

877. Tot slot zijn er de maatregelen ter bevordering van de doorstroming binnen of uit het sociaal huurstelsel. Het gaat dan over huishoudens die ofwel een (te) hoog inkomen hebben, ofwel in een onderbezette woning wonen. Aangezien deze maatregelen door de bevoegde regelgever werden ingevoerd, kan de toepassing ervan op zich door de verhuurder niet onredelijk zijn. De opzegging van een huishouden omwille van een te hoog inkomen of het opleggen van een supplement op de huurprijs omwille van een te hoog inkomen of onderbezetting zal gebeuren onder de door de bevoegde regelgever vastgelegde voorwaarden. Opdat de toepassing ervan afgestemd zou kunnen worden op de concrete situatie van een sociale huurder, worden in de regelgeving vaak bepaalde afwijkingsmogelijkheden voorzien (bv. het inkomen daalde tussen het referentietijdstip en de opzegging). De verhuurder dient deze afwijkingsmogelijkheden dan in overeenstemming met zijn opdracht van algemeen belang in te vullen.

3.3. HUURDERSPARTICIPATIE[1903]

878. In deel 2 verwees ik al naar de versterking van (zwakke) huurders als een instrument om het grondrecht op wonen te verwezenlijken.[1904] De overheid kan bijkomende ondersteuning bieden aan (zwakke) huurders, zodat zij sterker staan bij het opnemen van hun rechten. In deze titel pas ik dit toe op de huurdersparticipatie binnen het sociaal huurstelsel, zonder de intentie te hebben volledig te zijn.

879. Huurders van sociale huurwoningen moeten in vele gevallen de toepassing van het sociaal huurstelsel 'ondergaan'. Zowel bij de inschrijving en de toewijzing als tijdens de loop van de sociale huurovereenkomst past de sociale verhuurder de regels van het sociaal huurstelsel toe zonder dat de (kandidaat-)huurder daar veel vat op heeft (maar waarbij de verhuurder wel gebonden is door het reglementair kader en zijn opdracht van algemeen belang). Via huurdersparticipatie kan de huurder in zekere mate betrokken worden bij (bepaalde aspecten van) het beleid van de sociale

[1903] H. PAWSON, J. BRIGHT, L. ENGBERG, G. VAN BORTEL, *Resident involvement in social housing in the UK and Europe*, Londen, Hyde Housing Group, 2012, 68p.
[1904] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, 2.6.

verhuurder. Deze betrokkenheid heeft minder betrekking op de rechtsverhouding tussen de verhuurder en een concrete huurder, maar situeert zich eerder in het beleid van een sociale verhuurder, hetgeen onrechtstreeks uiteraard wel gevolgen kan hebben op de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en een concrete huurder.

880. De versterkte aandacht voor huurdersparticipatie kan ingepast worden in de principes van de actieve verzorgingsstaat, waarbij meer betrokkenheid wordt verwacht en de (kans)armen tegelijk geresponsabiliseerd worden om hun eigen situatie in handen te nemen. De overheid moet kansen creëren voor de hulpbehoevenden en de hulpbehoevenden moeten deze kansen grijpen. Via huurdersparticipatie wordt aan sociale huurders de mogelijkheid gegeven om verantwoordelijk te zijn en inspraak te krijgen in hun woonomstandigheden. *Empowerment* in de huisvesting wordt gezien als elk initiatief volgens hetwelk huishoudens meer controle over hun huisvestingssituatie kunnen verwerven, waaronder dus huurdersparticipatie.[1905] Huurdersparticipatie heeft dan een emanciperend doel: men wil zwakkere, achtergestelde groepen betrekken bij de besluitvorming.

Daarnaast kan huurdersparticipatie ook gezien worden als een instrument om de leefbaarheid te versterken. Door enerzijds de communicatie tussen verhuurder en huurders en tussen huurders onderling te verbeteren en anderzijds de sociale cohesie in de woonwijk te verbeteren via gemeenschapsopbouw, tracht men te werken aan de leefbaarheid in sociale wooncomplexen en sociale woonwijken.[1906]

In de literatuur over het grondrecht op wonen wordt zo goed als geen aandacht besteed aan huurdersparticipatie. Betrokkenheid bij het beleid van de verhuurder kan uiteraard wel sterk bijdragen aan een beleid in overeenstemming met het grondrecht op wonen, al lijkt er uit het grondrecht op wonen geen 'recht op huurdersparticipatie' afgeleid te kunnen worden.

881. Huurdersparticipatie kan verschillende vormen aannemen, waarbij niet elke vorm even intensief is en dezelfde impact heeft. Om deze verschillende vormen bevattelijk voor te stellen wordt vaak gebruik gemaakt van de 'participatieladder', waarbij de intensiteit van de betrokkenheid bij elke trede toeneemt.[1907]

- De eerste trede van de participatieladder is informeren. De sociale verhuurder informeert de huurders over de genomen beslissing. De huurders hebben geen mogelijkheid om feedback te geven. De verhuurder kan o.m. informeren via een huurderskrant of via de website.
- Op de tweede trede staat het (passieve) meedenken. De sociale verhuurder werkt eerst zelf een volledig voorstel uit, waarop de huurders kunnen reageren. Nadien neemt de sociale verhuurder de eindbeslissing waarbij hij al dan niet rekening houdt met de bemerkingen van de huurders. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar een informatievergadering.

[1905] X. DESJARDINS, "Le logement social au temps du néolibéralisme", *Métropoles* 2008, www.metropoles.revues.org/3022, 9 en 10.

[1906] B. VANDEKERCKHOVE en G. VAN BORTEL, "Hoe ver reikt de participatieladder voor huurders in de sociale huisvesting?" in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2012, XIV.F.177.

[1907] E. DEBUSSCHERE, B. VANDEKERCKHOVE en G. VAN BORTEL, *Huurdersparticipatie in sociale huisvesting: onderzoeksrapport*, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009, 6

- Vanaf meepraten kan de huurder actief deelnemen tijdens het proces. De mogelijkheid tot inspraak wordt niet op vaste basis uitgewerkt. Wanneer de sociale verhuurder oordeelt dat de mening van de huurders een bijdrage kan leveren of wanneer de regelgeving dit voorziet, wordt er gepraat. De sociale verhuurder neemt vervolgens de eindbeslissing. Dit gebeurt bijvoorbeeld bij grote renovatieprojecten.
- Bij de volgende trede gaat het over adviseren: inspraak tijdens het proces wordt meer formeel en gestructureerd. De huurders hebben het recht om over sommige (vast te leggen) onderwerpen advies te geven. De uiteindelijke beslissing ligt nog steeds bij de sociale verhuurder, maar indien een advies niet wordt gevolgd, moet de sociale verhuurder dit motiveren. Een huurdersadviesraad is hier een voorbeeld van.
- De laatste trede van de participatieladder is beslissen. De eindverantwoordelijkheid ligt dan bij de huurders. Zij nemen beslissingen over bepaalde onderwerpen en de sociale verhuurder is door deze beslissingen gebonden. Beslissen kan betrekking hebben op verschillende domeinen. Vaak gaat het over kleinere wijkgebonden thema's. Zo zijn er buurten met een (beperkt) wijkbudget dat ze kunnen uitgeven aan wat hun prioritair lijkt.

882. Op basis van artikel 82 van de Brusselse Huisvestingscode wordt in elke openbare vastgoedmaatschappij een Adviesraad van de Huurders opgericht.[1908] Die adviesraad is samengesteld uit vijf tot vijftien vertegenwoordigers van de huurders en wordt om de vier jaar door de huurders verkozen. Twee vertegenwoordigers van de adviesraad zijn tevens lid van de raad van bestuur van de openbare vastgoedmaatschappij. De Adviesraad van de Huurders organseert minstens vier maal per jaar een vergadering waarop alle huurders uitgenodigd worden en waar de adviesraad verslag uitbrengt over zijn activiteiten en de projecten van de sociale verhuurder. De adviesraad brengt, op eigen initiatief of op verzoek van de sociale verhuurder, adviezen uit over alle aangelegenheden die niet individueel van aard zijn. Er is steeds voorafgaand advies van de adviesraad nodig over vijf items: (i) onderhouds-, renovatie- en inrichtingsprogramma's, (ii) de methode die de openbare vastgoedmaatschappij hanteert om de huurlasten te berekenen, (iii) de goedkeuring of wijziging van het huishoudelijk reglement, (iv) de goedkeuring of wijziging van elk programma met betrekking tot de collectieve uitrustingen van de openbare vastgoedmaatschappij en (v) elk programma waarmee de sociale verhuurder zich tot de huurders wenst te richten voor culturele of sociaal-informatieve animatie.[1909] Een beslissing van de sociale verhuurder op deze vlakken zonder dat het advies van de adviesraad werd ingewonnen, kan door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij vernietigd worden.[1910]

[1908] Zie ook het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 mei 2016 betreffende de verkiezing en de werkwijze van de adviesraden van de huurders die zijn ingesteld bij de openbare vastgoedmaatschappijen, *BS* 10 oktober 2016 en het ministerieel besluit van 26 september 2016 betreffende de verkiezingen van de adviesraden van de huurders ingesteld bij de openbare vastgoedmaatschappijen van 25 maart 2017 en de modaliteiten voor de terbeschikkingstelling van de lokalen door de vastgoedmaatschappijen, *BS* 10 oktober 2016.
[1909] Artikel 85 Brusselse Huisvestingscode.
[1910] Artikel 86 Brusselse Huisvestingscode.

De Brusselse Huisvestingscode besteedt ook aandacht aan participatie bij de SVK's. Artikel 124, § 1, 6° bepaalt dat de raad van bestuur van het SVK mag beschikken over een vertegenwoordiger van de huurders naast een vertegenwoordiger van de eigenaars, die beiden raadgevende stem hebben.

883. Ook Nederland kent een sterke traditie op het vlak van huurdersoverleg.[1911] De Wet op het overleg huurders-verhuurders[1912] bepaalt dat de verhuurder verplicht is tot overleg met een huurdersorganisatie die voldoet aan de vereisten van de wet. Deze verplichting geldt voor elke verhuurder die minstens 25 woningen verhuurt, zowel woningcorporaties als private verhuurders, zowel gereguleerde als geliberaliseerde woningen. Uiteraard zullen vooral woningcorporaties onder de verplichting vallen. De bedoeling van de wet is dat er een basis wordt gecreëerd waarop beide partijen kunnen komen tot een gelijkwaardige relatie en waarin beide visies op het te voeren beleid en beheer van de verhuurder aan de orde kunnen komen. Huurdersorganisaties die voldoen aan de vereisten van de wet hebben recht op informatie, overleg, advies, instemming en initiatief en kunnen aanspraak maken op een kostenvergoeding. Ook individuele huurders putten rechten uit de Overlegwet: zij hebben recht op informatie over bepaalde onderwerpen. De verhuurder is verplicht om de huurders en huurdersorganisaties op hun verzoek schriftelijk te informeren over zijn beleid en beheer (bv. op het vlak van sloop en renovatie, de algemene voorwaarden voor huur en verhuur, het huurprijsbeleid,…). Daarnaast hebben huurdersorganisaties het recht over de verkregen informatie overleg te voeren.[1913] Dit houdt niet in dat de huurdersorganisaties hun akkoord moeten verlenen; de verhuurder behoudt zijn beslissingsmacht op dat vlak, met uitzondering van beslissingen van de verhuurder met betrekking tot het vaststellen van de servicekosten (de kosten en lasten). Een dergelijke wijziging is slechts mogelijk met instemming van de huurdersorganisatie. Tot slot moet de verhuurder ook overleg voeren met eventuele bewonerscommissies. Bewonerscommissies zijn commissies van bewoners van huurwoningen in een wooncomplex. Er worden minder eisen gesteld aan de representativiteit van de bewonerscommissie, maar deze heeft ook minder rechten op het vlak van overleg.[1914]

Specifiek voor huurdersparticipatie bij woningcorporaties is dat huurdersorganisaties sinds 1 juli 2015 ook mogen meepraten bij het overleg tussen gemeenten en woningcorporaties met het oog op het opstellen van de prestatieafspraken tussen gemeente en woningcorporatie.[1915] Daarnaast hebben huurdersorganisaties zoals gezegd een recht van enquête om mee sturing te geven aan het beleid van de woningcorporatie en hebben ze het recht een bindende voordracht te doen voor één of meerdere commissarissen in de raad van toezicht.[1916]

4. TUSSENBESLUIT

[1911] Zie algemeen S. GIBENS en B. HUBEAU, "Legal aid and housing issues" in B. HUBEAU en A. TERLOUW (eds.), *Legal aid in the low countries*, Cambridge-Antwerpen, Intersentia, 2014, 153-154.
[1912] Wet van 27 juli 1998 houdende regels ter bevordering van het overleg tussen huurders en verhuurder van woongelegenheden, *Stb.* 1998, 501.
[1913] Zie bv. Circulaire MG 2017-01 - huurprijsbeleid voor de periode 1 januari 2017 tot en met 30 juni 2018, 20, die vermeldt dat de verhuurder verplicht is om met de huurdersorganisaties te overleggen over het huurprijsbeleid.
[1914] J. SENGERS en P. VAN DER SANDEN, *Huurrecht woonruimte*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2015, 414-425.
[1915] Artikel 43, 2, Woningwet 2015.
[1916] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 3.3.2.

884. Sociale huurders behoren steeds tot de categorie van de woonbehoeftigen en bepaalde huurders kunnen bovendien – in bepaalde gevallen veroorzaakt vanuit de woonbehoeftigheid – tot de categorie van de 'moeilijke' huurders gerekend worden (minder kapitaalkrachtige huurders, huurders met een minder ontwikkelde of afwijkende wooncultuur,…). Deze bijzondere kenmerken zorgen ervoor dat het sociaal huurstelsel voor bepaalde aspecten afwijkt van het gemene woninghuurrecht.

885. Aan sociale huurders worden verplichtingen opgelegd die het specifieke karakter van het sociaal huurstelsel moeten bewaken en die de sociale huurder ondersteunen in de uitoefening van zijn grondrecht op wonen en het recht een menswaardig leven te leiden. In de Belgische context wordt hier naar verwezen onder de terminologie van de overeenkomstige plichten.

886. Volgens bepaalde beleidsmakers en bepaalde literatuur komen leefbaarheidsproblemen vaker voor op de sociale huurmarkt. Dit zou te wijten zijn aan zowel het profiel van sociale huurders (vooral in residuaire sociale huurstelsels) als de fysieke kenmerken van sociale huurwoningen (vaker in appartementen en in een aantal gevallen van mindere kwaliteit). In verschillende sociale huurstelsels worden daarom instrumenten uitgewerkt en toegepast om leefbaarheidsproblemen te voorkomen of te verhelpen. Deze instrumenten spelen enerzijds in op de bewoners, waarbij o.m. gebruik gemaakt wordt van de technieken van de actieve verzorgingsstaat (vooral responsabilisering en sanctionering). Vanuit de zorg voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen is ook voldoende sociale omkadering noodzakelijk, zodat een opzegging of andere sancties ten aanzien van de huurder kunnen worden vermeden en deze huurders toch niet het sociaal huurstelsel in het gedrang brengen of het grondrecht op wonen van hun medehuurders aantasten. Anderzijds wordt ook ingegrepen op de fysieke kenmerken van sociale huurwoningen door de verbetering van de woningkwaliteit en de woonomgeving en door te kiezen voor kleinschalige, gemengde projecten.

887. Ook stond ik stil bij de maatregelen om een sociale mix te creëren. Het sociale mix-beleid leeft sterk in Frankrijk, maar ook in andere landen. Een sociale mix kan bijdragen aan de stabiliteit en vitaliteit van woonwijken, hoewel het wetenschappelijk bewijs daarvoor eerder schaars is. Het nastreven van een sociale mix mag nooit uitsluitend werken. Dit is het geval wanneer in bepaalde woonwijken de instroom van (kans)arme huishoudens wordt beperkt. Een sociale mix moet dus nagestreefd worden via positieve, stimulerende maatregelen, zoals de bouw van gemengde wijken of een versnelde toewijzing van (kans)arme huishoudens in betere wijken.

888. Tot slot werden enkele specifieke aspecten van het sociaal huurstelsel besproken, m.n. het inschrijvingsstelsel, het opleggen van sancties aan sociale huurders en de huurdersparticipatie. Telkens werd vastgesteld dat het grondrecht op wonen bijkomende eisen oplegt bij de uitwerking van deze specifieke aspecten, die terug te brengen zijn tot de bijzondere kenmerken van de doelgroep.

DEEL 4 – HET VLAAMSE SOCIAAL HUURSTELSEL EN HET GRONDRECHT OP WONEN

889. In dit vierde deel wordt ingezoomd op het Vlaamse sociaal huurstelsel. Er zal worden gekeken of dit voldoet aan de vereisten die voortvloeien uit het grondrecht op wonen. Daarbij zal ik gebruik maken van de noodzakelijke voorwaarden voor een sociaal huurstelsel die in deel 3 uit het grondrecht op wonen werden afgeleid. Inzichten uit vooral het Brusselse Gewest, het Waalse Gewest, Nederland, Frankrijk en Duitsland werden daarbij betrokken. Wat opviel is dat geen enkel land het perfecte sociaal huurstelsel heeft. Bovendien staan veel specifieke elementen van een concreet sociaal huurstelsel in verhouding met de concrete plaatselijke situatie. Men moet daarom enigszins terughoudend zijn met al te voortvarend lessen te trekken uit het buitenland. Wel kunnen bepaalde elementen interessante invalshoeken en bruikbare inzichten opleveren en leiden tot bepaalde verbetervoorstellen voor het Vlaamse sociaal huurstelsel.

890. In hoofdstuk 1 wordt het Vlaamse sociaal huurstelsel gesitueerd: er wordt eerst gekeken naar het Belgische en Vlaamse huisvestingsmodel en vervolgens worden de basiskenmerken van het Vlaamse sociaal huurstelsel opgelijst. Hoofdstuk 2 overloopt de belangrijkste aspecten van het sociaal huurstelsel en koppelt deze terug met de bevindingen uit deel 3. Telkens wordt de actuele situatie weergegeven, waarna deze wordt geëvalueerd en waarna er – indien nodig – verbetervoorstellen worden gedaan. In hoofdstuk 3 wordt een globale beoordeling van het Vlaamse sociaal huurstelsel gemaakt op basis van de *European Standards on Housing Rights*.

HOOFDSTUK 1. SITUERING

1. HET BELGISCHE/VLAAMSE HUISVESTINGSMODEL

891. Het (sociale) huisvestings- en woonbeleid kent een lange geschiedenis in België, die sinds de achtereenvolgende staatshervormingen vanaf de jaren ’70 van de 20ste eeuw in toenemende mate wordt voortgezet door de gewesten.

892. De eerste huisvestingsmaatregelen werden in de 19de eeuw genomen vanuit een sociale bekommernis van bepaalde werkgevers en caritatieve instellingen om de huisvestingsomstandigheden van de werkende klasse te verbeteren.

893. De eerste wettelijke tussenkomst op het vlak van de volkshuisvesting dateert van 20 juni 1867. Een wet van die datum[1917] machtigde de regering om de statuten goed te keuren van maatschappijen ter bevordering van de bouw van arbeiderswoningen (*habitations destinées aux classes ouvrières*). Deze vennootschappen kregen daardoor rechtspersoonlijkheid en konden ook genieten van fiscale voordelen. Het wettelijk kader werd nadien uitgebreid door de wet van 9 augustus 1889.[1918] De wet had als doel om de bouw of de aankoop van woningen door arbeiders te bevorderen, via goedkope leningen en fiscale voordelen. Het toepassingsgebied van de wet had nog

[1917] Wet van 20 juni 1867 *qui autorise le gouvernement à conférer tous les caractères de la société anonyme aux sociétés qui ont pour objet la construction, l’achat, la vente ou la location d’habitations destinées aux classes ouvrières*, *BS* 2 juli 1867.

[1918] Wet van 9 augustus 1889 *relative aux habitations ouvrières et à l’institution de comités de patronage*, *BS* 10 augustus 1889.

steeds betrekking op arbeiderswoningen, zijnde woningen die uitsluitend door arbeiders worden betrokken. Als arbeider werd beschouwd eenieder die handenarbeid verricht voor een ander, zonder onderscheid te maken tussen industriële of agrarische arbeid. Elke woning kon bijgevolg een arbeiderswoning worden of het statuut van arbeiderswoning verliezen, afhankelijk van door wie de woning bewoond wordt. De wet van 1889 zette het tot op heden gevolgde beleid van ondersteuning van eigendomsverwerving in. Volgens de heersende Katholieke Partij was de eigen eengezinswoning de hoeksteen van het gezin.[1919]

894. De wet van 9 augustus 1889 werd positief geëvalueerd, maar werd tegelijk te beperkt bevonden.[1920] De woonproblematiek beperkte zich in de eerste plaats niet tot arbeiders. Het toepassingsgebied was dus te nauw. Daarnaast werd door de wet van 1889 het privaat initiatief aangemoedigd, maar dat bleek onvoldoende te zijn. De overheid moest dus meer doen, hetgeen leidde tot de wet van 11 oktober 1919.[1921]

In de eerste plaats werd niet meer gesproken van arbeiderswoningen, maar van goedkope woningen (*habitations à bon marché*). Arbeiders waren nog steeds begrepen onder het begrip, maar het ging ruimer. De regering diende de toepasselijke inkomensgrens vast te leggen. Een goedkope woning was een woning die exclusief bestemd was om aan huishoudens met beperkte inkomsten ter beschikking gesteld te worden (zonder onderscheid tussen stedelijke en landelijke gebieden). In tegenstelling tot de arbeiderswoningen werd niet enkel gekeken naar de aard van de bewoners, maar werden voorwaarden opgelegd aan de woning zelf (de huurprijs of het kadastraal inkomen mocht een door de regering vastgelegd maximum niet overschrijden).

Vervolgens streefde de wet van 11 oktober 1919 ernaar het aantal goedkope woningen zo snel mogelijk en zo veel mogelijk uit te breiden. Daarvoor werd niet meer enkel op privaat initiatief gerekend, maar ook op de overheid. Het was echter niet de Staat zelf die de goedkope woningen zal bouwen. Evenmin werd rechtstreeks via de gemeenten gewerkt. De wetgever gaf de voorkeur aan maatschappijen die als hoofddoelstelling de bouw van goedkope woningen hebben, waarin de gemeenten moesten participeren.[1922]

In de eerste plaats ging het daarbij over de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken, met als aandeelhouder de staat en de provincies. Het ging over een vennootschap, maar ze was grotendeels onderworpen aan het publiek recht, hetgeen haar een *sui generis*-statuut gaf.[1923] Via leningen aan lokale maatschappijen ondersteunde de Nationale Maatschappij deze lokale maatschappijen. De Nationale Maatschappij vervulde de rol van initiator, financierder en ondersteuner, maar had tegelijk ook een controlerol. De Nationale Maatschappij

[1919] S. WINTERS, "Belgian state reform as an opportunity to reorient Flemish housing policy", *International Journal of Housing Policy* 2013, 91.
[1920] X., "Habitations à bon marché", *Revue de l'administration* 1921, 471.
[1921] Wet van 11 oktober 1919 inrichtende ene Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken, *BS* 29 maart 1920.
[1922] X., "Habitations à bon marché", *Revue de l'administration* 1921, 474.
[1923] H. NICAISE, "Habitations à bon marché", *Revue de l'administration* 1967, 103.

trad dus net zoals de staat zelf niet rechtstreeks op bij het bouwen van goedkope woningen, maar vervulde haar opdracht van algemeen belang via de lokale maatschappijen.

Naast de Nationale Maatschappij speelden de lokale maatschappijen dus een belangrijke rol. De aandeelhouders konden zowel publieke instanties als particulieren zijn, maar bleken in de praktijk vooral de gemeenten te zijn. Een gemeente was trouwens verplicht in te schrijven op een deel van de aandelen van een lokale maatschappij wanneer de regering vaststelde dat er in de gemeente een tekort aan goedkope woningen was. De inbreng van de gemeente moest evenwel niet in geld zijn, maar kon ook via de inbreng van grond.

De lokale maatschappijen hadden de vorm van een naamloze of coöperatieve vennootschap zonder hun burgerlijk karakter te verliezen. Sinds de wet van 25 juli 1921 hadden zij echter niet meer de volledige vrijheid om zichzelf vorm te geven. In de raad van bestuur moest een zekere vertegenwoordiging van de overheid gegarandeerd worden. De overheid liet zich dus al van bij aanvang in met de organisatie van de lokale maatschappijen en liet hen sterk afhangen van de Nationale Maatschappij, vanuit de behartiging van het algemeen belang en omwille van de aanzienlijke financiële middelen die de Staat aan de lokale maatschappijen verstrekte.[1924] De reden waarom voor een vennootschapsrechtelijke vorm werd gekozen is precies om bij aanvang voldoende startkapitaal te verzamelen met private en publieke middelen, die vervolgens zouden kunnen aangroeien met als doel na verloop van tijd zelfbedruipend te worden. Hun statuut werd echter in hoodzaak geregeld door de wet van 11 oktober 1919 en slechts in ondergeschikte orde door de vennootschapswetgeving.[1925]

895. Naast de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken werd in 1935 ook een Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom opgericht.[1926] De bedoeling was om de werkzaamheden op het vlak van sociale huisvesting uit te breiden naar de landelijke gebieden, aangezien vastgesteld werd dat de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken zich enkel richtte op de stedelijke en geïndustrialiseerde agglomeraties, waar het woningtekort uiterst groot was.[1927] Ook deze nationale maatschappij werkte met erkende lokale maatschappijen.

896. Vanaf de wet van 9 augustus 1889 sloeg de Belgische overheid het pad van de bevordering van eigendomsverwerving in, enerzijds via de promotie van het bouwen van een eigen woning (fiscale kortingen, sociale leningen,…), anderzijds via de bouw en verkoop van goedkope woningen door de lokale maatschappijen. Hoewel de lokale maatschappijen binnen het wettelijk kader ook

[1924] X., "Habitations à bon marché", *Revue de l'administration* 1921, 477-479. Zie ook het koninklijk besluit van 29 april 1920 houdende vaststelling der voorwaarden van toelating der plaatselijke of gewestelijke maatschappijen, *BS* 10-11 mei 1920.
[1925] H. NICAISE, "Habitations à bon marché", *Revue de l'administration* 1967, 102-103.
[1926] Koninklijk besluit nr. 120 van 27 februari 1935 waarbij een Nationale Maatschappij voor den Kleinen Landeigendom wordt opgericht, *BS* 2 maart 1935.
[1927] B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 994.

sociale huurwoningen konden bouwen, werd daar beperkt gebruik van gemaakt.[1928] De Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom had zelfs geen huursector.[1929]

897. Na de Tweede Wereldoorlog werd het beleid gericht op individuele eigendomsverwerving verder gezet. Het eigenwoningbezit werd verder door de overheid gestimuleerd door premies, belastingsaftrekken en sociale leningen (onder meer de Wet De Taeye van 29 mei 1948 voerde een premie in voor de bouw van een bescheiden woning door private eigenaars). Om voldoende bijkomende woningen te bekomen, werden geen inkomensgrenzen voorzien.[1930] Daarbij werd uitgegaan van de cascade-hypothese: doordat een voldoende groot deel van de huishoudens zelf zijn eigen woning bouwt/laat bouwen, blijft de productie van nieuwe woningen voldoende groot en vermindert de druk op de beperkte private huurmarkt, die bestemd is voor diegenen die ondanks de ondersteuning door de overheid niet in staat zijn een eigen woning te verwerven. Alle beleidsaandacht ging dus naar de verwerving van de eigen woning. De private en sociale huurmarkt werden daarbij stiefmoederlijk behandeld. Het welslagen van dit model was gekoppeld aan economische vooruitgang. De Wet De Taeye steunde op het particulier initiatief van het individuele gezin, hetgeen past binnen een corporatistisch verzorgingsstaatsregime.[1931]

De economische crisis van de jaren '70 van de 20ste eeuw had aanvankelijk weinig invloed op het bouwritme van nieuwe woningen. Veel huishoudens anticipeerden in de eerste jaren van de crisis op de minder goede economische perspectieven door een eigen huis te bouwen als een soort verzekering tegen de toekomst.[1932] Stilaan vertraagde echter de productie van nieuwe woningen. Huishoudens gingen minder snel over tot de bouw van hun eigen woning omwille van de onzekere toekomst. En aangezien ook de overheidsfinanciën onder druk stonden, werden eveneens minder nieuwe publieke woningen gebouwd. Tegelijk waren er demografische verschuivingen: de gezinsverdunning zorgde voor een toename van het aantal huishoudens. Er waren dus meer woningen nodig op een ogenblik waarop er minder woningen bijkwamen.[1933] Dit leidde tot een omkering van de cascade-hypothese: doordat huishoudens aarzelden een nieuwe woning te bouwen, bleven ze langer op de private huurmarkt, waardoor ze in concurrentie kwamen met andere private huurders en de prijzen stegen. Vanuit de huishoudens met hogere inkomens ontstond dus een druk op het hogere segment van de huurmarkt, waardoor de huurders op dat segment verhuisden naar lagere segmenten en daar in concurrentie kwamen met huishoudens met lagere inkomens. Uiteindelijk ontstond concurrentie tussen de laagste inkomens voor woningen in slechte staat, waardoor private verhuurders hoge huurprijzen konden vragen voor kwaliteitsarme woningen.

[1928] P. DE DECKER, "Facets of housing and housing policy in Belgium", *Journal of Housing and the Built Environment* 2008, 159.
[1929] B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 995.
[1930] P. DE DECKER, "Housing and housing policy in Flanders (Belgium); confusion on the eve of a new decade", *The Netherlands journal of housing and environmental research* 1990, 6.
[1931] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.1.
[1932] J. HOEKSTRA en A. REITSMA, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, DUP Science, 2002, 104.
[1933] P. DE DECKER, "On the genesis of social rental agencies in Belgium", *Urban Studies* 2002, 310.

898. Het sociaal huisvestingsbeleid was inmiddels gecodificeerd in de Huisvestingscode van 1970.[1934] Aangezien de codificatie door de Koning gebeurde, kon niets aangepast worden aan de geldende regelgeving en bleef inhoudelijk dus alles hetzelfde.[1935]

Kort na de inwerkingtreding van de federale Huisvestingcode werden in het kader van de achtereenvolgende staatshervormingen regionale (gewestelijke) titels ingevoegd. De wet van 1 augustus 1974 (wet Perin-Vandekerckhove)[1936] had de aangelegenheden aangeduid waarvoor een verschillend gewestelijk beleid geheel of ten dele verantwoord was, waaronder het huisvestingsbeleid.[1937] Daardoor ontstond de mogelijkheid voor elk gewest om een afzonderlijk huisvestingsbeleid uit te bouwen, waarna respectievelijk in 1976 (Waalse Gewest), in 1978 (Vlaamse Gewest) en in 1981 (Brusselse Gewest) regionale accenten werden gelegd in de Huisvestingscode, evenwel nog door middel van federale wetten. Daardoor brokkelde de Huisvestingscode als eenheidscode geleidelijk af.[1938] De effectieve overdracht naar de gewesten van de bevoegdheid inzake huisvesting en de politie van woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en gezondheid werd dan in 1980 gerealiseerd door artikel 6, § 1, IV van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen[1939], in werking getreden op 1 oktober 1980.[1940] Na nog een aantal wijzigingen van de Huisvestingscode opteerden de drie gewesten voor een eigen woon- of huisvestingscode, waardoor de regionalisering van de huisvesting duidelijker zichtbaar werd.[1941]

899. De economische crisis van de jaren '70 leidde in de jaren '80 tot een grote huisvestingscrisis. Deze crisis was vooral een crisis van het aanbod: door de terugval in particuliere nieuwbouwproductie voldeed het aanbod lang niet aan de vraag. Ook het aantal sociale huurwoningen kon deze tekorten niet opvangen: door een besparende overheid en de verkoop van sociale huurwoningen stagneerde het aantal beschikbare sociale huurwoningen op 5,4% van het totaal aantal woningen. De middelen die werden geïnvesteerd in de bouw van sociale huurwoningen, verminderden tussen 1982 en 1989 met 80%.[1942] Voor velen kwam de

[1934] Koninklijk Besluit van 10 december 1970 houdende de Huisvestingscode, *BS* 17 december 1970, bekrachtigd door de wet van 2 juli 1971, *BS* 6 augustus 1971.

[1935] Een voorstel van 'wetboek sociale huisvesting' waarbij wel belangrijke structurele wijzigingen in het geldende stelsel werden aangebracht werd niet aangenomen (*Parl.St.* Kamer, 1960-61, nr. 694/1).

[1936] Wet van 1 augustus 1974 tot oprichting van gewestelijke instellingen, in voorbereiding van de toepassing van artikel 107*quater* van de Grondwet, *BS* 22 augustus 1974, *err.BS* 29 augustus 1974.

[1937] Zie uitgebreider B. HUBEAU, T. VANDROMME en D. VERMEIR, "Het huisvestingsbeleid" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, Die Keure, 2016, p. 87, nr. 99.

[1938] B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 107

[1939] *BS* 15 augustus 1980.

[1940] Artikel 95 bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[1941] Voor het Vlaamse Gewest: de Vlaamse Wooncode. Voor het Waalse Gewest: het decreet van 29 oktober 1998 tot invoering van de Waalse Huisvestingscode, *BS* 4 december 1998. Bij decreet van 9 februari 2012, *BS* 9 maart 2012 werd de code hernoemd naar "*Code Wallon du logement et de l'habitat durable*". Voor het Brusselse Gewest: de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode, *BS* 9 september 2003, volledig vervangen door de ordonnantie van 11 juli 2013, *BS* 18 juli 2013, *err.BS* 26 juli 2013.

[1942] P. DE DECKER, "Housing and housing policy in Flanders (Belgium); confusion on the eve of a new decade", *The Netherlands journal of housing and environmental research* 1990, 8.

toegankelijkheid van diverse delen van de woningmarkt in het gedrang, vooral voor de meest kwetsbare bevolkingsgroepen.[1943] Door de krapte op de markt stegen ook de (huur)prijzen met gevolgen voor de betaalbaarheid. Daarbij waren sociale huurwoningen wel betaalbaar, maar omwille van het ontoereikende aanbod kon slechts een beperkt aantal huishoudens daar van 'genieten'. Bovendien bleken de toewijzingen van sociale huurwoningen niet altijd correct te lopen: vooral gezinnen met middelgrote inkomens konden een sociale huurwoning bemachtigen. Ook de middelen voor de eigendomssector vloeiden voornamelijk naar de middeninkomens. Gezinnen met de laagste inkomens waren daardoor aangewezen op de private huurmarkt met hoge huurprijzen en slechte woningkwaliteit.[1944] DE DECKER beschrijft dit als een woonbeleid gebaseerd op *laissez-fair, laissez-passer* met een blind geloof in de vrije markt.[1945]

900. Als inhaaloperatie voor het geringe aantal sociale woningen dat gebouwd werd in de jaren '80 zette de Vlaamse Regering in 1992 het urgentieplan voor de sociale huisvesting op (Domus Flandria), met als doel de bouw van 10.000 extra sociale woningen. Het programma was een publiek-private samenwerking (PPS) waarbij de bouw van de sociale woningen gecofinancierd werd door voornamelijk financiële partners.[1946] Het vooropgestelde aantal woningen werd gehaald, maar er was veel kritiek op de kwaliteit van de woningen en de kostprijs van de operatie voor de overheid.

901. Na een aantal jaren wijzigen aan de Huisvestingscode werd in de jaren '90 van de 20ste eeuw een nieuwe Wooncode voorbereid door de Vlaamse Wooncode-Commissie.[1947] Er werd bewust geopteerd voor een Wooncode in plaats van een nieuwe Huisvestingscode, aangezien de zorg om behoorlijke woonvoorwaarden volgens de Commissie meer inhoudt dan de bekommernis elk huishouden de beschikking te bieden over een aangepaste woning.[1948] De Vlaamse Wooncode-Commissie vertrok uitdrukkelijk van het grondrecht op wonen, dat werd gezien als een inspanningsverbintenis, een engagement van de Vlaamse overheid zich ten volle in te zetten om het recht op wonen te realiseren.[1949] Dit uitgangspunt werd overgenomen in het ontwerp van

[1943] J. VERSTRAETE en P. DE DECKER, "Sociale innovatie in de woonsector 2.0: een aanzet tot positionering" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 362, nr. 13.

[1944] A. VANHOVE, M. VANDEN EYNDE, L. FRET en M. VANVINCKENROYE, "Woonactivisme, bewonersbelangen en nieuwe wooninitiatieven: een geschiedenis" in P. DE DECKER, B. HUBEAU, I. LOOTS en I. PANNECOUCKE (eds.), *Zo lang de leeuw kan bouwen. Liber amicorum prof.dr. Luc Goossens*, Antwerpen, Garant, 2012, 287-288.

[1945] P. DE DECKER, "Housing and housing policy in Flanders (Belgium); confusion on the eve of a new decade", *The Netherlands journal of housing and environmental research* 1990, 13 en 17.

[1946] Artikel 49 e.v. decreet van 25 juni 1992 houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992, *BS* 11 juli 1992, *err.BS* 5 augustus 1992.

[1947] VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 90p. en VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Naar een eerste Vlaamse Wooncode – Achtergrondnota*, 1994, 142p. Zie ook B. HUBEAU, "Van Commissie Goossens tot Vlaamse Wooncode" in in P. DE DECKER, B. HUBEAU, I. LOOTS en I. PANNECOUCKE (eds.), *Zo lang de leeuw kan bouwen. Liber amicorum prof.dr. Luc Goossens*, Antwerpen, Garant, 2012, 205-229.

[1948] VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, bijlage 1, 1.

[1949] VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 19.

decreet[1950] dat uiteindelijk leidde tot de Vlaamse Wooncode.[1951] Omwille van "*het hardnekkig karakter van de huidige woonproblematiek"* ging de Wooncode-Commissie ervan uit dat een aantal inhoudelijke prioriteiten moesten ingebouwd worden. Er werd geopteerd voor categoriale selectiviteit ten voordele van de kansarme en kwetsbare bewonerscategorieën, voor sectoriële selectiviteit op het vlak van de huursector en van het onderhoud, de aanpassing en de renovatie van het bestaande woningpatrimonium en tot slot voor territoriale selectiviteit, waarbij rekening wordt gehouden met plaatselijk dikwijls erg uitleenlopende woonsituaties.[1952] Ook deze uitgangspunten werden overgenomen in het ontwerp van Vlaamse Wooncode.[1953] Tegelijk pleitte de Wooncode-Commissie ook voor een wetenschappelijk geschraagd woonbeleid[1954], een planmatig woonbeleid[1955] en een democratisch woonbeleid dat o.m. tot uiting kwam in de voorgestelde oprichting van een Vlaamse Woonraad en van gemeentelijke woonraden.[1956]

902. In 2007 ontstond een financiële crisis met een economische crisis tot gevolg. Dit had echter weinig gevolgen voor het Vlaamse woonbeleid. De financiële en economische crisis leidde ertoe dat de overheid financieel tussenkwam in reddingsacties van banken, hetgeen zware gevolgen had voor de federale begroting, maar eerder weinig impact had op de gewestelijke begrotingen. De federale staatsstructuur van België zorgde er dus voor dat de gevolgen van de financiële en economische crisis op het woonbeleid beperkt waren.[1957] In 2009 stemde de Vlaamse decreetgever het Decreet grond- en pandenbeleid hetgeen een massale investering in bijkomende sociale (huur)woningen inhield. Daarmee ging het Vlaamse beleid in tegen het heersende Europese woonbeleid waar ten gevolge van de financiële en economische crisis (verder) bespaard werd.[1958] De toenmalige minister van wonen zag de aanzienlijke investering in sociale woningen ook als een sterke impuls voor de economie. Hoewel aan het tijdspad en het objectief nadien meermaals werd gesleuteld, bleef de basisfilosofie van het Decreet grond- en pandenbeleid (een sterke investering in meer sociale huurwoningen) tot op heden overeind. Tegelijk werd de focus niet enkel op het sociaal huuraanbod gericht, maar eveneens op het bescheiden huuraanbod (hoewel met minder dwingende regels en ook minder succes). Daarmee wou de decreetgever tegemoet komen aan de

[1950] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 3-4.
[1951] Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997. Zie ook T. VANDROMME, "Het recht op wonen: een stand van zaken" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 18-20.
[1952] VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 12 en 24-46.
[1953] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 4-5.
[1954] VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 48-51. Zie ook artikel 24 Vlaamse Wooncode.
[1955] VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 59-62. Dit voorstel werd niet overgenomen in de originele Vlaamse Wooncode. Inmiddels voorziet artikel 4*bis* van de Vlaamse Wooncode een decretale basis voor een woonbeleidsplan (ingevoegd door artikel 8 decreet 14 oktober 2016).
[1956] VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 62-64. Zie ook artikel 21 Vlaamse Wooncode. Gemeentelijke woonraden werden niet voorzien in de Vlaamse Wooncode.
[1957] P. DE DECKER, J. VERSTRAETE en I. PANNECOUCKE, "Crisis? What crisis? Social renting in Flanders (Belgium) beyond the financial crisis", *Critical Housing Analysis* 2017, 45.
[1958] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 2.

bekommernis dat het bouwen of de aankoop van een eigen woning voor heel wat huishoudens moeilijker was geworden (door de stijgende woningprijzen en de strengere eisen bij het verlenen van hypothecair krediet).[1959]

903. Tot slot verwijs ik nog naar de wijzigingen aan artikel 6, § 1, IV van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, aangebracht door de Zesde Staatshervorming[1960], waarmee het uitvaardigen van bijzondere regels met betrekking tot de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan een gewestelijke bevoegdheid werd. Daarmee werd de bestaande gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting aangevuld met regelgevende bevoegdheid op het vlak van het woninghuurrecht. De beëindiging van de versnippering van bevoegdheden op het vlak van wonen moet het mogelijk maken om een coherent woonbeleid te voeren. Deze bevoegdheidsoverdracht heeft belangrijke gevolgen voor het sociaal huurstelsel: door de suppletieve werking van het woninghuurrecht ten aanzien van het sociaal huurrecht zal het woninghuurrecht beter afgestemd kunnen worden op het sociaal huurrecht.

2. Het Vlaamse sociaal huurstelsel

2.1. Het regelgevend kader

904. Binnen het Vlaamse Gewest legt titel VII van de Vlaamse Wooncode het basiskader voor het sociaal huurstelsel vast (art. 91 tot en met 102*bis*). De decretale bepalingen inzake sociale huur worden uitgevoerd door het Kaderbesluit Sociale Huur[1961] (meermaals gewijzigd) en drie ministeriële besluiten: een algemeen besluit van 21 december 2007[1962] en twee specifiek besluiten van 30 juli 2008 en 10 september 2009[1963].

[1959] P. DE DECKER, J. VERSTRAETE en I. PANNECOUCKE, "Crisis? What crisis? Social renting in Flanders (Belgium) beyond the financial crisis", *Critical Housing Analysis* 2017, 47.

[1960] Bijzondere wet van 6 januari 2014 met betrekking tot de Zesde Staatshervorming, *BS* 31 januari 2014, met ingang van 1 juli 2014. Zie ook B. HUBEAU en D. VERMEIR, "De regionalisering van de huurwetgeving in de zesde staatshervorming", *Huur* 2014, 3-6; B. HUBEAU en D. VERMEIR, "De regionalisering van de federale huurwetgeving in de zesde staatshervorming: een stand van zaken", *TBP*, 2013, 584-597; D. VERMEIR en B. HUBEAU, "De regionalisering van de woninghuur: naar een Vlaams huurrecht?", in J. VELAERS, J. VANPRAET, Y. PEETERS en W. VANDENBRUWAENE (eds.), *De zesde staatshervorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Antwerpen/Cambridge, Intersentia, 2014, 471-493; B. LOUVEAUX, "Opportunités et dangers éventuels de la régionalisation du bail" in N. BERNARD (ed.), *La défédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions*, Brussel, Larcier, 2014, 7-22.

[1961] Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 7 december 2007.

[1962] Ministerieel besluit van 21 december 2007 houdende uitvoering van een aantal bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 18 januari 2008.

[1963] Ministerieel besluit van 30 juli 2008 tot bepaling van nadere regels voor het vaststellen, de wijze van bijhouden, de inhoud en het actualiseren van het inschrijvingsregister voor kandidaat-huurders, *BS* 10 september 2008 en ministerieel besluit van 10 september 2009 houdende vaststelling van het modelformulier voor de verklaring, vermeld in artikel 27, vierde lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 24 september 2009.

Tegelijk zullen ook het gemene huurrecht en de Woninghuurwet (in de toekomst: het Vlaams Woninghuurdecreet) van toepassing zijn voor die bepalingen waarvoor het sociaal huurstelsel geen eigen regeling heeft uitgewerkt en voor zover die niet in strijd zijn met de geest ervan.[1964]

905. De originele bepalingen inzake sociale woninghuur waren terug te vinden in de reeds vernoemde wet van 11 oktober 1919. Artikel 15 gaf aan de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken de opdracht om via een reglement, dat bekrachtigd moest worden bij koninklijk besluit, het sociaal huurstelsel verder uit te werken. De wet van 7 december 1953 heeft deze regelgevende bevoegdheid van de Nationale Maatschappij ontnomen en rechtstreeks bij de Koning gelegd.[1965] Door de wet van 27 juni 1956 werd vervolgens de terminologie aangepast: er werd niet langer gesproken over 'goedkope woningen', maar over 'sociale woningen'.[1966] Het concrete sociaal huurstelsel kreeg vorm via koninklijke besluiten.[1967] Deze bepalingen werden nadien overgenomen in de Huisvestingscode (artikel 31), die vanaf dan de wettelijke basis bood om een sociaal huurstelsel uit te werken. Op deze basis werden verschillende uitvoeringsbesluiten uitgevaardigd.[1968]

906. Na de regionalisering van de bevoegdheid inzake huisvesting werd met artikel 2 van het decreet van 30 oktober 1984 houdende wijziging en aanvulling van de Huisvestingscode[1969] in de Huisvestingscode een artikel 80*ter* ingevoegd, dat de machtiging aan de uitvoerende macht om een sociaal huurstelsel uit te werken wijzigde. Op deze basis werden drie sociale huurbesluiten

[1964] Artikel 91, § 3 Vlaamse Wooncode.

[1965] Wet van 7 december 1953 houdende een nieuwe regeling in zake krotopruiming en waarbij de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken en de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom er toe gemachtigd worden het voorwerp hunner bedrijvigheid uit te breiden, *BS* 30 december 1953.

[1966] Wet van 27 juni 1956 tot wijziging en aanvulling van de wetgeving betreffende de huisvesting, *BS* 1 juli 1956.

[1967] Zie o.m. het koninklijk besluit van 20 december 1954 tot vaststelling van de huurprijzen der woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor Goekope Woningen en Woonvertrekken erkende bouwverenigingen of aan de Nationale Maatschappij zelf toebehoren, *BS* 22 december 1954, *err.BS* 22 januari 1955 en het koninklijk besluit van 14 december 1960 houdende vaststelling: a) van de voorwaarden inzake inkomen, voor het in huur nemen van vrijstaande woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor de huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maatschappij zelf toebehoren; b) van de huurprijzen van de woningen die aan voormelde vennootschappen toebehoren, *BS* 26 december 1960.

[1968] Zie o.m. het koninklijk besluit van 2 juli 1973 tot reglementering van het huurstelsel betreffende de woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maattschappij zelf toebehoren, *BS* 13 juli 1973, *err.BS* 25 augustus 1973 en het koninklijk besluit van 18 december 1979 houdende reglementering voor het Vlaamse Gewest, van het huurstelsel betreffende de woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maatschappij zelf toebehoren, *BS* 22 december 1979, *err.BS* 12 januari 1980.

[1969] *BS* 21 december 1984.

uitgevaardigd, nl. de besluiten van 7 november 1984[1970], 28 november 1990[1971] en 29 september 1994[1972].

907. Na de uitvaardiging van de Vlaamse Wooncode werd de wettelijke/decretale basis van het sociaal huurstelsel sterk uitgebreid. In de plaats van een algemene delegatiebepaling aan de regering bevatte de Vlaamse Wooncode een volledige titel met daarin de basisbepalingen met betrekking tot het sociaal huurstelsel. Hiermee werd tegemoet gekomen aan het legaliteitsbeginsel uit artikel 23 Gw.

Tegelijk werd getracht een zo uniform mogelijk stelsel uit te werken voor alle verhuringen in de sociale sector, dat niet beperkt is tot de woningen van de toenmalige Vlaams Huisvestingsmaatschappij en de lokale sociale huisvestingsmaatschappijen. Met een dergelijke regeling wilde de decreetgever een grotere zekerheid bekomen voor de huurder en voorkomen dat dezelfde initiatiefnemers al naargelang het subsidiekanaal rekening moeten houden met verschillende huurstelsels, zoals daarvoor het geval was.[1973] Het sociaal huurstelsel zou nog verder geuniformiseerd worden door het decreet van 15 december 2006. Deze principes kregen vorm in het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000.[1974]

908. Met de wijzigingen aan het sociaal huurstelsel in 2004 ten gevolge van Beter Bestuurlijk Beleid[1975] en de wijzigingen door het decreet van 15 december 2006 streefde men op institutioneel vlak o.m. volgende doelstellingen na:

- De eerste doelstelling was een grotere uniformiteit. Alle sociale verhuringen moesten onder het sociaal huurstelsel gebracht worden, ook die van sociale verhuurkantoren (los van de vraag of daarvoor subsidie werd verkregen op basis van de gewestelijke projectsubsidies), van woningen die gesubsidieerd werden op basis van de Huisvestingscode en van Domus-Flandria-woningen.[1976]
- Daarnaast wou men een kader uitwerken waarbinnen ruimte was voor de verschillende sociale verhuurders. In het uniforme sociaal huurstelsel moest voldoende ruimte zijn om het stelsel te

[1970] Besluit van de Vlaamse Executieve van 7 november 1984 tot reglementering van het huurstelsel betreffende de woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maatschappij zelf toebehoren, *BS* 20 december 1984.

[1971] Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 1990 tot reglementering van het sociale huurstelsel in toepassing van artikel 80ter van de Huisvestingscode, *BS* 22 februari 1991, *err.BS* 23 maart 1991.

[1972] Besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 1994 tot reglementering van het sociale huurstelsel voor woningen die door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij of door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij erkende lokale sociale huisvestingsmaatschappijen worden verhuurd met toepassing van art. 80*ter* van de Huisvestingscode, *BS* 3 december 1994.

[1973] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 39.

[1974] Besluit van de Vlaamse Regering van 20 oktober 2000 tot reglementering van het sociale huurstelsel voor sociale huurwoningen die worden verhuurd of onderverhuurd door de VHM of een sociale huisvestingsmaatschappij met toepassing van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 13 december 2000.

[1975] Decreet van 19 maart 2004 tot wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en van het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers, *BS* 13 juli 2004.

[1976] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 7.

kunnen afstemmen op de verschillende sociale verhuurders. Dit principe werd decretaal verankerd in artikel 91, § 2 van de Vlaamse Wooncode, waarin wordt gesteld dat de Vlaamse Regering specifieke voorwaarden kan vaststellen voor woningen van verschillende sociale verhuurders. De memorie van toelichting bij het wijzigingsdecreet van 15 december 2006 motiveert dit als volgt: *"Deze aanpassing benadrukt de specificiteit van elke verhurende instantie. Deze specificiteit doet geen afbreuk aan de wens om tot een kaderbesluit voor sociale huur voor alle sociale verhuurders te komen".*[1977] Ook bepaalt de nota aan de Vlaamse Regering bij het Kaderbesluit Sociale huur: "*Het is niet de bedoeling om een uniform huurstelsel op te stellen dat identiek is voor alle sociale verhuurders (sociale huisvestingsmaatschappijen, sociale verhuurkantoren, gemeenten, OCMW's, Vlaams Woningfonds)*." [1978]

- Tot slot wou men door het afschaffen van machtiging en voorafgaande goedkeuring de sociale verhuurders meer autonomie geven en responsabiliseren.[1979] Een vernieuwd toezicht (overgang van VHM-commissarissen naar toezichthouders) moest hier toe bijdragen.

Deze drie doelstellingen komen echter minder tot uiting bij de concrete uitwerking van het Kaderbesluit Sociale Huur (en de latere wijzingen).

909. Daarnaast wou de decreetgever met het decreet van 15 december 2006[1980] titel VII van de Vlaamse Wooncode ook inhoudelijk op verschillende punten bijsturen, met o.m. maatregelen om meer betrokkenheid van de gemeente bij het toewijzingsbeleid te krijgen en een explicitering van de verplichtingen van de verhuurder en de huurder met daarbij de nieuwe verplichting van de huurder de bereidheid te tonen om het Nederlands aan te leren en de invoering van een proefperiode en uitdrukkelijk ontbindende bedingen.

Het decreet van 15 december 2006 werd aangevochten voor het Grondwettelijk Hof. Bij arrest van 10 juli 2008 (nr. 101/2008) werd het verzoek tot vernietiging gedeeltelijk ingewilligd.[1981] Het Hof vernietigde de bepalingen inzake het uitdrukkelijk ontbindend beding en legde de verplichte interpretatie op dat de taalbereidheidsvoorwaarde in die zin moet worden geïnterpreteerd dat zij niet van toepassing is op kandidaat-huurders of huurders van sociale woningen die zijn gelegen in de rand- en taalgrensgemeenten, en die de taalfaciliteiten wensen te genieten. Het Hof verwierp de stelling dat het Vlaamse Gewest zijn bevoegdheid had overschreden door aan de toegang tot de

[1977] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 12.

[1978] A. HANSELAER, "De verhuring van woningen in de sociale sector – titel VII van de Vlaamse Wooncode" in P. DE SMEDT, B. HUBEAU en E. JANSSENS (eds.), *Omzien in verwondering. Terugblik op tien jaar Vlaamse Wooncode*, Brugge, Die Keure, 2007, 137 e.v.

[1979] *Parl.St.* Vl.Parl., 2003-04, nr. 2050/1, 4: "*Daarnaast wordt een decretaal kader gecreëerd voor het begrip verantwoordelijke autonomie voor de sociale huisvestingsmaatschappijen (shm's). De shm's zijn zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor een behoorlijke werking en kunnen daarop worden aangesproken. Beide elementen, verantwoordelijkheid en autonomie, zijn nu reeds terug te vinden in de Vlaamse Wooncode, maar komen nu sterker uit de verf."*

[1980] Decreet van 15 december 2006 houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 februari 2007.

[1981] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.

sociale huur voorwaarden te koppelen die betrekking hebben op de bereidheid om Nederlands te leren en aan inburgering te doen.

910. Nadien volgden nog een aantal inhoudelijke wijzigingen. Het decreet van 29 april 2011 bracht vooral wijzigingen aan op het vlak van het toezicht op de sociale woonactoren.[1982] Het decreet van 31 mei 2013 vereenvoudigde de indeling van sociale huurders in drie categorieën, voegde een aantal huurdersverplichtingen toe (o.m. instemmen met verhuis bij renovatiewerkzaamheden, een eventuele begeleidingsovereenkomst naleven), verduidelijkte de regeling ingeval van toetreding tot een lopende sociale huurovereenkomst, wijzigde de opzeggingstermijn voor een huurder zonder eigen woonrecht bij overlijden van de laatste huurder met eigen woonrecht en voerde een bepaling over de plaatsbeschrijving in.[1983] Voor wat betreft het feit dat door dit wijzigingsdecreet personen die tijdens de sociale huurovereenkomst met de sociale huurder trouwen of wettelijk gaan samenwonen eveneens aan de toelatingsvoorwaarden moeten voldoen, inkomensvoorwaarde uitgezonderd, werd een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Bij arrest nr. 24/2015 van 5 maart 2015 werd het beroep afgewezen.[1984] Het decreet van 14 oktober 2016 had betrekking op de bestrijding van domiciliefraude in de sociale huur, de invoering van tijdelijke huurcontracten en de aanpak van woonoverlast en bevatte een aantal technische wijzigingen.[1985] Tegen dit decreet is momenteel een beroep tot vernietiging hangende.[1986] Het decreet van 10 maart 2017 zette de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden inzake taalberheidheid om in een taalkennisvereiste als huurdersverplichting.[1987] Ook tegen dit decreet is een beroep tot vernietiging hangende.[1988]

911. Tot slot moet verwezen worden naar de decretale maatregelen om het sociaal huuraanbod te verhogen.[1989] Vanuit de vaststelling dat het aantal sociale huurwoningen in Vlaanderen erg laag lag in vergelijking met de buurlanden, wou de decreetgever een sterke stimulans geven aan de verwezenlijking van bijkomend sociaal woonaanbod. Het Decreet grond- en pandenbeleid schreef daarom in artikel 22*bis* van de Vlaamse Wooncode kwantitatieve doelstellingen in: voor de periode 2009-2020 werd het bindend getal van 65.000 nieuwe sociale wooneenheden opgelegd, zijnde 43.000 sociale huurwoningen, 21.000 sociale koopwoningen en 1.000 sociale kavels. Dit is een aanzienlijke vermeerdering van de bestaande aantallen inzake bijkomende sociale huurwoningen

[1982] Decreet van 29 april 2011 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 4 mei 2011.
[1983] Decreet van 31 mei 2013 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 11 juli 2013, *err.BS* 22 augustus 2013.
[1984] GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015. Zie ook T. VANDROMME, "Ook partner van sociale huurder moet aan voorwaarden sociale huur voldoen", *Juristenkrant* 2015, afl. 307, 4.
[1985] Decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 13 december 2016. Zie ook B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Na twintig jaar is de Vlaamse Wooncode nog steeds in aanbouw: een overzicht van de recente wijzigingen inzake sociale huisvesting", *RW* 2016-17, 1603-1612.
[1986] Rolnummer 6676.
[1987] Decreet van 10 maart 2017 tot wijziging van artikel 92, 93, 95, 98 en 102*bis* van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 11 april 2017.
[1988] Rolnummer 6742.
[1989] Zie T. VANDROMME, "Meer woningen in Vlaanderen dankzij het grond- en pandendecreet?", *Jurim Pratique* 2015, 51-76 en T. NULENS, "Streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen?" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 257-290.

en koopwoningen: bij ongewijzigd beleid zou de toename over dezelfde periode slechts ongeveer 27.000 sociale woningen bedragen (20.000 sociale huurwoningen en 7.000 sociale koopwoningen).[1990]

Zowel aan het aantal te verwezenlijken woningen als aan het tijdspad werd nadien gesleuteld. De kwantitatieve doelstelling werd in 2011 licht verhoogd naar 65.610 eenheden sociaal woonaanbod (43.440 sociale huurwoningen, 21.170 sociale koopwoningen en 1.000 sociale kavels). Het ging daarbij om een ruimere invulling van het begrip sociaal woonaanbod (woningen van Vlabinvest werden mee onder het sociaal woonaanbod gebracht) waardoor ook de doelstellingen werden verhoogd.[1991] De tijdspanne waarbinnen het bijkomend sociaal huuraanbod verwezenlijkt moest worden, werd in 2013 verlengd, nl. in de periode 2009-2023 (voor de verwezenlijking van de bijkomende sociale koopwoningen en kavels bleef de periode 2009-2020 van kracht).[1992]

Het decreet van 14 oktober 2016 past de kwantitatieve doelstelling en het tijdspad opnieuw aan: in de periode van 1 september 2009 tot en met 31 december 2025 moet de Vlaamse overheid het bestaande sociaal woonaanbod uitbreiden met 50.000 sociale huurwoningen. De doelstellingen met betrekking tot de uitbreiding van het aantal sociale koopwoningen en sociale kavels worden geschrapt en vervangen door een objectief inzake sociale eigendomsverwerving: artikel 22*ter* van de Vlaamse Wooncode bepaalt sinds het genoemde decreet dat de Vlaamse overheid in de periode van 2015 tot 2020 ten minste 17.000 bijzondere sociale leningen voor de aankoop van een in het Vlaamse Gewest gelegen woning zal toestaan aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden.[1993]

2.2. De sociale woninghuur in de praktijk

912. Vooraleer de evaluatie van het Vlaamse sociaal huurstelsel aan te vatten, lijkt het mij aangewezen om kort een blik te werpen op de maatschappelijke realiteit.

913. In de eerste plaats kijk ik naar het cijfermateriaal van de VMSW.[1994]

Eind 2016 waren er 100 erkende sociale huisvestingsmaatschappijen, waarvan er 90 sociale huurwoningen verhuren.

[1990] *Parl.St.* Vl.Parl., 2008-09, nr. 2012/1, 46.

[1991] Decreet van 23 december 2011 houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid en van diverse bepalingen van andere decreten die betrekking hebben op het grond- en pandenbeleid, *BS* 27 januari 2012. Zie ook T. VANDROMME, "Reparaties aan het grond- en pandenbeleid: het wijzigingsdecreet van 23 december 2011", *RW* 2012-13, 842.

[1992] Artikel 57 van het decreet van 31 mei 2013 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 11 juli 2013, *err.BS* 22 augustus 2013. De memorie van toelichting motiveert dit als volgt: "*Op het niveau van de Vlaamse Regering is er een bijsturing van het financieringssysteem voor de realisatie van sociale huurwoningen uitgewerkt. Deze kent een hogere subsidiegraad dan voorheen op het investeringsvolume. Ter compensatie van de meerkost daarvan, is overeengekomen om de bijzondere inhaalbeweging te verlengen tot eind 2023. Door de periode te verlengen waarin de bijkomende eenheden gerealiseerd moeten worden, kan deze operatie budgetneutraal worden gehouden*." (*Parl.St.* Vl.Parl., 2012-13, nr. 1848/1, 11).

[1993] Artikel 19 tot 21 van het decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 13 december 2016. Zie ook B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Na twintig jaar is de Vlaamse Wooncode nog steeds in aanbouw: een overzicht van de recente wijzigingen inzake sociale huisvesting", *RW* 2016-17, p. 1603, nr. 9 en p. 1614, nr. 40.

[1994] www.vmsw.be/Home/Footer/Over-sociale-huisvesting/Statistieken.

Een rapport van juni 1980 vermeldt voor het Vlaamse Gewest op 31 december 1978 86.032 sociale huurwoningen, waarvan 54,91% eengezinswoningen.[1995] In het begin van de jaren '80 van de vorige eeuw zou het Vlaamse Gewest ongeveer 100.000 sociale huurwoningen gehad hebben.[1996] Dat aantal sociale huurwoningen van sociale huisvestingsmaatschappijen is in de loop der jaren gestegen naar 153.312 eind 2016.

Aantal sociale huurwoningen – SHM's	
Eind 2012	146.882
Eind 2013	147.549
Eind 2014	148.704
Eind 2015	150.470
Eind 2016	153.312

Het gebrek aan voldoende sociale woongelegenheden zorgt voor wachtlijsten bij de aanvraag van een sociale woning. Niet iedereen die voldoet aan de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden, en dus recht heeft op een sociale huurwoning, kan daar onmiddellijk over beschikken. Eind 2016 waren er 137.177 unieke kandidaat-huurders ingeschreven op de wachtlijsten van de sociale huisvestingsmaatschappijen in Vlaanderen. Een aantal van deze personen beschikt reeds over een sociale huurwoning en deed een aanvraag voor een andere sociale woning, waardoor zij opnieuw op een wachtlijst komen te staan (vraag voor een interne mutatie). Het aantal unieke kandidaat-huurders dat nog geen sociale huurder is, bedroeg eind 2016 124.653.

Aantal huurders op een wachtlijst – SHM's		
	Unieke kandidaat-huurders	Unieke kandidaat-huurders zonder sociale huurwoning
Eind 2012	107.090	95.862
Eind 2013	104.976	92.988
Eind 2014	120.504	108.134
Eind 2015	117.681	105.370
Eind 2016	137.177	124.653

Elke twee jaar wordt een controle op de wachtlijsten doorgevoerd zodat mensen die niet meer aan de voorwaarden voldoen of die geen interesse meer hebben, geschrapt kunnen worden.[1997] Om het aantal kandidaat-huurders op de wachtlijst correct te vergelijken, moet daarom hun aantal voor een bepaald jaar vergeleken worden met het aantal van twee jaar eerder.

Het aantal toewijzingen gaat jaarlijks in stijgende lijn. In 2016 kreeg ongeveer 6% van de SHM-woningen een nieuwe huurder van buiten het sociaal huurstelsel.

Aantal toewijzingen – SHM's

[1995] MINISTERIE VAN OPENBARE WERKEN – BESTUUR VOOR DE HUISVESTING, *De sociale huisvestingspolitiek in het Vlaamse Gewest*, Brussel, 1980, 136.
[1996] B. HUBEAU, "Wijzigingen en aanvullingen betreffende het sociaal huurstelsel in het Vlaamse Gewest", *RW* 1985-86, 2391.
[1997] Artikel 8 Kaderbesluit Sociale Huur.

	Toewijzing aan nieuwe huurders	Mutaties
2012	7.818	2.120
2013	7.927	1.983
2014	8.482	2.183
2015	8.894	2.405
2016	9.047	2.296

Ook de sociale verhuurkantoren verhuren sociale woningen. Zij huren deze zelf in bij private eigenaars en onderverhuren deze aan woonbehoeftigen. De erkende sociale verhuurkantoren beheerden eind 2016 samen 9.143 woningen.

Aantal sociale huurwoningen – SVK's	
Eind 2012	6.401
Eind 2013	7.025
Eind 2014	7.792
Eind 2015	8.350
Eind 2016	9.143

Bij de sociale verhuurkantoren zijn er eveneens wachtlijsten. In totaal staan er eind 2016 bij de erkende SVK's 45.060 kandidaat-huurders op de wachtlijsten.[1998]

Aantal huurders op een wachtlijst – SVK's	
	Unieke kandidaat-huurders
Eind 2012	26.552
Eind 2013	25.310
Eind 2014	34.684
Eind 2015	32.813
Eind 2016	45.060

Het aantal toewijzingen bij SVK's ligt lager dan bij SHM's (ongeveer 1.600 nieuwe huurders), maar gelet op het kleinere patrimonium krijgt een groter aandeel SVK-woningen jaarlijks een nieuwe huurder (24%).[1999] De rotatie van huurders bij SVK's ligt dus duidelijk heel wat hoger dan bij SHM's.

Eind 2016 zijn er 48 erkende SVK's actief in 288 gemeenten, wat staat voor een gebiedsdekking van 94% van de gemeenten in Vlaanderen.[2000]

Bij de interpretatie van de personen op de wachtlijst moet rekening gehouden worden met het feit dat kandidaat-huurders zowel op een wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij als van een sociaal verhuurkantoor kunnen staan. Deze twee wachtlijsten mogen dus niet zomaar opgeteld worden om zo het totaal aantal kandidaat-huurders op een wachtlijst te kennen.

[1998] De cijfers vanaf 2014 zijn gebaseerd op de SVK-jaarverslagen van de VMSW.
[1999] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 26.
[2000] VLAAMSE OVERHEID, *Vlaamse Regionale Indicatoren 2016,* Brussel, 2017, 388.

914. Daarnaast leveren de voortgangstoetsen, uitgevoerd in uitvoering van het Decreet grond- en pandenbeleid, informatie op over het totaal sociaal huuraanbod.[2001] De Vlaamse overheid voert tweejaarlijks een voortgangstoets uit om de aangroei van het sociaal woonaanbod op te volgen.[2002] Het gaat telkens over alle sociale huurwoningen, dus naast die van de SHM's en SVK's ook de sociale huurwoningen van het Vlaams Woningfonds, de gemeenten en de OCMW's.

Voortgangstoets	Datum meting	Aantal sociale huurwoningen
2012	31 december 2011	153.395
2014	31 december 2013	155.997
2016	31 december 2015	160.420

915. Het gemiddeld aandeel sociale huurwoningen in Vlaanderen bedraagt 5,8%. De geografische spreiding is heel ongelijk: er zijn vooral sociale huurwoningen in de centrumsteden, waar het aandeel boven de 9% bedraagt en in iets mindere mate in de kleinere steden, met een aandeel dat boven de 6% ligt. In de stedelijke rand, overgangsgebied en platteland schommelt het aandeel rond de 4%.[2003] Op basis van het Grote Woononderzoek 2013 komt men tot een aandeel van 6,7% sociale huurwoningen.[2004]

916. Niet alleen is de geografische spreiding van de sociale huurwoningen in Vlaanderen ongelijk, ook de samenstelling van de sociale woningvoorraad is divers en verschilt van gemiddelde samenstelling van de totale woningvoorraad in Vlaanderen. 53% van de sociale huurwoningen zijn meergezinswoningen (appartement, studio of duplex), terwijl 47% eengezinswoningen zijn (tegenover 70% eengezinswoningen in de totale woningvoorraad in Vlaanderen). Wel is het aandeel meergezinswoningen lager in de sociale huursector dan in de private huursector (53% tegenover 74%).[2005]

2.3. Algemene kenmerken van het Vlaamse sociaal huurstelsel

917. Zoals bleek uit de vorige titel is de sociale huurmarkt in Vlaanderen relatief klein. Er wordt daarom doorgaans aangenomen dat het Vlaamse sociaal huurstelsel het dichtste aansluit bij het model van sociaal vangnet.[2006, 2007] Kenmerkend voor het Vlaamse Gewest is dat het sociaal

[2001] Zie hoofdstuk 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 tot bepaling van de nadere regelen voor de monitoring van het sociaal woonaanbod, de sociale eigendomsverwerving en het aanbod van standplaatsen voor woonwagens, en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets, *BS* 28 november 2011. Zie ook T. NULENS, "Streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen?" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 262-266.

[2002] Zie www.wonenvlaanderen.be/grond-en-pandenbeleid/voortgang-hoe-vordert-uw-gemeente-met-de-realisatie-van-haar-bindend-sociaal.

[2003] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 3.

[2004] S. WINTERS, W. CEULEMANS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE, L. VANDERSTRAETEN, K. VAN DEN BROECK, P. DE DECKER, M. RYCKEWAERT en G. VERBEECK, *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 15.

[2005] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 5.

[2006] Advies Vlaamse Woonraad van 19 november 2009, nr. 2009/04 – Het sociale huurbeleid in Vlaanderen, een evaluatie, www.vlaamsewoonraad.be, 5.

huurstelsel wordt ingebed in het selectief woonbeleid, namelijk de categorale selectiviteit die erop gericht is bij voorrang aandacht te besteden aan diegenen die het op de woningmarkt moeilijk hebben, in het bijzonder de meest behoeftigen, kwestbaren en kansarmen.[2008]

Uit dat maatschappelijk model vloeit op juridisch vlak een centraal gedirigeerd systeem met sterke sturing voort, waarbij de eindverantwoordelijkheid (zowel regelgevend als financieel) ligt bij de centrale overheid, m.n. het Vlaamse Gewest. In een scenario van sociaal vangnet zal het juridisch kader immers moeten verzekeren dat de toegang wordt voorbehouden tot de meest woonbehoeftigen, terwijl in ruime stelsels het juridisch kader voldoende uniform moet zijn om een kader te scheppen over de grenzen van de private en sociale huurmarkt heen.

Sociaal vangnet: het Vlaamse sociaal huurstelsel is voornamelijk gericht op het huisvesten van de meest woonbehoeftigen, die op eigen kracht niet in hun huisvesting kunnen voorzien. De woonbehoeftigheid wordt afgebakend op basis van inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden op vlak van inkomen en onroerend bezit en dit moet bewaken dat de instroom in de sociale huur beperkt is tot diegenen die bij de realisatie van hun grondrecht op wonen door de overheid ondersteund moeten worden. Binnen deze algemene doelgroep werden in de loop der tijd specifieke doelgroepen afgebakend (bv. zorgbehoevenden, minderjarigen, daklozen, senioren,…), maar steeds gaat het over doelgroepen binnen de algemene doelgroep. Ook werd voor bepaalde mensen die voldoen aan de algemene inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden voorrang toegekend omwille van een grotere woonbehoefte (bv. voor wie in een onbewoonbaar verklaarde woning woont). De huurprijs wordt hoofdzakelijk bepaald op basis van het inkomen van de huurder, althans bij sociale huisvestingsmaatschappijen, zodat deze ook voor de meest woonbehoeftigen betaalbaar blijft.

Centraal gedirigeerd systeem: het Vlaamse sociaal huurstelsel wordt van bovenaf door de Vlaamse decreetgever en de Vlaamse Regering opgelegd. Toezichthouders bewaken de toepassing van het Vlaams reglementair kader. Hiermee wil de centrale overheid verzekeren dat de rol van sociaal vangnet effectief wordt vervuld en dat het beperkt aantal sociale huurwoningen effectief wordt ingezet voor de huisvesting van de meest woonbehoeftigen. Hieraan werd ook de financiële verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid gekoppeld: de verhuurders hebben geen enkele beleidsvrijheid meer bij het bepalen van de huurprijzen (hun inkomsten), waardoor ze geen financieel beleid meer kunnen voeren. De Vlaamse overheid nam met het vastleggen van de huurprijzen in het Kadebesluit Sociale Huur de financiële verantwoordelijkheid over.[2009]

918. Het Vlaamse sociaal huurstelsel is evenwel zeker geen zuiver model van sociaal vangnet. Bepaalde aspecten wijken immers af.

[2007] Voor de modellen van sociale huur, zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 5.

[2008] T. VANDROMME, "Het recht op wonen: een stand van zaken" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 19, nr. 6.

[2009] Zie ook het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten, *BS* 15 januari 2013 (Financieringsbesluit).

- In oktober 2013 werden de inkomensgrenzen verhoogd[2010], waardoor ook huishoudens met 'hogere' inkomens kunnen instromen in de sociale huur. De oude inkomensgrenzen zorgden er voor dat werkenden nauwelijks nog in de sociale huur terecht konden en de instromende sociale huurders voornamelijk mensen met een vervangingsinkomen waren. Het beleid oordeelde dat ook personen die behoren tot het eerste deciel van inkomen uit arbeid in de sociale huur terecht moeten kunnen, zodat ook mensen met inkomen uit arbeid (terug) aan de toelatingsvoorwaarden kunnen voldoen. In het Kaderbesluit Sociale Huur werd bovendien ingeschreven dat minstens vierjaarlijks zal nagegaan worden of de inkomensgrenzen nog aan die doelstelling beantwoorden, waarna – indien nodig – de inkomensgrenzen aangepast worden. Doelstelling is dat een bereik van minstens 10% van de werkenden wordt gehaald. Ruime(re) inkomensgrenzen passen niet in een model van sociaal vangnet.
- Ook kunnen een aantal sociale huurwoningen worden verhuurd buiten het sociaal huurstelsel.[2011] Het gaat daarbij onder meer over huisvesting van bijzondere doelgroepen en de tijdelijke opvang van personen die in een noodsituatie verkeren. Maximaal 1 % van het patrimonium mag hiervoor ingezet worden. De begunstigden van deze verhuringen zijn personen die volgens het Kaderbesluit Sociale Huur niet voldoen aan de woonbehoeftigheidsvereisten, aangezien zij anders via de gewone instroom aan bod kunnen komen. Hiermee wordt dus ook het model van sociaal vangnet verbreed.
- Tot voor de invoering van de tijdelijke huurovereenkomsten golden tijdens de uitvoering van de sociale huurovereenkomsten geen inkomensbeperkingen meer[2012] en konden niet-rationeel bezette sociale huurwoningen toch onderbezet blijven (bv. bij vertrek van de kinderen). Hierdoor konden ook minder woonbehoeftigen in de sociale huur blijven en werden de sociale huurwoningen niet altijd optimaal ingezet voor de opvang van de meest woonbehoeftigen. Via de invoering van de tijdelijke huurovereenkomsten vanaf 1 maart 2017 zal na afloop van de eerste negen jaar en vervolgens om de drie jaar zowel het inkomen als de bezetting van de sociale huurwoning worden geëvalueerd en kan de sociale huurovereenkomst beëindigd worden wanneer het inkomen van de huurder(s) te hoog is of wanneer de woning onderbezet is en de huurder minstens twee maal heeft geweigerd te verhuizen naar een passende woning.

Het Vlaams sociaal huurstelsel gaat dus ruimer dan men met een model van sociaal vangnet zou nastreven. De vraag is of dit kader in overeenstemming is met de maatschappelijke realiteit van het beperkte woningaanbod. Via de tijdelijke huurovereenkomsten wordt wel opnieuw meer aangesloten bij het model van sociaal vangnet.

919. Ook op het centraal gedirigeerd systeem bestaan uitzonderingen. In het sociaal huurstelsel zitten een aantal aspecten van vrijheid op basis waarvan kan afgeweken worden van het door de Vlaamse overheid bepaalde kader.

[2010] Besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid, *BS* 13 december 2013.

[2011] Artikel 55*bis* e.v. Kaderbesluit Sociale Huur.

[2012] Aangezien de huurprijs van een SHM-woning wordt berekend op basis van het inkomen, zal de huurprijs wel stijgen wanneer het inkomen stijgt. De huurprijs stijgt niet meer verder wanneer deze gelijk is aan de basishuurprijs.

- In de eerste plaats kunnen sociale verhuurders afwijkingen toepassen. Enerzijds kunnen zij overgaan tot versnelde toewijzing buiten de centraal uitgewerkte standaardtoewijzingsregels en standaardvoorrangsregels om.[2013] De beslissing om versneld een woning toe te wijzen, moet gebaseerd zijn op bijzondere omstandigheden van sociale aard en de toezichthouder oefent er toezicht op uit.[2014] Ook kunnen een OCMW, een erkende dienst voor begeleid zelfstandig wonen, een centrum voor algemeen welzijnswerk of een erkend initiatief beschut wonen een versnelde toewijzing vragen voor één van hun cliënten. Deze tweede categorie van versnelde toewijzingen mag maximaal 5% van het totaal aantal toewijzingen vormen en geldt niet voor sociale verhuurders die het tweede toewijzingssysteem hanteren (SVK's). Anderzijds kunnen SHM's een eigen toewijzingsreglement vaststellen waarin in beperkte mate aan bepaalde kandidaat-huurders voorrang wordt verleend.[2015]
- Aan de lokale besturen werden mogelijkheden gegeven om het stelsel enigszins af te stemmen op de lokale situatie: zij kunnen afwijkingen uitwerken in lokale toewijzingsreglementen.[2016] In de lokale toewijzingsreglementen kan rekening gehouden worden met de lokale binding van de kandidaat-huurder met de gemeente, met de woonbehoeftigheid van specifieke doelgroepen in de gemeente of met het bewaken, versterken en herstellen van de leefbaarheid.

Terwijl de versnelde toewijzing de functie van de sociale huur als sociaal vangnet versterkt, kunnen de lokale toewijzingsreglementen deze doorkruisen. Wanneer bv. een voorrang wordt toegekend op basis van lokale binding, zal een andere kandidaat-huurder voorbij gestoken kunnen worden op basis van een criterium dat niets met woonbehoeftigheid te maken heeft.

920. Het Vlaamse sociaal huurstelsel is dus geen zuiver model van sociaal vangnet. Achtereenvolgende wijzigingen van het sociaal huurstelsel versterken nu eens het model van sociaal vangnet en maken het dan weer losser. Ook op het centraal gedirigeerd karakter zijn er uitzonderingen doorgevoerd, die in bepaalde gevallen het model van sociaal vangnet bevestigen, maar dat in andere gevallen ook (kunnen) doorkruisen. Een duidelijke visie op de rol en het model van sociaal huurstelsel ontbreekt dus en een bepaalde visie op het sociaal huurstelsel wordt nergens uitdrukkelijk geuit. Dit kan in verband gebracht worden met het corporatistische verzorgingsstaatregime waartoe België behoort, waar eerder met kleine interventies wordt getracht om de markt bij te sturen, waardoor het woonbeleid een probleemoplossend en incidenteel karakter heeft.[2017]

Ook de Vlaamse Woonraad stelt vast dat het sociaal huurstelsel vooral vanuit een louter beheersmatig oogpunt wordt aangestuurd en dat de globale strategische opties en doelstellingen

[2013] Artikel 24 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2014] Deze vorm van versnelde toewijzing geldt voor alle sociale verhuurders. Sociale verhuurders die het tweede toewijzingssysteem hanteren (SVK's) zouden in principe echter minder versnelde toewijzingen moeten doen, aangezien in hun toewijzingssysteem via de prioriteit woonnood en de eraan toegekende punten woonnood reeds zwaarder doorweegt (zie ook artikel 4, § 1 ministerieel besluit van 21 december 2007).
[2015] Artikel 20 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2016] Artikel 25 e.v. Kaderbesluit Sociale Huur.
[2017] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.2.

onvoldoende worden geëxpliciteerd.[2018] Een aantal vraagstukken is beleidsmatig niet uitgeklaard, wat een onderbouwd beleid in de weg staat. De Vlaamse Woonraad stelt o.m. de vraag waar het beleid met de sociale huur in Vlaanderen op termijn naar toe wil en meent dan ook dat een grondig (maatschappelijk) debat over de institutionele realisatie van het recht op wonen aangewezen is. Naar aanleiding van de Beleidsbrief Wonen 2010-2011 stelde de Woonraad dat de prioriteiten niet altijd duidelijk zijn en dat het beleid blijk geeft van een veelheid van initiatieven waarvan de coherentie met de achterliggende visie niet steeds duidelijk is.[2019]

Daarnaast stelde ook het Rekenhof vast dat een duidelijke visie of beleidskeuzes voor wonen en sociale huisvesting ontbreken: het is niet duidelijk welke doelstellingen de eigenlijke kern van het woonbeleid uitmaken. Evenmin is er een duidelijke visie inzake sociale huisvesting in het algemeen en sociale huur in het bijzonder.[2020]

Een visie op het sociaal huurstelsel veronderstelt een visie op de verschillende aspecten van het sociaal huurstelsel, in het bijzonder de doelgroep, de toewijzingsregels, de financiering en de bestuurlijke organisatie. Bovendien zal een duidelijke visie op het sociaal huurstelsel afgestemd moeten worden op de visie op de verschillende deelsegmenten van de woningmarkt, in het bijzonder de private huurmarkt.

HOOFDSTUK 2. EVALUATIE VAN HET VLAAMSE SOCIAAL HUURSTELSEL

1. DE VORMGEVING VAN HET SOCIAAL HUURSTELSEL

1.1. DE JURIDISCHE GRONDSLAG VAN HET SOCIAAL HUURSTELSEL

921. Titel VII van de Vlaamse Wooncode legt de basisprincipes vast van het Vlaamse sociaal huurstelsel. Naast specifieke delegaties aan de Vlaamse Regering voor specifieke aspecten, bevat de Vlaamse Wooncode een algemene delegatiebepaling op basis waarvan de Vlaamse Regering binnen de grenzen van titel VII de voorwaarden voor verhuring van sociale woningen vaststelt (artikel 91, § 2). Daarbij kunnen specifieke bepalingen worden vastgesteld voor specifieke verhuurders.

922. De door de Vlaamse Wooncode gekozen werkwijze wijkt af van de techniek die tot vóór 1997 werd gehanteerd door de (federale) Huisvestingscode. In de Huisvestingscode werd gewerkt met één machtigingsbepaling waarin opdracht werd gegeven aan de uitvoerende macht om een sociaal huurstelsel uit te werken (oorspronkelijk artikel 31, later wat betreft het Vlaamse Gewest

[2018] Advies Vlaamse Woonraad van 19 november 2009, nr. 2009/04 – Het sociale huurbeleid in Vlaanderen, een evaluatie, www.vlaamsewoonraad.be, 14.

[2019] Advies Vlaamse Woonraad van 30 november 2010, nr. 2010/10 – Reflectienota bij de beleidsbrief wonen 2010, www.vlaamsewoonraad.be, 1. Zie ook het advies Vlaamse Woonraad van 8 december 2009, nr. 2009/05 – Reflectienota op de beleidsnota wonen 2009-2014, www.vlaamsewoonraad.be, 5: "*Globaal ontbreekt het volgens de Vlaamse Woonraad in de beleidsnota aan een consequent doorgedreven visie en keuzes. De beleidsinitiatieven dreigen hierdoor wat onsamenhangend over te komen. Met het oog op een maximale efficiëntie van het beleid is een inzet en oriëntatie op cruciaal geachte deelterreinen aangewezen. Op dit punt laat het ontbreken van een globaal Vlaams Woonplan zich voelen. Een belangrijke opdracht bij de opmaak van het woonplan betreft dan ook het uitklaren van de visie, de centrale doelstellingen en de gerichte keuzes*".

[2020] Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 15.

artikel 80*ter*). Ook het Waalse Gewest bepaalt in artikel 94 van de Waalse Huisvestingscode (nog steeds) dat de Waalse Regering op voorstel en na advies van de Waalse Huisvestingsmaatschappij de voorwaarden van toegang, verhuur of bezetting van een sociale woning bepaalt, waarbij vijf categorieën worden vastgelegd waarop de regeling minimaal betrekking moet hebben. De Vlaamse Wooncode koos er in 1997 echter voor om de basisbepalingen van het sociaal huurstelsel in de Vlaamse Wooncode zelf vast te leggen en de verdere uitwerking van dat decretale kader aan de Vlaamse Regering op te dragen. Hiermee werd de beleidsvrijheid van de Vlaamse Regering sterk beperkt.[2021]

De summiere machtiging door de wetgever aan de uitvoerende macht om het sociaal huurstelsel uit te werken deed de vraag rijzen of de Koning, resp. de Gewestregeringen enkel bevoegd waren voor de reglementering van de toegang tot en de huurprijs van sociale woningen, dan wel ook voor het bepalen van de beginselen en de uitwerking van de regels die de rechtstoestand van de huurder tijdens de duur van de huurovereenkomst bepalen. Het was volgens de Raad van State de uitvoerende macht toegestaan bepalingen uit te vaardigen die alleen tot doel hadden, hetzij de aan de toelating zelf voorafgaande prioriteiten, hetzij de toelating zelf (m.a.w. de voorwaarden voor het sluiten van de huurovereenkomst) vast te stellen. Maar zij kon op grond van artikel 31 van de Huisvestingscode niet de voorwaarden vastleggen waaronder tijdens de huur in de overeenkomst wijzigingen zouden kunnen worden aangebracht.[2022] Wel binnen de uitvoeringsbevoegdheid van de uitvoerende macht vielen dan weer de bepalingen volgens dewelke huurders met een te hoog inkomen hun sociale huurwoning moesten verlaten.[2023] Artikel 31 van de Huisvestingscode spreekt immers uitdrukkelijk over "*de huurders die personen met bescheiden inkomsten moeten zijn*" en beperkt dit dus niet tot kandidaat-huurders.[2024]

923. Een meer uitgebreide en gestuurde delegatie aan de uitvoerende macht kan dergelijke discussies dus vermijden. Bovendien vereist zoals hoger reeds uiteengezet de zienswijze van de Raad van State over het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 23 Gw., dat de essentiële keuzes bij het uitwerken van maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen door de wetgevende macht worden gemaakt. Het sociaal huurstelsel is één van de instrumenten om het grondrecht op wonen in het Vlaamse Gewest te realiseren, zodat de decreetgever zelf de essentiële bestanddelen van het sociaal huurstelsel moet vastleggen (*in casu* in de Vlaamse Wooncode). Op die manier wordt verzekerd dat deze essentiële keuzes het voorwerp zijn van een parlementair debat en wordt vermeden dat de maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen worden teruggeschroefd door de uitvoerende macht.

[2021] B. HUBEAU, "Divergentie of convergentie? Over het juridisch kader voor de sociale huisvesting in de drie gewesten in de 21ste eeuw", *Ruimte en planning* 2000, 336.

[2022] RvS 22 februari 1980, nr. 20.122, *Arr.R.v.St.* 1980, 236; RvS 10 juni 1986, nr. 26.629, *Adm. Publ. (M)* 1986, 83 en negen arresten van 22 oktober 1986, o.a. RvS 22 oktober 1986, nr. 27.044, *Adm. Publ. (M)* 1986, 128.

[2023] Zie bv. artikel 10, § 2 Koninklijk besluit van 18 december 1979 houdende reglementering voor het Vlaamse Gewest, van het huurstelsel betreffende de woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maatschappij zelf toebehoren, *BS* 22 december 1979, *err.BS* 12 januari 1980.

[2024] B. JADOT, "La résiliation du bail des logements sociaux", *JT* 1983, 712.

Een open delegatie waarbij de decreetgever enkel de onderwerpen opsomt waarvoor de regering iets moet uitwerken, zoals destijds in de (federale) Huisvestingscode en nu nog steeds in artikel 94 van de Waalse Huisvestingscode is sinds de invoering van het grondrecht op wonen in artikel 23 Gw. niet meer mogelijk.[2025]

1.2. De woonbehoeftige als schuldeiser van de bevoegde overheid

924. De bevoegde overheid heeft vanuit het grondrecht op wonen de subsidiaire verplichting tot het verschaffen van woningen aan die huishoudens die op eigen kracht en met minder ondersteuning niet in staat zijn te voorzien in hun huisvestingsbehoeften. Deze huishoudens – die aangeduid worden via de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden – zijn bijgevolg schuldeiser van de bevoegde overheid. Het feit dat de bevoegde Belgische/Vlaamse overheid er voor geopteerd heeft om niet zelf woningen ter beschikking te stellen, maar dit grotendeels uit te besteden aan erkende instanties, wijzigt hier niets aan. Het is vanuit het grondrecht op wonen immers de bevoegde overheid die huisvesting moet aanbieden aan huishoudens uit de doelgroep, niet de concrete sociale verhuurder, die enkel optreedt in opdracht van de overheid en wordt gecontroleerd door de overheid.

Er bestaat bijgevolg een rechtsverhouding tussen de huishoudens uit de doelgroep en de bevoegde overheid. Het feit dat op de sociale verhuurder toezicht wordt uitgeoefend en dat kandidaat-huurders zelfs rechtstreeks de toezichthouder kunnen vatten, illustreert de rechtsverhouding tussen de huishoudens uit de doelgroep en de bevoegde overheid. Deze rechtsverhouding wordt vervolgens geconcretiseerd via een concrete sociale verhuurder. Het is deze sociale verhuurder die een sociale huurovereenkomst zal afsluiten met de woonbehoeftige en daarbij optreedt namens de bevoegde overheid.

925. De schuldvordering van een huishouden uit de doelgroep ten aanzien van de bevoegde overheid kan niet gelijkgesteld worden met het rechtstreeks opeisen van het grondrecht op wonen door diegene die daar van verstoken is.[2026] In dit laatste geval wordt rechtstreeks een beroep gedaan op het grondrecht op wonen of het recht een menswaardig leven te leiden, terwijl in het eerste geval wordt gesteund op rechten die de bevoegde overheid zelf heeft toegekend in regelgeving ter uitvoering van het grondrecht op wonen.

926. Belangrijk is te weten hoe een woonbehoeftige die voldoet aan de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden, zijn recht op een sociale huurwoning kan opeisen. Het sociaal huurstelsel bepaalt op dat vlak dat de betrokkene zich moet inschrijven als kandidaat-huurder en dat hem op basis van de toewijzingsregels een woning zal worden aangeboden door de sociale verhuurder(s) waar hij zich heeft ingeschreven.

[2025] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 100-102, nr. 164-169 en p. 188, nr. 342.

[2026] Vergelijk met de vorderingen tegen het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, waarbij van het VAPH buiten de reglementering om een opvangplaats voor een zorgbehoevende wordt gevorderd (zie *infra*).

In de praktijk blijkt er vaak een lange periode te zitten tussen de inschrijving als kandidaat-huurder en de uiteindelijke toewijzing van een sociale huurwoning. Doordat de vraag naar sociale huurwoningen het aanbod sterk overtreft, bevatten de toewijzingsregels volgordecriteria die bepalen in welke volgorde geïnteresseerde kandidaat-huurders aan bod komen. Bij de beoordeling van de (lange) wachttijd vanuit het grondrecht op wonen moet een onderscheid gemaakt worden tussen de manier waarop het sociaal huurstelsel woningen toewijst en de correcte toepassing van deze regels. In het eerste geval gaat het over de vraag of het sociaal huurstelsel werd vorm gegeven in overeenstemming met het grondrecht op wonen. In het tweede geval gaat het over de vraag of de toewijzing verliep in overeenstemming met het sociaal huurstelsel. Als een kandidaat-huurder lang moet wachten op de toewijzing van een woning, is dat dus niet noodzakelijk in strijd met het sociaal huurstelsel. Wel kan dit in strijd zijn met het grondrecht op wonen van de betrokkene of met zijn recht om een menswaardig leven te kunnen leiden.

Dit onderscheid bepaalt ook de wijze waarop een woonbehoeftige kan optreden. In het eerste geval zal hij zijn grondrecht op wonen moeten opeisen en dient hij de conformiteit van het sociaal huurstelsel aan het grondrecht op wonen in vraag te stellen. Dat kan uiteraard niet binnen de regels van het sociaal huurstelsel. In het tweede geval zal hij zijn recht op een sociale huurwoning opeisen, hetgeen wel zal verlopen binnen de contouren van het sociaal huurstelsel. Daarbij is het van belang of de woonbehoeftige die voldoet aan de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden, beschikt over een subjectief recht op een sociale huurwoning.

927. Er is sprake van een subjectief recht in hoofde van een rechtssubject wanneer dit van een ander rechtssubject het stellen van een bepaalde handeling of het zich daarvan onthouden, kan eisen op grond van een norm van het objectief recht die laatstgenoemd rechtssubject daartoe rechtstreeks verplicht, en waarbij het rechtssubject dat de uitvoering van die verplichting eist een voldoende eigen belang heeft bij die uitvoering. In verhoudingen tussen de overheid en de burger betekent dit dat zal moeten worden nagegaan of er een rechtsregel bestaat waarbij aan de burger rechtstreeks het recht wordt verleend om van de overheid een welbepaald gedrag te eisen, gedrag waarbij de burger een eigen belang heeft. De overheid moet met andere woorden een volledig gebonden bevoegdheid hebben.[2027]

Op basis van deze omschrijving worden door MAST twee wezenlijke bestanddelen onderkend, nl. (i) het bestaan van een uit een rechtsregel spruitende juridische verplichting om een bepaalde handeling te stellen of om zich daarvan te onthouden en (ii) een eigen belang van het betrokken rechtssubject.[2028]

De overheid beschikt bij het nemen van beslissingen over ofwel een gebonden bevoegdheid, ofwel een discretionaire bevoegdheid. Indien de norm van objectief recht de inhoud of het voorwerp bepaalt van de beslissing die de overheid moet nemen van zodra de gestelde voorwaarden zijn

[2027] Cass. 16 januari 2006, C.05.0057.F, *Arr.Cass.* 2006, 156, *JT* 2006, 391, met noot, *Pas.* 2006, 165, *RW* 2007-08, 1772, *TBP* 2008, 449. Zie ook Cass. 22 december 2000, C.99.0164.N, *Arr.Cass.* 2000, 2088, *JT* 2003, 66, *T.Vreemd.* 2001, 202.
[2028] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 1013, nr. 1056.

vervuld, spreekt men van een gebonden bevoegdheid. De overheid stelt dan enkel het bestaan van een reeds in een objectieve norm vervat subjectief recht vast.[2029] Indien daarentegen de overheid over een beoordelingsvrijheid beschikt bij het nemen van een beslissing, gaat het over een discretionaire bevoegdheid. Het ontstaan van het subjectief recht vloeit dan niet rechtstreeks voort uit de norm van objectief recht, maar uit de uitoefening van de discretionaire bevoegdheid door de overheid. De beoordelingsvrijheid van de overheid houdt in dat zij een keuze heeft bij het bepalen van de maatregel die haar het best geschikt lijkt om het gestelde doel te bereiken. Het handelen van de overheid blijft daarbij uiteraard doelgebonden, d.w.z. met het oog op het verwezenlijken van het algemeen belang.[2030] Daarnaast is zoals gezegd voor het bestaan van een subjectief recht vereist dat diegene die het recht inroept een eigen belang heeft. Behoudens bepaalde uitzonderingen volstaat een algemeen belang niet.

Overeenkomstig artikel 144 en 145 Gw. behoren geschillen over subjectieve rechten in beginsel tot de bevoegdheid van de rechtbanken van de rechterlijke macht. De rechtscolleges van de rechterlijke macht zijn dus principieel bevoegd om uitspraak te doen over alle geschillen inzake burgerlijke en politieke rechten, met één voorbehoud echter, nl. dat geschillen over politieke rechten voor andere, bij wet ingestelde rechtscolleges kunnen worden gebracht.[2031] Indien de overheid een gebonden bevoegdheid heeft, vloeit een subjectief recht zoals gezegd rechtstreeks voort uit een regel van objectief recht en kan de burger dit recht dus afdwingen voor de rechtbank.[2032] Het enige voorbehoud is dat het subjectief recht een politiek recht zou zijn én dat de wetgever een afzonderlijk rechtscollege heeft opgericht.

928. Op basis van de omschrijving van het begrip subjectief recht moet worden aangenomen dat kandidaat-huurders die batig gerangschikt zijn in het inschrijvingsregister, beschikken over een subjectief recht op toewijzing van een aangepaste sociale huurwoning, voor zover zij op dat moment voldoen aan de toelatingsvoorwaarden.[2033] Het regelgevend kader inzake toewijzingen uit het Kaderbesluit Sociale Huur is immers dermate gedetailleerd dat de sociale verhuurder een gebonden bevoegdheid heeft bij de toewijzing van een sociale huurwoning. Hij moet de criteria aftoetsen die in het Kaderbesluit Sociale Huur werden opgenomen en op basis daarvan kan maar één kandidaat-huurder in aanmerking komen voor de toewijzing (ofwel de kandidaat-huurder met de sterkste voorrang of het meeste voorrangspunten, ofwel – indien er meerdere kandidaat-huurders zijn met dezelfde voorrang of evenveel punten – de kandidaat-huurder die reeds het

[2029] Wat niet wegneemt dat de overheid nog steeds de betrokken norm zal moeten interpreteren om uit te maken welke de precieze draagwijdte en betekenis ervan is. Interpreteren en appreciëren zijn echter verschillende begrippen.
[2030] R. TIJS, *Algemeen bestuursrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen, Intersentia, 2012, p. 158, nr. 668.
[2031] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 1019, nr. 1064 en J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 962, nr. 1414.
[2032] In tegenstelling tot wanneer de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, aangezien het bestaan van een subjectief recht dan afhankelijk is van de beslissing van de overheid: zie Cass. 15 november 2013, C.12.0291.F, *APT* 2014, 341 met conclusie T. WERQUIN en noot B. BLERO, en Y. MOSSOUX, *JLMB* 2014, 88 met noot M. BEERNAERT, *Rev.dr.pén.* 2014, 288 met conclusie T. WERQUIN, *T.Strafr.* 2014, 180 met noot Y. VAN DEN BERGE.
[2033] T. VANDROMME, "De rechtsmacht van de Raad van State met betrekking tot het sociaal huurstelsel" (noot onder RvS 8 november 2016, nr. 236.378), *RW* 2017-18, p. 906, nr. 8.

langste is ingeschreven in het inschrijvingsregister). Deze criteria moeten uiteraard toegepast worden op de kandidaat-huurder, waarbij de concrete situatie van de kandidaat-huurder zal moeten worden geïnterpreteerd. De sociale verhuurder heeft daarbij een interpretatiebevoegdheid, maar geen appreciatiebevoegdheid. Het recht op een sociale woning voor een kandidaat-huurder vloeit rechtstreeks voort uit een norm van objectief recht, m.n. het Kaderbesluit Sociale Huur.[2034] Een kandidaat-huurder heeft een recht op de toewijzing van de eerstvolgende toe te wijzen woning wanneer (i) hij voldoet aan de toelatingsvoorwaarden, (ii) de woning overeenstemt met zijn keuze en de rationele bezetting en (iii) hij batig gerangschikt staat.

Op grond van artikel 144 Gw. heeft de kandidaat-huurder bijgevolg het recht om elke betwisting over zijn subjectief recht op een sociale huurwoning aanhangig te maken bij de rechtbank. De vraag of het recht op een sociale huurwoning indien men batig gerangschikt staat een burgerlijk dan wel politiek recht is, is *in casu* niet relevant aangezien door de wetgever (decreetgever) geen afzonderlijk rechtscollege werd opgericht. In dat geval blijven de gewone rechtscolleges ook bevoegd voor betwistingen over politieke rechten.

Het feit dat het sociaal huurstelsel voorziet in een specifieke procedure voor kandidaat-huurders die zich benadeeld achten door een beslissing van een sociale verhuurder, inclusief de beslissing om een woning toe te wijzen aan een andere kandidaat-huurder (het verhaal)[2035], verandert niets aan de mogelijkheid voor de kandidaat-huurder om zich tot de burgerlijke rechter te wenden. De hoven en rechtbanken nemen immers kennis van alle vorderingen, behalve die welke hen uitdrukkelijk zijn onttrokken.[2036] Van belang is dus niet of de reglementering de rechtsmacht expliciet aan de hoven en rechtbanken opdraagt, maar of deze er niet aan is onttrokken.[2037] En dat is *in casu* niet het geval. Bovendien is het nog maar de vraag of de verhaalprocedure uit het Kaderbesluit Sociale Huur voldoende bescherming biedt aan de kandidaat-huurder die onterecht een toewijzing van een woning wordt geweigerd. Een oordeel van de toezichthouder dat het verhaal van de kandidaat-huurder gegrond is, verplicht de sociale verhuurder immers niet om een woning toe te wijzen. De sociale verhuurder dient enkel een nieuwe beslissing te nemen en is daarbij niet gebonden door het oordeel van de toezichthouder.

Aangezien nog geen huurovereenkomst werd gesloten tussen de sociale verhuurder en de kandidaat-huurder die benadeeld werd, zal de vrederechter niet bevoegd zijn. Artikel 591, 1° Ger.W. (artikel 44 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet) vereist immers dat er reeds een huurovereenkomst bestaat.[2038] Hoewel volgens het Hof van Cassatie deze bevoegdheid ruim moet worden ingevuld, nl. *"elke betwisting ontstaan uit de interpretatie, de uitvoering of de verbreking*

[2034] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Brussel, Vlaamse Overheid, 2015, p. 152-157, nr. 265-274.
[2035] Artikel 30, § 1 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2036] Artikel 556, eerste lid Ger.W.
[2037] B. HUBEAU, "De verhuring van sociale woningen en de rechtsmacht van de burgerlijke en administratieve rechtscolleges" (noot onder Arr.rb. 4 april 1989), *RW* 1989-90, 893. Zie ook Vred. Marchienne-au-Pont, 26 december 1980, *JT* 1981, 160.
[2038] Zie ook RvS 2 oktober 2013, nr. 224.958, *APT* 2014, 71, waarin de Raad van State zich onbevoegd verklaarde om kennis te nemen over een betwisting inzake huurprijs, met verwijzing naar artikel 591, 1° Ger.W.

van een huurovereenkomst, of, in ruime zin, een betwisting gegrond op wettelijke regels die de contractuele betrekkingen tussen verhuurder en huurder regelen"[2039], kan een geschil over de toewijzing van een sociale huurwoning daar niet onder gebracht worden. Bijgevolg dient een betwisting over de toewijzing van een sociale huurwoning gebracht te worden voor de burgerlijke rechter van de rechtbank van eerste aanleg, op grond van diens volheid van bevoegdheid (artikel 568 Ger.W.).

Kandidaat-huurders die niet batig gerangschikt staan, beschikken nog niet over een subjectief recht op toewijzing van de eerstvolgende toe te wijzen woning. Zij beschikken wel over een recht op het behoud van hun inschrijving zolang zij voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden. Zodra zij op basis van het toewijzingsmodel op de eerste plaats staan, ontstaat in hun hoofde een subjectief recht op toewijzing van de eerstevolgende toe te wijzen woning.

929. Ook een versnelde toewijzing in geval van bijzondere omstandigheden van sociale aard[2040] geeft de kandidaat-huurder die zich in die situatie bevindt, een subjectief recht op toewijzing. Het nagaan of er bijzondere omstandigheden van sociale aard aanwezig zijn, is enkel het nagaan of voldaan is aan de voorwaarden voor de uitoefening van het subjectief recht, die rechtstreeks voortvloeien uit een norm van objectief recht.

Artikel 95, § 1, vierde lid van de Vlaamse Wooncode, dat de decretale basis vormt van artikel 24 van het Kaderbesluit Sociale Huur, bepaalt dat de sociale huurwoningen worden toegewezen door het bevoegde orgaan van de verhuurder en dat daarbij rekening moet worden gehouden met de bijzondere doelstellingen van het woonbeleid, vermeld in artikel 4, § 2 van de Vlaamse Wooncode. Alhoewel het beter was geweest dat hier ook artikel 4, § 1 van de Vlaamse Wooncode was vermeld, lijkt de verwijzing naar genoemd artikel 4, § 2 en in het bijzonder de realisatie van optimale ontwikkelingskansen voor iedereen en het bevorderen van gelijke kansen voor iedereen voldoende om te stellen dat het subjectief recht op toewijzing dat voor iedere kandidaat-huurder geldt, versneld gerealiseerd moet worden zodra de voorwaarde van bijzondere omstandigheden van sociale aard vervuld zijn.

Er kan opnieuw worden verwezen naar het reeds vernoemde arrest van het Hof van Cassatie van 15 november 2013, waarin het Hof oordeelde dat inzake het recht op een uitgaansvergunning en op penitentiair verlof van een gevangene de wet van 17 mei 2006 in de artikelen 5 (uitgaansvergunning) en 7 (penitentiair verlof) bepaalt dat de modaliteit wordt toegekend op voorwaarde dat de veroordeelde voldoet aan de tijdsvoorwaarden, er in zijnen hoofde geen tegenaanwijzingen bestaan waaraan men niet kan tegemoetkomen door het opleggen van bijzondere voorwaarden en hij instemt met de opgelegde voorwaarden.[2041] Is daaraan voldaan, dan kan de minister de modaliteit niet weigeren om andere redenen. De wet voorziet dus in een

[2039] Cass. 4 december 1975, *JT* 1976, 277, *RW* 1976-77, 2497.
[2040] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.4.
[2041] Cass. 15 november 2013, C.12.0291.F, *APT* 2014, 341 met conclusie T. WERQUIN en noot B. BLERO, en Y. MOSSOUX, *JLMB* 2014, 88 met noot M. BEERNAERT, *Rev.dr.pén.* 2014, 288 met conclusie T. WERQUIN, *T.Strafr.* 2014, 180 met noot Y. VAN DEN BERGE.

subjectief recht van de veroordeelde op het verkrijgen van strafuitvoeringsmodaliteiten als hij aan alle wettelijke voorwaarden voldoet. Het feit dat voorwaarden moeten worden afgetoetst door de bevoegde overheid, waarbij de vraag of er tegenaanwijzingen zijn toch een concrete beoordeling van de gegevens van het dossier vraagt, verhindert dus niet dat er sprake is van een subjectief recht. Hetzelfde geldt voor een vraag tot versnelde toewijzing: de sociale verhuurder die een aanvraag tot versnelde toewijzing ontvangt kan enkel vaststellen dat de reglementaire voorwaarden al dan niet zijn vervuld en beschikt daarbij over geen enkele discretionaire bevoegdheid. Deze voorwaarden zijn: (i) het feit dat de kandidaat-huurder voldoet aan de toelatingsvoorwaarden en (ii) de aanwezigheid van bijzondere omstandigheden van sociale aard. De sociale verhuurder heeft met andere woorden ook op dit vlak een gebonden bevoegdheid.[2042]

Dit heeft tot gevolg dat een specifieke situatie van een kandidaat-huurder die beschouwd werd als een bijzondere omstandigheid van sociale aard en leidde tot een versnelde toewijzing, ook bij een andere kandidaat-huurder die zich in dezelfde situatie bevindt tot een versnelde toewijzing moet leiden. De vraag is dan ook of niet moet voorzien worden in de openbaarmaking van de redenen van versnelde toewijzing. Zoniet kan het zich voordoen dat een kandidaat-huurder in dezelfde omstandigheid niet weet dat zijn situatie al eerder werd aanvaard en daar dus niet op verder kan gaan. Het actief openbaar maken van de gevallen van bijzondere omstandigheden van sociale aard maakt tegelijk publieke controle mogelijk. Een dergelijke actieve openbaarmaking moet over de verschillende sociale verhuurders heen gaan, aangezien een zelfde omstandigheid bij de ene sociale verhuurder ook bij een andere sociale verhuurder in aanmerking moet komen voor versnelde toewijzing.

930. Het toewijzen van een woning in het sociaal huurstelsel verschilt op dit vlak van het toekennen van een persoonlijk assistentiebudget (PAB).[2043] De regelgeving daaromtrent bepaalt uitdrukkelijk dat de toekenning van een PAB gebeurt binnen de beschikbare kredieten en na goedkeuring door de Regionale Prioriteitencommissie die de aanvragen voor een PAB beoordeelt en aan de hand van de richtlijnen van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) de urgentiegraad ervan bepaalt. Op basis van de beschikbare middelen en de urgentiegraad kent de Regionale Prioriteitencommissie al dan niet het PAB toe. Het recht op een PAB vloeit dus niet rechtstreeks voort uit een norm van objectief recht, maar ontstaat pas nadat de Regionale Prioriteitencommissie het PAB toekent, waarbij deze een beleidsbeslissing moet nemen en moet oordelen wie prioritair in aanmerking komt.[2044] Het gaat m.a.w. over een discretionaire bevoegdheid van de overheid.[2045] Dat betekent dat de rechter zich niet in de plaats kan stellen van de overheid, maar enkel kan oordelen of de beslissing van de Regionale Prioriteitencommissie niet

[2042] Zie naar analogie Cass. 20 december 2007, C.06.0574.F, *Arr.Cass.* 2007, 2557 met conclusie T. WERQUIN, *Pas.* 2007, 2430 met conclusie T. WERQUIN, *CDPK* 2009, 246, *RCJB* 2009, 401 met noot B. BLERO, *TBP* 2009, 494, *P&B* 2008, 211 en Cass. 8 maart 2013, C.12.0424.F, *Arr.Cass.* 2013, 644, *Pas.* 2013, 601, *RABG* 2013, 1195.

[2043] Besluit van de Vlaamse Regering van 15 december 2000 houdende vaststelling van de voorwaarden van toekenning van een persoonlijke-assistentiebudget aan personen met een handicap, *BS* 30 januari 2001.

[2044] Arbh. Antwerpen, 11 oktober 2000, *Soc.Kron.* 2001, 330 (dit arrest heeft weliswaar betrekking op een andere steunmaatregel in de zorgsector, maar verwoordt hetzelfde principe).

[2045] Arbrb. Antwerpen, 26 maart 2014, nr. 14/4752, onuitg.

onwettig of kennelijk onredelijk is, d.i. wanneer het bestuur niet in redelijkheid tot de genomen beslissing is kunnen komen.[2046] Indien de rechter vaststelt dat de beslissing effectief onwettig of kennelijk onredelijk is, kan zij bovendien geen nieuwe beslissing nemen, maar kan zij enkel bevelen dat een nieuwe beslissing moet worden genomen door de bevoegde overheid.[2047]

931. Een zelfde standpunt als bij de toewijzing van een sociale huurwoning kan ingenomen worden bij beslissingen ten aanzien van de kandidaat-huurder over de inschrijvingsvoorwaarden of het –register.[2048] Elk huishouden dat voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden ontleent uit de Vlaamse Wooncode en artikel 3 van het het Kaderbesluit Sociale Huur het recht om ingeschreven te worden in het inschrijvingsregister. Daarnaast kan een huishouden dat werd ingeschreven als kandidaat-huurder enkel geschrapt worden uit het inschrijvingsregister in de gevallen en onder de voorwaarden vernoemd in artikel 12 Kaderbesluit Sociale Huur. Opnieuw is het regelgevend kader dermate gedetailleerd dat de sociale verhuurder een gebonden bevoegdheid heeft bij het inschrijven en schrappen van huishoudens als kandidaat-huurder, zodat een huishouden ook op dat vlak beschikt over een subjectief recht. Een inschrijving als kandidaat-huurders is immers een essentiële voorwaarde om een sociale huurwoning toegewezen te kunnen krijgen. Bovendien heeft een kandidaat-huurder die vier jaar is ingeschreven in het inschrijvingsregister recht op een huurpremie.[2049] Ook over het toekennen van premies werd geoordeeld dat de overheid een gebonden bevoegdheid heeft en het dus over een subjectief recht gaat, waardoor de burgerlijke rechter bevoegd is.[2050] Wanneer een huishouden onterecht niet wordt ingeschreven als kandidaat-huurder of onterecht wordt geschrapt uit het inschrijvingsregister zou het dus geen huurpremie kunnen krijgen. Net zoals bij betwistingen over de toewijzing van een sociale huurwoning, zal de burgerlijke rechter van de rechtbank van eerste aanleg dus bevoegd zijn.

932. Vervolgens is het de vraag wat de gevolgen zijn indien de rechter bij betwisting vaststelt dat de toewijzingsregels niet correct werden toegepast en de kandidaat-huurder dus recht had op de toewijzing van een woning.

Aangezien er geen contractuele verhouding bestaat tussen de verhuurder en de kandidaat-huurder zal deze vraag moeten beantwoord worden aan de hand van de principes van het buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht. Dit betekent dat de kandidaat-huurder recht heeft op integraal herstel. Daarbij geniet herstel *in natura* in principe de voorkeur. Indien dit echter

[2046] Arbrb. Gent, afdeling Kortrijk, 5 september 2014, nr. 2014/7739, onuitg.
[2047] Arbrb. Gent, afdeling Kortrijk, 5 september 2014, nr. 2014/7739, onuitg.
[2048] T. VANDROMME, "De rechtsmacht van de Raad van State met betrekking tot het sociaal huurstelsel" (noot onder RvS 8 november 2016, nr. 236.378), *RW* 2017-18, p. 907, nr. 9.
[2049] Artikel 2 besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders, *BS* 25 mei 2012
[2050] RvS 26 maart 2012, nr. 218.620 en RvS 16 december 2014, nr. 229.564, met verwijzing naar RvS 19 september 2013, nr. 224.740. Zie ook B. HUBEAU, "Het gelijkheidsbeginsel in het huisvestingsrecht" (noot onder GwH 12 juli 1996), *RW* 1996-97, 562.

materieel onmogelijk is of wanneer het vorderen van herstel *in natura* rechtsmisbruik zou uitmaken, is een geldelijke vergoeding de enige uitweg.[2051]

Om het voorwerp van de schadevergoeding te bepalen, dient eerst de vraag beantwoord te worden welk recht van de kandidaat-huurder werd miskend: het recht op sociale huisvesting of het recht op een concrete sociale woning? Aangezien de kandidaat-huurder een subjectief recht had op de toewijzing van de eerstvolgende toe te wijzen woning, gaat het o.i. over de miskenning van het recht op de concrete sociale woning. Het is dan ook het mislopen van een toewijzing van een concrete sociale woning waar aan geremedieerd moet worden via een schadevergoeding.

Het lijkt te verregaand om de kandidaat-huurder het recht te geven de aan een andere kandidaat-huurder toegewezen woning op te eisen (= herstel *in natura*), aangezien dit de belangen van de huurder die deze woning toegewezen kreeg op onevenredige wijze zou schaden.[2052] Het past daarom de verhuurder te veroordelen een absolute voorrang toe te kennen en de eerstvolgende toe te wijzen woning aan deze kandidaat-huurder toe te wijzen (naar analogie met de voorrang volgens artikel 19, eerste lid, 1° *quater* Kaderbesluit Sociale Huur). In voorkomend geval zal dit echter aangevuld moeten worden met een schadevergoeding met het oog op een integrale schadevergoeding, aangezien de volgende toe te wijzen woning in een andere wijk kan liggen, ouder of van mindere kwaliteit kan zijn of net nieuwer en daardoor met een hogere huurprijs, geen tuin of kelder hebben kan,…[2053] Een precieze begroting van de schade is dan niet mogelijk, zodat de rechter deze naar billijkheid (*ex aequo et bono*) zal ramen.

933. Omwille van de kwalificatie als subjectief recht van zowel het recht op inschrijving als men aan de inschrijvingsvoorwaarden voldoet, het recht op niet-schrapping zolang men aan de inschrijvingsvoorwaarden voldoet en het recht op toewijzing van een sociale huurwoning als men batig gerangschikt staat, zal de Raad van State geen rechtsmacht hebben om te oordelen over betwistingen inzake deze subjectieve rechten.[2054]

1.3. De reglementaire en contractuele aspecten van de sociale huurovereenkomst

934. De Vlaamse Wooncode, het Kaderbesluit Sociale Huur en de andere uitvoeringsbesluiten, met inbegrip van hun bijlagen, leggen in zeer grote mate het kader vast waarbinnen de sociale woninghuur in Vlaanderen dient te fungeren.[2055] De rechtsverhouding tussen sociale verhuurder en huurder is daardoor grotendeels reglementair.[2056] Aanvullend zijn op deze rechtsverhouding ook verbintenisrechtelijke bepalingen van toepassing.

[2051] H. BOCKEN en I. BOONE, *Inleiding tot het schadevergoedingsrecht. Buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht en andere schadevergoedingsstelsels*, Brugge, Die Keure, 2014, p. 203, nr. 330 e.v.

[2052] Behoudens het geval van duidelijk aantoonbare fraude waarbij de kandidaat-huurder die de woning effectief toegewezen kreeg, betrokken is.

[2053] Hetzelfde geldt bij de absolute voorrang na een gegrond verhaal.

[2054] T. VANDROMME, "De rechtsmacht van de Raad van State met betrekking tot het sociaal huurstelsel" (noot onder RvS 8 november 2016, nr. 236.378), *RW* 2017-18, 904-907.

[2055] RvS 3 mei 2012, nr. 219.159.

[2056] Zie ook B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 647, nr. 18, T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure,

1.3.1. EEN OVERWEGEND REGLEMENTAIR KARAKTER…

935. De sociale huurder is in de eerste plaats een gebruiker van een sociale woondienst. Deze openbare dienst wordt echter niet door de overheid zelf uitgeoefend. Zoals reeds aangehaald vertrouwt het Vlaamse Gewest deze opdracht van algemeen belang toe aan een aantal daarvoor erkende en onder toezicht staande private rechtspersonen. Het Vlaamse Gewest legt het kader vast waarbinnen deze private rechtspersonen hun opdracht van algemeen belang dienen uit te voeren: welke burgers in aanmerking komen, wanneer aan een burger een sociale huurwoning moet worden toegewezen, aan welke voorwaarden men moet voldoen om van de sociale woondienst gebruik te kunnen blijven maken, welke vergoeding daarvoor dient betaald te worden,…

936. Voor de concrete uitwerking wordt gebruik gemaakt van verbintenisrechtelijke instrumenten, nl. een huurovereenkomst. Het gaat echter niet over een traditionele overeenkomst die tot stand komt na onderhandeling en wilsovereenstemming door beide partijen. De sociale huurovereenkomst wordt aangeboden aan de kandidaat-huurder en kan door hem enkel aanvaard of geweigerd worden. De verhuurder beschikt evenmin over vrijheid om de inhoud van de huurovereenkomst vorm te geven. De sociale huurovereenkomst werd vastgesteld door de Vlaamse Regering via een typehuurovereenkomst, gevoegd als bijlage bij het Kaderbesluit Sociale Huur. Een sociale verhuurder kan in een huurovereenkomst geen afbreuk doen aan de bepalingen van het Kaderbesluit Sociale Huur, die van openbare orde zijn.[2057] Enkel op welomschreven plaatsen werd aan de sociale verhuurder de mogelijkheid gegeven om een eigen invulling te doen (via het intern huurreglement).

937. De combinatie van reglementaire en contractuele aspecten in de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en de huurder leidde ertoe dat de concrete kwalificatie van een sociale huurovereenkomst lange tijd een bron van discussie was. Oorspronkelijk vond de civilistische opvatting het meeste weerklank. Volgens deze opvatting gaat het bij sociale huurovereenkomsten over toetredingscontracten waarbij de burger akkoord gaat zonder voorafgaande onderhandeling. De bron van de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en de huurder is de overeenkomst. De toepassing van het burgerlijk recht wordt wel in zekere mate bijgestuurd door de wet en de algemene principes van het administratief recht. De reglementaire opvatting verdedigde daarentegen het standpunt dat de eenzijdige rechtshandeling de normale manier is waarop een publieke overheid handelt. De rechten en verplichtingen van de sociale verhuurder en huurder vloeien voort uit de wet die de openbare dienst regelt. Het sociale huurrecht is een zeer strikt geregelde materie die geen ruimte laat aan de verhuurder op het vlak van toewijzing of vaststelling van de huurprijs. Het principe van de wilsautonomie dat dermate essentieel is voor elk contract, is strijdig met de automatische invulling van beide aspecten. Zelfs indien de wil van de huurder

---

2011, p. 28-30, nr. 42-44 en B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)", *RW* 2015-16, p. 1047, nr. 17-20.

[2057] Vred. Mechelen 5 december 2012, nr. 7952/2012, onuitg.; over het openbare orde-karakter van de bepalingen van sociale huur: zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 1.4.

tussenkomt om de juridische relatie tot stand te brengen, blijven de rechten en verplichtingen van de partijen volledig eenzijdig vastgelegd door de overheid.[2058]

938. De discussie over de aard van de rechtsverhouding bestaat niet alleen bij sociale huurovereenkomsten, maar ook in andere rechtsverhoudingen tussen particulieren en (semi)publieke overheden, zoals de NMBS en de distributienetbeheerders.[2059] Wat betreft de NMBS oordeelde het Hof van Cassatie dat tussen de NMBS en de reiziger die een vervoersbewijs aankoopt, een rechtsverhouding van contractuele aard tot stand komt.[2060] Een deel van de feitenrechters is evenwel van oordeel dat de rechtsverhouding tussen de NMBS en haar gebruikers (ook) van reglementaire aard is, aangezien de NMBS een opdracht van openbare dienst vervult, een deel van het overheidsgezag uitoefent en eenzijdige beslisingen kan nemen die gevolgen hebben voor derden, onder wie de gebruikers van deze dienst. De algemene voorwaarden van de NMBS zijn in deze zienswijze verbindend en aan eenieder tegenwerpelijk vanaf het ogenblik dat zij in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt, zij het dat onwettige bepalingen met toepassing van artikel 159 Gw. buiten toepassing verklaard kunnen worden.[2061] Voor reizigers zonder geldig vervoersbewijs wordt tevens aangenomen dat er tussen hen en de NMBS een reglementaire verhouding bestaat. Er kan immers niet aangenomen worden dat deze reizigers een overeenkomst hebben gesloten met de NMBS.[2062] Wat betreft de energieleveranciers of distributienetbeheerders is er sinds het cassatie-arrest van 4 december 2000 meer eenvormigheid: de rechtsverhouding tussen distributienetbeheerders en de eindgebruikers is niet van contractuele, maar van reglementaire aard.[2063, 2064] Het reglementaire karakter van de rechtsverhouding wordt erg beknopt

[2058] F. NAVEZ, "Le caracatère hétérogène des règles applicables aux rapports entre le locataire d'une habitation sociale et la société bailleresse" in *Logement social: un état des lieux pour demain*, Brussel, Die Keure, 1999, 129. Zie ook B. JADOT, "La résiliation du bail des logements sociaux", *JT* 1983, 710-711.

[2059] Zie in het algemeen B. PEETERS, "De verhouding tussen openbare diensten en hun gebruikers: een contractuele of een reglementaire relatie?", *RW* 1990-91, 137.

[2060] Cass. 18 juni 2007, C.06.0080.N, *Arr.Cass.* 2007, 1371 met concl. T. WERQUIN, *Pas.* 2007, 1255 met concl. T. WERQUIN en Cass. 6 mei 2014, P.13.1291.N, *Arr.Cass.* 2014, 1083, *Pas.* 2014, 1058.

[2061] Zie daarover: A. VAN OEVELEN, "Het contractuele dan wel reglementaire karakter van de rechtsverhouding tussen de NMBS en haar reizigers en de gevolgen van deze kwalificatie op de 'geldboete' verschuldigd bij niet-betaling van het genomen vervoer" (noot onder Vred. Fontainel'Evêque, 17 maart 2015), *T.Vred*. 2015, p. 513, nr. 4.

[2062] Vred. Genk, 13 december 2016, *RW* 2017-18, 395.

[2063] Cass. 4 december 2000, C.99.0095.F, *Arr.Cass.* 2000, 1904, *Bull.* 2000, 1862, *JLMB* 2001, 1510, *RW* 2002-03, 1578 met noot A. VAN OEVELEN. Zie ook Cass. 27 november 2006, C.05.0310.N, *Arr.Cass.* 2006, 2427, *NjW* 2008, 28 met noot I. BOONE, *RABG* 2007, 1257 met noot L. PHANG en Cass. 8 maart 2012, C.11.0568.N, *RW* 2013-14, 1660 met noot I. CLAEYS en S. RYNWALT. Zie ook eerder al RvS 27 september 1988, nr. 30.876, *DCCR* 1989, 62 met noot P. DE VROEDE, *RW* 1990-91, 151 met noot. Voor toepassingen door de feitenrechters: zie o.m. Gent, 13 september 2006, *TGR-TWVR* 2007, 90, Rb. Antwerpen, afdeling Turnhout, 9 februari 2015, *RW* 2017-18, 392 en Vred. Roeselare, 18 februari 2010, *T.Vred.* 2012, 316 met noot A. VAN OEVELEN.

[2064] Sinds de vrijmaking van de elektriciteitsmarkt wordt een opsplitsing gemaakt tussen energieleveranciers en distributienetbeheerders. De energieleveranciers verkopen op een concurrentiële markt elektriciteit en staan in een contractuele verhouding met de eindgebruiker. De distributienetbeheerders zijn intercommunales die instaan voor de exploitatie, het onderhoud en de ontwikkeling van het distributienet (A. VAN OEVELEN, "Het reglementaire karakter van de rechtsverhouding tussen de distributienetbeheerder voor elektriciteit en de afnemer, en de daaraan verbonden rechtsgevolgen op het vlak van de aansprakelijkheid" (noot onder Vred. Roeselare, 18 februari 2010), *T.Vred.* 2012, p. 325, nr. 4.

gemotiveerd in deze drie cassatie-arresten: er wordt enkel verwezen naar de openbare dienst die de elektriciteitsdistributeur verleent.[2065]

939. Reeds in 1965 stelde HOEFFLER dat de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurders en hun huurders niet zuiver contractueel is. Zo is de vaststelling van de huurprijs door de wet onttrokken van het overeenkomstenrecht en hangt dit aspect van de rechtsverhouding af van de eenzijdige wil van de uitvoerende macht. Het principe van de bindende kracht van de overeenkomst (artikel 1134 B.W.) moet dus aangepast worden aan dit reglementaire aspect. Bijgevolg kunnen huurders ook geen rechten ontlenen uit de bepalingen met betrekking tot de huurprijs in de huurovereenkomst, omdat op het vlak van de huurprijsberekening enkel de wet en het uitvoeringsbesluit de bron zijn van de rechten van de huurder.[2066] De opdracht van algemeen belang die sociale verhuurders uitvoeren, zorgt er dus voor dat de regels inzake overeenkomsten niet integraal van toepassing kunnen zijn en dat om de openbare dienst te verzekeren afgeweken wordt. Doordat de regelgever de openbare dienst van de sociale woninghuur steeds verder uitwerkte, breidde ook het van het (woning)huurrecht afwijkende kader voor sociale huurovereenkomsten steeds verder uit. Daardoor werd het reglementaire karakter van de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en huurder doorslaggevend.[2067]

940. Het is eigen aan reglementaire bepalingen dat deze door de overheid op elk ogenblik eenzijdig gewijzigd kunnen worden. De openbare dienst kan steeds door de openbare macht gewijzigd worden en aan de wisselende eisen van het algemeen belang aangepast worden (veranderlijkheid van de openbare dienst).[2068] In tegenstelling tot de private huurovereenkomsten waar op basis van artikel 1134 B.W. een aanpassing van de huurovereenkomst de goedkeuring moet wegdragen van zowel de verhuurder als de huurder, kan de overheid de reglementaire aspecten van de sociale huurovereenkomst eenzijdig wijzigen of bijkomend bepaalde aspecten regelen, zonder dat de huurder of de verhuurder daarvoor hun toestemming moeten geven. Dit kan zowel door het wijzigen van de Vlaamse Wooncode zelf door de decreetgever als door het aanbrengen van wijzigingen aan het Kaderbesluit Sociale huur, de typehuurovereenkomsten of de andere uitvoeringsbesluiten door de Vlaamse Regering of de minister bevoegd voor de huisvesting.[2069]

Het Kaderbesluit Sociale Huur geldt als 'nieuwe wet' en is daardoor in de regel niet enkel van toepassing op toestanden die na haar inwerkingtreding ontstaan, maar ook op de toekomstige

[2065] Zie ook A. VAN OEVELEN, "De contractuele versus de reglementaire rechtsverhouding tussen openbare nutsbedrijven en hun gebruikers, en de rechterlijke toetsing van de in die rechtsverhouding gehanteerde exoneratieclausules" (noot onder Cass. 4 december 2000, C.99.0095.F), *RW* 2002-03, 1578 en I. CLAEYS en S. RYNWALT, "Normenhiërarchie en afwijkingen van (aansprakelijkheids)wetgeving in reglementaire verhoudingen" (noot onder Cass. 8 maart 2012), *RW* 2013-14, 1660.

[2066] Verslag J. HOEFFLER bij RvS 25 juni 1965, nr. 11.333, *Rec.J.Dr.Adm.* 1965, 184.

[2067] B. HUBEAU, "Regionalisering van de huisvesting: gemeen recht en gewestelijke reglementering" (noot onder Vred. Brussel, 30 juli 1987), *T.Vred.* 1988, 18.

[2068] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 109, nr. 70.

[2069] T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 30, nr. 44.

gevolgen van de onder de vroegere wet ontstane toestanden die zich voordoen of die voortduren onder gelding van de nieuwe wet, voor zover die toepassing geen afbreuk doet aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten.[2070] In gelijkaardige zin oordeelde de vrederechter te Bree dat de overheid op elk ogenblik eenzijdig de reglementaire bepalingen kan wijzigen. Deze wijzigingen hebben dan onmiddellijk toepassing op de bestaande toestanden. Een bepaling over de vaststelling van de huurprijs is van dwingend recht en bijgevolg van onmiddellijke toepassing op alle reeds lopende huurovereenkomsten.[2071] Het gewijzigde sociaal huurstelsel is onmiddellijk van toepassing, zelfs op een huurovereenkomst die is gesloten in 1958.[2072] De onmiddellijke toepassing van nieuwe regels op lopende huurovereenkomsten is evenwel beperkt tot die aspecten van de lopende huurovereenkomst die zich in de toekomst situeren en heeft geen betrekking op rechten die reeds definitief zijn verworven, behoudens het geval waarin dwingende redenen van algemeen belang worden aangevoerd.[2073]

941. De sociale verhuurder kan zoals gezegd op welomschreven plaatsen een eigen invulling geven aan het door de bevoegde overheid uitgewerkte reglementair kader. Deze eigen keuzes worden in het intern huurreglement vastgelegd. Bijkomend wordt in het intern huurreglement desgevallend ook melding gemaakt van de bepalingen uit het gemeentelijk lokaal toewijzingsreglement die relevant zijn voor de kandidaat-huurders en de huurders.[2074] Het gaat voornamelijk over bepalingen die van toepassing zijn bij de toewijzing van woningen (het vastleggen van de rationele bezetting van een woning, de invulling van bepaalde toewijzingsregels, de wijze van huurwaarborg,…), maar ook over bepalingen die van toepassing zijn bij de uitvoering van de sociale huurovereenkomst (de wijze waarop de kosten en lasten moeten worden voldaan door de huurder,…). Op het inschrijvingsbewijs dient te worden vermeld op welke wijze openbaarheid wordt gegeven aan het interne huurreglement.[2075] Omdat het intern huurreglement wordt voorzien in het door het Vlaamse Gewest vastgestelde reglementair kader, hebben de bepalingen ervan eveneens een reglementair karakter en kan een wijziging van het intern huurreglement eveneens van toepassing zijn op lopende huurovereenkomsten. Net zoals nieuwe decretale of reglementaire bepalingen voldoende bekend gemaakt moeten worden, dienen ook wijzigingen aan het intern huurreglement voldoende gecommuniceerd te worden aan de huurders, zodat het vanaf dan ieders verantwoordelijkheid is om er al dan niet kennis van te (komen) nemen of informatie in te winnen. Zoniet blijft het een intern document dat niet tegengesteld kan worden aan 'derden'.[2076]

[2070] RvS 3 mei 2012, nr. 219.159. De Raad van State nam een gelijkaardig standpunt in m.b.t. de Brusselse Huisvestingscode, wat betreft de woningkwaliteitsbewaking: RvS 10 juni 2008, nr. 184.041, p. 10. Zie ook reeds veel eerder Cass. 22 oktober 1970, *JT* 1972, 8 met noot M.Th. CUVELLIEZ, *RCJB* 1972, 283 met noot A. VAN WELKENHUYZEN, *Rec.J.Dr.Adm.* 1971, 144 met conclusie G. VAN DER MEERSCH.

[2071] Vred. Bree 30 juni 2011, *Huur* 2012, 39, *RW* 2011-12, 1267.

[2072] Vred. Fontaine-l'Evêque 27 augustus 2012, *JLMB* 2013, 1981, *T.Vred.* 2014, 270.

[2073] RvS 10 december 2015, nr. 233.199 en L. THOLOMÉ en N. BERNARD, "Baux à durée indéterminée et sous-occupation: le surloyer est retoqué (une fois de plus) par le Conseil d'État!", *Echos log.* 2016, afl. 2, 46.

[2074] Artikel 1, eerste lid, 16° Kaderbesluit Sociale Huur.

[2075] Artikel 11, eerste lid, 11° Kaderbesluit Sociale Huur.

[2076] Vred. Tongeren 7 februari 2013, nr. 342/2013, onuitg.

942. Daarnaast beïnvloedt ook het reglement van inwendige orde de rechtsverhouding tussen de huurder en de sociale verhuurder. Het reglement van inwendige orde wordt niet gedefinieerd in het Kaderbesluit Sociale Huur. Wel wordt er naar verwezen in artikel 37 van typehuurovereenkomst I en I*bis* en artikel 43 van type-huurovereenkomst II: *"(schrappen als dit niet van toepassing is) Een reglement van inwendige orde wordt bij deze overeenkomst gevoegd en maakt er integraal deel van uit. De daarin voorkomende bepalingen die strijdig zijn met titel VII van de Vlaamse Wooncode en zijn uitvoeringsbesluiten worden als niet-geschreven beschouwd."* De bepalingen uit het reglement van inwendige orde geven een overzicht van de afspraken en rechten en verplichtingen die moeten worden nagekomen door huurder en verhuurder en maken de huurovereenkomst concreter; ze regelen eerder feitelijke aspecten in de huurrelatie, bv. bepalingen over het houden van huisdieren, het roken in de sociale huurwoning, het verduidelijken van de huurherstellingen, bepalingen over het uitzicht van de gebouwen en het gebruik van de gemeenschappelijke gangen,... Op basis van de typehuurovereenkomst maakt het reglement van inwendige orde dus een wezenlijk onderdeel uit van de sociale huurovereenkomst. Daarmee behoort het reglement van inwendige orde dus voornamelijk tot het contractuele gedeelte van de sociale huurovereenkomst, waardoor het minder evident is dat dit in de loop van de huurovereenkomst eenzijdig gewijzigd zou worden door de sociale verhuurder. Bovendien beschikt de sociale verhuurder over een grotere vrijheid om het reglement van inwendige orde vorm te geven dan bij het intern huurreglement. De sociale verhuurder is ook partij bij de huurovereenkomst, wat inhoudt dat hij eenzijdig de rechtsverhouding die hem bindt met de sociale huurder, zou kunnen wijzigen.

943. Vanuit de opdracht van algemeen belang kan de bevoegdheid van de sociale verhuurder om zowel het intern huurreglement als het reglement van inwendige orde eenzijdig te wijzigen aanvaard worden, wat dan ook ineens de grenzen van deze bevoegdheid aangeeft. Eenzijdige wijzigingen kunnen enkel voor zover de wijzigingen een wettig doel nastreven (functioneel zijn) en niet onevenredig zijn. Bepalingen in het reglement van inwendige orde die strijdig zijn met het sociaal huurstelsel worden op basis van de typehuurovereenkomst sowieso als niet-geschreven gehouden; andere disproportionele bepalingen zullen bij betwisting door de rechter eveneens buiten toepassing gelaten moeten worden. Bovendien kan de toezichthouder een wijziging van een intern huurreglement of een reglement van inwendige orde dat niet strookt met de doelstellingen van de sociale huur op eigen initiatief schorsen of vernietigen op basis van zijn algemene toezichtsbevoegdheid. Om de wijzigingen tegenwerpelijk te maken aan huurders met een lopende huurovereenkomst, moet de verhuurder zoals gezegd zijn huurders op de hoogte brengen van het feit dat het intern huurreglement of reglement van inwendige orde is gewijzigd.

944. Het feit dat de rechtsverhouding tussen sociale verhuurders en huurders grotendeels rechtstreeks door de regelgeving wordt vastgelegd, heeft ook tot gevolg dat op de sociale huurovereenkomst de bepalingen inzake consumentenbescherming niet van toepassing zijn. Toch werd in bepaalde rechtspraak aangenomen dat bepaalde bedingen uit het Kaderbesluit Sociale Huur of de sociale huurovereenkomst als oneerlijk beding konden worden beschouwd in de zin van richtlijn 93/13/EEG van de Raad van 5 april 1993 betreffende oneerlijke bedingen in

consumentenovereenkomsten.[2077] Enerzijds bepaalt artikel 38, derde en vierde lid van het Kaderbesluit Sociale Huur dat de verhuurder in een aantal gevallen de sociale huurprijs kan verhogen tot maximaal de basishuurprijs of de sociale korting kan terugvorderen (d.i. het verschil tussen de basishuurprijs en de sociale huurprijs). De basishuurprijs wordt vastgesteld op basis van de marktwaarde van de huurwoning.[2078] Anderzijds bepaalt artikel 11 van de typehuurovereenkomst dat de verhuurder op achterstallige huurgelden een verhoging van 10% kan toepassen.[2079] Het Hof van Justitie besliste evenwel met verwijzing naar overweging 13 bij de richtlijn ("*bijgevolg [blijkt het] niet nodig […] bedingen waarin dwingende wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn overgenomen […] aan de bepalingen van deze richtlijn te onderwerpen"*) en op basis van artikel 1, lid 2 van de richtlijn, volgens hetwelk de contractuele bedingen waarin dwingende wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn overgenomen, niet aan de richtlijn zijn onderworpen, dat richtlijn 93/13/EEG niet van toepassing is op de bedingen in een sociale huurovereenkomst tussen een erkende SHM en een huurder die worden bepaald door een nationale regeling als artikel 11 van de typehuurovereenkomst bij het Kaderbesluit Sociale Huur.[2080] Dat dergelijke bedingen van de regeling van de richtlijn zijn uitgesloten, vindt zijn rechtvaardiging in het feit dat de nationale wetgever een evenwicht tussen alle rechten en plichten van de partijen bij bepaalde overeenkomsten tot stand heeft gebracht, een evenwicht dat de Uniewetgever uitdrukkelijk heeft willen handhaven.

Bij het sluiten van een sociale huurovereenkomst heeft noch de sociale verhuurder noch de sociale huurder enige keuze in de opname van artikel 11 van de typehuurovereenkomst in de uiteindelijke huurovereenkomst. Zoals gesteld is het gebruik van de typehuurovereenkomst verplicht. Het eventuele onevenwicht tussen de onderneming en de consument dat het verbod op oneerlijke bedingen tracht te herstellen, zou bij sociale huurovereenkomsten dus niet voortvloeien uit het feit dat de SHM als onderneming sterker is en in staat is om haar wil op te leggen aan de consument, maar zou rechtstreeks voortspruiten uit de regelgevende bepalingen. Wanneer de overeenkomstsluitende partijen dienaangaande geen enkele keuze hebben, is richtlijn 93/13/EEG niet van toepassing.[2081]

In een vonnis van 18 januari 2018 dat volgde op de beschikking van het Hof van Justitie oordeelde de vrederechter te Antwerpen dat uit die beschikking weliswaar blijkt dat richtlijn 93/13/EEG niet van toepassing is op de sociale huurovereenkomst, maar dat dit niet wil zeggen dat hoofdstuk 6 van boek VI WER er niet op van toepassing zou zijn.[2082] De lidstaten hebben bij de omzetting van de richtlijn de mogelijkheid om een hoger beschermingsniveau voor de consument te voorzien en de uitzondering, vermeld in artikel 1, lid 2 van de richtlijn, werd niet mee omgezet in de Belgische

[2077] Vred. Grâce-Hollogne, 9 oktober 2007, *JLMB* 2010, 1852, Vred. Torhout, 4 november 2014, nr. 2014/2646, onuitg.
[2078] Aangezien de huurprijs voor de huurder bij verhuringen door sociale verhuurkantoren gelijk is aan de huurprijs die het sociaal verhuurkantoor betaalt aan de eigenaar-verhuurder, is dit schadebeding niet van toepassing op verhuringen door sociale verhuurkantoren.
[2079] Wat betreft de typehuurovereenkomst voor sociale verhuurkantoren is er een gelijkaardige bepaling in artikel 14.
[2080] HvJ 7 december 2017, nr. C-446/17, Woonhaven Antwerpen t/K.B. en A.H.
[2081] HvJ 7 december 2017, nr. C-446/17, Woonhaven Antwerpen t/K.B. en A.H., overweging 25.
[2082] Vred. Antwerpen, 18 januari 2018, *T.Vred.* 2018, 166 met noot T. VANDROMME.

wetgeving. De (federale) wetgever heeft daarmee bij de omzetting van de richtlijn uitdrukkelijk gekozen voor een ruimere toepassing van de bepalingen inzake consumentenbescherming dan vereist volgens de richtlijn. Dit standpunt doet evenwel afbreuk aan de gewestelijke bevoegdheden inzake huisvesting, die volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof volledig en ruim zijn.[2083] Op basis van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2° BWHI behoort de bescherming van de gebruiker tot de bevoegdheden van de nationale overheid. De federale overheid is er toe gemachtigd de algemene regels inzake consumentenbescherming vast te stellen, hetgeen evenwel geen afbreuk kan doen aan de volledige en ruime bevoegdheid van de gewesten op het vlak van huisvesting. De federale bepalingen inzake consumentenbescherming kunnen dus enkel uitwerking krijgen voor zover de gewestelijke overheid daar binnen zijn eigen bevoegdheid niet van heeft afgeweken. De federale overheid kan bij de uitwerking van de bepalingen inzake consumentenbescherming niet dermate breed gaan dat zij daarmee ook het sociaal huurstelsel beperkt. Zoals bleek uit hetgeen voorafging, vloeit uit richtlijn 93/13/EEG alvast geen dwingende reden voort om de bepalingen uit die richtlijn van toepassing te maken op de rechtsverhouding tussen een sociale verhuurder en een huurder, aangezien die door de bevoegde overheid zelf is vastgelegd. Net zoals de gewestelijke overheid op basis van de bevoegdheid huisvesting wat betreft het sociaal huurstelsel kon afwijken van het woninghuurrecht en kan afwijken van het gemeen huurrecht dat aanvullend werkt ten aanzien van het sociaal huurrecht[2084], moet aangenomen worden dat de federale bepalingen inzake consumentenbescherming slechts aanvullend werken, dit wil zeggen in zoverre ze niet strijdig zijn met de bepalingen van het sociaal huurrecht. Uit hoofdstuk 6 van boek VI van het Wetboek van Economisch Recht[2085], dat de bepalingen inzake oneerlijke bedingen bevat, kan dus geen argument geput worden om uitdrukkelijk in de sociale huurregelgeving opgenomen bepalingen als onrechtmatig te kwalificeren en dus buiten toepassing te verklaren. Bovendien kan ook in vraag gesteld worden of sociale verhuurders vallen onder het begrip "onderneming". Het vonnis verwijst naar het standpunt van de (federale) wetgever dat ook publiekrechtelijke rechtspersonen onderneming kunnen zijn om daaruit af te leiden dat een SHM een onderneming is in de zin van de Belgische regelgeving op de onrechtmatige bedingen. Om tot de conclusie te kunnen komen dat een publiekrechtelijke rechtspersoon een onderneming is, had de rechter evenwel ook moeten vaststellen dat een sociale verhuurder voldoet aan de definitie van onderneming, zoals die voortvloeit uit artikel I.1, 1° WER, m.n. "*elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die op duurzame*

[2083] Zie o.m. GwH 26 juni 1986, nr. 25, 2.B.1, GwH 15 oktober 1987, nr. 40, 2.B.1, GwH 29 oktober 1987, nr. 41, 2.B.2, GwH 10 maart 1988, nr. 49, 2.B.1, GwH 9 november 1988, nr. 67, 9.B, GwH 22 juni 1994, nr. 49/94, B.7, GwH 25 april 1995, nr. 36/95, B.3, GwH 17 juni 1998, nr. 73/98, B.7.3, GwH 30 maart 1999, nr. 40/99, B.8.3, GwH 25 oktober 2000, nr. 105/2000, B.37, GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.7.2. Zie recent ook GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.10.2. Zie ook B. HUBEAU, T. VANDROMME en D. VERMEIR, "Het huisvestingsbeleid" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, Die Keure, 2016, p. 89, nr. 102 e.v.

[2084] Zie ook artikel 91, § 3 Vlaamse Wooncode.

[2085] Op basis van artikel VI.83, 17° WER is een beding of voorwaarde onrechtmatig wanneer het beding of de voorwaarde het bedrag vastlegt van de vergoeding verschuldigd door de consument die zijn verplichtingen niet nakomt, zonder in een gelijkwaardige vergoeding te voorzien ten laste van de onderneming die in gebreke blijft. Op basis van artikel VI.83, 24° WER is een beding of voorwaarde onrechtmatig wanneer het beding of de voorwaarde in geval van niet-uitvoering of vertraging in de uitvoering van de verbintenissen van de consument, schadevergoedingsbedragen vaststelt die duidelijk niet evenredig zijn aan het nadeel dat door de onderneming kan worden geleden. Onrechtmatige bedingen zijn volgens artikel VI.84 WER verboden en nietig.

wijze een economisch doel nastreeft, alsmede zijn verenigingen". Over het economisch doel van een sociale verhuurder kan m.i. getwijfeld worden. De toepassing van de bepalingen inzake consumentenbescherming wordt gekoppeld aan marktwerking, terwijl sociale verhuurders niet optreden op een markt.[2086] Ook om deze redenen kan boek VI WER niet toegepast worden op sociale verhuurders.[2087]

1.3.2. … MET SUPPLETIEVE WERKING VAN HET VERBINTENISSENRECHT EN HET (WONING)HUURRECHT

945. Het overwegend reglementair karakter van de sociale huurovereenkomst verhindert niet dat contractuele aspecten nog een rol spelen. Privaatrechtelijke beginselen zijn immers toepasselijk op met een openbare dienst belaste instellingen, in zoverre deze verenigbaar zijn met de noodwendigheden ervan.[2088] De rechtsleer kwalificeerde de sociale huurovereenkomst daarom als een hybride, gemengde of heterogene rechtsverhouding met reglementaire en contractuele elementen.[2089] Deze kwalificatie is vandaag nog steeds van toepassing.

946. De aanvullende rol van het verbintenissenenrecht en het (woning)huurrecht wordt bevestigd in artikel 91, § 3 van de Vlaamse Wooncode: voor die aspecten die niet geregeld zijn in titel VII van de Vlaamse Wooncode of de uitvoeringsbesluiten, gelden de bepalingen van het gemene huurrecht en het woninghuurrecht, voor zover ze niet afwijken van voormelde regelingen, noch in strijd zijn met de geest ervan. Voor zover de principes van het gemene (huur)recht en de Woninghuurwet verenigbaar zijn met de noodwendigheden van de openbare dienst, gemoduleerd naar haar sociale doelstelling, zullen zij dus ook van toepassing zijn op de sociale woninghuur.[2090] De vermelding dat dit slechts het geval zal zijn voor zover de gemeenrechtelijke bepalingen *niet strijdig zijn met de geest ervan*, duidt op de specificiteit van de sector: de opdracht van algemeen belang en de zwakke positie van de (kandidaat-) huurder en zijn precair huisvestingsstatuut zorgen er immers voor dat het sociaal huurrecht een uitzonderingspositie bekleedt, waarbij het private

[2086] Zie uitgebreider *infra,* deel 4, hoofdstuk 2, 1.5.

[2087] T. VANDROMME, "De toepassing van de regels inzake consumentenbescherming op het sociaal huurstelsel" (noot onder Vred. Antwerpen, 18 januari 2018), *T.Vred.* 2018, p. 173-175, nr. 11-13.

[2088] Vred. Zelzate, 9 juni 1983, *RW* 1983-84, 2185 met noot B. HUBEAU en Rb. Luik, 12 januari 2007, *JLMB* 2008, 506. Zie ook T. MARCHANDISE, "Le bail de logement social, le juge de paix et la chambre de recours de la Société wallonne du logement" in E. BEGUIN, N. BERNARD, P. DELLIEU en B. LOUVEAUX (eds.), *Baux d'habitation, commerciaux et à ferme*, Anthemis, 2016, 128.

[2089] B. HUBEAU, "Kroniek van de sociale huisvesting (1987-1988)", *RW* 1988-89, 1252 en 1253, B. HUBEAU, "Kroniek van de sociale huisvesting (1989-1996)", *RW* 1996-97, 950 en B. HUBEAU, "Kroniek van de sociale huisvesting (1996-2000)", *RW* 2001-02, 338..

[2090] T. VANDROMME, "De relatie met en de toepassing van de regels van gemeen recht" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 45 en B. HUBEAU, "Knelpunten sociale huur" in A. VERBEKE (ed.), *Knelpunten Huur*, Intersentia, Antwerpen, 2003, 66 e.v. Zie voor toepassingen o.m. Vred. Messancy, 19 januari 1994, *T. Vred.* 1994, 339 met noot B. HUBEAU; Vred. Etalle, 15 september 1997, *Act. jur. baux* 1998, 125; Vred. Leuven, 16 april 1996, *Huur* 1996, 80 met noot C. VAN DER ELST; Vred. Charleroi, 13 juli 1998, *JT* 1998, 156, *T. Vred.* 2000, 44 en *Echos Log.* 1998, 104 met noot L. THOLOMÉ.

woninghuurrecht slechts van toepassing kan zijn wanneer het hiermee verenigbaar is.[2091] De reglementaire aspecten primeren bijgevolg op de contractuele elementen.[2092]

947. De reglementaire bepalingen die afwijken van het verbintenissenrecht en het (woning)huurrecht, worden steeds talrijker, waardoor het belang van het verbintenissenrecht en het (woning)huurrecht is afgenomen. De vrederechter te Gent stelde terecht: "*de regelgeving (het KSH) is van dwingend recht en reglementair van aard, en wijkt af van de bepalingen van het gemeen recht; het woninghuurrecht is niet langer toepasselijk op de contracten in de sociale woninghuur, of beter, énkel van toepassing wanneer zij suppletief is aan de specifieke bepalingen van de Vlaamse Wooncode*".[2093] Het steeds meer uitgebreide reglementaire kader komt ook tot uiting in de omvang van de achtereenvolgende sociale huurbesluiten.

	Aantal artikelen
KB 20/12/1954	6
KB 14/12/1960	15
KB 2/07/1973	14
KB 18/12/1979	24
BVR 7/11/1984	32
BVR 28/11/1990	30
BVR 29/09/1994	31
BVR 20/10/2000	37
BVR 12/10/2007	79

Terwijl de eerste sociale huurbesluiten enkel een regeling over de vaststelling van de huurprijs bevatten, werden gaandeweg ook andere aspecten van de sociale huurovereenkomst dwingend geregeld. Vanaf het KB van 2 juli 1973 verwijst het opschrift niet meer enkel naar de huurprijsbepaling, maar naar de "reglementering van het huurstelsel". Vanaf het Kaderbesluit Sociale Huur was er echter sprake van een explosie aan reglementaire bepalingen, die o.m. toe te schrijven is aan de taal- en inburgeringsbereidheid en de uitgebreide huurdersverplichtingen. Nadien zette deze explosie zich nog verder via de invoering van talrijke *bis*, *ter, quater*,… artikelen en meerdere ministeriële besluiten die het Kaderbesluit Sociale Huur verder uitvoeren.

948. In een publicatie van 2011 haalde ik de regels met betrekking tot de plaatsbeschrijving nog aan als voorbeeld waarop het gemene huurrecht van toepassing was[2094], maar sindsdien is het Vlaamse Gewest ook op dit vlak opgetreden (m.n. artikel 97, vijfde en zesde lid van de Vlaamse

[2091] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 19.
[2092] Ook in het Franstalige gedeelte van ons land wordt erkend dat bij een sociale huurovereenkomst zowel aspecten van het administratieve als het burgerlijke recht worden samen gevoegd (F. NAVEZ, "Le caractère hétérogène des règles applicables aux rapports entre le locataire d'une habitation sociale et la société bailleresse" in *Logement social: un état des lieux pour demain*, Brussel, die Keure, 1999, 143).
[2093] Vred. Gent, 21 februari 2017, nr. 635/2017, onuitg.
[2094] T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 47, nr. 16.

Wooncode[2095] en artikel 31 van het Kaderbesluit Sociale Huur). Daarbij bepaalt het Kaderbesluit Sociale Huur dat de huurder voor de plaatsbeschrijving een bedrag van maximaal 27 euro[2096] betaalt wanneer de plaatsbeschrijving minnelijk wordt opgesteld tussen huurder en sociale verhuurder. Dit terwijl in die gevallen bij private huur de plaatsbeschrijving veelal gratis zal zijn, waardoor in de praktijk een sociale huurder slechter af is. Wat betreft de huurwaarborg verwijst artikel 37 van het Kaderbesluit Sociale Huur weliswaar naar artikel 10 Woninghuurwet, maar de sociale verhuurder kan een afwijkend regime bepalen. Zo kunnen sociale verhuurders, met uitzondering van een SVK, beslissen dat de waarborg in hun handen moet worden gestort en niet moet worden geplaatst op een geïndividualiseerde rekening op naam van de huurder. De huurder heeft ook het recht om de waarborg met maandelijkse betalingen samen te stellen. De verhuurder kan bij de beëindiging van de huurovereenkomst van de waarborg alle sommen afhouden die de huurder hem verschuldigd is.[2097] Volgens bepaalde rechtsleer is het evenwel voor de gewesten onmogelijk om af te wijken van de bepalingen inzake de huurwaarborg.[2098] Dit standpunt is na de regionalisering van het woninghuurrecht niet meer correct, maar er lijkt mij in ieder geval geen verantwoording voor te liggen waarom de opdracht van algemeen belang van sociale verhuringen zou vereisen dat voor de huurwaarborg wordt afgeweken van het woninghuurrecht, tenzij om de sociale huurder bijkomend te beschermen.[2099] De mogelijkheid dat de sociale verhuurder bepaalt dat de huurwaarborg in zijn handen moet gestort worden, houdt immers opnieuw een minder sterke bescherming van de sociale huurder in ten opzichte van een private huurder, al kan verwacht worden dat de sociale verhuurder als semi-overheid daar geen misbruik van zal maken. Ook op het vlak van de kosten en de lasten gold aanvankelijk het (woning)huurrecht: er werd geoordeeld dat er geen enkele reden is om in het kader van de sociale huur af te wijken van de gemeenrechtelijke regeling, nl. afrekening op basis van werkelijke uitgaven, met een overzicht van de afrekening.[2100] Maar ook op dit vlak voorziet het Kaderbesluit Sociale Huur inmiddels in een specifiek regime.[2101]

949. Voorbeelden waarop het gemene (woning)huurrecht nog speelt zijn daardoor zeldzaam geworden. Er kan nog gewezen worden op de regeling inzake de herstellingsplicht van huurder en verhuurder (artikelen 1720, 1754 en 1755 B.W. en artikel 2, § 2 Woninghuurwet – artikel 25 en 26 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet) en de woningkwaliteitsvereisten, zoals opgenomen in artikel 2 Woninghuurwet en het KB van 8 juli 1997, maar eveneens op de elementaire veiligheids-,

[2095] Ingevoegd door artikel 51 van het decreet van 31 mei 2013 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 11 juli 2013.
[2096] Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd (zie daarvoor artikel 56 Kaderbesluit Sociale Huur).
[2097] Voor een toepassing, zie Vred. Gent, 21 februari 2017, nr. 635/2017, onuitg.
[2098] D. LYBAERT, "Wijziging van sommige bepalingen van de wet van 20 februari 1991. Toepassingsgebied, staat van het goed, renovatiecontract, huurprijs en huurwaarborg", in R. DE WIT (ed.), *Huurrecht. De recente wijzigingen in de Woninghuurwet*, Antwerpen, Intersentia, 1997, 22 die ter zake verwijst naar het ongepubliceerde vonnis van het Vredegerecht te Gembloux van 2 maart 1993, nr. 11.027; P. VERSAILLES, "Garantie locative et droit au logement. Quelle protection juridique pour le plus démunis?", *JT* 1992, 465-475; M. VLIES, "Aperçu de jurisprudence récente relative aux baux de residence principale", *T. Vred.* 1996, 7.
[2099] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 100, nr. 163.
[2100] B. HUBEAU, "De kosten en lasten in het (sociaal) huurrecht" (noot onder Cass. 28 april 2005), *TBBR* 2006, 477.
[2101] Voor de sociale verhuurkantoren: artikel 9 tot en met 11 typehuurovereenkomst II. Voor andere sociale verhuurders: artikel 34, § 2 Kaderbesluit Sociale Huur en bijlage III bij het Kaderbesluit Sociale Huur.

gezondheids- en woningkwaliteitsvereisten uitgevaardigd krachtens artikel 5 van de Vlaamse Wooncode. Ook de specifieke procedureregels met betrekking tot huurzaken, zoals opgenomen in de artikelen 1344*bis* tot en met 1344*septies* Ger.W. (artikel 46 tot en met 51 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet), lijken van toepassing op sociale huurovereenkomsten. Overeenkomstig § 1 van artikel 1344*ter* Ger.W. is deze bepaling van toepassing op de uithuiszetting van een natuurlijk persoon die een huurovereenkomst heeft gesloten als bedoeld in afdeling II of afdeling II*bis* van boek III, titel VIII, hoofdstuk II van het Burgerlijk Wetboek. Bedoeld worden de Woninghuurwet en de Handelshuurwet. Het is dus de vraag of een sociale huurovereenkomst voor de toepassing van de uithuiszetting kan beschouwd worden als een overeenkomst in de zin van de Woninghuurwet (Vlaams Woninghuurdecreet). De vrederechter te Lier oordeelde dat de sociale huurovereenkomst niet begrepen is in de omschrijving van artikel 1344*ter* Ger.W.[2102] De vrederechter te Leuven was daarentegen van oordeel dat zowel artikel 1344*bis* als 1344*ter* Ger.W. van toepassing zijn op sociale huurovereenkomsten. Aangezien artikel 1344*ter* Ger.W. niet afwijkt van de bepalingen in de Vlaamse Wooncode, noch in strijd is met de geest ervan, is dit artikel volgens de vrederechter van toepassing. De toepassing ervan is bovendien in het voordeel van de sociale huurder, aangezien zij hierdoor de bescherming geniet dat het OCMW bij een uithuiszetting hulp kan bieden.[2103] Dit is m.i. correct: doordat op de sociale huurovereenkomst suppletief de regels van de Woninghuurwet (Vlaams Woninghuurdecreet) van toepassing zijn en artikel 1344*ter* Ger.W. niet in strijd is met de geest van de Vlaamse Wooncode, is het ook op sociale huurovereenkomsten van toepassing.

950. In een recent arrest bevestigde het Hof van Cassatie de suppletieve werking van het verbintenissen- en (woning)huurrecht.[2104] Het Hof oordeelde dat uit artikel 91, § 3 van de Vlaamse Wooncode volgt dat het contractenrecht slechts geldt voor die aspecten van de rechtsverhouding tussen de verhuurder en de huurder van een sociale huurwoning die niet reglementair zijn geregeld. Op een onderdeel van de rechtsverhouding tussen de verhuurder en de huurder dat reglementair van aard is, zoals de mogelijkheid voor de verhuurder om bij niet-tijdige betaling van de huurprijs een verhoging toe te passen, is bijgevolg het algemeen contractenrecht niet van toepassing.

In de zaak die leidde tot het geannoteerde arrest rees de vraag of een bepaling uit het sociaal huurrecht een contractuele verbintenis inhoudt of niet en dus of er een afwijking voorligt van het gemene recht. De betrokken bepaling is opgenomen in de huurovereenkomst die werd gesloten tussen de sociale huisvestigingsmaatschappij en de huurder, maar toch oordeelde het Hof van Cassatie dat de rechtsbron een reglementaire bepaling is. Het schadebeding vloeit niet rechtstreeks voort uit de Vlaamse Wooncode of het Kaderbesluit Sociale Huur, maar uit artikel 11 van de typehuurovereenkomst, die als bijlage bij het Kaderbesluit Sociale Huur is gevoegd en die op basis van artikel 31 van het Kaderbesluit Sociale Huur verplicht moet worden gebruikt door sociale verhuurders. Het gaat dus eigenlijk over een soort 'indirect' reglementair kader, met evenwel

[2102] Vred. Lier, 25 mei 1999, *Echos log.* 2000, afl. 5, 164, *JLMB* 2000, 908.
[2103] Vred. Leuven, 20 oktober 2015, *RW* 2017-18, 71. Zie in dezelfde zin Vred. Roeselare, 18 november 2010, *T.Vred.* 2012, 193 en Vred. Landen-Zoutleeuw, 30 januari 2013, *T.Vred.* 2014, 381.
[2104] Cass. 9 september 2016, C.15.0454.N, *RW* 2017-18, 170 met noot B. HUBEAU en T. VANDROMME, *TBO* 2017, 59.

dezelfde effecten als het reglementaire kader uit de Vlaamse Wooncode of het Kaderbesluit Sociale Huur zelf.

Bij betwistingen in huurgeschillen met betrekking tot sociale huurovereenkomsten zal dus steeds moeten worden nagegaan of de bepaling die in het geding is een contractuele dan wel reglementaire oorsprong heeft. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met het feit dat de ruimte waarin de contractuele beginselen spelen, steeds verkleint wanneer de gewestelijke overheid het sociaal huurstelsel verder uitbouwt en detailleert.[2105]

951. De suppletieve werking van het verbintenissenrecht heeft tot gevolg dat de 'contractuele verzachtende beginselen' (interpretatie te goeder trouw, rechtsmisbruik, vertrouwensleer, matiging van sancties tot op een redelijk niveau,...) toegepast kunnen worden op de contractuele aspecten van de sociale huurovereenkomst. Ook hiervan zijn in de rechtspraak voorbeelden terug te vinden. Een sociale verhuurder die meer dan twee jaar huurachterstand toelaat kan ten aanzien van de huurder die de betalingsachterstand wegwerkt via een afbetalingsplan, niet plots de ontbinding van de huurovereenkomst vorderen wegens betalingsachterstand. Dat is in strijd met de goede trouw.[2106] Ook aan sociale huurders kan uitstel van ontbinding van de huurovereenkomst worden toegekend in toepassing van artikel 1184, derde lid B.W.[2107]Tot slot verwijs ik naar een vonnis van de vrederechter te Leuven die aan een huurder zonder woonrecht na het overlijden van de huurder met het huurrecht een respijttermijn toekent op grond van artikel 1244 B.W., die dwanguitvoering tijdelijk opschort.[2108]

Doordat de sociale huurovereenkomst zowel reglementaire als contractuele aspecten kent, is er een dubbele grondslag om van beide partijen redelijkheid te eisen. Het reglementaire karakter en de opdracht van algemeen belang maakt de beginselen van behoorlijk bestuur voor de verhuurder en de overeenkomstige plichten voor de huurder van toepassing. De contractuele aspecten van de sociale huurovereenkomst verplichten tot de uitvoering van de overeenkomst te goeder trouw en houden een verbod in rechtsmisbruik te plegen (artikel 1134, derde lid B.W.).

952. Het gedeeltelijk contractuele karakter van de sociale huurovereenkomst heeft tot gevolg dat bij betwistingen de vrederechter bevoegd zal zijn op basis van artikel 591, 1° Ger.W. (artikel 44 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet). Het overwegend reglementair karakter van de sociale huurovereenkomst doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de vrederechter voor "*geschillen betreffende de verhuring van onroerende goederen*".[2109]

953. Eerder nam ik het standpunt in dat de suppletieve werking van het gemene huurrecht en het woninghuurrecht, zoals nu reeds vormgegeven in artikel 91, § 3 van de Vlaamse Wooncode

[2105] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "De rechterlijke beoordeling van schadebedingen in het sociaal huurstelsel" (noot onder Cass. 9 september 2016, C.15.0454.N), *RW* 2017-18, p. 172, nr. 4-6.
[2106] Rb. Antwerpen, 14 maart 2006, *RW* 2007-08, 115.
[2107] Vred. Fontaine-l'Evêque, 21 augustus 2003, *T.Vred.* 2006, 297 met noot S. STIJNS.
[2108] Vred. Leuven, 30 september 1997, *RW* 1998-99, 23 met noot B. HUBEAU.
[2109] Zie ook *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 2.1.4, e.

moet behouden en zelfs versterkt worden.[2110] Sinds de inwerkingtreding van de Zesde Staatshervorming is de bevoegdheid van de gewesten uitgebreid met de regels betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen. Bijgevolg is de Vlaamse overheid bevoegd om zowel de private als de sociale huur te regelen. Van deze uitgebreide bevoegdheid moet gebruik gemaakt worden om gemeenschappelijke basisregels uit te werken voor zowel de private als de sociale huur. Het sociaal huurstelsel dient dan enkel af te wijken van deze gemeenschappelijke basis wanneer dit noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de specifieke doelstellingen van de sociale huur.

Bij de versterking van de rol voor het (woning)huurrecht binnen het sociaal huurstelsel dient evenwel een dubbele kanttekening gemaakt te worden: (i) bij wijzigingen aan het woninghuurrecht dient steeds rekening gehouden te worden met het feit dat deze wijzigingen ook gevolgen zullen hebben voor het sociaal huurstelsel; (ii) de enkele lezing van de sociale huurreglementering zal geen volledig beeld meer schetsen van het sociaal huurstelsel, dat steeds samen gelezen moet worden met het (woning)huurrecht. Dit is echter nu ook al het geval. Beide kanttekeningen wegen daarom niet op tegen de voordelen, m.n. de mogelijkheid tot sterke vereenvoudiging van de sociale huurreglementering.

1.4. HET OPENBARE ORDE-KARAKTER VAN HET SOCIAAL HUURSTELSEL

954. Traditioneel wordt aangenomen dat reglementaire bepalingen die uitvoering geven aan grondrechten van openbare orde zijn. Grondrechten raken immers de essentiële belangen van de staat of van de gemeenschap.[2111] Volgens de vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie is een wet van openbare orde wanneer zij raakt aan de essentiële belangen van de Staat of de gemeenschap en wanneer zij, in het privaatrecht, de juridische basis vaststelt waarop de economische of morele orde van de samenleving rust.[2112]

955. Aangezien het sociaal huurstelsel uitvoering geeft aan het grondwettelijk gewaarborgde recht op wonen, moet aan de bepalingen daaromtrent dan ook een openbare orde-karakter gegeven worden. Zo oordeelde de vrederechter te Couvin dat uit het feit dat de erkende vennootschappen een taak van algemeen belang behartigen, volgt dat de wetgeving inzake sociale woninghuur van openbare orde is.[2113] Ook recenter werd geoordeeld dat een sociale verhuurder een sociaal doel heeft, hetgeen de openbare orde raakt, m.n. aan de minst begoeden van de bevolking woningen ter beschikking stellen tegen een huurprijs die is aangepast aan hun middelen.[2114] De bepalingen over sociale huur zijn van openbare orde want strekken ertoe het grondrecht op wonen uit te voeren.[2115] Een nieuwe overeenkomst tussen een sociale huisvestingsmaatschappij en een huurder kan geen afbreuk doen aan de bepalingen van het

[2110] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 98-100, nr. 160-163.
[2111] Cass. 9 december 1948, *Arr.Cass.* 1948, 625, *Pas*. 1948, I, 699 en Cass. 15 maart 1968, *Pas.* 1968, I, 885.
[2112] Zie o.m. Cass. 29 april 2011, C.10.0183.N, *Arr.Cass.* 2011, 1114, *Pas*. 2011, 1203, *TBBR* 2012, 276.
[2113] Vred. Couvin, 10 maart 1988, *JLMB* 1989, 90 met noot P. BOSSARD.
[2114] Vred. Charleroi, 12 januari 2004, *T.Vred.* 2006, 310, *JLMB* 2005, 803.
[2115] Vred. Fontaine-l'Evêque, 4 januari 2011, *JLMB* 2012, 1224, *T.Vred.* 2012, 182.

Kaderbesluit Sociale Huur, dat van openbare orde is.[2116] Ook in de rechtsleer wordt het standpunt ingenomen dat het sociaal huurstelsel van openbare orde is.[2117]

956. Het openbare orde-karakter heeft tot gevolg dat overeenkomstig artikel 6 B.W. door bijzondere overeenkomsten geen afbreuk kan worden gedaan aan de regelgeving met betrekking tot het sociaal huurstelsel. Sociale huurovereenkomsten kunnen bijgevolg geen afwijkingen bevatten op het reglementair uitgewerkte kader. Sociale huurovereenkomsten die dat wel doen, zijn strijdig met de openbare orde en kunnen geen gevolg hebben; zij zijn absoluut nietig. De rechter dient deze nietigheid ambtshalve vast te stellen.[2118] Bovendien zal op basis van artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode controle worden uitgeoefend door de toezichthouder.

957. Moest toch een sociale huurovereenkomst worden gesloten in strijd met het regelgevend kader, zal naargelang het geval de desbetreffende bepaling voor niet geschreven gehouden moeten worden, dan wel de huurovereenkomst volledig nietig verklaard moeten worden wanneer het strijdige element de essentie van de huurovereenkomst betreft (bv. de huurder voldoet niet aan de toelatingsvoorwaarden). Indien de huurder aan de toelatingsvoorwaarden voldoet, maar de huurwoning niet aan hem toegewezen had mogen worden, kan de huurder te goeder trouw de woning blijven bewonen. Hij mag er immers van uitgaan dat de verhuurder als specialist ter zake de toewijzingsregels correct zal toepassen. De kandidaat-huurder aan wie de huurwoning overeenkomstig het sociaal huurstelsel had toegewezen moeten worden, kan tegen de foutieve toewijzing verhaal indienen.

1.5. De invloed van het EU-recht inzake de vrije markt

958. Sociale huisvesting wordt door de Europese Commissie in principe beschouwd als DAEB. Daarbij is vereist dat de doelgroep van de sociale huisvesting wordt beperkt tot achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen en dat de voorwaarden uit het Vrijstellingenbesluit worden nageleefd (procedurele voorwaarden en verplichte rapportering achteraf). Nochtans behoort de kwalificatie van een steunmaatregel in de eerste plaats toe aan de lidstaten.[2119]

959. In 2010 rapporteerde het Vlaamse Gewest op het vlak van huisvesting zes DAEB's. Het ging daarbij over twee DAEB's verstrekt door de VMSW (het beheer van de financiële middelen van SHM's en het verstrekken van bijzondere sociale leningen) en vier DAEB's verstrekt door de SHM's (verhuring van sociale woningen, verkoop van sociale koopwoningen en sociale kavels alsook middelgrote woningen en middelgrote kavels, realisatie van vastgoedprojecten en verhuring buiten het sociaal huurstelsel).[2120] In 2012 werd deze rapportering herhaald. De DAEB 'realisatie van

[2116] Vred. Mechelen, 5 december 2012, nr. 7952/2012, onuitg.
[2117] B. HUBEAU, "Kroniek van de sociale huisvesting (1987-1988)", *RW* 1988-89, 1254, T. VANDROMME, "Het juridische karakter van de bepalingen met betrekking tot de sociale huur", in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale huur*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 48-49, nrs. 17-19 en B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)", *RW* 2015-16, p. 1045, nr. 10.
[2118] W. VAN GERVEN en A. VAN OEVELEN, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2015, 145-146.
[2119] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 6.
[2120] http://ec.europa.eu/competition/consultations/2010_sgei/be_nl.pdf.

vastgoedprojecten' werd herbenoemd als 'realisatie van sociale woonprojecten' en aangevuld met een verwijzing naar de realisatie van sociale woningen door private operatoren binnen de contouren van het Decreet grond- en pandenbeleid.[2121] De rapportering van 2014 vermeldt geen DAEB's op het vlak van huisvesting.[2122] Hetzelfde geldt voor de rapportering van 2016.[2123]

Het ontbreken van DAEB's in de rapporteringen van 2014 en 2016 wordt geduid in de memorie van toelichting bij het decreet van 14 oktober 2016. Daarin wordt gesteld: "*Tot voor kort ging men er van uit dat de toekenning van subsidies of andere steunmaatregelen in de context van de sociale huur kadert in een dienst van algemeen economisch belang (DAEB). Op eerdere vragen van de Raad van State werd dan ook in die zin geantwoord. Volgens recentere inzichten en onderzoek over de sociale huur, in een globale beschouwing, zijn die diensten zelfs niet te beschouwen als een economische activiteit – en dus geen DAEB, maar gaat het om niet economische diensten van algemeen belang. Over die laatste diensten moet niet worden gerapporteerd.*"[2124] Het Vlaamse Gewest beschouwt de steunmaatregelen in het kader van het sociaal huurstelsel dus voortaan als een zgn. NEDAB.

960. Opdat overheidssteun staatssteun zou zijn, is vereist dat de steun betrekking heeft op economische activiteiten. Gaat het niet over steun voor economische activiteiten, is er geen invloed op de gemeenschappelijke markt en valt de steun buiten de bevoegdheid van de Europese Unie.[2125] Er is sprake van een economische activiteit wanneer goederen of diensten worden aangeboden op een markt. Indien de overheidssteun betrekking heeft op diensten die niet worden aangeboden op een markt, gaat het over een niet-economische dienst van algemeen belang (NEDAB).

961. De vraag is dus of sociale huurwoningen worden aangeboden op een markt en of sociale verhuurders in concurrentie treden met andere (private) verhuurders. Dat is m.i. niet het geval, waardoor de kwalificatie van het sociaal huurstelsel als NEDAB correct is.

Sociale verhuurders verhuren woningen, hetgeen betekent dat zij woonruimte ter beschikking stellen aan huishoudens die daar een huurprijs voor betalen. Dit zou op het eerste gezicht als economische activiteit beschouwd kunnen worden. De wijze waarop het sociaal huurstelsel is uitgewerkt, toont echter aan dat dit niet het geval is.

De sociale verhuring is zoals gezegd als instrument ter uitvoering van het grondrecht op wonen een overheidstaak. Sociale verhuurders zijn overheden in functionele zin. Zij nemen beslissingen ten aanzien van kandidaat-huurders en huurders en staan daarbij via de toezichthouder onder rechtstreeks toezicht van de bevoegde overheid *sensu stricto*.

Sociale huurders betalen een huurprijs, maar de hoogte ervan wordt niet bepaald volgens de economische waarde van de woning. De huurprijs wordt daarentegen in hoofdzaak bepaald op

[2121] http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2009_2011/belgium_nl.pdf.
[2122] http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2012_2014/belgium_en_annex3.pdf.
[2123] http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2015_2016/belgium_nl.pdf.
[2124] *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 814/1, 12.
[2125] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 6.

basis van het inkomen van de huurder en zijn gezinssamenstelling (gezinskorting). Slechts in ondergeschikt belang speelt de marktwaarde van de verhuurde woning mee (via de patrimoniumkorting en de maximale huurprijs). De huurprijs vertegenwoordigt dus niet de economische waarde van de woning zoals dat in geval van marktwerking het geval zou zijn.[2126]

De verplichtingen van sociale verhuurders zijn bovendien niet te vergelijken met die van private verhuurders. Naast de traditionele verhuurdersverplichtingen moeten sociale verhuurders kandidaat-huurders en huurders begeleiden, een inschrijvingsregister opmaken en actualiseren, woningen toewijzen volgens reglementaire bepalingen (niet volgens een marktlogica), een huurprijs berekenen volgens reglementaire bepalingen (waarbij de economische waarde van de woning zoals gezegd slechts zeer beperkt mee speelt) en de huurrelatie in stand houden zolang de huurder aan de voorwaarden voldoet. De sociale verhuurder kan bij de verhuring van zijn patrimonium dus geen economische motieven laten meespelen zoals een commerciële verhuurder dit wel zal doen.

Opdat sociale verhuurders aanspraak kunnen maken op overheidssteun, moeten zij door de Vlaamse Regering erkend worden als sociale verhuurder. Deze erkenning is enkel mogelijk wanneer zij hun werking uitsluitend richten op sociale huisvesting en volledig afstemmen op de eisen van het Vlaamse Gewest (zij moeten zich aanpassen aan het decretaal en reglementair kader en zijn zelfs verplicht de door de bevoegde overheid opgemaakte modelstatuten aan te nemen én deze blijvend aan gewijzigde modelstatuten te conformeren). Bovendien kan elke vennootschap die zich naar de decretale en reglementaire voorwaarden wil schikken, een erkenning als SHM aanvragen, waarna zij eveneens aanspraak kan maken op overheidssteun. Een erkenning als SHM voor een vennootschap die aan de voorwaarden voldoet, kan desgevallend afgedwongen worden voor de rechter.[2127]

Binnen een economische context mag de overheid in het kader van de staatssteunregels aan de ondersteunde onderneming een beperkte winst toekennen, die de onderneming vrij mag besteden.[2128] De overheidsondersteuning van sociale verhuurders is niet gericht op een redelijke winst. Indien er al winsten worden gerealiseerd door sociale verhuurders, is het hen bovendien verboden deze vrij te besteden en moeten deze verplicht in de sector blijven, waardoor er geen risico is op de verstoring van de markt.

Sociale verhuringen staan enkel open voor huishoudens die voldoen aan de woonbehoeftigheidsvoorwaarden. De middelen van de overheid komen via de overheidsondersteuning van sociale verhuurders enkel deze beperkte groep ten goede. De gehanteerde inkomensgrenzen liggen weliswaar in de buurt van de Nederlandse inkomensgrenzen

[2126] Bij SVK-verhuringen wordt de huurprijs niet bepaald op basis van het inkomen en speelt de marktwaarde van de woning wel een rol. De andere argumenten die er voor pleiten het sociaal huurstelsel als een NEDAB te beschouwen zijn echter wel van toepassing op SVK-verhuringen, zodat het ontbreken van een inkomensgerelateerde huurprijs bij SVK-verhuringen niet zal leiden tot een ander resultaat.

[2127] Rb. Brussel, 19 oktober 2012, nr. 226/24/12, onuitg.

[2128] Zie daarvoor het derde Altmark-criterium: "*In de derde plaats mag de compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van de openbaredienstverplichtingen, rekening houdende met de opbrengsten alsmede met een redelijke winst, geheel of gedeeltelijk te dekken*". (eigen onderlijning)

waar de sociale huur werd gekwalificeerd als een DAEB en dus niet als een NEDAB, maar de gehanteerde inkomstengrenzen moeten in een volledig juridisch en economisch kader beoordeeld worden. De mate van regulering en toezicht in het Vlaamse sociaal huurstelsel is veel groter dan in het Nederlandse.

De aspecten van het sociaal huurstelsel langs waar mogelijks wel steun aan private ondernemingen kan toegekend worden, m.n. de bouw van sociale huurwoningen en infrastructuurwerken, worden afgedekt via de overheidsopdrachtenwetgeving: wanneer sociale verhuurders sociale woonprojecten willen opzetten op basis van de ontvangen overheidsondersteuning zijn zij gebonden aan de overheidsopdrachtenwetgeving, waardoor er zich op dat vlak evenmin verstoring van de vrije mededinging kan voordoen. De toezichthouder ziet er op toe dat sociale verhuurders de overheidsopdrachtenwetgeving correct toepassen.

Concluderend kan er daarom gesteld worden dat er geen sprake is van een huurmarkt waarop zowel commerciële als sociale verhuringen plaatsvinden. Bij sociale verhuring is er geen sprake van marktwerking, zodat er geen sociale huurmarkt bestaat. Het gaat over de uitvoering van een overheidstaak en sociale verhuurders zijn geen ondernemingen. Sociale verhuurders komen daardoor niet in concurrentie met commerciële verhuurders, wat tot gevolg heeft dat de overheidssteun voor sociale verhuurders geen concurrentieverstorend effect kan hebben.

962. In tegenstelling tot Nederland, Frankrijk en Zweden bleef het Vlaamse sociaal huurstelsel ook buiten geschillen over staatssteunrecht. In die landen werd telkens een klacht ingediend door de private vastgoedsector. Gelet op de kleine omvang van het Vlaamse sociaal huurstelsel lijkt een gelijkaardige klacht ook weinig waarschijnlijk.[2129]

Via het Decreet grond- en pandenbeleid kwam het sociale huisvestingsbeleid wel al in contact met de staatssteunregels. Na een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie, kwam het Grondwettelijk Hof tot het besluit dat de maatregelen inzake betaalbaar wonen uit dat decreet niet conform het staatssteunrecht waren.[2130] Het ging daarbij echter over steun aan private ontwikkelaars als compensatie voor de sociale last om in hun eigen projecten een minimaal aandeel sociale woningen te verwezenlijken. Er werd dus geen uitspraak gedaan over de steun die het Vlaamse Gewest verleent aan sociale verhuurders, die een opdracht van algemeen belang uitvoeren, die het erkent en waar het toezicht over houdt.

963. De Europese Commissie kan echter ook op eigen initiatief steunmaatregelen onderzoeken en toetsen aan het EU-recht. Zij is daarin echter zeer terughoudend. De Europese Commissie dient in principe de beoordeling van de lidstaten te respecteren en kan enkel optreden bij kennelijke fouten door de lidstaten bij het uitwerken van hun sociaal woonbeleid. Een kennelijke fout zou zijn als de overheid tussenkomt waar de markt werkt en er voldoende garanties zijn dat diensten

[2129] G. VAN BORTEL, "Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 253, nr. 17.
[2130] GwH 7 november 2013, nr. 145/2013, *Amén.* 2014, 103, *RW* 2013-14, 679 en *RW* 2013-14, 799, *TBM* 2014, 23, *TBO* 2014, 301 met noot T. STERCKX.

kwalitatief en voldoende toegankelijk door de markt gerealiseerd worden.[2131] Gelet op het bestaan van voldoende argumenten die de kwalificatie van de sociale huur als een NEDAB onderbouwen, is er van een ernstige inbreuk op het staatssteunrecht geen sprake.

De staatssteunproblematiek zou daarnaast ook voor de nationale rechter gebracht kunnen worden door een private actor die meent benadeeld te worden door de aan sociale verhuurders verleende steun en aanvoert dat deze steun in strijd is met artikel 107 e.v. VWEU. De nationale rechter zal dan – desnoods na het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie – moeten onderzoeken of de steun in overeenstemming is met het VWEU en zal desgevallend de nodige consequenties moeten trekken op het vlak van terugvordering van de in strijd met het VWEU verleende steun.[2132] Ook hier valt m.i. weinig te vrezen, aangezien de kwalificatie van het sociaal huurstelsel als NEDAB voldoende onderbouwd is.

964. Naast sociale huurwoningen kunnen SHM's ook in beperkte mate bescheiden woningen bouwen en verhuren.[2133] De verhuring van bescheiden woningen verloopt niet volgens het Kaderbesluit Sociale Huur, maar met bepaalde uitzonderingen is het woninghuurrecht van toepassing.[2134] De inkomensgrenzen voor bescheiden huur liggen hoger dan de inkomensgrenzen voor sociale huur. De SHM's ontvangen voor de uitbouw van het bescheiden woonaanbod geen subsidies of tegemoetkomingen en moeten dit dus op basis van eigen middelen of via marktconforme leningen financieren. Aangezien er geen overheidssteun wordt gegeven is er ook op dit vlak geen conflict met de Europese staatssteunregels. Om te vermijden dat er toch middelen voor sociale huisvesting worden ingezet voor bescheiden huur, dient de SHM een gescheiden boekhouding te hanteren voor hun taken met betrekking tot het bescheiden woonaanbod en hun taken met betrekking tot het sociaal woonaanbod.

1.6. SOCIALE HUURWONINGEN DIE BUITEN HET SOCIAAL HUURSTELSEL VALLEN

965. Sociale huurwoningen zijn bestemd om verhuurd te worden aan de doelgroep volgens de regels van het sociaal huurstelsel.[2135] Het beperkte aanbod en de lange wachtlijsten verzetten zich ertegen dat sociale huurwoningen uit het sociaal huurstelsel worden gelicht. Bijgevolg is het in principe niet toegelaten om sociale huurwoningen buiten het sociaal huurstelsel te verhuren.

966. Artikel 91, § 1 van de Vlaamse Wooncode bevat daarom het principe dat alle sociale huurwoningen worden verhuurd volgens de bepalingen van titel VII. Tegelijk wordt een uitzondering gemaakt voor vier categorieën:

[2131] G. VAN BORTEL, "Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 253, nr. 18.

[2132] P. DE BANDT en J. DEWISPELAERE, "Wat is staatssteun, wanneer is steun onrechtmatig en wie draagt de risico's? Een praktijkgerichte terreinverkenning aan de hand van de rechtspraak van het Hof van Justitie", *RW* 2017-18, p. 53, nr. 46 e.v.

[2133] Artikel 41, § 2 Vlaamse Wooncode.

[2134] Zie het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 tot reglementering van de verhuring van bescheiden huurwoningen van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 25 november 2013.

[2135] B. HUBEAU, "Kunnen sociale woningen buiten het sociaal huurstelsel om worden verhuurd?" (noot onder Rb. Brussel, 2 februari 1993), *T.Vred.* 1994, 315.

- de serviceflats;
- de Vlabinvest-woningen;
- de verhuringen aan bepaalde instellingen (openbare besturen, welzijnsorganisaties of door de Vlaamse Regering erkende organisaties)
- de verhuringen aan bijzondere personen.

967. Serviceflats worden dus buiten het toepassingsgebied van het sociaal huurstelsel gehouden. Inmiddels werd echter voorzien in sociale assistentiewoningen, die wel binnen het sociaal huurstelsel vallen.[2136] De bewoner sluit enerzijds een huurovereenkomst af met een sociale verhuurder en anderzijds een zorgovereenkomst met een zorgverstrekker.[2137] De huurovereenkomst met een sociale verhuurder valt onder het sociaal huurstelsel. Voor sociale assistentiewoningen werden bijkomende inschrijvingsvoorwaarden opgenomen in het Kaderbesluit Sociale Huur.[2138]

Vlabinvest-woningen worden eveneens uitgesloten. Eventueel kan nagegaan worden of het aanbod van Vlabinvest-woningen ingepast kan worden in het bescheiden woonaanbod. Voor het bescheiden huuraanbod wordt trouwens geen uitzondering voorzien. Alle woningen verhuurd als hoofdverblijfplaats door een SHM zijn op basis van artikel 91, § 1 van de Vlaamse Wooncode sociale huurwoningen die verhuurd moeten worden op basis van titel VII van de Vlaamse Wooncode. Nochtans hebben SHM's op basis van artikel 41, § 2 van de Vlaamse Wooncode de mogelijkheid om een bescheiden woonaanbod te verwezenlijken om dit o.m. te verhuren.

968. De derde en vierde categorie kunnen samen onder de noemer verhuringen buiten het sociaal huurstelsel gebracht worden. De Vlaamse Wooncode creëert een wettelijke basis, waarbij de concrete voorwaarden door de Vlaamse Regering verder ingevuld moeten worden.[2139] Aangezien verhuring buiten het sociaal huurstelsel zoals gezegd in principe niet toelaatbaar is, is het aangewezen dat de decreetgever zelf de grenzen of het kader vastlegt waarbinnen de Vlaamse Regering deze verhuringen kan vormgeven. Vanuit het in artikel 23 Gw. vervatte legaliteitsbeginsel biedt dit meer waarborgen tegen een te ruime invulling van de mogelijkheden om verhuring buiten het sociaal huurstelsel toe te laten.

Artikel 55*bis* van het Kaderbesluit Sociale Huur voorziet zes gevallen waarin woningen buiten het sociaal huurstelsel verhuurd kunnen worden. Bij de eerste vier gevallen wordt de woning verhuurd aan een verhurende instelling (huisvesting van bijzondere doelgroepen, tijdelijke opvang van

[2136] R. TIMMERMANS, "Sociale assistentiewoningen, een novum in het sociaal huurrecht", *Huur* 2013, 55.
[2137] Wat betreft de gewone assistentiewoningen wordt door de meerderheid van de rechtspraak aangenomen dat het niet gaat over een huurovereenkomst, maar over een overeenkomst *sui generis*, waardoor bij betwisting de vrederechter onbevoegd zal zijn (B. HUBEAU, "De overeenkomst aan de basis van het gebruik van woonvoorzieningen voor senioren: de *sui generis*-constructie meer dan een '*easy way out*'?" (noot onder Vred. Verviers, 5 oktober 2015), *TBBR* 2016, p. 217, nr. 3 en R. TIMMERMANS, "Is de groep van assistentiewoningen een woonvoorziening voor ouderen die onder de huurbescherming valt?", *Huur* 2016, 108).
[2138] Artikel 3, § 1, tweede lid, Kaderbesluit Sociale Huur.
[2139] Artikel 55*bis* – 55*sexies* Kaderbesluit Sociale Huur.

personen in een noodsituatie, het vermijden van leegstand [2140], het onderbrengen van gemeenschapsvoorzieningen in het kader van de leefbaarheid); bij de twee laatste gevallen wordt rechtstreeks verhuurd aan de bewoner (huisbewaarders en personen met een ondersteunende functie die de leefbaarheid en sociale veiligheid kunnen bevorderen). Maximaal 1% van het patrimonium van de verhuurder mag buiten het sociale huurstelsel worden verhuurd, met uitzondering van tijdelijke opvang van daklozen tijdens de winter en de tijdelijke verhuring om leegstand te vermijden. Deze begrenzing is essentieel zodat verzekerd wordt dat de sociale huurwoningen zo veel mogelijk binnen het sociaal huurstelsel worden verhuurd.

Ook met deze mogelijkheden moet zeer behoedzaam worden omgesprongen. Uit een toezichtsproject van de toezichthouder blijkt dat sociale verhuurders onvoldoende weten wat een verhuring buiten stelsel precies inhoudt en dat ze er ook niet correct over rapporteren. Vaak worden ook doelgroepen gehuisvest die perfect binnen het sociaal huurstelsel kunnen worden gehuisvest (op basis van een versnelde toewijzing volgens artikel 24 van het Kaderbesluit Sociale Huur of via een doelgroepenplan).[2141] Dat is in strijd met het grondrecht op wonen van de betrokken bewoners, aangezien hen op die manier de waarborgen van het sociaal huurstelsel worden ontzegd.

2. HET BEPALEN VAN DE AANBIEDER: DE OVERHEID ZELF OF WERKEN VIA INTERMEDIAIREN OF PRIVÉ-INSTANTIES

969. De Vlaamse Wooncode legt onder titel VII de regels vast voor de verhuring van woningen in de sociale sector. Daarmee werd de grondslag gelegd voor een uniform sociaal huurstelsel, los van de vraag wie de aanbieder van de woningen is. De bedoeling van de Vlaamse Wooncode was immers om een einde te maken aan de verschillende stelsels van sociale verhuring, afhankelijk van de subsidiëring van de woning.[2142] Titel VII van de Vlaamse Wooncode legde daarom de basisprincipes vast voor zowel de verhuring van sociale huurwoningen door SHM's als voor de verhuring van op basis van titel VI van de Vlaamse Wooncode gesubsidieerde woningen, die worden verhuurd door het Vlaams Woningfonds, de gemeente, het OCMW en de SVK's. Vóór de inwerkingtreding van de Vlaamse Wooncode werden de andere verhuurders dan de SHM's slechts verplicht het sociaal huurstelsel toe te passen als een subsidiëringsvoorwaarde.[2143]

970. Met de wijziging van de Vlaamse Wooncode door het decreet van 15 december 2006 werd het toepassingsgebied van titel VII uitgebreid naar alle woningen die worden verhuurd door SVK's (los van de vraag of daarvoor subsidies werden verkregen op basis van de gewestelijke projectsubsidies) en naar de woningen die gesubsidieerd werden op basis van de Huisvestingscode

[2140] Zie het besluit van de Vlaamse Regering van 18 november 2016 houdende erkenning van de Provinciale Technische School Campus Boom als organisatie als vermeld in artikel 91, § 1, 3° van de Vlaamse Wooncode, *BS* 12 december 2016 en het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 houdende erkenning van BVBA Camelot Vastgoedbescherming als organisatie als vermeld in artikel 91, § 1, 3° van de Vlaamse Wooncode, *BS* 26 juli 2017.
[2141] AGENTSCHAP INSPECTIE RWO, AFDELING TOEZICHT, *Jaarrapport 2015*, Brussel, 2016, 14.
[2142] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 39.
[2143] F. VANLAERE, "Sociale verhuring" in B. HUBEAU (ed.), *Vijf jaar Vlaamse Wooncode: het woonbeleid (nog) niet op kruissnelheid?*, Brugge, Die Keure, 2002, p. 195, nr. 2.

en de Domus-Flandria-woningen.[2144] De uitvoeringsbepalingen van titel VII kunnen specifieke voorwaarden vaststellen voor de verschillende categorieën sociale verhuurders.[2145]

971. De mogelijke sociale verhuurders worden opgesomd in artikel 2, § 1, eerste lid, 22° van de Vlaamse Wooncode, meer bepaald in de definitie van sociale huurwoning. Het gaat over de VMSW, de sociale huisvestingsmaatschappijen, de erkende sociale verhuurkantoren, het Vlaams Woningfonds, een gemeente, een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een OCMW of een OCMW-vereniging. In het Vlaamse Gewest kunnen dus zowel de overheid zelf als door de overheid opgerichte of erkende non-profit-organisaties met eigen woningen en door de overheid opgerichte of erkende non-profit-organisaties als intermediair optreden als sociale verhuurder.

972. Commerciële of volledig private instanties kunnen niet optreden als sociale verhuurder. Zij kunnen hun woningen wel in beheer geven aan een sociaal verhuurkantoor dat de woningen zal onderverhuren volgens het sociaal huurstelsel. De vormgeving van het sociaal huurstelsel als opdracht van algemeen belang, evenals de kwalificatie van de sociale huur als NEDAB maakt het moeilijk om private partijen een rol te geven in het aanbieden van sociale woningen.[2146]

2.1. Algemeen

2.1.1. Een opdracht van algemeen belang

973. Zoals reeds meermaals aangehaald maakt het verhuren van woningen aan personen die op eigen kracht en met minder ondersteuning niet in staat zijn hun huisvesting te verzorgen een opdracht van algemeen belang uit.[2147] Het Vlaamse Gewest verhuurt in principe niet zelf sociale huurwoningen, maar doet daarvoor grotendeels een beroep op private rechtspersonen, die het erkent, (financieel) ondersteunt en onder zijn toezicht plaatst. Daarnaast worden via de gemeenten en de OCMW's rechtstreeks door de lokale overheid woningen verhuurd tegen sociale voorwaarden. Ook deze verhuringen kaderen binnen een opdracht van algemeen belang.[2148]

974. Dat sociale verhuurders een taak van algemeen belang nastreven wordt reeds zeer lang aanvaard. De opdracht van algemeen belang ten aanzien van de toenmalige Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken werd uitdrukkelijk bevestigd tijdens de totstandkoming van de wet van 11 oktober 1919.[2149] In een arrest van 22 oktober 1970 breidde het Hof van Cassatie de opdracht van algemeen belang uit naar de door de Nationale Maatschappij erkende plaatselijke maatschappijen. De bestreden uitspraak had uitdrukkelijk geweigerd de opdracht van algemeen belang te erkennen, aangezien de erkende plaatselijke maatschappijen

[2144] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 7.
[2145] Artikel 91, § 2, Vlaamse Wooncode.
[2146] G. VAN BORTEL, "Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 256, nr. 24.
[2147] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 1 en hoofdstuk 2, 3.1 en 3.2.1.
[2148] Ook de VMSW bezit 569 sociale huurwoningen. De VMSW treedt evenwel niet zelf op als verhuurder, maar deze woningen worden verhuurd door een lokale sociale huisvestingsmaatschappij.
[2149] *Parl.St.* Kamer, 1912-13, nr. 249, 1063.

geen publieke instanties waren, maar private vennootschappen.[2150] Nadien bevestigde het Hof van Cassatie de opdracht van algemeen belang in een arrest van 5 april 1973[2151] en in een arrest van 10 februari 1983 schreef het Hof: "*Overwegende dat die maatschappijen onder meer tot doel hebben aan de meest misdeelde groepen van de bevolking bescheiden woningen te verhuren waarvan de huurprijzen niet hoger zijn dan hetgeen de begunstigden kunnen betalen; dat de overheid die maatschappijen op verschillende manieren financieel helpt om ze in staat te stellen lagere dan de normale huurprijzen toe te passen; Overwegende dat de aan die maatschappijen toevertrouwde taak een openbare dienst is*". [2152] Hoewel deze arresten enkel spreken over de sociale huisvestingsmaatschappijen, dient deze lijn doorgetrokken te worden naar alle sociale verhuurders. De Vlaamse Wooncode behandelt immers alle sociale verhuurders in essentie op dezelfde manier als verhuurders van sociale huurwoningen[2153] en zij dienen allen te verhuren op basis van titel VII van de Vlaamse Wooncode. Bijgevolg voeren ook SVK's, gemeenten en OCMW's taken van algemeen belang uit bij de verhuring van sociale huurwoningen.[2154, 2155]

De omschrijving op basis van overheidstaak (functioneel) in plaats van op basis van de verstrekkende dienst (organiek) leidt er toe dat alle sociale verhuurders op gelijke manier kunnen behandeld worden, ook de VMSW en de gemeenten en OCMW's wanneer zij optreden als sociale verhuurder.[2156] De VMSW moet immers als een onderdeel van de overheid *sensu stricto* gezien worden, aangezien zij een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap is in de zin van artikel 13 van het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid van 18 juli 2003. Ook de gemeenten en OCMW's moeten uiteraard als overheid *sensu stricto* gezien worden. Een organieke indeling had er toe geleid dat de VMSW, gemeenten en OCMW's wel als overheid en de andere sociale verhuurders niet als overheid moesten worden beschouwd.[2157]

975. Deze opdracht van algemeen belang houdt in dat sociale verhuurders steeds moeten handelen vanuit het doel waarvoor ze zijn opgericht en erkend, nl. aan de meest misdeelde groepen van de bevolking bescheiden woningen verhuren, waarvan de huurprijzen niet hoger zijn

[2150] A. VAN WELKENHUYZEN, "Le principe de la non-rétroactivité de la loi et le fonctionnement des services publics" (noot onder Cass. 22 oktober 1970), *RCJB* 1972, 295.
[2151] Cass. 22 oktober 1970, *JT* 1972, 8 met noot M.Th. CUVELLIEZ, *RCJB* 1972, 283 met noot A. VAN WELKENHUYZEN, *Rec.J.Dr.Adm.* 1971, 144 met conclusie G. VAN DER MEERSCH en Cass. 5 april 1973, *Pas.* 1973, I, 759.
[2152] Cass. 10 februari 1983, *JT* 1983, 540, *RW* 1983-84, 2233 met noot B. HUBEAU, *T.Vred.* 1983, 230 met noot B. JADOT.
[2153] Zie daarvoor de definitie van sociale huurwoning (artikel 2, § 1, eerste lid, 22° Vlaamse Wooncode).
[2154] T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 27, nr. 41.
[2155] Wat betreft het Brusselse Gewest oordeelde de rechtbank van eerste aanleg te Brussel dat Brusselse sociale verhuurkantoren een opdracht uitvoeren die nauw verwant is met een openbare dienst ("*une mission proche de celle d'un service public"*), aangezien het private instanties zijn die gesubsidieerd worden door de overheid (Rb. Brussel, 30 oktober 2014, *Jurim Pratique* 2015, 325 met noot N. BERNARD). Brusselse sociale verhuurkantoren verhuren in tegenstelling tot de Vlaamse hun woningen evenwel niet volgens het sociaal huurstelsel, wat het minder evident maakt om hen onder hetzelfde regime te plaatsen als de sociale huisvestingsmaatschappijen.
[2156] Het Vlaams Woningfonds neemt een bijzondere plaats in: het gaat daarbij over een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid die rechtstreeks door de Vlaamse Wooncode werd erkend (zie artikel 50 Vlaamse Wooncode), in tegenstelling tot sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren die krachtens de Vlaamse Wooncode worden erkend door de Vlaamse Regering.
[2157] Zie ook J. PUT, "Van 'administratieve overheid' naar 'overheidstaak': hoe functioneler, hoe beter?" in X. (ed.), *Ad amicissimum amici scripsimus: vriendenboek Raf Verstegen*, Brugge, Die Keure, 2004, 242.

dan hetgeen de begunstigden kunnen betalen.[2158] Bij betwisting moet het optreden van een sociale verhuurder steeds getoetst worden aan het algemeen belang.

976. De kwalificatie van het sociaal huurstelsel als taak van algemeen belang leidt er eveneens toe dat sociale verhuurders met de hen toegewezen opdrachten overheidstaken vervullen en dat aan hen in de uitoefening van die overheidstaken bepaalde eisen aan hun optreden kunnen worden gesteld.

Zoals gezegd bij de generieke omschrijving van taken van algemeen belang[2159] spelen daarbij de beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol. Los van de vraag of sociale verhuurders de bevoegdheid hebben om eenzijdige en bindende beslissingen te nemen (eerste toepassingsgebied van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur), eisen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook dat de burger in zijn contacten met de overheid *sensu lato* correct wordt behandeld. Dit geldt dus ook voor de (kandidaat-)huurder bij zijn contacten met sociale verhuurders, zeker omdat ze in een afhankelijke situatie zitten ten aanzien van de verhuurder; ze zijn immers van hem afhankelijk om hun grondrecht op wonen te kunnen verwezenlijken. De beginselen van behoorlijk bestuur vormen een tegengewicht voor de eenzijdige beslissingsbevoegdheid van overheden en verstrekkers van overheidsdiensten, maar de doelstelling is ruimer dan dat: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur leggen anderzijds goede ethische (gedrags)regels op voor elk overheidshandelen, omdat de burger het recht heeft door zijn overheid correct behandeld te worden; niet enkel bij eenzijdig bindend optreden door die overheid, maar ook bij andere contacten.

977. De opdracht van algemeen belang heeft zeer brede en diverse gevolgen en is daarom soms wat vaag. De gepubliceerde rechtspraak kent evenwel veel toepassingsgevallen waarin na toetsing van het gedrag van een sociale verhuurder aan zijn opdracht van algemeen belang of de eruit voortvloeiende toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een bepaalde maatregel wordt gematigd of buiten toepassing wordt verklaard. Daardoor kan de concrete inhoud van de opdracht van algemeen belang worden verduidelijkt.

978. De verplichting voor sociale verhuurders om steeds te handelen vanuit het doel waarvoor ze zijn opgericht en erkend, legt beperkingen op aan hun handelingsvrijheid. Zo oordeelde de Raad van State dat een SHM steeds moet handelen overeenkomstig het algemeen belang en daarbij de beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het zuinigheids- en het redelijkheidsbeginsel, in acht moet nemen. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de feiten waarop een beslissing steunt, zorgvuldig moeten worden vastgesteld (overweging 25) en er is sprake van een schending van het redelijkheidsbeginsel wanneer een beslissing steunt op feitelijk juiste en rechtens relevante motieven, maar er een kennelijke wanverhouding bestaat tussen die motieven en de inhoud van de beslissing (overweging 31).[2160] Volgens de vrederechter te Grâce-Hollogne moet het handelen van

[2158] In dezelfde zin: L. THOLOMÉ, "La mission des sociétés d'habitations sociales à la lumière de la notion de service public", *Echos log.* 2000, afl. 5, 152.
[2159] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 3.1.
[2160] RvS 26 juni 2014, nr. 227.910.

sociale verhuurders getoetst worden aan de doelstelling van de taak van algemeen belang, waarbij rekening moet gehouden worden met de zwakke positie van de sociale huurder en zijn precair huisvestingsstatuut, en aan de beginselen van zorgvuldig overheidshandelen.[2161] Ook kan worden verwezen naar een vonnis van de vrederechter van Sint-Jans-Molenbeek, die oordeelde dat een sociale verhuurder die onmiddellijk de zwaarste sanctie toepast op zijn huurder, handelt in strijd met de doelstellingen als sociale huisvestingsmaatschappij en dus ook niet volgens het algemeen belang.[2162] Of nog: meer dan bij een privé-verhuurder mag er van een sociale verhuurder verwacht worden rekening te houden met de sociale situatie van de huurders bij huurachterstand.[2163] De vrederechter te Roeselare oordeelde in dezelfde zin dat een sociale huisvestingsmaatschappij die te snel overgaat tot het instellen van een vordering voor de rechtbank tot de kosten moet veroordeeld worden, zelfs al is de vordering op zich terecht.[2164] Ik vermeld ook nog een vonnis van de vrederechter te Leuven, die uitdrukkelijk stelt dat SHM's met het oog op de behartiging van het algemeen belang werken en zij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur dienen na te leven.[2165] De vrederechter te Ciney oordeelde dan weer dat een sociale verhuurder rechtsmisbruik pleegt wanneer hij handelt in strijd met de opdracht van algemeen belang.[2166]

De opdracht van algemeen belang speelt uiteraard ook een rol bij de beëindiging van sociale huurovereenkomsten. Vaak wordt tegelijk ook verwezen naar het grondrecht op wonen. Vanuit het doel van de sociale huur en de opdracht van de sociale verhuurder moet kritisch gekeken worden naar rechtshandelingen die de rechtspositie van de sociale huurder fundamenteel aantasten. Opzegging van de huur op grond van tekortkomingen van de huurder die niet voldoende zwaarwichtig zijn, maakt een misbruik van opzeggingsrecht uit.[2167]

979. Maar de opdracht van algemeen belang legt sociale verhuurders ook specifieke verplichtingen op. Het betekent dat sociale verhuurders er over moeten waken dat geen misbruik wordt gemaakt van het sociaal huurstelsel. Zo heeft een sociale verhuurder als taak na te gaan of de huurder de woning wel effectief bewoont. Een goed beheer van de schaarse middelen impliceert noodzakelijkerwijze dergelijk toezicht. De huurprijs is speciaal laag gehouden bij sociale huurwoningen en er zijn nog veel andere hulpbehoevenden.[2168] In een andere zaak werd geoordeeld dat een schending van de contractuele bepalingen (gebruik van de sociale huurwoning voor een beroepsbezigheid van onderhoud, herstelling en tweedehandsverkoop van auto's) een fout uitmaakt die nog zwaarder is omdat ze begaan wordt in het kader van een sociale huur, zijnde

[2161] Vred. Grâce-Hollogne, 16 mei 2000, *Echos log.* 2000, 152 en *JLMB* 2000, 1341.
[2162] Vred. Sint-Jans-Molenbeek, 21 oktober 1997, *T.Vred.* 1998, 371 met noot B.H.
[2163] A. HANSELAER, "Sociale huur in het Vlaamse Gewest" in J. WOESTYN (ed.), *Bijzondere overeenkomsten*, Vlaamse Conferentie der Balie van Gent, Gent-Antwerpen, Maklu, 2006, 187.
[2164] Vred. Roeselare, 17 maart 2005, *T.Vred.* 2006, 312.
[2165] Vred. Leuven, 30 mei 2000, *RW* 2002-03, 271.
[2166] Vred. Ciney, 9 november 1988, *RRD* 1989, 322.
[2167] Rb. Antwerpen 6 januari 2014, *TBO* 2014, 39. Zie uitgebreider *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.2, d.
[2168] Rb. Kortrijk 2 juni 2006, *T.Vred.* 2009, 341 (vonnis gewezen in hoger beroep tegen Vred. Roeselare, 12 mei 2005, *T.Vred.* 2007, 158).

een regime waaronder de huurprijs bepaald wordt door de aangegeven inkomsten en het aantal wooneenheden onvoldoende is om aan alle behoeften tegemoet te komen.[2169]

980. Een belangrijke verplichting voor sociale verhuurders vormt de motiveringsplicht. Doordat sociale verhuurders geen administratieve overheden zijn[2170] is wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen niet op hen van toepassing.[2171] De motiveringsplicht is evenwel ook een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur zodat sociale verhuurders in de uitvoering van overheidstaken aan de motiveringsplicht zijn onderworpen. De motivering van beslissingen is vanuit een dubbel oogpunt belangrijk: enerzijds om een goede beslissing te nemen (m.n. om een voldoende doordachte beslissing te nemen die correct gemotiveerd kan worden), anderzijds om die beslissing ook aanvaardbaar te maken bij de bestemmeling en deze bestemmeling toe te laten met kennis van zaken te beslissen om al dan niet rechtsmiddelen in te stellen tegen de beslissing. De toezichthouder kan bijgevolg toezicht houden op de voldoende motivering van beslissingen door sociale verhuurders en desgevallend een beslissing van een sociale verhuurder vernietigen omwille van een schending van de motiveringsplicht. Dit verplicht de sociale verhuurder om vervolgens een nieuwe beslissing te nemen: ofwel dezelfde met een deugdelijke motivering, ofwel – wanneer blijkt dat de aanvankelijke beslissing niet deugdelijk gemotiveerd kan worden – een andere beslissing. Dit toont aan op welke wijze de motiveringsplicht bijdraagt aan de inhoudelijke kwaliteit van beslissingen: door de verplichting elke beslissing voldoende te motiveren wordt duidelijk of de beslissing die men voornemens is te nemen, correct is.

De toezichthouder zou naast het vernietigen van een onvoldoende gemotiveerde beslissing ook de motiveringsplicht van de sociale verhuurder kunnen overnemen. De verplichting om genomen beslissingen te motiveren ligt uiteraard in de eerste plaats bij de instantie die de beslissing heeft genomen, dus bij de sociale verhuurder. Maar de toezichthouder is eveneens een orgaan van actief bestuur en beschikt over dezelfde beoordelingsbevoegdheid als de onder toezicht staande instantie. De toezichthouder zou een beslissing van een sociale verhuurder dus kunnen behouden met een andere of uitgebreidere motivering. Daar ligt het verschil met een rechtsprekende instantie zoals de Raad van State, die enkel kan oordelen of de genomen beslissing correct is. Dat de toezichthouder de motivering kan aanvullen of wijzigen neemt evenwel niet weg dat de toezichthouder niet verplicht is om dit te doen en zijn optreden dus kan beperken tot het uitspreken van de vernietiging omwille van een schending van de motiveringsplicht.

De motiveringsplicht van de sociale huisvestingsmaatschappijen werd uitdrukkelijk bevestigd door de afdeling wetgeving van de Raad van State naar aanleiding van ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering dat o.m. betrekking had op de tijdelijke huurcontracten. De Raad van State adviseerde 'gemotiveerde' te schrappen in een ontworpen bepaling die aan de SHM's oplegde een gemotiveerde beslissing te nemen, aangezien dat volgens de Raad niets toevoegde aan de sowieso

[2169] Vred. Waver, 4 november 2014, *T.Vred.* 2016, 113.
[2170] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 2.3.3.
[2171] P. COENRAETS, "Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives?" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 124.

bestaande motiveringsplicht en er daardoor onduidelijkheid zou kunnen worden veroorzaakt of SHM's anders niet zouden moeten motiveren.[2172] Dezelfde redenering kan doorgetrokken worden naar alle sociale verhuurders.

981. Daarnaast is ook een aantal decretaal verankerde beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op sociale verhuurders. Sociale verhuurders vallen onder het regime van de verplichte openbaarheid van bestuur. Overeenkomstig artikel 3, 1° van het Vlaamse openbaarheidsdecreet[2173] is het decreet immers van toepassing op 'bestuursinstanties' die o.m. worden gedefinieerd als "*b) een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen die in hun werking bepaald en gecontroleerd worden door een rechtspersoon die is opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, decreet of ordonnantie"*. Voor zover de sociale verhuurder al geen gemeente of OCMW is, waarop het Vlaamse openbaarheidsdecreet rechtstreeks van toepassing is[2174], moeten SHM's en SVK's beschouwd worden als rechtspersonen wier werking wordt bepaald door het Vlaamse Gewest en die door hem worden gecontroleerd. Zij vallen dus onder het toepassingsgebied van het Vlaamse openbaarheidsdecreet. Dit wordt uitdrukkelijk bevestigd door artikel 27, tweede lid van de Vlaamse Wooncode. Dit betekent dat sociale verhuurders verplicht zijn om eenieder die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen of er een afschrift van te overhandigen[2175], tenzij een van de decretale uitzonderingsgronden van toepassing zou zijn. Elke aanvraag tot openbaarheid moet *in concreto* worden getoetst aan de uitzonderingsgronden.[2176] Ook het Klachtendecreet en het Ombudsdecreet is van toepassing op sociale verhuurders.[2177]

982. In bepaalde rechtspraak wordt aangenomen dat de beginselen van behoorlijk bestuur een zekere *contra legem*-werking kunnen hebben. Zo oordeelde het Hof van Cassatie enerzijds dat zelfs een wettekst van openbare orde moet wijken voor het algemeen rechtsbeginsel van het verbod van rechtsmisbruik[2178] en anderzijds dat zelfs wanneer men bij de uitoefening van een recht steunt op een wettelijke bepaling waarvan de schending strafrechtelijk wordt gesanctioneerd, dit niet wegneemt dat er bij de uitoefening van dat recht misbruik van recht kan gepleegd worden.[2179] Dit is te verklaren door het feit dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur eveneens een rechtsbron zijn en naast de 'wet' staan. Dit werd duidelijk bevestigd door het Hof van Cassatie in een arrest van 1 maart 2010, waarin het stelde dat het vertrouwensbeginsel moest afgewogen

[2172] Raad van State, afdeling wetgeving, advies 60.481/3 van 16 december 2016 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2017 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode', p. 10, nr. 8.
[2173] Decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, *BS* 1 juli 2004, *err.BS* 18 augustus 2004.
[2174] T. VANDROMME, "Het nieuwe Vlaamse openbaarheidsdecreet: anders en beter?", *RW* 2004-05, p. 1370, nr. 5.
[2175] Artikel 7, tweede lid Vlaams openbaarheidsdecreet.
[2176] T. VANDROMME, "Het nieuwe Vlaamse openbaarheidsdecreet: anders en beter?", *RW* 2004-05, p. 1372-1374, nr. 15-25.
[2177] Zie *infa*, deel 4, hoofdstuk 2, 2.1.4, c.
[2178] Cass. 22 september 2008, S.05.0102.N, *Arr.Cass.* 2008, 2005, *Pas*. 2008, 1999, *RW* 2010-11, 1345.
[2179] Cass. 10 juni 2004, *Arr.Cass.* 2004, 1031, *Pas.* 2004, 996, *TGR* 2005, 114.

worden tegenover het legaliteitsbeginsel[2180]: als het bestuur de onwettigheid van een besluit opwerpt, waarop de burger zich met verwijzing naar het beginsel van rechtszekerheid wil beroepen, moet de rechter nagaan in welke mate dit besluit redelijke verwachtingen heeft gecreëerd. De wettigheid van het besluit moet in deze beoordeling betrokken worden. In haar conclusie stelt advocaat-generaal MORTIER dat ook het legaliteitsbeginsel een relatieve waarde heeft en moet worden afgewogen tegen de toepassing van andere beginselen (het feit dat het legaliteitsbeginsel grondwettelijk verankerd is, doet daar geen afbreuk aan). Het relatief karakter van het legaliteitsbeginsel impliceert dat een afweging dient te gebeuren ten aanzien van andere beginselen waarvan de toepassing zich opdringt. In andere zaken (vooral op fiscaal vlak) verzette het Hof van Cassatie zich dan weer tegen een *contra legem*-werking van het vertrouwensbeginsel. Zo stelde het Hof in een arrest van 15 februari 2013 dat de verwachtingen van de burger niet gegrond mogen zijn op een onwettige praktijk.[2181]

Omwille van de kwetsbare positie van de sociale huurder, moet het vertrouwensbeginsel m.i. toegepast kunnen worden in het sociaal huurstelsel, zelfs wanneer dit tegen een duidelijke rechtsregel van het sociaal huurstelsel ingaat. Vereist daarbij is dat enkel gerechtvaardigde verwachtingen gehonoreerd kunnen worden, waarbij het rechtmatige vertrouwen van de (kandidaat-)huurder werd gewekt door een foutief optreden door de sociale verhuurder. Het honoreren van het vertrouwen van de (kandidaat-)huurder fungeert dan in zekere zin als een vergoeding *in natura* van de door de fout van de verhuurder veroorzaakte schade. Hiervan zijn enkele voorbeelden terug te vinden in de rechtspraak:

- Een sociale verhuurder die jarenlang domiciliefraude gedoogde, vordert na 8 jaar de opzegging van de sociale huurovereenkomst. Hierbij wordt toepassing gemaakt van de regels van het sociaal huurstelsel.[2182] Toch oordeelt de rechter op basis van het vertrouwensbeginsel dat aan de huurder eerst een termijn moet worden toegekend waarbinnen hij zich kan regulariseren en dat de beëindiging van de huurovereenkomst nog niet aan de orde is.[2183] De sociale verhuurder die vaststelt dat een huurder zijn huurdersverplichtingen niet nakomt, moet vanuit zijn opdracht van algemeen belang immers onmiddellijk optreden.
- Een sociale verhuurder die jarenlang een te lage huurprijs aanrekende aan zijn huurder kan daar nadien niet meer op terugkomen. Van een gespecialiseerde sociale verhuurder mag verwacht worden dat hij de juiste huurprijsberekening maakt, en dat zij daar twee jaar later niet op zou terugkomen (vertrouwensbeginsel).[2184]

De toepassing van de *contra legem*-werking van de beginselen van behoorlijk bestuur mag niet verward worden met de *contra legem*-werking van de billijkheid. De billijkheid is geen beginsel van

[2180] Cass. 1 maart 2010, C.09.0390.N, *CDPK* 2011, 75 met noot R. VALKENEERS, *RW* 2010-11, 1091 met noot W. VANDENBRUWAENE.
[2181] Cass. 15 februari 2013, F.11.0150.N, *AFT* 2013, 65, *FJF* 2014, 786. Zie ook Cass. 30 mei 2008, F.06.0083.N, *FJF* 2009, 347 en Cass. 10 december 2009, F.08.0038.N.
[2182] Inmiddels werd domiciliefraude zelfs in de Vlaamse Wooncode opgenomen als een wanbedrijf (artikel 102*bis,* § 9).
[2183] Vred. Wetteren, 4 juli 1991, *T.Vred.* 1992, 147.
[2184] Vred. Leuven, 30 mei 2000, *RW* 2002-03, 271.

behoorlijk bestuur. Het bestuur moet overeenkomstig de Grondwet de rechtsregels uitvoeren en kan deze niet schorsen of er van afwijken.[2185] De sociale verhuurders moeten binnen de grenzen van het recht beslissingen nemen bij de uitvoering van hun taken, maar wanneer de toepassing van het recht zou leiden tot bepaalde onbillijke gevolgen kunnen zij niet buiten het recht treden om tot een billijke toepassing ervan te komen. Dit zou bovendien vragen doen rijzen naar de gelijke behandeling van de (kandidaat-)huurders (personen in een gelijke situatie waarbij de ene een afwijking vraagt en krijgt en een andere geen afwijking vraagt en dus ook niet krijgt) en daarbij wordt geen rekening gehouden met het feit dat de meest zwakke huurder, die vooral een beroep zou kunnen doen op de billijkheid, maar die de mogelijkheden het minste kent, van afwijkingen op basis van billijkheid verstoken blijft. Een (kandidaat-)huurder zou automatisch de juiste 'behandeling' moeten krijgen zonder dat men er als burger naar moet vragen. Tot slot moet het sociaal huurstelsel zodanig worden uitgewerkt dat het voldoende flexibel is om in verschillende situaties billijke oplossingen te bekomen. Dit kan o.m. door billijkheid in te schrijven als afwijkingsgrond in de regelgeving, waarbij de regelgever ook ineens het kader en de grenzen kan vastleggen waarbinnen de billijkheid een rol kan spelen.[2186] Zo kan verwezen worden naar artikel 98, § 1 van de Vlaamse Wooncode op basis waarvan bij het overlijden van de laatste huurder met eigen woonrecht de verhuurder de standaardrespijttermijn van zes maanden voor de overblijvende bewoners om billijkheidsredenen kan verlengen tot maximaal vijf jaar. De decreetgever geeft dan ineens de maximale grens aan waarbinnen de billijkheid door de verhuurder kan toegepast worden.

983. Concluderend kan dus gesteld worden dat de opdracht van algemeen belang in twee richtingen werkt: enerzijds worden verplichtingen opgelegd aan de sociale verhuurder ter bescherming van de zwakke sociale huurder; anderzijds worden verplichtingen opgelegd aan de sociale verhuurder met het oog op de bescherming van het sociaal huurstelsel. Dat blijkt duidelijk uit een vonnis van de rechter te Dendermonde, wanneer het de taak van een sociale verhuurder uiteenzet: *"De erkende SHM's zijn belast met een openbare dienst: de sociale huisvesting in het algemeen en de verkoop en verhuring van volkswoningen in het bijzonder zijn steeds als overheidstaak beschouwd. De maatschappijen werken dus ook met het oog op de behartiging van het algemeen belang en dienen de beginselen van behoorlijk bestuur na te leven. Zij moeten bijdragen tot de realisatie van het grondrecht op behoorlijke huisvesting, opgenomen in artikel 23 Gw., en als administratieve overheid moeten zij zorgvuldig omgaan met eenzijdige beslissingen die invloed hebben op de rechtspositie van de huurder. De SHM's hebben mede in het licht van het recht op wonen een opdracht van algemeen belang te vervullen, onder meer de realisatie van dat recht vooral voor kwetsbare groepen uit de samenleving. Deze doelstellingen houden in dat appellante pas haar toevlucht mag nemen tot contractuele sancties die tot gevolg hebben dat de huurder geen woning meer heeft, wanneer dit ernstig verantwoord is en pas in laatste instantie."* Tegelijk stelt de

[2185] Artikel 108 Gw. en RvS 18 september 2014, nr. 228.387. Zie ook het standpunt van de Raad van State naar aanleiding van een wetsvoorstel om de federale ombudsmannen toe te laten aanbevelingen te doen naar billijkheid, zodat de besturen op deze basis zouden kunnen afwijken van rechtsregels: *Parl.St.* Kamer, 2000-01, nr. 889/2, 4.

[2186] S. VAN DROOGHENBROECK, "L'equité et la Constitution. À propos de l'avis du Conseil d'État du 20 décembre 2000 sur une proposition de loi modifiant l'article 14 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux", *CDPK* 2001, 371.

rechter: *"Een aantal verplichtingen voor de huurder behoren tot de essentie van de sociale contracteconomie. Wanneer de huurder deze verplichtingen niet correct nakomt kan de verhuurder haar rol van algemeen belang niet naar behoren vervullen."* De rechter verwijst naar de verplichting voor de huurder om elementaire gegevens te verstrekken, noodzakelijk voor de toewijzing, de bewoonbaarheid en de vaststelling van de sociale huurprijs.[2187]

984. De Vlaamse Wooncode of haar uitvoeringsbesluiten kennen nergens uitdrukkelijk een opdracht van algemeen belang toe aan de sociale verhuurders, maar in de rechtspraak en de rechtsleer is hierover geen betwisting.

2.1.2. Een erkenning door de overheid

985. De erkenning van een private instantie die belast wordt met een opdracht van algemeen belang heeft als doel te verzekeren dat die instantie aan een aantal voorwaarden voldoet. Bij het verlenen van een erkenning wordt een preventieve kwaliteitscontrole uitgevoerd. Bij het nagaan of de erkende instantie aan de erkenningsvoorwaarden blijft voldoen, kan een voortdurende controle uitgeoefend worden.[2188]

986. Binnen het sociaal woonbeleid maakt het Vlaams Gewest gebruik van de rechtsfiguur van de erkenning om de opdracht van algemeen belang inzake het sociaal verhuren toe te vertrouwen aan private instanties, m.n. de sociale huisvestingsmaatschappijen, de sociale verhuurkantoren en het Vlaams Woningfonds. Daarnaast kunnen zoals gezegd ook de VMSW, de gemeenten en de OCMW's optreden als sociale verhuurders. Zij worden niet erkend, maar vervullen als overheid in organieke zin sowieso een opdracht van algemeen belang.

987. De erkenning heeft zoals gezegd als doel kwaliteitsvereisten te stellen aan het optreden van sociale verhuurders en geeft de erkennende overheid ook de mogelijkheid om de erkende sociale verhuurders te sturen. Daarmee wil de erkennende overheid verzekeren dat het sociaal huurstelsel effectief het grondrecht op wonen van de meest woonbehoeftigen realiseert en dat de middelen van de centrale overheid goed besteed worden. Sturing is eigen aan het toevertrouwen van taken van algemeen belang aan private instellingen. De erkennende overheid moet daarbij bepalen in welke mate zij de erkende instanties wil sturen.

988. De wijzigingen van het sociaal huurstelsel door Beter Bestuurlijk Beleid hadden als doel de sociale verhuurders te responsabiliseren (afschaffing van het machtigings- en goedkeuringstoezicht). Met de invoering van het Kaderbesluit Sociale Huur beoogde de Vlaamse overheid zoals gezegd een kader uit te werken, waar voldoende ruimte was voor autonomie voor de sociale verhuurder.

Toch bepaalt het Vlaamse Gewest gedetailleerd het kader waarbinnen de sociale huur verloopt via titel VII van de Vlaamse Wooncode, het Kaderbesluit Sociale Huur en een aantal andere uitvoeringsbesluiten. De sociale verhuurders beschikken enkel over eigen beslissingsmogelijkheden

[2187] Rb. Dendermonde, 20 juni 2013, nr. 13/9729, onuitg.
[2188] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 3.1 en 3.2.2.

wanneer de Vlaamse overheid daar uitdrukkelijk ruimte voor laat. In de praktijk dient men dus vast te stellen dat het Kaderbesluit Sociale Huur een zeer gedetailleerd en quasi allesomvattend stelsel heeft uitgewerkt, met nauwelijks ruimte voor autonomie voor de sociale verhuurder: "*Hoewel de autonomie van de SHM's in de Vlaamse Wooncode voorop staat, is de beslissingsruimte de facto klein. Dit geldt ook voor de SVK's. In de eerste plaats is deze beleidsruimte beperkt omdat de regelgeving zo gedetailleerd is.*"[2189]

Bij de invoering van het huidige Vlaamse sociaal huurstelsel maakte men geen echte keuze tussen ofwel de verantwoordelijkheid en de responsabilisering van de sociale verhuurder, ofwel een volledig uitgewerkt en vastgelegd systeem. De autonomie van de sociale verhuurder blijft het uitgangspunt, maar de gevallen waarin de sociale verhuurder eigen keuzes kan maken, zijn zeer beperkt. Het gebrek aan vrijheid werd nog versterkt door de latere wijzigingen aan het Kaderbesluit Sociale Huur. Daardoor is het hele stelsel zeer gedetailleerd geregeld met bepalingen over zeer specifieke situaties.[2190] De groeiende detaillering van regels is bovendien een vicieuze cirkel: telkens er een nieuwe regel komt, komen er ook nieuwe vragen en onzekerheidszones. Hoe gedetailleerder de regelgeving, hoe meer potentiële conflictpunten er kunnen ontstaan met andere regels. De reactie is dan vaak om de nieuwe onzekerheden weg te nemen met nieuwe regels, die op hun beurt weer nieuwe onzekerheden creëren.[2191]

Sinds de inwerkingtreding van het Kaderbesluit Sociale Huur bestaat bovendien de mogelijkheid voor gemeenten om lokale toewijzingsreglementen uit te vaardigen. Deze lokale toewijzingsreglementen maken het sociaal huurstelsel nog ingewikkelder en gedetailleerder. Enerzijds voegen zij bijkomende regels toe waar de sociale verhuurder rekening mee moet houden, anderzijds zijn voor sociale verhuurders met een werkingsgebied dat meer dan één gemeente bestrijkt, de regels niet meer uniform.

De verregaande mate van detail in het Kaderbesluit Sociale Huur verhindert echter niet dat er door de sociale verhuurders nog steeds geïnterpreteerd moet worden en er dus interpretatiemoeilijkheden blijven bestaan. Niet alles kan immers in duidelijke regels gegoten worden. De werkelijkheid is immers veel creatiever en veelzijdiger dan men bij het opstellen van de regels kan inbeelden. De Vlaamse Woonraad stelde deze problematiek aan de kaak: "*De sociale huurreglementering dreigt te verzanden in een veelheid en een kluwen aan regels. In het streven naar een omvattend en sluitend geheel lijdt het sociale huurregime in Vlaanderen ten dele aan overregulering. Via regulering heeft het beleid getracht een antwoord te beiden op allerlei mogelijke praktijkproblemen. Hierdoor is het Kaderbesluit Sociale Huur bijzonder complex en gedetailleerd, en ontstaat er een situatie die voor de betrokken (kandidaat)huurders noch duidelijk, noch transparant*

[2189] S. WINTERS, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Optimalisering van het toezicht op de woonactoren*, Heverlee, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2011, 20.
[2190] Zie ook Advies Vlaamse Woonraad van 19 november 2009, nr. 2009/04 – Het sociale huurbeleid in Vlaanderen, een evaluatie, www.vlaamsewoonraad.be, 27.
[2191] S. WINTERS, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Optimalisering van het toezicht op de woonactoren*, Heverlee, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2011, 8.

is."[2192] Bovendien wordt gesteld dat de complexiteit van de regelgeving schending van de rechtsregels onvermijdelijk maakt.[2193]

989. De sturing van de erkende sociale verhuurders is dus zeer gedetailleerd. Dat heeft zonder twijfel een aantal voordelen. Het volledig uitgewerkte regime biedt in theorie maximale rechtszekerheid zodat een (kandidaat-)huurder op voorhand weet wat hij kan verwachten, maar ook waar hij kan op aangesproken worden.[2194] Doordat weinig beleidsvrijheid wordt gelaten aan de sociale verhuurder waarborgt het regime ook de gelijke behandeling van alle (kandidaat-)huurders in het volledige Vlaamse Gewest (weliswaar met mogelijkheid tot lokale verschillen die kunnen optreden ten gevolge van lokale toewijzingsreglementen en interne huurreglementen). Tot slot zorgt het stelsel ook voor de bescherming van de (kandidaat-)huurder tegen foutieve of willekeurige beslissingen van de sociale verhuurder en biedt het de sociale verhuurder instrumenten om problematische huurders aan te pakken en zo het systeem in stand te houden. Een voldoende mate van sturing is ook nodig opdat het Vlaamse Gewest als bevoegde overheid de verwezenlijking van het grondrecht op wonen kan verzekeren.

Daarnaast zijn er ook een aantal nadelen aan te stippen. Doordat slechts een beperkte vrijheid wordt geboden aan de sociale verhuurder kan hij niet ten volle zijn verantwoordelijkheid opnemen. Sociaal maatwerk is niet mogelijk: daar waar het strakke reglementaire kader een bepaalde situatie niet voorzien heeft, is nauwelijks ruimte voor een sociale oplossing, aangezien er niet kan afgeweken worden van de vastgestelde regeling. Het gedetailleerde stelsel zorgt ook voor een grote administratieve last voor de sociale verhuurders, waardoor minder tijd overblijft voor de kerntaken. Vanuit het standpunt van de (kandidaat-)huurder kan ook gevreesd worden dat het stelsel niet altijd even duidelijk zal zijn, waardoor zij niet altijd op de hoogte zijn van hun rechten, maar ook niet van hun verplichtingen. Dit doet in zekere mate afbreuk aan de rechtsbescherming voor de (kandidaat-)huurder die in het stelsel vervat zit.

990. Het komt er dus op aan om bij wijzigingen van het sociaal huurstelsel de voordelen van het huidige regime maximaal te behouden en een oplossing te bekomen voor de nadelen ervan. Dat de Vlaamse overheid zich bewust is van de problematiek blijkt alvast uit twee onderzoeksopdrachten die werden uitgevoerd rond de mogelijkheid tot vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel en meer autonomie voor de actoren.[2195]

2.1.3. Ondersteuning door de overheid

[2192] Advies Vlaamse Woonraad van 19 november 2009, nr. 2009/04 – Het sociale huurbeleid in Vlaanderen, een evaluatie, www.vlaamsewoonraad.be, 27.
[2193] Advies Vlaamse Woonraad van 27 oktober 2011, nr. 2011/15 – Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van het toezicht bepaald in artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode (toezicht op de sociale woonactoren), www.vlaamsewoonraad.be, 3.
[2194] Er wordt gebruik gemaakt van de bewoording 'maximale rechtszekerheid' in de zin dat dit de hoogste graad van rechtszekerheid is die men zal kunnen bereiken. Zoals eerder gezegd zal men nooit absolute rechtszekerheid kunnen bereiken, aangezien er in elk stelsel, hoe gedetailleerd ook, rechtsvragen zullen blijven opduiken.
[2195] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, 272p. en S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 178p.

991. In ruil voor het verhuren van sociale woningen ondersteunt het Vlaamse Gewest de sociale verhuurders. De geschiedenis van de sociale huur laat een constante afweging zien tussen enerzijds de betaalbaarheid voor de huurder en anderzijds het financieel gezond houden van het sociaal huurstelsel. Zo gaf bijvoorbeeld het besluit van de Vlaamse Executieve van 7 november 1984 aan de sociale huisvestingmaatschappijen mogelijkheden om de huurprijzen aan te passen in functie van "*een sluitend en evenwichtig beheer*", maar met het risico dat de toegankelijkheid van de sociale huursector voor lagere inkomensgroepen wordt beperkt doordat de betaalbaarheid in het gedrang komt.[2196] Het Kaderbesluit Sociale Huur laat de sociale huurprijzen grotendeels afhangen van het inkomen van de huurder, wat positief is voor de betaalbaarheid voor de huurder, maar wat onvermijdelijk impliceert dat de financiële bewegingsruimte voor de sociale verhuurders verkleint. Dit kan ertoe leiden dat de sociale verhuurders financieel niet rond komen en de Vlaamse overheid zal moeten bijspringen. Zoals eerder gesteld moet de bevoegde overheid voldoende middelen ter beschikking stellen om het sociaal huurstelsel te laten functioneren.[2197]

992. SHM's, gemeenten en OCMW's worden ondersteund wanneer zij nieuwe sociale woonprojecten realiseren (FS3-financiering) en bepaalde SHM's bijkomend via een gewestelijke sociale correctie (beide uitgewerkt in het Financieringsbesluit [2198]). SVK's krijgen een werkingssubsidie (70% hiervan moet gebruikt worden voor personeelskosten, 30% gaat naar werkingskosten[2199]) en SVK-huurders krijgen onder bepaalde voorwaarden een huursubsidie of huurpremie.

Er is dus een groot verschil in ondersteuning van SHM's en SVK's bij het verhuren van sociale woningen. Terwijl SHM's voornamelijk via objectsubsidies worden gefinancierd, worden SVK's eerder via subjectsubsidies ondersteund. Het gaat in zekere zin over financiering van de SHM's via 'oude' instrumenten en financiering van de jongere SVK's via 'nieuwe' instrumenten.[2200] . De objectsubsidies voor SHM's worden evenwel omgezet in inkomensgerelateerde huurprijzen , waardoor ze doelgericht zijn en waardoor het grootste argument tegen objectsubsidies niet meer geldt.[2201]

2.1.4. Toezicht door de overheid

993. In een systeem waarin de overheid een aantal taken van algemeen belang overdraagt aan private instellingen, zal zoals gezegd steeds een vorm van controle worden ingebouwd.[2202] Toezicht

[2196] B. HUBEAU, "Het nieuwe sociaal huurstelsel voor het Vlaamse Gewest", *RW* 1984-85, 2824.
[2197] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 1.
[2198] Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten, *BS* 15 januari 2013.
[2199] Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 7 september 2012.
[2200] Over de overgang van objectsubsidies naar subjectsubsidies in heel wat West- en Noord-Europese landen, zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 2.
[2201] Uit een onderzoek van 2016 bleek dat de overheidsmiddelen voor sociale huur voor 68% naar het eerste inkomensquintiel vloeien, voor 25% naar het tweede, voor 6% naar het derde en voor 1% naar het vierde inkomensquintiel (K. HEYLEN, *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 64).
[2202] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 3.1 en 3.2.4.

zit echter niet automatisch ingebakken wanneer taken worden toevertrouwd aan privaatrechtelijke instellingen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld toezicht op gemeenten en OCMW's of op decentrale diensten). Daarom dient de overheid zelf het toezichtskader uit te werken en dit van toepassing te verklaren op de met een taak van algemeen belang belaste private instellingen, bv. via de erkenningsvoorwaarden.[2203]

994. Op alle sociale verhuurders wordt toezicht uitgeoefend in het kader van hun handelingen op basis van titel VII van de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur. Zo verplicht de decreetgever de Vlaamse Regering er over te waken dat de sociale woonorganisaties hun opdrachten uitvoeren (artikel 29, eerste lid, 4° Vlaamse Wooncode) en wordt in artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode de decretale basis en het toepassingsgebied van het toezichtsregime vastgelegd, hetgeen door de Vlaamse Regering verder werd uitgewerkt bij besluit.[2204]

Het uitgevoerde toezicht kan ertoe leiden dat wordt vastgesteld dat niet meer is voldaan aan de erkenningsvoorwaarden en dat de erkenning dus moet worden ingetrokken. Het gaat dan over fundamentele inbreuken op de basisgaranties, waarvoor een zware sanctie zoals de intrekking van de erkenning gerechtvaardigd is. Voor minder zware inbreuken werd een aangepast en proportioneler sanctiemechanisme voorzien, o.m. bestaande uit een ingebrekestelling, schorsing en vernietiging van beslissingen van de sociale verhuurder en het opleggen van administratieve geldboetes.[2205]

995. Toezicht op sociale verhuurders is niet recent. Van bij aanvang stonden de erkende lokale huisvestingsmaatschappijen onder toezicht. Artikel 16, derde lid van de wet van 11 oktober 1919 vertrouwde het toezicht op de lokale huisvestingsmaatschappijen toe aan de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken. Dit is gebleven tot aan de hervormingen Beter Bestuurlijk Beleid binnen de Vlaamse overheid, waarbij het toezicht op de sociale verhuurders werd afgesplitst van de ondersteuning van de sociale verhuurders in een afzonderlijke afdeling binnen de overheid zelf (afdeling Toezicht). Het toezicht op de Nationale Maatschappij zelf werd uitgeoefend door de Regering.[2206] Dat is nog steeds het geval bij de VMSW.

996. Toezicht op de correcte uitoefening van de opdracht van algemeen belang vindt op verschillende niveaus plaats.

A) INTERN TOEZICHT

997. In de eerste plaats dient de sociale verhuurder intern toezicht te voorzien. Gelet op de specifieke opdracht van algemeen belang dient het intern toezicht zich niet enkel te richten naar

[2203] Zie reeds RvS 22 mei 1970, nr. 14.129, *Arr.R.v.St.* 1970, 572: "*dat hun* (= lokale maatschappijen) *autonomie alleen wordt verminderd door de controle welke de wet georganiseerd en grotendeels aan de Nationale Maatschappij opgedragen heeft*".

[2204] Besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011 houdende de organisatie van het toezicht, vermeld in artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode, *BS* 2 februari 2012.

[2205] Zie o.m. *Parl.St.* Vl.Parl., 2003-04, nr. 2050/1, 4: via de invoering van minder zware sancties werd getracht de afdwingbaarheid van het toezicht te verhogen, aangezien de op dat ogenblik bestaande sancties alle zeer zwaar waren, waardoor ze niet werden toegepast bij "lichte vergrijpen".

[2206] Artikel 16 wet van 11 oktober 1919, gewijzigd door de wet van 25 juli 1921.

het belang van de organisatie, maar is het intern toezicht ook verantwoordelijk voor een brede afweging van het publiek belang.

998. Het eerstelijnstoezicht moet volgens de decreetgever door de sociale verhuurder zelf uitgeoefend worden, terwijl de toezichthouder kan optreden in de tweede lijn.[2207]

Aangezien het Vlaams Woningfonds, de sociale huisvestingsmaatschappijen en de sociale verhuurkantoren een vennootschaps- of vzw-vorm hebben, vervult in de eerste plaats de algemene vergadering de rol van interne toezichthouder. Bij de gemeenten en de OCMW's is dat respectievelijk de gemeenteraad en de OCMW-raad. Daarnaast wordt voor SHM's als erkenningsvoorwaarde voorzien: "*de vennootschap* [= SHM] *zorgt voor een behoorlijk werkend systeem van interne controle*". [2208] Een gelijkaardige bepaling werd opgenomen als erkenningsvoorwaarde voor de SVK's.[2209] Aangezien het Vlaams Woningfonds via de Vlaamse Wooncode rechstreeks erkend werd door de decreetgever, zijn er geen erkenningsvoorwaarden uitgewerkt.

B) Het Vlaamse Gewest

- De toezichthouder

999. Het toezicht op sociale verhuurders wordt voornamelijk uitgeoefend door de toezichthouder voor de sociale huisvesting. Het decreet van 29 april 2011 heeft de basisbepalingen van het toezicht op de sociale verhuurders gecentraliseerd in artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode, dat verder wordt uitgevoerd door het Toezichtsbesluit van 23 december 2011.

1000. Het toezicht volgens artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode is geen voorafgaand goedkeurings- of machtigingstoezicht. De toezichthouder kan daarentegen wel achteraf een beslissing schorsen (binnen twee werkdagen nadat hij kennis kreeg van die beslissing) of vernietigen (binnen twintig kalenderdagen nadat hij kennis kreeg van die beslissing wanneer hij de schorsing heeft uitgesproken of binnen vier werkdagen nadat hij kennis kreeg van die beslissing wanneer hij geen schorsing heeft uitgesproken). Het feit dat een beslissing niet geschorst of vernietigd werd, betekent niet dat die beslissing (impliciet) is goedgekeurd door de toezichthouder of dat ze in overeenstemming is met de regelgeving. Afstand van een recht wordt niet vermoed, maar kan enkel afgeleid worden uit feiten die voor geen andere uitlegging vatbaar zijn.[2210] Het feit dat de toezichthoudende overheid de termijn om op te treden laat voorbij gaan, is geen bewijs van berusting of goedkeuring, maar verhindert enkel dat er nog tegen opgetreden kan worden. De Raad van State stelde dat het toezicht een facultatief, termijngebonden bestuurlijk toezicht is.[2211]

De eerder korte termijn voor de toezichthouder om op te treden kan een behoorlijk toezicht door de bevoegde overheid bemoeilijken en vermindert bijgevolg de rechtsbescherming voor de (kandidaat-)huurder. Indien de schorsings- of vernietigingstermijn is verstreken, kan de

[2207] *Parl.St.* Vl.Parl., 2003-04, nr. 2050/1, 4.
[2208] Artikel 40, § 1, tweede lid, 7° Vlaamse Wooncode.
[2209] Artikel 56, § 4, 5° Vlaamse Wooncode.
[2210] Zie ook de conclusie van advocaat-generaal MORTIER bij Cass. 1 maart 2010, C.09.0390.N, *CDPK* 2011, 78.
[2211] RvS 18 november 2013, nr. 225.513, nr. 16.

toezichthouder immers niet meer optreden. Onwettige beslissingen kunnen dan uitgevoerd worden door de sociale verhuurder (tenzij deze daar vrijwillig aan verzaakt) en kunnen desgevallend enkel aangevochten worden door de (kandidaat-)huurder. Indien een sociale verhuurder bv. een foutieve huurprijs heeft berekend, kan de huurder deze huurprijs betwisten bij de vrederechter. Het overheidstoezicht schiet dan tekort.

1001. De regelgevende bepalingen of de begeleidende stukken besteden weinig aandacht aan de inhoud van het opgelegde toezicht. Op basis van oorspronkelijk artikel 43, § 2 van de Vlaamse Wooncode kon de toenmalige VHM-commissaris optreden "*wanneer het algemeen belang of de naleving van de wetten, decreten, reglementen of statuten het vereisen*". In de oorspronkelijke versie van artikel 29*bis*, § 2 van de Vlaamse Wooncode werd bepaald dat de toezichthouder over de bevoegdheid beschikt om alle informatie te verkrijgen die noodzakelijk of nuttig is voor het uitoefenen van de *wettigheidscontrole*. Bij decreet van 29 april 2011 werd dit aangepast en voortaan bepaalt artikel 29*bis*, § 2 van de Vlaamse Wooncode, dat de toezichthouder over de bevoegdheid beschikt om alle informatie te verkrijgen die noodzakelijk of nuttig is voor de uitoefening van zijn *toezichtsfunctie*. De memorie van toelichting bij genoemd decreet verklaart hierover dat deze wijziging werd aangebracht aangezien "*het toezicht ruimer (is) dan alleen het controleren van de wettigheid, zo geldt ook het algemeen belang als toetsingscriterium*".[2212] Dit wordt bevestigd door artikel 29*bis*, § 3 van de Vlaamse Wooncode, waarin staat vermeld dat de toezichthouder bij de uitoefening van zijn toezicht op de sociale verhuurders beschikt over twee werkdagen om een beslissing te schorsen als hij die beslissing in strijd acht met de wetten, decreten, statuten of het algemeen belang en vervolgens deze beslissing kan vernietigen.

1002. Toetsing aan het algemeen belang is dus uitdrukkelijk bedoeld bij het vormgeven van de toezichtsfunctie in het sociaal huurstelsel. Het is reeds van oudsher aanwezig in het toezicht op lokale huisvestingsmaatschappijen.[2213] Ook de Raad van State oordeelde dat de beslissingen van een sociale verhuurder onderworpen zijn aan een verregaand (wettigheids)toezicht en dat hun beslissingen in overeenstemming moeten zijn met de wetten, decreten, statuten of het algemeen belang.[2214] Hiermee wordt aangesloten bij de inhoud van het traditionele administratief of bestuurlijk toezicht, waarbij de toezichthoudende overheid zowel de opportuniteit of de overeenstemming met het algemeen belang als de wettigheid van handelingen kan controleren.[2215] Dit is ook logisch aangezien de toezichthouders een orgaan van actief bestuur zijn en als bestuursorgaan – in tegenstelling tot een rechtsprekende instantie – volheid van bevoegdheid hebben. Het toezicht heeft evenwel geen betrekking op hiërarchisch ondergeschikte besturen en is daarom geen administratief toezicht. Toezicht ten aanzien van private rechtspersonen is niet

[2212] *Parl.St.* Vl.Parl., 2010-11, nr. 854/1, 26.
[2213] Voor het toezicht door de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken: zie artikel 5, 1° van het koninklijk besluit van 29 april 1920 houdende vaststelling der voorwaarden van toelating der plaatselijke of gewestelijke maatschappijen, *BS* 10-11 mei 1920. Voor het toezicht door de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom: zie artikel 16 van het koninklijk besluit nr. 120 van 27 februari 1935.
[2214] RvS 26 juni 2014, nr. 227.910, nr. 10.
[2215] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 121, nr. 90.

automatisch aanwezig en vloeit enkel voort uit het erkennings- en toezichtsregime dat de overheid heeft uitgewerkt en waarvan de draagwijdte door de regelgever uitdrukkelijk moet worden bepaald. Het toezicht op een private rechtspersoon mag niet leiden tot een te verregaande ingrijpende inmenging in het bestaan, de werking of de organisatie van die private rechtspersoon; het zou dan immers het privaatrechtelijke karakter van die rechtspersoon aantasten.[2216] Maar aangezien de erkende private rechtspersonen overheidstaken uitvoeren moet tegelijk toch voldoende toezicht worden voorzien. Het onderscheid met het gewone administratief toezicht is daardoor in dergelijke gevallen niet altijd even duidelijk.[2217]

Aanvankelijk was de toetsing aan het algemeen belang ruim: de Nationale Maatschappij mocht zich verzetten tegen de uitvoering van elke maatregel die met de wet, de statuten of het algemeen belang in strijd zou zijn. Voorwaarde was wel dat de Nationale Maatschappij die belast is met de controle op de lokale maatschappijen, onder de dekmantel van het algemeen belang, geen verplichting kan opleggen welke de wet hun niet oplegt, zonder in elk afzonderlijk geval de specifieke redenen op te geven welke die eis wettigen. Bijkomende verplichtingen op basis van het algemeen belang konden dus indien dit specifiek gemotiveerd werd.[2218] Een dergelijk toezicht sluit zeer nauw aan bij of is gelijk aan het bestuurlijk toezicht.

In de Vlaamse Wooncode kan het onderscheid met het bestuurlijk toezicht mogelijks gevonden worden in artikel 29*bis*, § 3, vijfde lid van de Vlaamse Wooncode. Dit bepaalt het volgende: "*Een schorsing of vernietiging van een beslissing op grond van een inbreuk op het algemeen belang kan uitsluitend als de beslissing manifest onverenigbaar is met de goede werking van de sociale verhuurder of als de impact van die beslissing resulteert in een negatief beeld voor de sociale verhuurder*". Deze alinea werd ingevoegd in de Vlaamse Wooncode door het reeds vernoemde decreet van 29 april 2011. Aangezien deze alinea nog niet was opgenomen in het oorspronkelijke ontwerp van decreet, bevat de memorie van toelichting geen verdere verduidelijking over de draagwijdte ervan. De memorie van toelichting bij het decreet van 29 april 2011 vermeldt bovendien nog uitdrukkelijk het algemeen belang als toetsingscriterium.[2219] De verantwoording bij het amendement waarmee deze tekst werd voorgesteld geeft evenmin verduidelijking.[2220] Het is dus geheel onduidelijk welke draagwijdte de decreetgever aan deze alinea wenst te geven, wat niet getuigt van behoorlijk regelgeven. Wel lijkt hij door deze toevoeging de volledige toetsing aan het algemeen belang enigszins te willen inperken[2221], maar onduidelijk is in welke mate.

Aangezien er nergens aanknopingspunten zijn om te bepalen wanneer een beslissing manifest onverenigbaar is met de goede werking van de sociale verhuurder of wanneer de impact van de

[2216] F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2004, p. 38, nr. 28.
[2217] F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2004, p. 150, nr. 149.
[2218] RvS 22 mei 1970, nr. 14.129, *Arr.R.v.St.* 1970, 576.
[2219] *Parl.St.* Vl.Parl., 2010-11, nr. 854/1, 26.
[2220] *Parl.St.* Vl.Parl., 2010-11, nr. 854/2, 8.
[2221] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 155.

beslissing resulteert in een negatief beeld voor de sociale verhuurder, moet de praktijk en de rechtsleer dit proberen invullen.

In de eerste plaats moet vastgesteld worden dat de formulering sterk actorgerricht is: de beslissing moet manifest onverenigbaar zijn met de goede werking van de *sociale verhuurder* of een negatief beeld veroorzaken voor de *sociale verhuurder*. Beter was geweest dat men was vertrokken vanuit het standpunt van de (kandidaat-)huurder, aangezien met het toezicht toch voornamelijk zijn bescherming wordt nagestreefd. Een huurdersgerichte benadering is vanuit de doelstelling van de sociale huur en het grondrecht op wonen te verkiezen, minstens zou dit element mee een criterium moeten zijn om de toetsingsbevoegdheid van de toezichthouder af te bakenen.

Er wordt daarom voorgesteld de bevoegdheid van de toezichthouder vanuit het standpunt van de huurder en de kandidaat-huurder invulling te geven. Door ook de kandidaat-huurder mee te nemen wordt de beoordeling ruimer gemaakt. Beslissingen die afbreuk doen aan de belangen van de huurder en/of de kandidaat-huurder kunnen via het toezicht aangepakt worden want zorgen ervoor dat de werking van de sociale verhuurder zich niet meer concentreert op zijn bestaansreden en op zijn opdracht van algemeen belang. Zoals gezegd zorgt het betrekken van de belangen van de kandidaat-huurder ervoor dat de beoordeling ruimer gaat dan de beoordeling van enkel de belangen van de individuele zittende huurder.

De beoordelingsbevoegdheid van de toezichthouder verschilt dan niet veel met de traditionele invulling van de opportuniteitsbeoordeling of de toetsing aan het algemeen belang. Vanuit het grondrecht op wonen beschikt de decreetgever immers over weinig beoordelingsmarge om het toezicht beperkend in te vullen, aangezien het toezicht – zoals eerder gezegd – o.m. instaat voor de rechtsbescherming van de sociale huurder, die per definitie een zwak profiel heeft en waarvoor de behartiging van zijn belangen niet alleen aan hemzelf mag overgelaten worden.

1003. Voor zover de sociale verhuurder een gebonden bevoegdheid heeft, moet hij niet enkel de wet *sensu stricto* toepassen, maar ook de algemene rechtsbeginselen waaronder de beginselen van behoorlijk bestuur en het verbod rechtsmisbruik te plegen. De toezichthouder moet daar ook rekening mee houden, waardoor zijn toezicht ruimer is dan een wettigheidstoezicht; het gaat over een rechtmatigheidstoezicht: de toets van een bepaalde beslissing aan alle bepalingen van een hogere hiërarchie.[2222] De toezichthouder houdt dus ook toezicht op de afweging die de sociale verhuurder maakt tussen toepassing van het sociaal huurstelsel en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

1004. Volgens de algemene principes kan de toezichthoudende overheid daarnaast ook overgaan tot een opportuniteitsonderzoek, dit wil zeggen een onderzoek naar de vraag of een bepaalde beslissing in overeenstemming is met het algemeen belang, indien het ondergeschikte bestuur (of

[2222] V. VERDEYEN, *Overheidssturing van de socialezekerheidsinstellingen: mogelijkheid en instrumenten*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 540, nr. 1006. Zie ook RvS 26 juni 2014, nr. 227.910, overweging 10 en 11.

in casu de private instelling) over een discretionaire bevoegdheid beschikt.[2223] Indien het ondergeschikte bestuur zelf geen beoordelingsmarge heeft, kan de toezichthoudende overheid enkel optreden wegens schending van het recht.

Aangezien de beoordelingsmarge van sociale verhuurders omwille van het gedetailleerde karakter van het Kaderbesluit Sociale Huur eerder klein is, beschikken zij nauwelijks over discretionaire bevoegdheden. De gevallen waarin de toezichthouder tot een opportuniteitsoordeel kan overgaan, zullen bijgevolg zeldzaam zijn. Daarnaast dient de vraag gesteld te worden of in die gevallen waarin de regelgever een appreciatiemarge aan de sociale verhuurder laat, deze appreciatiemarge moet gestuurd worden door de toezichthouder.

Dit kan verduidelijkt worden met twee voorbeelden:

- Een eerste voorbeeld is te vinden in artikel 98, § 1 van de Vlaamse Wooncode, dat bepaalt dat bij overlijden van de laatste huurder categorie a en b de huurovereenkomst van rechtswege wordt ontbonden, maar dat indien dan nog een huurder categorie c in de woning verblijft, de ontbinding van de huur plaatsvindt op de laatste dag van de zesde maand die volgt op de datum van het overlijden. De verhuurder kan *om billijkheidsredenen* beslissen om de voormelde termijn te verlengen tot maximaal vijf jaar. Hier wordt dus aan de sociale verhuurder de beoordelingsmarge gegeven om al dan niet de opzeggingstermijn te verlengen, rekening houdende met de concrete situatie en gemotiveerd vanuit de billijkheid. De toezichthouder beschikt hier in de eerste plaats over een rechtmatigheidscontrole (bv. de verhuurder verlengt de opzeggingstermijn tot zes jaar of de verhuurder motiveert niet waaruit de billijkheidsredenen bestaan om de verlenging van de opzeggingstermijn te rechtvaardigen).
  Vervolgens is het de vraag hoe het toezicht op de appreciatiemarge van de sociale verhuurder moet ingevuld worden. Enerzijds kan het standpunt ingenomen worden dat de decreetgever uitdrukkelijk de vrijheid toekent aan de sociale verhuurder binnen bepaalde grenzen (nl. er moeten billijkheidsredenen zijn om te verlengen en verlenging kan maximum tot vijf jaar) en dat de toezichthouder dan zijn eigen notie van billijkheid niet in de plaats mag stellen. De toezichthouder moet zich in dit standpunt terughoudend opstellen. De toezichthouder heeft dan een marginaal toetsingsrecht: enkel indien de sociale verhuurder de billijkheid invult op een wijze die kennelijk onredelijk is, d.w.z. dat geen enkele andere verhuurder in de gegeven omstandigheden een verlenging van de opzeggingstermijn zou toestaan, kan de toezichthouder optreden. Anderzijds kan ook verdedigd worden dat er geen verantwoording is om het standaardtoezicht op discretionaire bevoegdheden, m.n. een oordeel over de opportuniteit, hier niet toe te passen. De toezichthouder kan dan optreden wanneer hij van oordeel is dat de door de verhuurder aangehaalde billijkheidsredenen er niet toe kunnen leiden dat de opzeggingstermijn verlengd moet worden (bv. de overblijvende huurder heeft een voldoende inkomen, waardoor deze moet geacht worden ook op de private huurmarkt een woning te kunnen vinden en het niet verantwoord kan worden dat hij in de sociale huurwoning kan

[2223] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 123, nr. 91.

blijven, terwijl huishoudens uit de doelgroep daardoor langer op de wachtlijst staan). De toezichthouder beschikt dan over een volle toetsingsbevoegdheid, m.n. dezelfde beoordelingsmarge als de sociale verhuurder.

- Een ander voorbeeld is te vinden in artikel 24, § 1 van het Kaderbesluit Sociale Huur. Op basis van deze bepaling kan de sociale verhuurder een kandidaat-huurder versneld een woning toewijzen door af te wijken van de standaard toewijzings- en voorrangsregels, mits de toewijzing gemotiveerd wordt vanuit bijzondere omstandigheden van sociale aard. De toezichthouder oefent hier toezicht op uit en als blijkt dat de verhuurder versnelde toewijzingen doorvoert die onvoldoende gemotiveerd zijn, kan hij beslissen dat gedurende maximaal een jaar elke beslissing tot versneld toewijzen aan hem wordt voorgelegd. Ook hier is de vraag hoe op deze appreciatiemarge toezicht moet worden gehouden. Dezelfde standpunten kunnen worden ingenomen: ofwel dient de toezichthouder zich terughoudend op te stellen bij de invulling door de sociale verhuurder, ofwel beschikt de toezichthouder over volheid van toetsingsbevoegdheid en beschikt hij over dezelfde beoordelingsmarge als de sociale verhuurder. Het Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt dat de toezichthouder bij *onvoldoende* gemotiveerde versnelde toewijzingen kan vragen dat voortaan elke beslissing hem wordt voorgelegd, maar wat met *foutieve* of *tegenstrijdige* motiveringen? Of zijn deze gelijk te stellen met onvoldoende motivering?

  Wat betreft de versnelde toewijzing komt er nog bij dat de kandidaat-huurder die een versnelde toewijzing aanvraagt tegen een weigering verhaal kan instellen bij de toezichthouder op basis van artikel 30 van het Kaderbesluit Sociale Huur. De toezichthouder beoordeelt dan de gegrondheid en bezorgt zijn beoordeling aan de verhuurder en de betrokkene. Ingeval wordt geopteerd voor enige terughoudendheid bij de beoordeling door de toezichthouder, geldt die dan ook bij de beoordeling van een verhaal? In ieder geval is er niets dat daar op wijst in artikel 30 van het Kaderbesluit Sociale Huur.

Zoals gezegd moet m.i. bij het bepalen van de beoordelingsmarge van de toezichthoudende overheid vertrokken worden vanuit de te beschermen (kandidaat-)huurder, afgewogen tegenover het algemeen belang. Dit rechtvaardigt een volle toetsingsbevoegdheid: bij de beoordeling van verhalen komt het woonrecht van de kandidaat-huurder rechtstreeks in het geding, wat een volle beoordelingsbevoegdheid door de toezichthouder noodzaakt. Daarbij is het niet te verantwoorden dat de beoordelingsbevoegdheid van de toezichthouder anders zou zijn naargelang hij op eigen bevoegdheid dan wel na verhaal beslist.

Een volle toetsingsbevoegdheid sluit ook aan bij de bepalingen van artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode, inclusief de nuancering door het vijfde lid van § 3. Door niet-woonbehoeftige personen in een sociale huurwoning te laten (na overlijden van een huurder met eigen woonrecht) of door onterechte versnelde toewijzingen te doen (waardoor de normale toewijzingsregels worden doorkruist), resulteert dat in een negatief beeld voor de sociale woonactoren en wordt het draagvlak voor de sociale huur uitgehold.

Voor een ruime toetsingsbevoegdheid zijn ook argumenten terug te vinden in het grondrecht op wonen. Zoals gezegd staat de bevoegde overheid in voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Het feit dat de overheid er voor koos de terbeschikkingstelling van woningen over te laten aan andere instanties, neemt niet weg dat daarmee haar eindverantwoordelijkheid doorschuift. Aan de burger komen dezelfde waarborgen toe als wanneer de overheid deze dienstverlening zelf uitvoerde. De overheid moet dus als eindverantwoordelijke volledig toezien op de uitvoering van de opdracht van algemeen belang door de private instanties die zij erkent om die opdracht in haar plaats uit te voeren. Zij doet dit via haar diensten, m.n. de toezichthouder.[2224]

Op een volle toetsingsbevoegdheid van de toezichthouder wordt wel kritiek geuit door de verhuurdersorganisaties. Zij zijn van oordeel dat de toegekende autonomie te veel wordt uitgehold bij een volle toetsing door de toezichthouder.[2225] De gelijke behandeling en de bescherming van de zwakke huurder heeft evenwel voorrang op de autonomie van de verhuurder.

1005. De volle toetsingsbevoegdheid van de toezichthouder brengt niet mee dat hij bij zijn beoordeling kan afwijken van het recht. Net zoals de sociale verhuurder op basis van de billijkheid geen beslissingen *contra legem* kan nemen, kan de toezichthouder dat evenmin. De toezichthouder houdt immers toezicht op de correcte toepassing van het recht door de sociale verhuurder, waardoor een toezichthouder een vraag, bezwaar of beroep van een (kandidaat-)huurder niet anders kan beoordelen dan de sociale verhuurder zelf had moeten doen. Het beroep op de toezichthouder is immers declaratief en niet creatief: het beroep moet de betrokkene geven waar hij recht op had, maar niet kreeg; het mag hem geen nieuwe rechten toekennen. Ook de toezichthouder moet als orgaan van actief bestuur de rechtsregels uitvoeren zonder deze te schorsen of er van af te wijken. Het zou evenmin proceseconomisch zijn dat de (kandidaat-)huurder via de toezichthouder dingen gedaan kan krijgen die hij bij de sociale verhuurder niet gedaan krijgt, aangezien dit (kandidaat-)huurders er toe aanzet bij de toezichthouder beroepen in te dienen volgens het principe 'baat het niet, dan schaadt het niet'. Tot slot zou een mogelijkheid voor de toezichthouder om andere beslissingen te nemen dan diegene die de sociale verhuurder kon nemen, afbreuk doen aan de rechtszekerheid. Zoals gezegd moet het sociaal huurstelsel zodanig uitgewerkt worden dat het voldoende flexibel is om in verschillende situaties billijke oplossingen mogelijk te maken.

1006. Met toetsing aan het algemeen belang wordt een belang bedoeld dat verder gaat dan enkel het belang van het onder toezicht staande bestuur. Men spreekt van een hoger algemeen belang. Het toezicht is er immers niet om het ondergeschikte bestuur tegen zichzelf te beschermen, maar wel om het algemeen belang te beschermen tegen handelingen van het ondergeschikte bestuur.[2226]

[2224] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.1: "*Bij het toevertrouwen van bepaalde huisvestingsdiensten aan private instanties dient de overheid er voor in te staan dat deze private instanties de hun opgedragen verplichtingen nakomen door voldoende toezicht te houden.".*

[2225] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 153.

[2226] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 123, nr. 91.

Sociale verhuurders werken met overheidsmiddelen en middelen van zwakke woonbehoeftige huurders. Deze middelen dienen daarom zo efficiënt mogelijk ingezet te worden. Indien een sociale verhuurder beslissingen neemt die schadelijk zijn voor de eigen werking (bv. een overheidsopdracht plaatsen zonder de concurrentie ten volle te laten spelen, waardoor de prijs voor het uit te voeren werk hoger ligt of te hoge zitpenningen toekennen aan de leden van de raad van bestuur), heeft dit rechtstreeks negatieve gevolgen voor de werking ten aanzien van de sociale huurders of kandidaat-huurders, aangezien er dan minder middelen beschikbaar zullen zijn om te besteden aan een sociaal woonbeleid. Opnieuw rechtvaardigt dit een volle toetsing door de toezichthouder.

1007. Voor het uitoefenen van zijn toezichtstaken beschikt de toezichthouder over een aantal instrumenten: hij kan documenten opvragen, de sociale verhuurders zijn verplicht een aantal documenten op eigen initiatief te bezorgen, de toezichthouder kan vergaderingen bijwonen, hij kan een aangelegenheid bepalen waarover een beheersorgaan een beslissing moet nemen, hij kan beslissingen schorsen en vernietigen, hij kan ingebrekestellingen versturen en kan administratieve geldboetes opleggen. Op de precieze bevoegdheden van de toezichthouder ga ik niet verder in.[2227]

De Jaarverslagen 2014 en 2015 van de afdeling Toezicht kondigen aan over te stappen naar een risico- en maatschappijgevoelig gestuurd optreden, met als doel een beperking van de toezichtslasten en een versterking van de efficiëntie van het toezicht. Er zal gewerkt worden met globale onderzoeken bij de aan toezicht onderworpen actoren. Op verschillende domeinen zal een beoordeling van de actor worden gemaakt. Een negatieve eindbeoordeling kan aanleiding geven tot een verhoogd toezicht, terwijl bij een positieve eindbeoordeling het toezicht zal worden beperkt tot een toezicht vanop afstand.[2228]

- De minister bevoegd voor woonbeleid

1008. De toezichthouder staat zelf ook onder toezicht. Aangezien de toezichthouder deel uitmaakt van de overheid *sensu stricto*, gaat het hier over het gewone bestuurlijk toezicht. Er is geen algemeen bestuurlijk toezicht; enkel een bijzonder bestuurlijk toezicht: tegen een vernietiging van een beslissing door de toezichthouder kan de sociale verhuurder binnen dertig kalenderdagen beroep aantekenen bij de Vlaamse Regering.[2229] Overeenkomstig het Toezichtsbesluit moet dit beroep worden gericht aan de minister, bevoegd voor Woonbeleid, op het adres van het agentschap Wonen-Vlaanderen.[2230]

Dit beroep is een georganiseerd administratief beroep. De minister treedt op als orgaan van actief bestuur[2231] en beschikt over dezelfde beoordelingsbevoegdheid als de toezichthouder.[2232]

[2227] Zie daarvoor het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011 houdende de organisatie van het toezicht, vermeld in artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode, *BS* 2 februari 2012.
[2228] AGENTSCHAP INSPECTIE RWO, AFDELING TOEZICHT, *Jaarrapport 2014*, Brussel, 2015, 1 en 11 en AGENTSCHAP INSPECTIE RWO, AFDELING TOEZICHT, *Jaarrapport 2015*, Brussel, 2016, 3.
[2229] Artikel 29*bis*, § 5 Vlaamse Wooncode.
[2230] Artikel 8 besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2011 houdende de organisatie van het toezicht, vermeld in artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode, *BS* 2 februari 2012.
[2231] RvS 18 november 2013, nr. 225.513.

Ingevolge de devolutieve werking van het beroep, komt de beslissing van de minister in de plaats van de beslissing van de toezichthouder.[2233] Het gaat hier vaak over een beleidsgeschil, d.i. een geschil waarvan de oplossing niet of niet uitsluitend aan de hand van het recht kan worden gegeven en waarbij de beoordeling wordt afgestemd op het beleid dat de overheid ter zake wil voeren. De oplossing van zo een beleidsgeschil wordt finaal overgelaten aan de politiek verantwoordelijke zoals *in casu* de minister.[2234] Daarnaast kan het bij de minister ook over rechtmatigheidstoezicht gaan, nl. in die gevallen waar er geen ruimte is voor een opportuniteitsbeoordeling en de legaliteit van een beslissing wordt betwist.

De minister kan het beroep inwilligen, waardoor de vernietiging ongedaan gemaakt wordt, of het beroep afwijzen, waardoor de vernietiging bevestigd wordt. De minister moet een uitspraak doen over het beroep binnen vijfenveertig kalenderdagen vanaf de betekening van het beroep. Indien binnen deze termijn geen uitspraak wordt gedaan, wordt het beroep van de sociale verhuurder geacht te zijn afgewezen en is de vernietiging definitief.

1009. De vraag is of tegen de beslissing van de minister beroep tot schorsing of vernietiging kan ingesteld worden bij de Raad van State. De minister moet beschouwd worden als een administratieve overheid. Het gaat over een orgaan van actief bestuur, zodat de Raad van State in principe bevoegd is om kennis te nemen van het beroep tot vernietiging tegen een beslissing van deze minister.

Aangezien het toezicht zoals gesteld heel ruim is, kunnen de vernietigingen door de toezichthouder eveneens heel ruim gaan en zal de inhoud van de belissing van de minister heel divers kunnen zijn, gaande van beheersaspecten (aanwerving en verloning van personeelsleden van de sociale verhuurder, dienstwagens, statuten, presentiegelden,…) over beslissingen inzake sociale koop tot beslissingen in het kader van het sociaal huurstelsel.[2235]

Wat betreft de beslissingen in het kader van het sociaal huurstelsel, die in het kader van dit proefschrift relevant zijn, dient gewezen te worden op het feit dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om kennis te nemen van een geschil waarvan het werkelijk voorwerp betrekking heeft op een geschil over subjectieve rechten.[2236] Gaat het daarentegen over een objectief geschil, dat betrekking heeft op de legaliteit van normen van het objectief recht, zal de Raad van State wel kennis kunnen nemen van het beroep.

Toegepast op ministeriële besluiten met betrekking tot het sociaal huurstelsel moet dus telkens nagegaan worden wat het werkelijke voorwerp van het beroep is. Indien met het beroep bij de

---

[2232] Over de bevoegdheid van de toezichthoudende overheid in geval van een georganiseerd administratief beroep, zie RvS 9 februari 1982, nr. 21.992, *Arr. R.v.St.* 1982, 263, *RW* 1982-83, 1380 en RvS 13 december 2000, nr. 91.611.

[2233] RvS 18 november 2013, nr. 225.513.

[2234] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 980, nr. 1039.

[2235] Zie voor een overzicht van de ministeriële beslissingen: www.wonenvlaanderen.be/sociale-woonactoren/beroepen-door-sociale-woonactoren.

[2236] RvS 26 februari 2013, nr. 222.619, RvS 4 juli 2013, nr. 224.234, RvS 25 februari 2014, nr. 226.533 en RvS 6 oktober 2016, nr. 236.002. Zie ook *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 1.2.

Raad van State de afdwinging van een subjectief recht wordt beoogd, zal de Raad het beroep moeten verwerpen bij gebrek aan rechtsmacht.[2237] De betrokkene dient een dergelijke betwisting te voeren voor de justitiële rechter. Indien daarentegen het werkelijke voorwerp van het beroep geen betrekking heeft op het afdwingen van subjectieve rechten, maar op een legaliteitscontrole van een norm van objectief recht, zal de Raad van State wel kennis kunnen nemen van het beroep (bv. een gebrekkige motivering in het ministerieel besluit).

Indien een beroep tot vernietiging wordt ingesteld door een kandidaat-huurder of een huurder, zal dus het werkelijke voorwerp van zijn beroep moeten nagegaan worden. Het instellen van een objectief beroep bij de Raad van State, kan daarbij leiden tot een vernietiging op formele gronden, hetgeen echter een pyrrusoverwinning kan zijn, aangezien mogelijks nadien dezelfde inhoudelijke beslissing kan genomen worden waarin de vormvereisten wel gerespecteerd worden. Een sociale verhuurder zal bij het instellen van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State tegen een ministeriële beslissing niet het afdwingen van zijn subjectieve rechten nastreven, waardoor de Raad van State over de vereiste rechtsmacht zal beschikken om uitspraak te doen.

De beroepstermijn bedraagt in principe 60 dagen nadat het ministerieel besluit werd bekendgemaakt of betekend.[2238] De beroepstermijn neemt alleen een aanvang op voorwaarde dat de betekening van het ministerieel besluit het bestaan van het beroep bij de Raad van State en de in acht te nemen vormvoorschriften en termijnen vermeldt. Indien dat niet het geval is, neemt de beroepstermijn een aanvang vier maanden nadat het besluit ter kennis werd gebracht.[2239] Indien het beroep door het verstrijken van de beslissingstermijn impliciet werd afgewezen en de impliciete afwijzing niet ter kennis werd gebracht, moet uit arrest nr. 93/2015 van het Grondwettelijk Hof afgeleid worden dat de beroepstermijn bij de Raad van State begint te lopen op het ogenblik van de impliciete beslissing, dus op het einde van de beslissingstermijn van de minister. Volgens het Grondwettelijk Hof is dit voldoende duidelijk voor de betrokkene.[2240]

1010. Tegen het vernietigen van een beslissing door de toezichthouder (voor zover het over een objectief geschil gaat) kan niet rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Het instellen van het georganiseerd administratief beroep is verplicht en een rechtstreeks beroep bij de Raad van State zal onontvankelijk zijn.[2241]

Het beroep bij de Raad van State is een jurisdictioneel beroep. De rechter kan enkel de rechtmatigheid van een beslissing beoordelen.[2242] Het beoordelen van de opportuniteit is een taak van het bestuur, niet van de rechter. Bij de vaststelling dat de bestreden beslissing niet

[2237] RvS 8 november 2016, nr. 236.378, *RW* 2017-18, 902 met noot T. VANDROMME.
[2238] Artikel 4, derde lid Procedurereglement Raad van State.
[2239] Artikel 19, tweede lid, Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State.
[2240] GwH 25 juni 2015, nr. 93/2015, B.6.
[2241] Vaste rechtspraak van de Raad van State, zie bv. RvS 21 oktober 1982, nr. 22.575 en RvS 3 mei 1984, nr. 24.300, *Arr.RvS* 1984, 739, *TBP* 1985, 393.
[2242] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 980, nr. 1039.

overeenkomstig het recht werd genomen, zal de Raad van State de vernietiging van de beslissing uitspreken.

c) Klachtenbehandeling en de Vlaamse Ombudsdienst

1011. Artikel 27, tweede lid van de Vlaamse Wooncode verklaart het Ombudsdecreet[2243] uitdrukkelijk van toepassing op de sociale woonorganisaties. Ook het Klachtendecreet[2244] is van toepassing op sociale verhuurders. Hoewel dit niet expliciet wordt bepaald door de Vlaamse Wooncode, moet dit impliciet aangenomen worden, aangezien de Vlaamse Ombudsdienst optreedt als de tweede lijn in de organisatie van de klachtenbehandeling bij de Vlaamse overheid[2245] en deze enkel klachten behandelt wanneer de klager zijn klacht eerst bij de bestuursinstelling zelf heeft ingediend. Sociale verhuurders vallen dus logischerwijze ook onder de toepassing van het Klachtendecreet.[2246]

Dit betekent dat bij elke sociale verhuurder een klachtenbehandelaar moet aangeduid worden die klachten registreert en ze binnen 45 dagen behandelt op basis van de ombudsnormen van de Vlaamse Ombudsdienst. Indien de burger hiermee geen genoegen neemt, kan hij zijn klacht indienen bij de Vlaamse Ombudsdienst.

Het Klachtenboek 2016 van de Vlaamse Ombudsdienst, dat rapporteert over de eerstelijns klachtenbehandeling, vermeldt in totaal 1.372 klachten bij SHM's (die op zowel de huur- als de koopactiviteiten betrekking hebben). Niet alle SHM's dienden evenwel een klachtenrapport in. [2247] Over het klachtenbeeld bij SVK's, het Vlaams Woningfonds of de Huurdersbonden wordt niets vermeld, hoewel dit volgens artikel 2, § 1, eerste lid, 26° van de Vlaamse Wooncode eveneens sociale woonorganisaties zijn.

1012. De Vlaamse Ombudsdienst beoordeelt klachten aan de hand van 15 ombudsnormen. Het gaat daarbij over een combinatie van zowel normen die aansluiten bij de beginselen van behoorlijk bestuur (5 behoorlijkheidsnormen) als aanvullende normen (10 zorgvuldigheidsnormen).[2248] De toetsing door de ombudsman gaat dus ruimer dan enkel een beoordeling van de rechtmatigheid[2249], zoals de toetsing door de toezichthouder.

Daarnaast wordt ook de billijkheid vermeld als beoordelingscriterium (zonder dat dit als ombudsnorm wordt aangeduid). Wanneer de bestaande regels tot een uitzonderlijk penibele situatie leiden, zal de ombudsman om een billijke oplossing vragen. Deze beoordeling mag er m.i.

[2243] Decreet van 7 juli 1998 houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst, *BS* 25 augustus 1998 (hierna: Ombudsdecreet).

[2244] Decreet van 1 juni 2001 houdende toekenning van een klachtrecht ten aanzien van bestuursinstellingen, *BS* 17 juni 2001.

[2245] Zie ook de omzendbrief van 1 februari 2002 betreffende het klachtendecreet.

[2246] T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 34, nr. 49.

[2247] Zie o.m. het Klachtenboek 2016 van de Vlaamse Ombudsdienst, 763-1052.

[2248] De 15 ombudsnormen zijn opgenomen op www.vlaamseombudsdienst.be. Zie ook A. HANSELAER, B. HUBEAU en E. JANSSENS, "Behoorlijk bestuur, ook in de sociale huur. Klachten over sociale huur bij de Vlaamse Ombudsdienst", *Huur* 2005, 117.

[2249] Zie ook B. HUBEAU, "De ombudsman als grensbewoner", *CDPK* 1999, 322-323.

niet toe leiden dat tegen het sociaal huurstelsel in wordt gegaan. De Vlaamse Ombudsdienst beschikt niet over de bevoegdheid om algemeen geldende voorschriften en reglementen in twijfel te trekken.[2250] Indien de sociale verhuurder en de toezichthouder bij de toepassing van het recht – d.i. het sociaal huurstelsel, aangevuld door de beginselen van behoorlijk bestuur – geen andere oplossing konden uitwerken, staat het niet aan de ombudsman om in een concreet dossier op basis van de billijkheid een andere beoordeling te vragen. Evenmin kunnen de huurder en de verhuurder via de bemiddeling van de Ombudsdienst tot een beslissing komen die strijdig is met het recht. De ombudsman kan in deze gevallen enkel vaststellen dat binnen de actuele stand van het recht geen billijke oplossing mogelijk is. Uiteraard kan de ombudsman de beleidsmakers wel wijzen op de problematiek en vragen dat de regelgeving wordt aangepast, waarbij wordt verholpen aan de vastgestelde onbillijke werking van een element van het sociaal huurstelsel.

1013. Daarmee doet de ombudsman zowel aan individuele rechtsbescherming als aan algemene controle. In de eerste functie beoordeelt de ombudsman concrete dossiers van burgers die een klacht hebben ingediend en tracht hij de burger te beschermen tegen inbreuken op zijn rechten en vrijheden door overheidsoptreden (beschermingsfunctie). In de tweede functie ziet de ombudsman toe op de kwaliteit van het openbaar bestuur en het verloop van het overheidsoptreden volgens bepaalde regels. In dit kader signaleert de ombudsman tekortkomingen in de overheidsorganisatie en doet hij algemene aanbevelingen met betrekking tot de verbetering van de kwaliteit van de overheid (preventiefunctie). Hierbij gaat het ombudswerk verder dan de concrete zaak waarin een klacht werd uitgebracht.[2251] Zowel klachtenbehandeling door de ombudsman als het jurisdictioneel beroep hebben deze beide functies.[2252] Sinds de wijziging van artikel 19 van de Gecoördineerde wetten op de Raad van State door de wet van 20 januari 2014 wordt het belang van de ombudsman in de individuele rechtsbescherming nog groter, aangezien bepaald werd dat de termijn om een beroep tot nietigverklaring in te stellen bij de Raad van State wordt opgeschort, wanneer een klacht wordt ingediend bij een persoon die door een wet, een decreet of een ordonnantie bekleed is met de functie van ombudsman.[2253] Daarmee geeft de wetgever te kennen dat in zo een geval eerst de ombudsman kan trachten een oplossing te bekomen, waarna een beroep bij de Raad van State in bevestigend geval overbodig wordt.

De klachtenbehandeling bij de Vlaamse Ombudsdienst moet echter ook onderscheiden worden van het jurisdictioneel beroep. De ombudsman beslecht geen geschillen, maar is een adviserende en

[2250] Artikel 3, § 1, tweede lid Ombudsdecreet.

[2251] B. HUBEAU, "Querimonia prodest: de klacht werkt. Enkele recente ontwikkelingen in het klachtrecht voor de burger, met bijzondere aandacht voor de Vlaamse situatie" in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 379.

[2252] B. HUBEAU, "'Una via, sed lex': enkele overwegingen over de relatie tussen de ombudsfunctie en het reguliere contentieux" in R. ANDERSEN en B. HUBEAU (ed.), *De ombudsman in België na een decennium*, Brugge, Die Keure, 2002, 87.

[2253] Artikel 19, derde lid, Gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 op de Raad van State, zoals gewijzigd door artikel 7 van de wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014, *err.BS* 13 februari 2014.

bemiddelende instantie.[2254] Indien de overheid 'voet bij stuk houdt', kan de ombudsman enkel besluiten tot de schending van één of meerdere ombudsnormen en dit rapporteren. Hoewel een onderzoek naar de wettigheid van een overheidshandeling in principe het voorwerp uitmaakt van een jurisdictioneel beroep, moet worden vastgesteld dat de ombudsman via de eerste ombudsnorm 'overeenstemming met het recht' eveneens een wettigheidsbeoordeling maakt. Al wat niet in overeenstemming is met het recht, wordt daardoor ook onbehoorlijk.[2255]

1014. Een klacht bij de Vlaamse Ombudsdienst moet worden ingediend binnen het jaar na het feit waartegen de klacht gericht is. Indien over de zaak een administratief of gerechtelijk beroep werd ingesteld, dan wordt in die termijn van één jaar de duur van de procedure niet meegerekend.[2256] Het indienen van een verhaal door een kandidaat-huurder tegen een beslissing van een sociale verhuurder, moet op basis van artikel 30 van het Kaderbesluit Sociale Huur binnen dertig dagen. De kandidaat-huurder die zich benadeeld voelt door een beslissing van een sociale verhuurder kan dus best eerst verhaal indienen bij de toezichthouder en nadien desgewenst een klacht instellen bij de Vlaamse Ombudsdienst.

e) De justitiële rechter

1015. Zoals hoger werd vastgesteld is de jusititiële rechter bevoegd indien het voorwerp van de vordering het afdwingen van een subjectief recht is.[2257] Overeenkomstig artikel 591, 1° Ger.W. (artikel 44 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet) neemt de vrederechter, ongeacht het bedrag van de vordering, kennis "*van geschillen betreffende de verhuring van onroerende goederen …; van vorderingen tot betaling van vergoedingen voor bewoning van en tot uitzetting uit plaatsen zonder recht betrokken, onverschillig of die vorderingen al dan niet volgen uit een overeenkomst; …*". Geschillen die voortvloeien uit sociale huurovereenkomsten, die steeds betrekking hebben op onroerende goederen, kunnen dus altijd voor de vrederechter gebracht worden. Als beroepsinstantie fungeert de burgerlijke rechter in de rechtbank van eerste aanleg. Een vordering kan ingesteld worden door zowel de sociale verhuurder als de huurder. Zolang nog geen huurovereenkomst is tot stand gekomen tussen sociale verhuurder en huurder zal de vrederechter niet bevoegd zijn, maar wel de burgerlijke rechtbank van de rechtbank van eerste aanleg op grond van diens volheid van bevoegdheid (artikel 568 Ger.W.) en in graad van beroep het hof van beroep.[2258]

[2254] B. HUBEAU, "'Una via, sed lex': enkele overwegingen over de relatie tussen de ombudsfunctie en het reguliere contentieux" in R. ANDERSEN en B. HUBEAU (eds.), *De ombudsman in België na een decennium*, Brugge, Die Keure, 2002, p. 88 en B. WARNEZ, M. VANKEERSBILCK en L. VANDENHENDE, "In het spoor van het privaatrecht: wanneer springt het bestuursrecht op de bemiddelingstrein?", *TBP* 2014, 304.

[2255] B. WARNEZ, M. VANKEERSBILCK en L. VANDENHENDE, "In het spoor van het privaatrecht: wanneer springt het bestuursrecht op de bemiddelingstrein?", *TBP* 2014, 304.

[2256] Artikel 13, § 1, Ombudsdecreet.

[2257] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 1.2.

[2258] Zie ook Vred. Sint-Pieters-Woluwe, 14 januari 2013, *Jurim Pratique* 2013, 403 over een geval waarin een sociale verhuurder besliste geen versnelde toewijzing toe te kennen en waarin de vrederechter oordeelde dat hij geen rechtsmacht had.

Dat voor betwistingen over subjectieve rechten van (kandidaat-)huurders de justitiële rechter en niet de Raad van State bevoegd is, bevordert de eenheid van de rechtspraak. Over de verschillende aspecten van het sociaal huurstelsel zullen in principe[2259] justitiële rechters bevoegd zijn onder het toezicht van het Hof van Cassatie.

Daarbij is het de vraag of de decreetgever ook voor deze aspecten niet best de vrederechter bevoegd maakt. Het contentieux m.b.t. zowel kandidaat-huurders als sociale huurders zou daardoor onder de bevoegdheid van deze laagdrempelige nabijheidsrechter vallen, wat het voor woonbehoeftigen uiteraard gemakkelijker maakt indien nodig hun rechten af te afdwingen. De gewestelijke decreetgever is bevoegd om de rechtspleging bij geschillen over huurovereenkomsten met betrekking tot voor bewoning bestemde goederen te regelen, terwijl de federale overheid bevoegd blijft voor het regelen van de procesregels voor huur in het algemeen.[2260] Daarnaast kan de decreetgever op basis van zijn impliciete bevoegdheden ook wijzigingen aanbrengen aan de bevoegdheid van de vrederechter. Vereist is dat zijn tussenkomst in de federale bevoegdheid noodzakelijk is, dat de aangelegenheid in kwestie zich leent voor een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag op de federale aangelegenheid marginaal is.[2261] De decreetgevers kenden reeds eerder specifieke bevoegdheden toe aan de vrederechter (zie voor het Vlaamse Gewest artikel 591, 10°, 19°, 23° en 24° Ger.W.). Ook nu zijn m.i. de voorwaarden voor het uitoefenen van de impliciete bevoegdheden vervuld: de weerslag op de algemene bevoegdheid van de vrederechter is gelet op het kleine aandeel van de sociale huur marginaal en de reeds bestaande gewestelijke wijzigingen tonen aan dat de bevoegdheid van de vrederechter gewestelijk gedifferentieerd kan worden. Ook aan de noodzakelijkheidsvereiste is voldaan: de decreetgever kan het noodzakelijk vinden het volledige contentieux inzake sociale huur te verzamelen bij de vrederechter omwille van de uniformiteit van de rechtspraak en omwille van het specifieke zwakke profiel van (kandidaat-)huurders, voor wie een vordering voor de rechtbank van eerste aanleg een (te) grote drempel uitmaakt.

1016. De beoordelingsbevoegdheid van een rechter is niet uniform geregeld en is afhankelijk van welke geschil hij voorgelegd krijgt.[2262]

In principe toetsen rechters in de relatie van de burger met de overheid slechts marginaal. Rechters zijn geen beleidsmakers en zij oordelen dus enkel of een beslissing op de juiste manier (overeenkomstig het recht) is tot stand gekomen en beoordelen niet de inhoud van een beslissing. In dit geval gaat het echter over het grondrecht op wonen waardoor de rechter een grotere beoordelingsbevoegdheid krijgt dan verwacht zou kunnen worden.

[2259] In het kader van het objectief contentieux zal ook de Raad van State zich nog uitspreken over het sociaal huurstelsel, zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 2.1.4, b.

[2260] B. HUBEAU, T. VANDROMME en D. VERMEIR, "Het huisvestingsbeleid" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, die Keure, 2016, p. 117, nr. 160.

[2261] Artikel 10 bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, *BS* 15 augustus 1980; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, p. 395, nr. 362.

[2262] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 92, nr. 147.

Het grondrecht op wonen is rechtstreeks in het geding bij vorderingen tot ontbinding en vorderingen tot geldigverklaring van de opzegging. Dit geeft de rechter de bevoegdheid om ten volle te oordelen over het geschil.[2263] Maar ook bij andere geschillen met betrekking tot sociale huurovereenkomsten zal het grondrecht op wonen onrechtstreeks betrokken zijn, bv. huurprijsaanpassingen bij het niet meedelen van inkomensgegevens, vorderingen tot verwijderen van een huisdier,… De rechter dient dan over te gaan tot de traditionele afweging van de in het geding zijnde belangen, nl. het grondrecht op wonen van de concrete huurder in verhouding tot het algemeen belang (= het grondrecht op wonen van de medehuurders, kandidaat-huurders,…).

1017. Daarbij rijst de vraag of de rechter de mogelijkheid heeft om af te wijken van de bepalingen van het sociaal huurstelsel, zoals vastgelegd in de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur. Aangezien het grondrecht op wonen vervat ligt in tal van internationale verdragen en sinds het Smeerkaasarrest van het Hof van Cassatie[2264] wordt aanvaard dat rechtstreeks werkende supranationale bepalingen voorrang hebben op nationale regelgeving, is het antwoord op die vraag bevestigend.

Wel dient genuanceerd te worden dat het grondrecht op wonen dikwijls *contra legem* zou toegepast worden. Vaak wordt het mee betrokken in de door de rechter te maken beoordeling, bv. bij de afweging of een contractuele wanprestatie ernstig genoeg is om een ontbinding van de huurovereenkomst te rechtvaardigen[2265] of bij de beoordeling of een veroordeling uitvoerbaar bij voorraad wordt verklaard[2266]. Ook kan gedacht worden aan de uitstelbevoegdheid van de rechter op basis van artikel 1244, lid 2 B.W., die de rechter vanuit het grondrecht op wonen maximaal kan invullen.[2267] De rechter vult dan de hem op basis van de wet toegekende beoordelingsbevoegdheid in op basis van het grondrecht op wonen, maar beslist niet *contra legem*.

f) De (kandidaat-)huurder

1018. Tot slot houdt ook de (kandidaat-)huurder onrechtstreeks toezicht op de handelingen van de sociale verhuurders. Hij fungeert als bron van een toetsing door verschillende instanties: de toezichthouder, de ombudsdienst of de rechter.

1019. Er is niet voorzien in een algemeen klachtrecht voor de (kandidaat-)huurder bij de toezichthouder. Klachten dienen overeenkomstig het Klachtendecreet in de eerste plaats aan de

[2263] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 5, 1.2 en *infra,* deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.2, d.
[2264] Cass. 27 mei 1971, *Arr.Cass.* 1971, 959, *JT* 1971, 460, *RW* 1971-72, 424 met noot.
[2265] Vred. Neerpelt-Lommel, 14 augustus 2007, *T.Vred.* 2008, 190: de ontbinding van de huurovereenkomst zou het grondrecht op wonen van de huurder in het gedrang brengen.
[2266] Vred. Kortrijk, 18 februari 2014, onuitg., nr. 258/2014: de vordering van een sociale huisvestingsmaatschappij tot geldigverklaring van de opzeg wordt gegrond geacht. De uitvoerbaarheid bij voorraad wordt afgewezen, gelet op het grondrecht op wonen aangezien moet vermeden worden dat de huurder van zijn grondrecht op wonen zou worden beroofd in afwachting van de uitspraak omtrent eventuele rechtsmiddelen die tegen het vonnis zouden worden aangewend.
[2267] De rechter kan tijdens een geding op basis van artikel 1244, tweede lid B.W. een schuldenaar gematigd uitstel verlenen en de vervolging doen schorsen. Zo zou de rechter een sociale huurder met betalingsachterstand uitstel van betaling kunnen verlenen in plaats van de huurovereenkomst te ontbinden, aangezien de ontbinding van de huurovereenkomst het grondrecht op wonen van de huurder in het gedrang zou brengen.

sociale verhuurder zelf te worden gericht, zodat deze de kans krijgt de klacht te behandelen. Indien de (kandidaat-)huurder niet akkoord gaat of niet tevreden is met het antwoord van de sociale verhuurder, kan hij zoals gezegd steeds een klacht indienen bij de Vlaamse Ombudsdienst.

Wel is het zo dat wanneer de toezichthouder een klacht ontvangt en deze dus dient door te spelen naar de sociale verhuurder, hij de behandeling van deze klacht door de sociale verhuurder verder opvolgt.[2268] Daarnaast kan hij naar aanleiding van de klacht op eigen initiatief optreden.

1020. Een specifieke plaats wordt ingenomen door het verhaal van de kandidaat-huurder in de zin van artikel 30 van het Kaderbesluit Sociale Huur. Het gaat daarbij om klachtgebonden toezicht: de kandidaat-huurder verschaft de toezichthouder een bijkomende vorm van algemeen toezicht, zij het op een incidentele wijze.

2.2. De VMSW

1021. De Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) is een naamloze vennootschap van publiek recht, vorm gegeven als extern verzelfstandigd agentschap. De VMSW werd opgericht door artikel 33 van het decreet van 24 maart 2006 houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid[2269], dat de VMSW inschreef in artikel 30 van de Vlaamse Wooncode. Het gaat over een functioneel gedecentraliseerde overheidsdienst.

De VMSW staat o.m. in voor de verdeling van de financiële middelen voor sociale woningbouw over de SHM's en biedt ondersteuning aan sociale woonactoren. Daarnaast bezit de VMSW ook 569 sociale huurwoningen die verhuurd worden via een lokale SHM. Indien de VMSW rechtstreeks zou optreden als verhuurder, valt zij integraal onder de bepalingen van het sociaal huurstelsel.

1022. Op basis van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen kunnen de gewesten hun gewestelijke huisvestingsmaatschappijen vorm geven volgens eigen inzicht. Zij zijn daarbij niet aan vooraf bestaande organisatievormen gebonden. Geval per geval kunnen zij dus de doelstellingen, de samenstelling van de bestuursorganen, de bevoegdheden en de werking van de instelling bepalen.[2270] Het Vlaamse Gewest kon bij de oprichting van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij afwijken van de bepalingen van de gecoördineerde wetten op de handelsvennootschappen, wanneer dit noodzakelijk is voor de uitoefening van zijn bevoegdheden[2271], en heeft dit ook effectief gedaan.

1023. De VMSW is de rechtsopvolger van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, die op haar beurt de rechtsopvolger was van haar nationale voorgangers (de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken).

[2268] Zie o.m. AGENTSCHAP INSPECTIE RWO, AFDELING TOEZICHT, *Jaarrapport 2014*, Brussel, 2015, 58 en AGENTSCHAP INSPECTIE RWO, AFDELING TOEZICHT, *Jaarrapport 2015*, Brussel, 2016, 25.
[2269] *BS* 14 juni 2006.
[2270] Zie uitgebreider B. HUBEAU, T. VANDROMME en D. VERMEIR, "Het huisvestingsbeleid" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, Die Keure, 2016, p. 92-93, nr. 110-111.
[2271] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 146.

De Raad van State oordeelde dat de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken een administratieve overheid is in de zin van artikel 9 van de wet van 23 december 1946 (nu artikel 14 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State): de Nationale Maatschappij is opgericht door de overheid in uitvoering van een wet en vervult een opdracht van algemeen belang onder de controle van de regering en het parlement. Het gegeven dat de Nationale Maatschappij is opgericht in een privaatrechtelijke rechtsvorm doet daar geen afbreuk aan.[2272] Zij is niet alleen een openbare dienst in functionale zin, maar is ook een openbare dienst in organieke zin.[2273] Ook over de VMSW oordeelde de Raad van State dat het gaat over een administratieve overheid: zij werd decretaal opgericht en een aanzienlijk aantal bepalingen beklemtonen haar publiekrechtelijk statuut.[2274]

2.3. De sociale huisvestingsmaatschappijen

2.3.1. SHM's volgens de Vlaamse Wooncode

1024. Ook sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen optreden als sociale verhuurder. De Vlaamse Wooncode bepaalt getrapt dat het over erkende sociale huisvestingsmaatschappijen moet gaan: artikel 2, § 1, eerste lid, 22° spreekt over sociale huisvestingsmaatschappijen, die op basis van artikel 2, § 1, eerste lid, 20° *erkende* sociale huisvestingsmaatschappijen zijn, waarbij wordt verwezen naar artikel 40 van de Vlaamse Wooncode. Daarin wordt bepaald dat de Vlaamse Regering vennootschappen kan erkennen als sociale huisvestingsmaatschappij. Een sociale huisvestingsmaatschappij is dus steeds erkend.

1025. Sociale huisvestingsmaatschappijen zijn private vennootschappen met een maatschappelijk doel dat beantwoordt aan de bijzondere doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid. SHM's nemen, zonder hun burgerlijk karakter te verliezen[2275], de vorm aan van coöperatieve of naamloze vennootschappen met een sociaal oogmerk, die behoudens de afwijkingen vanuit het Vlaams woonbeleid zijn onderworpen aan het Wetboek van vennootschappen.[2276] Het feit dat SHM's vennootschappen met een sociaal oogmerk zijn, heeft tot gevolg dat de beperkingen van boek X van het Wetboek van vennootschappen op hen van toepassing zijn, waaronder artikel 661, 9° (na de aanzuivering van het hele passief en de terugbetaling aan de vennoten van hun inbreng, moet hetgeen na de vereffening overblijft, een bestemming krijgen die zo nauw mogelijk aansluit bij het sociaal oogmerk van de vennootschap) en artikel 663 (geen uitbetaling van reserves).

[2272] RvS 17 juni 1955, nr. 4378, *Arr.R.v.St.* 1955, 622, *Rec.J.Dr.Adm.* 1956, 22 met noot J. PUTZEYS. Eerder aanvaardde de Raad van State dit al in RvS 5 februari 1954, nr. 3126, *Arr.R.v.St.* 1954, 165 en impliciet in RvS 4 maart 1955, nr. 4134, *Arr.R.v.St.* 1955, 254. Zie ook RvS 22 mei 1970, nr. 14.129, *Arr.R.v.St.* 1970, 572 met betrekking tot de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom.

[2273] J. RONSE en K. VAN HULLE, "Overzicht van de rechtspraak (1968-1977) – vennootschappen", *TPR* 1978, p. 897, nr. 293.

[2274] RvS 26 juni 2008, nr. 184.837.

[2275] Bijgevolg is de rechtbank van koophandel niet bevoegd in geschillen met sociale huisvestingsmaatschappijen (Kh. Brussel, 25 september 1965, *RW* 1965-66, 1360).

[2276] Artikel 40, § 2 Vlaamse Wooncode.

De Vlaamse Regering kan deze vennootschappen erkennen, wanneer zij voldoen aan een aantal voorwaarden.[2277] Via deze erkenningsvoorwaarden zorgt de Vlaamse overheid ervoor dat zij voldoende impact heeft op de erkende maatschappijen en verzekert zij dat de erkende maatschappijen hun taak van algemeen belang effectief in functie van het algemeen belang uitvoeren. Via de erkenningsvoorwaarden wordt ook het uitgewerkte toezichtsmechanisme van toepassing verklaard op de SHM's. De erkenningsvoorwaarden zijn bijkomende voorwaarden, gesteld door de Vlaamse Wooncode, bovenop de algemene voorwaarden waaraan alle vennootschappen moeten voldoen, gesteld door het Wetboek van Vennootschappen.

Als erkenningsvoorwaarden worden o.m. vermeld: de vennootschap verbindt er zich toe de opdrachten uit te voeren die haar worden opgelegd door de Vlaamse Wooncode en de besluiten ter uitvoering ervan; de vennootschap verbindt er zich toe het toezicht, zoals geregeld door de Vlaamse Wooncode en de besluiten ter uitvoering ervan, te aanvaarden; de vennootschap neemt de door de Vlaamse Regering opgestelde modelstatuten aan en verbindt er zich toe haar statuten onmiddellijk aan te passen aan elke latere wijziging die de Vlaamse Regering aan die modelstatuten zou aanbrengen[2278], de vennootschap zorgt voor een behoorlijk werkend systeem van interne controle,… Het decreet van 28 april 2017 houdende de invoering van begeleidende maatregelen ter bevordering van de performante werking van de sociale woonorganisaties[2279] voegde een aantal erkenningsvoorwaarden toe, o.m. in voldoende mate bijdragen aan het bereiken van het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2 van het Decreet Grond- en Pandenbeleid, van de gemeenten in haar werkgebied, uiterlijk op 1 januari 2019 beschikken over een patrimonium van ten minste 1.000 sociale huurwoningen in beheer, op eerste verzoek de door de Vlaamse Regering gevraagde informatie aan het Vlaamse Gewest of haar organen bezorgen, actieve en volledige medewerking verlenen aan de procedure voor prestatiebeoordeling voor sociale huisvestingmaatschappijen en op eigen initiatief of op verzoek van de Vlaamse Regering, de nodige maatregelen nemen om haar prestaties te verbeteren, onder meer door verbeterplannen op te maken en naar behoren uit te voeren,…

Indien een erkende SHM niet voldoet, kan de Vlaamse Regering dwangmaatregelen nemen (bv. een bestuurder aanstellen die geheel of gedeeltelijk in de plaats treedt van het bestuursorgaan van de SHM[2280]) of – in laatste instantie – de erkenning intrekken.[2281] De intrekking van de erkenning heeft

[2277] Artikel 40 Vlaamse Wooncode. Zie ook het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 29 december 2010.

[2278] De modelstatuten werden gevoegd als bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010. Aanvankelijk werd voorzien dat de modelstatuten moesten worden vastgesteld door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij. Deze regeling werd echter vernietigd door de Raad van State omdat dit een verboden subdelegatie van bevoegdheden inhield (RvS 28 februari 2000, nr. 85.648 en S. LUST, "Vlaamse Huisvestingsmaatschappij kan geen modelstatuten opleggen", *Juristenkrant* 2000, afl. 19, 6).

[2279] *BS* 13 juni 2017.

[2280] Zie bv. aanstelling van een bestuurder ad hoc bij de Inter-Vilvoordse Maatschappij voor de Huisvesting, *BS* 11 oktober 2012.

[2281] Artikel 48 Vlaamse Wooncode.

van rechtswege de ontbinding van de vennootschap tot gevolg.[2282] Voor minder zware inbreuken werden in 2004 ook lichtere sancties ingevoerd, zoals de schorsing en vernietiging van beslissingen, de ingebrekestelling en het opleggen van een administratieve geldboete.

Sinds 2010 werd als sturingsinstrument ook een systeem van prestatiebeoordeling door een visitatiecommissie ingevoerd. Overeenkomstig artikel 22 en 27 van het Erkenningenbesluit[2283] wordt een visitatieraad samengesteld die visitaties uitvoert bij de SHM's op basis van een door de minister vast te stellen draaiboek voor prestatiebeoordeling. Het systeem van prestatiebeoordeling heeft tot doel (i) de SHM's in staat te stellen hun eigen prestaties te verbeteren; (ii) de minister alle relevante informatie te verstrekken voor de Vlaamse beleidsbeoordeling; (iii) transparante en eenduidige informatie over de werking van SHM's te verschaffen en (iv) de minister toe te laten de prestaties van de SHM's te meten en te volgen.[2284] Daarmee hebben de visitaties als doel de algemene kwaliteit van de prestaties van de SHM's te verbeteren. In geval van vaststelling van concrete inbreuken kan de visitatiecommissie niet optreden, waardoor de visitatoren naast de toezichthouders staan. Wel is er een potentieel risico op overlap tussen de werkzaamheden van de visitatieraad en de toezichthouders.[2285]

2.3.2. Sturingsbevoegdheid van de overheid

1026. Sociale huisvestingsmaatschappijen zijn autonome instanties, maar hun organisatievorm en werking wordt toch sterk gestuurd door het regelgevend kader dat het Vlaamse Gewest heeft uitgewerkt.

In tegenstelling tot de Waalse openbare vastgoedmaatschappijen[2286] zijn Vlaamse SHM's privaatrechtelijke instanties. Daarmee hernam de Vlaamse decreetgever het statuut van de lokale maatschappijen die afhingen van de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken of Nationale Maatschappij voor de Huisvesting[2287] en van de lokale maatschappijen die afhingen van de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom[2288].

De erkenning van een vennootschap door de bevoegde overheid wijzigt echter zeer grondig de juridische aard van die vennootschap. De vennootschap verliest daarmee de vrijheid om vrij haar werking te regelen. Zelfs vóór de erkenning wordt een vennootschap die de erkenning als SHM

[2282] Artikel 49, § 2 Vlaamse Wooncode.
[2283] Besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 29 december 2010. Zie ook het ministerieel besluit van 4 mei 2017 ter uitvoering van artikel 27 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 15 juni 2017.
[2284] Artikel 9 Erkenningenbesluit.
[2285] Zie ook S. WINTERS, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Optimalisering van het toezicht op de woonactoren*, Heverlee, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2011, 22.
[2286] Zie artikel 130, § 1, eerste lid Waalse Huisvestingscode: "*La société de logement de service public est une personne morale de droit public*".
[2287] Artikel 6 wet van 11 oktober 1919, hernomen in artikel 26 van de Huisvestingscode.
[2288] Artikel 11 koninklijk besluit nr. 120 van 27 februari 1935, hernomen in artikel 26 van de Huisvestingscode.

nastreeft, al in haar handelen beperkt: om erkend te kunnen worden moet zij immers de modelstatuten aannemen. In die zin kunnen de statuten als een toetredingscontract worden beschouwd.[2289] De verplichting om modelstatuten aan te nemen en deze ook aan te passen aan wijzigingen waartoe de bevoegde overheid zou beslissen, is een zeer ingrijpende inmenging in de vrijheid van vereniging van de SHM. De vennoten zijn niet langer vrij om de vennootschap vorm te geven op de manier die zij willen. Bovendien zijn ze evenmin vrij om zo maar de vennootschap stop te zetten: de overheid heeft zelfs het laatste woord over het voortbestaan van de SHM, die niet zelfstandig een einde kan maken aan haar bestaan. Omgekeerd zal de intrekking van de erkenning als SHM onmiddellijk de ontbinding van de vennootschap tot gevolg hebben. In de rechtsleer werd daarom met betrekking tot de door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting erkende vennootschappen gesteld dat de erkenning er voor zorgt dat de erkende vennootschap een organieke openbare dienst wordt.[2290] Dit is volgens mij echter te verregaand: SHM's blijven immers private instanties aan wie door de erkenning een overheidstaak wordt toegekend, zodat het over functionele openbare diensten gaat.

De verplichting om de modelstatuten aan te nemen en deze in overeenstemming te houden met latere wijzigingen aan de modelstatuten heeft ook tot gevolg dat SHM's enkel kunnen doen wat mogelijk wordt gemaakt door de bevoegde overheid.[2291] Zij kunnen dus enkel optreden met het oog op het vervullen van taken met betrekking tot sociale huisvesting.

Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat het feit dat SHM's autonome vennootschappen zijn, niet belet dat ze beschouwd moeten worden, zoals uitdrukkelijk bevestigd in artikel 29 van de Vlaamse Wooncode, als de "*bevoorrechte uitvoerders*" van het Vlaamse woonbeleid: hun essentiële opdracht bestaat erin de woonvoorwaarden van de woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden te verbeteren door te zorgen voor een voldoende aanbod van sociale huurwoningen en sociale koopwoningen en hun financiering wordt in hoofdzaak gedragen door het Vlaamse Gewest. In dit licht vermag de decreetgever, aldus het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 64/2015 van 21 mei 2015, de nodige maatregelen te nemen opdat de SHM's een beleid voeren dat strookt met het Vlaamse woonbeleid. De decreetgever mocht daarom bij de vormgeving van SHM's afwijken van het gemeen vennootschapsrecht.[2292] Een gelijkaardig standpunt werd ingenomen door de Raad van State, die oordeelde dat SHM's in beginsel een autonome beslissingsbevoegdheid hebben, maar hun beslissingen onderworpen zijn aan het facultatief administratief toezicht waarin is voorzien door artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode.[2293]

[2289] H. NICAISE, "Habitations à bon marché", *Revue de l'administration* 1967, 106.

[2290] B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 992.

[2291] Zie reeds artikel 2 koninklijk besluit van 29 april 1920 houdende vaststelling der voorwaarden van toelating der plaatselijke of gewestelijke maatschappijen, *BS* 10-11 mei 1920: "*De maatschappijen dienen opgericht met het doel het maatschappelijk belang te bevoordelen en uitsluitend te beogen:…*" (eigen onderlijning).

[2292] Zie uitgebreider B. HUBEAU, T. VANDROMME en D. VERMEIR, "Het huisvestingsbeleid" in B. SEUTIN en G. VAN HAEGENDOREN (eds.), *De bevoegdheden van de gewesten*, Brugge, Die Keure, 2016, p. 94-95, nr. 110-111

[2293] RvS 26 juni 2014, nr. 227.910.

De vrijheid van vereniging van SHM's kan dus beperkt worden door de overheid als die beperking voldoende verantwoord wordt vanuit motieven van algemeen belang. Zo verleent artikel 40, § 4 van de Vlaamse Wooncode aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om de voorwaarden voor o.m. het interne beheer van de sociale huisvestingsmaatschappijen vast te stellen.[2294] In een arrest van 28 maart 2017 oordeelde de Raad van State dat de in dat kader door de Vlaamse Regering aan SHM's opgelegde verplichtingen met betrekking tot hun interne beheer verantwoord waren.[2295] De sturing door het Vlaamse Gewest is dus niet beperkt tot de huurrelatie tussen de SHM en de huurder (d.i. het sociaal huurstelsel), maar heeft ook betrekking op de (interne) organisatie van de SHM's. Het Vlaamse Gewest regelt niet enkel wat SHM's moeten doen, maar ook hoe de interne structuur moet zijn.

1027. De sterke mate van sturing van de SHM's door de overheid doet de vraag rijzen of het private karakter van SHM's niet louter theoretisch is. Zoals blijkt beschikken de SHM's niet over de vrijheid hun eigen interne werking te regelen, moeten ze de hen opgedragen opdrachten uitvoeren en staan ze daarbij onder toezicht van het Vlaamse Gewest. Wanneer dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de openbare dienst kan de bevoegde overheid immers sturend optreden.

Het beroep doen op erkende vennootschappen is historisch gegroeid: vanaf 1919 wordt de uitvoering van het sociaal huurstelsel toevertrouwd aan lokale erkende maatschappijen die opereren volgens de vennootschapswetgeving. Doorheen de jaren werd de rol van de overheid steeds groter, maar bleef het instrument (erkende vennootschappen) nagenoeg ongewijzigd. De overheid bleef van vanouds werken met een erkenningssysteem en maakte geen gebruik van de haar door de BWHI geboden mogelijkheden om gedecentraliseerde diensten, instellingen of ondernemingen op te richten (artikel 9 en 87, § 1), met uitzondering van de koepelmaatschappijen VHM en VMSW.

Het feit dat de SHM's een overheidstaak uitvoeren (en dat ze daarom erkend, ondersteund en gecontroleerd worden), zorgt ervoor dat ze nagenoeg met de overheid samenvallen, zij het dat hun obsoleet geworden (want niet meer beantwoordend aan de sociale, politieke en economische realiteit) vennootschapsstatuut zich daartegen verzet.

Het verdient dus de voorkeur om het juridische statuut van SHM's aan te passen aan de maatschappelijke werkelijkheid en de finaliteit van SHM's (uitvoering van een overheidstaak) en hen om te vormen tot publiekrechtelijke instanties.

2.3.3. SHM'S ZIJN GEEN ADMINISTRATIEVE OVERHEDEN

1028. Sociale huisvestingsmaatschappijen zijn private instanties aan wie een opdracht van algemeen belang werd toegekend. Zij oefenen daardoor een overheidstaak uit en treden ten

[2294] Zie daarvoor het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 tot bepaling van de nadere regels met betrekking tot de beheeraspecten van sociale huisvestingsmaatschappijen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 12 juni 2014.
[2295] RvS 28 maart 2017, nr. 237.839.

aanzien van (kandidaat-)huurders op als overheid. Zoals gezegd zijn het m.i. geen overheden *sensu stricto*, maar wel functionele openbare diensten, omdat zij een overheidstaak uitvoeren, erkend werden door de overheid *sensu stricto* en onder het toezicht staan van de overheid *sensu stricto*. Toch kunnen zij volgens de rechtspraak van het Hof van Cassatie, daarin gevolgd door de Raad van State, niet als administratieve overheid worden beschouwd.[2296] De reden daarvoor ligt volgens het Hof van Cassatie in het feit dat SHM's geen eenzijdig bindende beslissingen kunnen nemen en bijgevolg geen 'imperiumbevoegdheid' hebben.

Begin 1956 beantwoordde PUTZEYS op basis van een grondige analyse van de verschillende aspecten van de lokale huisvestingsmaatschappijen de vraag of deze moesten beschouwd worden als administratieve overheden positief.[2297] De Raad van State bevestigde dit nadien ook snel in meerdere arresten. [2298] De kwalificatie van deze lokale huisvestingsmaatschappijen als administratieve overheid hangt volgens de toenmalige rechtsleer niet alleen af van de manier waarop zij werden opgericht. De private aard van deze maatschappijen wordt gewijzigd door de erkenning, die bepaalt welke eisen men ten aanzien van hen kan stellen.[2299] Om een erkenning te bekomen moeten de statuten van een dergelijke maatschappij zijn vormgegeven op een wijze die de overheid bepaalt (modelstatuten) en na de erkenning rust op de erkende maatschappij de plicht om de statuten in overeenstemming te houden met de modelstatuten. Zo kunnen de aandeelhouders van een erkende maatschappij het doel van de vennootschap niet wijzigen, hetgeen een zware inperking is op de vrijheid van vereniging, ingegeven door de bescherming van het algemeen belang. Ook veel later bevestigde de Raad van State hetzelfde standpunt. In een arrest van 9 februari 2000 oordeelde de Raad dat een (Waalse) *société de logement de service public* een administratieve overheid is in de zin van artikel 14 van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State. De argumenten hiervoor waren: (i) de maatschappij werd opgericht door publiekrechtelijke rechtspersonen, (ii) de maatschappij vervult een taak van openbare dienstverlening en (iii) slechts 51 van de 3.987 aandelen zijn in handen van privaatrechtelijke rechtspersonen. De conclusie was dus dat de maatschappij werd bestuurd en gecontroleerd door publiekrechtelijke rechtspersonen die het grootste deel van van haar kapitaal bezitten.[2300] In twee arresten van 6 mei 2004 verklaarde de Raad van State een beroep tegen beslissingen van respectievelijk de CV De Brusselse Haard en CVBA De Oostendse Haard ontvankelijk. Wat betreft de Brusselse openbare vastgoedmaatschappij werd vastgesteld dat deze de bevoegdheid werd toegekend tot onteigenen. Wat betreft de Vlaamse SHM werd vastgesteld dat zij over een recht van wederinkoop, een recht van voorkoop en een sociaal beheersrecht beschikt.[2301] Binnen de opdracht

[2296] Cass. 10 juni 2005, C.04.0278.N, *Arr.Cass.* 2005, 1276 met conclusie G. BRESSELEERS, *CDPK* 2006, 420 met noot V. VERDEYEN, *Pas.* 2005, 1273 met conclusie G. BRESSELEERS en *TBP* 2006, 556. RvS 19 januari 2006, nr. 153.942 en RvS 20 november 2007, nr. 176.890, *RW* 2007-08, 1774.

[2297] J.PUTZEYS, Noot onder RvS 17 juni 1955, nr. 4378, *Rec.J.Dr.Adm.* 1956, 26-27.

[2298] RvS 9 maart 1956, nr. 5012, *Arr.R.v.St.* 1956, 200 (impliciet); RvS 18 juni 1957, nr. 5707, *Arr.R.v.St.* 1957, 410; RvS 6 juni 1958, nr. 6331, *Arr.R.v.St.* 1958, 507, RvS 18 mei 1993, nr. 43.011 en RvS 9 februari 2000, nr. 85.245.

[2299] H. NICAISE, "Habitations à bon marché", *Revue de l'administration* 1967, 104-105.

[2300] RvS 9 februari 2000, nr. 85.245, *TBP* 2001, 107.

[2301] RvS 6 mei 2004, nr. 131.120, *TBP* 2004, 507 met verslag auditeur J. STEVENS en RvS 6 mei 2004, nr. 131.122, *TBP* 2004, 508 met verslag auditeur J. STEVENS, *RABG* 2004, 943 met noot F. VANDENDRIESSCHE.

van algemeen belang genomen eenzijdige beslissingen konden op ontvankelijke wijze aan de annulatiebevoegdheid van de Raad van State worden onderworpen, zodat deze kon kennis nemen van de vordering tot nietigverklaring van beslissingen.

1029. Over de betekenis van het begrip administratieve overheid voor de bevoegdheid van de Raad van State in het raam van het annulatieberoep is echter heel wat rechtspraak en rechtsleer tot stand gekomen, en de rechtspraak heeft een hele evolutie doorgemaakt.[2302] Deze ontwikkelingen hadden ook gevolgen voor het statuut van de sociale huisvestingsmaatschappijen.[2303]

Op basis van artikel 14, § 1, 1° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State doet de afdeling bestuursrechtspraak uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van de onderscheiden administratieve overheden. Het begrip 'administratieve overheid' wordt echter nergens gedefinieerd. Het begrip administratieve overheid wordt geplaatst tegenover de wetgevende en de rechterlijke overheden; voor het overige ging de wetgever er van uit dat het voldoende duidelijk was.[2304] Voor zover de overheid haar overheidstaken zelf behartigde, ontstond op dat vlak ook geen onduidelijkheid. Wanneer daarentegen andere instanties in publiekrechtelijke of privaatrechtelijke vorm werden belast met overheidstaken, rees wel discussie over de vraag of zij als administratieve overheden moesten worden beschouwd. Bij betwisting over de rechtsmacht van de Raad van State ligt het laatste woord bij het Hof van Cassatie: overeenkomstig artikel 158 Gw. doet dit Hof uitspraak over conflicten van attributie.

Om uit te maken of een overheidsinstantie als een administratieve overheid kon worden beschouwd, hield de Raad van State doorgaans rekening met de oprichting of erkenning door de overheid, de bevoegdheid om op eenzijdige wijze voor derden bindende beslissingen (gezagshandelingen) uit te vaardigen, het belast zijn met een opdracht van algemeen belang of een taak van openbare dienst, de controle of het toezicht uitgeoefend door de overheid.[2305] De privaatrechtelijke of publiekrechtelijke vorm van de overheidsinstantie speelde daarbij geen rol. Dat de instantie beschikte over eenzijdig bindende beslissingsmacht was wel een belangrijk, maar weliswaar geen doorslaggevend criterium, aangezien dergelijke eenzijdig bindende beslissingsmacht een typisch attribuut van de overheid is (particulieren kunnen elkaar immers enkel binden met wederzijds akkoord).

[2302] Zie voor enkele overzichten: F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2004, 252-320 en S. LUST en B. STEEN, "Welles nietes. Over vrije onderwijsinstellingen, administratieve overheden en rechtsbescherming", *TORB* 2002-03, 315-353.

[2303] P. COENRAETS, "Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives?" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 117-130 en B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 651-653, nr. 39-44.

[2304] F. VANDENDRIESSCHE, "De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie", *RW* 2000-01, p. 497, nr. 1.

[2305] F. VANDENDRIESSCHE, "De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie", *RW* 2000-01, p. 499-500, nr. 3-5 en V. VERDEYEN, "Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, p. 326, nr. 10-13.

Als attributierechter nam het Hof van Cassatie in drie arresten duidelijk standpunt in over privaatrechtelijke instanties met een overheidstaak. Zowel in het Gimvindus-arrest[2306] als in het BATC-arrest[2307] stelde het Hof: "*Dat een naamloze vennootschap, ook al is zij opgericht door een administratieve overheid en ook al is zij onderworpen aan een verregaande controle van de overheid, maar die geen beslissingen kan nemen die derden kunnen binden, haar privaatrechtelijk karakter niet verliest; dat hiervoor niet terzake doet dat haar een taak van algemeen belang wordt toevertrouwd*". Zowel Gimvindus als BATC hadden een organieke band met de overheid, doordat zij door een overheid *sensu stricto* waren opgericht of doordat de overheid er aan deelnam. In het Meulenijzer-arrest ging het over instanties, opgericht door privé-personen, maar erkend door de overheid. Ook dit type privaatrechtelijke instanties werd door het Hof van Cassatie beschouwd als administratieve overheden mits hun werking door de overheid wordt bepaald en gecontroleerd en zij beslissingen kunnen nemen die derden binden (zoals *in casu* een beslissing inzake het afleveren van een diploma). Wanneer die instellingen een deel van het openbaar gezag uitoefenen kunnen hun handelingen door de Raad van State worden nietig verklaard; het enkele feit dat een instelling geen organiek verband heeft met de overheid sluit de bevoegdheid van de Raad van State niet uit.[2308] Voor privaatrechtelijke rechtspersonen wordt dus vereist dat zij beschikken over de bevoegdheid om eenzijdig derden te binden, de zgn. imperiumbevoegdheid. Kort gezegd: geen imperiumbevoegdheid, geen administratieve overheid. De eis dat een privaatrechtelijke overheidsinstantie over imperiumbevoegdheid moet beschikken, valt te verklaren door het vermoeden dat privaatrechtelijke instanties geen overheid zijn. Dit vermoeden kan weerlegd worden door aan te tonen dat aan deze privaatrechtelijke rechtspersoon toch bevoegdheden van het openbaar gezag werden toegekend.[2309]

1030. Deze cassatierechtspraak had ook gevolgen voor de SHM's. In een arrest van 6 mei 2004 deed de Raad van State uitspraak over een beroep tot vernietiging, gericht tegen een beslissing van een SHM. De Raad verwierp de exceptie van de auditeur dat de SHM niet beschouwd kon worden als een administratieve overheid.[2310] Tegen het arrest werd evenwel cassatieberoep aangetekend, hetgeen leidde tot een arrest van 10 juni 2005.[2311] In dat arrest herhaalde het Hof van Cassatie zijn rechtspraak uit het Meulenijzer-arrest en paste het deze toe op SHM's. Uit artikelen 84 (recht van wederinkoop), 85 (recht van voorkoop) en 90 (sociaal beheersrecht) van de Vlaamse Wooncode blijkt volgens het Hof van Cassatie enkel dat de decreetgever onder bepaalde voorwaarden aan SHM's rechten toekent ten opzichte van derden. Er kan niet worden afgeleid dat aan de SHM's een

[2306] Cass. 14 februari 1997, C.96.0211.N, *Arr.Cass.* 1997, 221 met conclusie DUBRULLE, *P&B* 1997, 284 met noot F. DELOBBE, *Pas.* 1997, I, 233, *R.Cass.* 1998, 284 met noot C. BERX, *RW* 1996-97, 1433 met conclusie DUBRULLE en *TBP* 1997, 361 met noot.

[2307] Cass. 10 september 1999, C.98.0141.F, *AJT* 1999-2000, 504 met noot F. VANDENDRIESSCHE, *Arr.Cass.* 1999, 1093.

[2308] Cass. 6 september 2002, C.01.0382.N, *Arr.Cass.* 2002, 1742 met conclusie BRESSELEERS, *NjW* 2002, 130 met noot, *Pas.* 2002, 1548 met conclusie BRESSELEERS, *CDPK* 2003, 93 met noot B. VERBEECK, *RW* 2002-03, 817 met noot R. VERSTEGEN, *TBP* 2003, 58 met noot J. DE STAERCKE, *T.Gem.* 2002, 307 met noot S. VAN GARSSE.

[2309] F. VANDENDRIESSCHE, "De invulling van het begrip administratieve overheid na de arresten Gimvindus en BATC van het Hof van Cassatie", *RW* 2000-01, p. 502, nr. 8

[2310] RvS 6 mei 2004, nr. 131.123.

[2311] Cass. 10 juni 2005, C.04.0278.N, *Arr.Cass.* 2005, 1276 met conclusie G. BRESSELEERS, *CDPK* 2006, 420 met noot V. VERDEYEN, *Pas.* 2005, 1273 met conclusie G. BRESSELEERS en *TBP* 2006, 556.

beslissingsbevoegdheid wordt verleend die derden bindt. SHM's zijn daarom geen administratieve overheden in de zin van artikel 14, § 1, 1° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.[2312]

De Raad van State volgde in een arrest van 20 november 2007, met verwijzing naar twee arresten van het Hof van Cassatie van respectievelijk 10 juni 2005 en 14 februari 2007, en oordeelde dat SHM's niet als administratieve overheid kunnen worden beschouwd, aangezien zij niet de bevoegdheid hebben om beslissingen te nemen die derden binden.[2313]

1031. Hoe moet deze ommezwaai in de rechtspraak beoordeeld worden? In het verleden werden de SHM's gekwalificeerd als administratieve overheden, althans voor zover ze eenzijdige dwingende rechtshandelingen stelden. Na het cassatie-arrest van 10 juni 2005 is deze rechtspraak dus plots gewijzigd. Door een bepaald criterium, in dit geval het gezagscriterium, anders te gaan interpreteren verandert zowel het statuut van de SHM's als de rechtspositie van de burger-klant ten aanzien van de SHM.[2314] VERDEYEN volgt de redenering van het Hof van Cassatie met betrekking tot de geanalyseerde bepalingen uit de Vlaamse Wooncode helemaal niet en ze betoogt dat in deze bepalingen het gezagscriterium geenszins zomaar kan worden uitgesloten.[2315]

1032. Uit de rechtspraak blijkt ook niet duidelijk wat de imperiumbevoegdheid of de bevoegdheid om eenzijdig derden te binden precies inhoudt.[2316] Het gaat over de bevoegdheid om in het rechtsverkeer ter verwezenlijking van doeleinden die van algemeen belang zijn, eenzijdig anderen bindende verplichtingen te kunnen opleggen. De bevoegdheden om een recht van wederinkoop, een recht van voorkoop of het sociaal beheersrecht uit te oefenen werden door het Hof van Cassatie zoals gezegd niet beschouwd als bevoegdheid om beslissingen te nemen die derden binden. De bevoegdheid om tuchtstraffen op te leggen[2317] of de bevoegdheid om statutair personeel aan te stellen[2318] werd door de Raad van State wel gezien als imperiumbevoegdheid. SHM's beschikken echter niet over deze bevoegdheden. Ook de bevoegdheid om tot onteigening over te gaan, is een bevoegdheid die traditioneel als imperiumbevoegdheid wordt gezien.[2319] Het dwingend onteigenen is immers een duidelijk attribuut van het overheidsgezag aangezien tegen de

---

[2312] V. VERDEYEN, "Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, p. 333-339, nr. 30-48, Zie ook B. HUBEAU, "Querimonia prodest: de klacht werkt. Enkele recente ontwikkelingen in het klachtrecht voor de burger, met bijzondere aandacht voor de Vlaamse situatie" in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 398-408, P. COENRAETS, "Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives?" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 119 en B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 652, nr. 41-43.

[2313] RvS 20 november 2007, nr. 176.890, *RW* 2007-08, 1774. Zie ook RvS 19 januari 2006, nr. 153.942, *TBP* 2006, 558.

[2314] V. VERDEYEN, "Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, p. 333, nr. 30 en p. 343, nr. 54.

[2315] V. VERDEYEN, "Administratieve overheden: een organieke nuancering van de functionele benadering", *CDPK* 2006, p. 335-337, nr. 37-41.

[2316] S. DE SOMER, "Het begrip administratieve overheid: stand van zaken van *a never ending story*", *RW* 2011-12, p. 1619, nr. 17 e.v.

[2317] RvS 14 juli 2010, nr. 206.617, § 11-12 (m.b.t. de vzw Vlaams Doping Tribunaal).

[2318] RvS 26 juni 2008, nr. 184.837, § 13 (m.b.t. de VMSW).

[2319] F. VANDENDRIESSCHE, "Administratieve overheden met private rechtsvorm (revisited)", (noot onder RvS 6 mei 2004, nr. 131.122), *RABG* 2004, 949.

wil van een eigenaar het eigendomsrecht kan ontnomen worden. Artikel 34, § 2 van de Vlaamse Wooncode kent met ingang van 1 juli 2006[2320] de SHM's de bevoegdheid toe om na machtiging door de Vlaamse Regering onroerende goederen te onteigenen in de gevallen waarin zij oordelen dat de verkrijging van de betrokken goederen noodzakelijk is in het algemeen belang. Deze onteigeningsbevoegdheid voor SHM's dateert dus van na het cassatiearrest van 10 juni 2005, zodat de uitspraak van het Hof er misschien anders had uitgezien indien de SHM's op dat ogenblik al onteigeningsbevoegdheid hadden. In een arrest van 17 december 2009 oordeelde de Raad van State evenwel dat deze bevoegdheid niet volstond om te oordelen dat een SHM als een administratieve overheid kan worden beschouwd. Er moet volgens de Raad immers worden vastgesteld dat de SHM niet uit eigen beweging kan overgaan tot onteigening, maar een machtiging dient te verkrijgen van de Vlaamse regering.[2321] Tot slot kan een SHM heel wat beslissingen nemen ten aanzien van (kandidaat-)huurders, bv. op het vlak van toewijzing van een woning, het aanvaarden van gevallen van voorrang, het vaststellen van de huurprijs, het opleggen van de basishuurprijs als sanctie,… Daarbij past de SHM evenwel enkel het KSH toe, waardoor deze beslissingen niet kunnen gezien worden als beslissingen waarin zij eenzijdig anderen bindende verplichtingen oplegt.[2322]

1033. Na de vermelde ommeslag in de rechtspraak verklaarde een Franstalige kamer van de Raad van State een beroep tegen een beslissing van een Waalse *société de logement de service public* in het kader van de overheidsopdrachtenwetgeving ontvankelijk. De Raad oordeelde dat de verwerende partij belast is met een opdracht van algemeen belang en daardoor, *prima facie*, als een administratieve overheid lijkt beschouwd te kunnen worden in de zin van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.[2323] In de andere uitspraak was de verwerende partij eveneens een *société de logement de service public*. In toepassing van artikel 130, § 1 van de Waalse Huisvestingscode is deze vennootschap een rechtspersoon van publiek recht die om erkend te worden door de Waalse Huisvestingsmaatschappij de vorm van een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid moet hebben. De verwerende partij bleef volgens de Raad in gebreke om aan te tonen waarom zij geen administratieve overheid zou zijn, aangezien de hoedanigheid van rechtspersoon van publiek recht haar werd toegekend bij decreet.[2324] Uitspraken van de Raad van State met betrekking tot Brusselse openbare vastgoedmaatschappijen lagen dan weer in lijn met het cassatie-arrest van 10 juni 2005, zowel van de Nederlanse als de Franstalige kamers. Zo oordeelde de Raad dat een openbare vastgoedmaatschappij een private rechtspersoon is die de vorm heeft aangenomen van een coöperatieve vennootschap met beperkte

[2320] Artikel 37 decreet van 24 maart 2006 houdende wijziging van decretale bepalingen inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid, *BS* 14 juni 2006, *err.BS* 13 juli 2006 en artikel 177 besluit van de Vlaamse Regering van 30 juni 2006 tot gedeeltelijke operationalisering van het beleidsdomein ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed en houdende aanpassingen van de regelgeving inzake wonen als gevolg van het bestuurlijk beleid, *BS* 22 augustus 2006. Voordien was de onteigeningsbevoegdheid enkel toegekend aan de VHM en niet aan de SHM's.

[2321] RvS 17 december 2009, nr. 199.040, § 8.

[2322] Vergelijk met RvS 7 juni 2002, nr. 107.488 waarin ten aanzien van de Brusselse luchthaven (BATC) wordt geoordeeld dat BATC beschikte over een recht om vergoedingen, vastgesteld bij koninklijk besluit, te innen, maar BATC kon daar niet het bedrag van vaststellen, noch de regels inzake vrijstelling, vermindering of inning bepalen.

[2323] RvS 22 juni 2011, nr. 214.047.

[2324] RvS 18 februari 2014, nr. 226.463.

aansprakelijkheid. Zij is door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij erkend als openbare vastgoedmaatschappij. Het is niet aangetoond en het blijkt niet dat zij, bij het nemen van de bestreden beslissingen (de gunning van een overheidsopdracht), heeft gehandeld op grond van een bevoegdheid om eenzijdig bindende beslissingen te nemen. Het gegeven dat zij bij het voorbereiden en nemen van de bestreden beslissing bepalingen van de regelgeving op de overheidsopdrachten heeft toegepast, is niet van aard om daaruit af te leiden dat zij te dezen als administratieve overheid is opgetreden.[2325] In een ander arrest oordeelde een Franstalige kamer dat de *Foyer Anderlechtois* een private vennootschap is. Met verwijzing naar het cassatie-arrest van 10 juni 2005 stelt de Raad dat een dergelijke private vennootschap geen administratieve overheid is wanneer zij niet gemachtigd is om beslissingen te nemen die derden binden, zelfs niet wanneer zij is opgericht door een administratieve overheid en onderworpen is aan de controle van een administratieve overheid. De bevoegdheid om tot onteigening over te gaan is onderworpen aan een gunstig advies van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij, zodat dit niet als een bevoegdheid om bindende beslissingen ten aanzien van derden kan worden beschouwd.[2326] Tot slot stelde de Raad van State in een Nederlandstalig arrest dat uit de subsidiaire rechtsmacht van de Raad van State – als administratief rechtscollege – en uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie het vermoeden mag worden afgeleid dat de Raad van State niet over rechtsmacht beschikt indien de verwerende partij een private rechtspersoon is aangezien deze in principe niet over de bevoegdheid beschikt om eenzijdig bindende beslissingen te nemen. Dit is dan enkel anders indien het tegenbewijs wordt geleverd en aangetoond wordt dat dergelijke beslissingsmacht wel tot de bevoegdheid van die rechtspersoon behoort en bovendien kan worden betrokken op de bestreden beslissing. In de concrete zaak was de verwerende partij een private rechtspersoon die de vorm heeft aangenomen van een coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid. Zij is door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij erkend als openbare vastgoedmaatschappij. Uit de rechtspraak van het Hof van Cassatie blijkt dat het feit dat een openbare vastgoedmaatschappij erkend en gecontroleerd wordt door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij en dat zij een doelstelling van algemeen nut nastreeft, niet volstaan om te besluiten dat zij zou kunnen worden beschouwd als een administratieve overheid, indien niet aangetoond is dat bij het nemen van de bestreden beslissingen werd gehandeld op grond van de bevoegdheid om eenzijdig bindende beslissingen te nemen.[2327]

Het onderscheid lijkt dus te liggen in het statuut van de sociale verhuurder. Terwijl die in het Waalse Gewest wordt beschouwd als een publiekrechtelijke instantie, wordt deze in het Vlaamse en Brusselse Gewest beschouwd als een privaatrechtelijke instantie. Dat heeft gevolgen bij de beoordeling of het al dan niet over een administratieve overheid gaat, terwijl de inhoudelijke bevoegdheden van SHM's in Vlaanderen, Brussel en Wallonië grotendeels gelijklopend zijn en de privaatrechtelijke hoedanigheid in het Vlaamse en Brusselse Gewest niet verhindert dat de werking in verregaande mate gereguleerd kan worden. Sowieso is/was het contentieux bij de Raad van

[2325] RvS 3 maart 2011, nr. 211.775 (Nederlandstalige kamer).
[2326] RvS 14 september 2011, 215.147 (Franstalige kamer).
[2327] RvS 2 oktober 2012, nr. 220.810 (Nederlandstalige kamer).

State (voor Waalse SHM's en vóór het cassatie-arrest van 10 juni 2005 ook voor Vlaamse en Brusselse SHM's) beperkt tot betwistingen in het kader van overheidsopdrachten. Betwistingen met betrekking tot (kandidaat-)huurders behoren immers tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht.

1034. Dat sociale huisvestingsmaatschappijen niet kunnen worden gekwalificeerd als administratieve overheden, doet geen afbreuk aan het feit dat ze een opdracht van algemeen belang en daardoor een overheidstaak uitoefenen en dat aan de uitoefening van overheidstaken bepaalde vereisten kunnen worden gesteld. Daarbij werd hoger reeds gewezen op de toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur.[2328] Reeds in de jaren '80 van de 20ste eeuw werd gepleit voor toepassing van de beginselen van behoorlijk bestuur op het handelen van de sociale huisvestingsmaatschappijen.[2329]

2.3.4. Het patrimonium van SHM's

1035. Een basisopdracht van sociale huisvestingsmaatschappijen is het verhuren van sociale woningen. Dat veronderstelt logischerwijze dat ze over een sociaal huuraanbod beschikken. Omdat de huurwoningen worden ingezet voor de verwezenlijking van een opdracht van algemeen belang kan een SHM niet vrij over deze woningen beschikken. Zolang goederen worden ingezet voor de werking van een overheidstaak (*in casu* woningen verhuren aan huishoudens die niet zelf hun huisvestingsbehoeften kunnen vervullen), behoren zij tot het openbaar domein en mogen zij niet vervreemd worden.[2330] Het is aangewezen dat de decreetgever dit principe uitdrukkelijk zou opnemen in de Vlaamse Wooncode. Momenteel is de bescherming van de sociale huurwoningen beperkt tot de verplichting voor SHM's om deze goederen openbaar te verkopen.[2331]

1036. Ook in geval van financiële moeilijkheden of na stopzetting van de activiteit van de SHM moet verzekerd worden dat het opgebouwde sociaal huuraanbod bestemd blijft voor de opdracht van algemeen belang. Daarom moet in de statuten een bepaling opgenomen worden op basis waarvan het vermogen van de ontbonden vennootschap, na aanzuivering van het passief en de eventuele terugbetaling aan de vennoten van hun inbreng, overgaat op een door de Vlaamse Regering aangewezen SHM.[2332] De SHM staat ook onder toezicht waardoor financiële moeilijkheden tijdig gedetecteerd zouden moeten worden. Op die manier wordt de continuïteit van de openbare dienst verzekerd.

[2328] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 3.1 en deel 4, hoofdstuk 2, 2.1.

[2329] B. HUBEAU, "Huurprijsbetwistingen in de sociale huur: een toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur" (noot onder Rb. Antwerpen, 10 mei 1983), *RW* 1983-84, 2249.

[2330] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 333, nr. 319.

[2331] Artikel 34, § 3 *juncto* artikel 42, eerste lid Vlaamse Wooncode.

[2332] Artikel 15 van de modelstatuten, gevoegd als bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 29 december 2010. Zie ook reeds artikel 5, 10° koninklijk besluit van 29 april 1920 houdende vaststelling der voorwaarden van toelating der plaatselijke of gewestelijke maatschappijen, *BS* 10-11 mei 1920 en J. PUTZEYS, Noot onder RvS 17 juni 1955, nr. 4378, *Rec.J.Dr.Adm.* 1956, 26.

De intrekking van de erkenning van een SHM leidt bovendien tot de ontbinding en de vereffening van de SHM.[2333] De erkenning zorgt er immers voor dat de SHM onder toezicht staat van de overheid, zodat bij intrekking van de erkenning dit toezicht niet meer mogelijk is. Bijgevolg moet het actief overgedragen worden aan een andere erkende SHM, die nog wel onder toezicht staat, zodat het toezicht van de overheid op het gebruik van die middelen volgens de opdracht van algemeen belang behouden blijft.

1037. Onder gelding van de Faillissementswet[2334] konden SHM's niet failliet verklaard worden. Enkel handelaars konden failliet verklaard worden en aangezien SHM's geen daden van koophandel stellen, kunnen zij niet als handelaar beschouwd worden.

Met ingang van 1 mei 2018 zal echter de Faillissementswet worden opgeheven en worden vervangen door boek XX van het Wetboek van Economisch Recht (Insolventie van ondernemingen). Vanaf dan zal tegen elke onderneming een insolventieprocedure kunnen worden opgestart, waarbij aan het begrip onderneming een specifieke invulling wordt gegeven, m.n. iedere natuurlijke persoon die zelfstandig een beroepsactiviteit uitoefent, iedere rechtspersoon of iedere andere organisatie zonder rechtspersoonlijkheid.[2335] Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn uitdrukkelijk uitgesloten, maar zoals gezien beschouwt de Vlaamse Wooncode de SHM's als privaatrechtelijke rechtspersonen. Met ingang van 1 mei 2018 kan een SHM in financiële moeilijkheden dus failliet verklaard worden.

Een faillissement kan uiteraard de continuïteit van de openbare dienst in het gedrang brengen. De curator van een failliet verklaarde SHM zal immers de activa van de vennootschap te gelde maken, hetgeen kan leiden tot de verkoop van sociale huurwoningen en tot woononzekerheid voor de huurders. De hoger voorgestelde omvorming van SHM's tot publiekrechtelijke rechtspersonen kan hier aan verhelpen.[2336]

1038. Daarnaast moeten SHM's ook inspanningen leveren om hun huuraanbod uit te breiden. Het beschikbare sociaal huuraanbod is immers overal in Vlaanderen ontoereikend. De beschikbaarheid over voldoende sociale huurwoningen is een vereiste vanuit het grondrecht op wonen, zodat de bevoegde overheid er op moet toezien dat er een voldoende aanbod beschikbaar is. Via het Performantiedecreet werd in artikel 40 van de Vlaamse Wooncode bij de erkenningsvoorwaarden van SHM's uitdrukkelijk voorzien dat zij moeten bijdragen aan de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief in de gemeente.[2337] Ook wordt bij de prestatiebeoordeling van de SHM's door de Visitatieraad nagegaan of SHM's voldoende inspanningen leveren op het vlak van het aanbod (prestatieveld 1 – beschikbaarheid van woningen: de SHM draagt bij tot de beschikbaarheid van

[2333] Artikel 49, § 2 Vlaamse Wooncode.
[2334] Faillissementswet van 8 augustus 1997, *BS* 28 oktober 1997, *err.BS* 7 februari 2001.
[2335] Artikel XX.1 WER.
[2336] Tegelijk zal ook artikel 1412*bis* Ger.W. van toepassing zijn: "§ *1. De goederen die toebehoren aan de Staat, de Gewesten, de Gemeenschappen, de provincies, de gemeenten, de instellingen van openbaar nut en, in het algemeen, aan alle publiekrechtelijke rechtspersonen, zijn niet vatbaar voor beslag*."
[2337] Artikel 6 decreet van 28 april 2017 houdende de invoering van begeleidende maatregelen ter bevordering van de performante werking van de sociale woonorganisaties, *BS* 13 juni 2017.

woningen, in het bijzonder voor de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden. Daartoe behoren o.m. de operationele doelstellingen 'de SHM realiseert nieuwe sociale huurwoningen', 'de SHM verwerft gronden en panden om sociale woonprojecten te realiseren' en 'de SHM stemt haar aanbod af op de noden van verschillende groepen'[2338]). Hiermee tracht het Vlaamse Gewest ook tegemoet te komen aan de vaststelling van het Rekenhof dat SHM's (en SVK's) op het terrein een belangrijke taak hebben in de totstandkoming van sociale woningen, maar in de praktijk een grote vrijheid hebben bij hun beleidsbepaling, doordat de Vlaamse overheid slechts over een zeer beperkt instrumentarium beschikt dat SHM's (en SVK's) kan sturen in de uitvoering van de gewestelijke doelstellingen.[2339]

2.4. Het Vlaams Woningfonds

1039. Het Vlaams Woningfonds is een coöperatieve vennootschap die die door de decreetgever zelf werd erkend als sociale woonorganisatie en o.m. als opdracht heeft de woonvoorwaarden van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden te verbeteren door aangepaste woningen beschikbaar te stellen[2340] en in dat kader als sociale verhuurder optreedt. Het Vlaams Woningfonds staat onder toezicht van de toezichthouder.[2341]

Aangezien de erkenning door de decreetgever zelf werd verleend, zal ook enkel de decreetgever deze erkenning terug kunnen opheffen.

1040. Een van de activiteiten van het Vlaams Woningfonds is 'huurhulp' bieden. Dit is het verhuren van woningen onder het sociaal huurstelsel. Terwijl de hoofdactiviteit van het Vlaams Woningfonds (aanvankelijk Woningfonds van de Bond der Kroostrijke Gezinnen van België) bestaat uit het verstrekken van bijzondere sociale leningen met als doel om grote gezinnen die moeilijk aangepaste huisvesting vinden te ondersteunen om een goede woning aan te schaffen[2342], werden na verloop van tijd ook huurhulpactiviteiten opgezet. De filosofie daarachter was dat grote gezinnen met veel kinderen vaak op de private woninghuurmarkt aangewezen zijn omdat zij vaak de middelen niet bezitten om ooit eigenaar van een gezinswoning te worden. De huurhulp werd gezien als een aanvulling op de hypothecaire leningsactiviteiten voor die gezinnen die geen eigendomsverwerving aankunnen.[2343] Op 31 december 2016 bedroeg het totaal aantal woongelegenheden van het Vlaams Woningfonds 973, terwijl 777 gezinnen huurden bij het Vlaams Woningfonds, verspreid over de vijf provincies.[2344] Het sociaal huuraanbod van het Vlaams Woningfonds is dus eerder beperkt en voldoet niet aan de door de Vlaamse overheid

[2338] AGENTSCHAP WONEN-VLAANDEREN, *Draaiboek voor de prestatiebeoordeling van SHM's*, Brussel, 2017, 48.
[2339] Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 22.
[2340] Artikel 50 Vlaamse Wooncode.
[2341] Artikel 29*bis*, § 1, 1° en 55 Vlaamse Wooncode.
[2342] Al werden de bijzondere sociale leningen verstrekt door de VMSW en het Vlaams Woningfonds inmiddels geharmoniseerd en wordt de vereiste dat het over een groot gezin moet gaan niet meer gesteld: zie artikel 79 van de Vlaamse Wooncode en het besluit van de Vlaamse Regering van 13 september 2013 houdende de voorwaarden waaronder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds bijzondere sociale leningen aan particulieren kunnen toestaan, *BS* 27 november 2011.
[2343] Zie uitgebreid B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 1007 e.v.
[2344] VLAAMS WONINGFONDS, *Activiteitenverslag 2016*, www.vlaamswoningfonds.be, 95.

vooropgestelde vereiste van schaalgrootte voor sociale huisvestingsmaatschappijen van minimaal 1.000 sociale huurwoningen.[2345] Bovendien liggen deze woningen verspreid over het Vlaamse Gewest, wat het beheer moeilijker maakt dan wanneer hetzelfde aantal woningen verspreid ligt over een kleiner werkingsgebied. Historisch gezien richt(te) het Vlaams Woningfonds zich op grote huishoudens. Vanuit het grondrecht op wonen is een voldoende beschikbaarheid van woningen voor grote huishoudens positief, maar het is de vraag of dit door een specifieke actor moet opgenomen worden. De beschikbaarheid van woningen is een prestatieveld bij de beoordeling van sociale huisvestingsmaatschappijen door de Visitatieraad, waarbij voor de realisatie van nieuwe sociale huurwoningen o.m. wordt gekeken naar de gezinssamenstelling van de kandidaat-huurders op de wachtlijst.[2346]

1041. Er moet daarom m.i. kritisch gekeken worden naar de functie van het Vlaams Woningfonds binnen het sociaal huurstelsel en er moet nagegaan worden welke plaats het Vlaams Woningfonds nog moet vervullen binnen het sociaal huurstelsel.[2347] Daarbij is het de vraag of de doelstellingen van het Vlaams Woningfonds als sociale verhuurder niet even goed of zelfs efficiënter kunnen worden verwezenlijkt door andere sociale verhuurders. De aandacht voor voldoende woningen voor grote gezinnen dient daarbij zeker behouden te blijven.

Indien niet wordt geopteerd voor de stopzetting van de activiteiten van het Vlaams Woningfonds als sociale verhuurder, wordt niet ingezien waarom voor het Vlaams Woningfonds afwijkende bepalingen zouden moeten worden voorzien[2348] en wordt voorgesteld om het wat betreft het sociaal huurstelsel volledig gelijk te plaatsen met sociale huisvestingsmaatschappijen.[2349] Het Vlaams Woningfonds verhuurt immers net zoals SHM's eigen woningen.

2.5. SOCIALE VERHUURKANTOREN

1042. Sociale verhuurkantoren hebben als taak privé-huurwoningen in te schakelen voor de huisvesting van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden door op de private huurwoningmarkt woningen te huren om ze aan de meest woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden onder te verhuren en initiatieven op het vlak van de woonbegeleiding te ontwikkelen om hun huurders in de praktijk vertrouwd te maken met hun rechten en plichten als huurder. Daarnaast moeten SVK's met het oog op de verruiming van het woningaanbod toegankelijk zijn voor de kandidaat-verhuurders en voor de verhuurders en hen begeleiden en ondersteunen om de woningkwaliteit te verzekeren conform de minimale kwaliteitsnormen en moeten zij met lokale besturen en woon- en

[2345] Artikel 40, § 1, tweede lid, 11° Vlaamse Wooncode.
[2346] Zie operationele doelstelling 1.5: de SHM stemt haar aanbod af op de noden van verschillende groepen (AGENTSCHAP WONEN-VLAANDEREN, *Draaiboek prestatiebeoordeling van SHM's*, Brussel, 2017, 93 e.v.).
[2347] Zie ook reeds VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 73.
[2348] Het Vlaams Woningfonds is momenteel nog niet onderworpen aan de huurprijsberekening van het Kaderbesluit Sociale Huur: zie artikel 76, 2° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2349] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 192, nr. 349.

welzijnsactoren samenwerken en overleggen en, als dat wenselijk is, initiatieven nemen om samenwerkingsverbanden op te zetten.[2350]

1043. De Vlaamse Regering kan SVK's erkennen, wanneer zij voldoen aan een aantal voorwaarden.[2351] Via deze erkenningsvoorwaarden zorgt de Vlaamse overheid ervoor dat zij voldoende impact heeft op de erkende verhuurkantoren en verzekert zij dat de erkende verhuurkantoren hun taak van algemeen belang effectief in functie van het algemeen belang uitvoeren. Via de erkenningsvoorwaarden wordt ook het uitgewerkte toezichtsmechanisme op de erkende sociale verhuurkantoren van toepassing verklaard.

Zo worden o.m. als erkenningsvoorwaarden vermeld: de opdrachten uit te voeren die haar worden opgelegd door de Vlaamse Wooncode en de besluiten ter uitvoering ervan; het toezicht van de Vlaamse Regering en van de toezichthouder voor de sociale huisvesting in het bijzonder, te aanvaarden; de lokale inbedding en verankering van de werking en het beheer aantonen in de gemeenten die deel uitmaken van het werkingsgebied, instaan voor een systeem van interne controle,…

De erkenning als SVK geldt voor onbepaalde tijd.[2352] De Vlaamse Regering kan echter, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de toezichthouder, de erkenning van een sociaal verhuurkantoor intrekken.[2353] Het gaat hier strikt genomen echter niet over een intrekking, aangezien een intrekking in principe *ex tunc*-uitwerking heeft en fungeert als sanctie voor een onregelmatige administratieve rechtshandeling. In deze werd de erkenning verleend omdat het SVK daarvoor in de voorwaarden verkeerde, maar wordt nadien vastgesteld dat niet meer aan deze voorwaarden is voldaan. Het gaat dan eerder over een opheffing van de erkenning in plaats van intrekking van de erkenning. Daarnaast kan de Vlaamse Regering ook andere, minder ingrijpende maatregelen nemen ten aanzien van sociale verhuurkantoren waarvan de werking in gebreke blijft.[2354]

Er is geen prestatiebeoordeling voorzien voor sociale verhuurkantoren zoals dat het geval is bij sociale huisvestingsmaatschappijen.

1044. Erkende sociale verhuurkantoren kunnen bovendien gesubsidieerd worden. Het Erkennings- en subsidiebesluit voorziet een opstartsubsidie, een basissubsidie-enveloppe, een aanvullende subsidie-enveloppe en een subsidie bestemd voor de beheersvergoeding. Om gesubsidieerd te worden, moet het SVK nog een aantal bijkomende voorwaarden vervullen.[2355]

[2350] Artikel 56, § 2, derde lid Vlaamse Wooncode.
[2351] Artikel 56, § 4 Vlaamse Wooncode. Zie ook het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 7 september 2012.
[2352] Artikel 6 besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 7 september 2012.
[2353] Artikel 56, § 5 en 56*bis*, § 2 Vlaamse Wooncode.
[2354] Artikel 56*bis*, § 2, Vlaamse Wooncode.
[2355] Artikel 8 e.v. besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 7 september 2012.

In 2016 werd de mogelijkheid gecreëerd om een eenmalige subsidie toe te kennen aan de SVK's bestemd voor het aanzuiveren van het overgedragen verlies en voor het opvangen van de verliezen ingevolge het oninvorderbaar worden van huurvorderingen.[2356]

1045. De sociale verhuurkantoren zijn in Vlaanderen ontstaan rond 1990 vanuit het woonactivisme. De huisvestingscrisis in de jaren '80 van de 20ste eeuw trof vooral de zwakste huishoudens met lage inkomens. Doordat huishoudens met gemiddeld inkomen minder snel overgingen tot de bouw van een eigen woning en door het zeer beperkte aanbod van de sociale huurmarkt, concentreerden de problemen voor zwakke huishoudens zich op de onderste segmenten van de private huurmarkt.[2357] Vanuit drie invalshoeken werd daarom door verschillende instanties de nood aangevoeld om zelf op de private huurmarkt te treden als tussenpersoon tussen de eigenaar en de kwetsbare bewoner: (i) de huurdersbonden wilden meer doen dan enkel advies geven en gingen woningen inhuren om aan sociale voorwaarden door te verhuren; (ii) vanuit de welzijnssector werd vastgesteld dat huisvesting vaak een belangrijk knelpunt (of zelfs de oorzaak) was bij de behandeling van zorgbehoevenden, terwijl de vermaatschappelijking van de zorg net bijkomende woningen vraagt en (iii) vanuit de sector van de daklozenopvang werd ook vastgesteld dat omwille van het beperkte aanbod in de sociale huursector en het voor de doelgroep onbetaalbare aanbod op de private huurmarkt noodzakelijk is om meer sociaal huuraanbod te hebben.[2358] Vanuit de praktijk werden de eerste sociale verhuurkantoren *avant la lettre* opgericht, weliswaar zonder een specifiek wettelijk kader.

In een volgende stap keurde de Vlaamse Regering op 17 november 1993 de SVK-conventie goed. Op basis van deze conventie werden negen SVK's ten experimentele titel erkend met als doel om de zeer verschillende werkingen van deze SVK's samen te voegen tot één werkbare organisatievorm die in de toekomst structureel gesubsidieerd zou kunnen worden.[2359] Dit leidde uiteindelijk in 1997 tot opname van de sociale verhuurkantoren als erkende huurdienst in de Vlaamse Wooncode en tot een eerste erkennings- en subsidiëringsbesluit.[2360]

Sociale verhuurkantoren zijn dus in de Vlaamse Wooncode opgenomen als erkende huurdienst, onder welke noemer ook de huurdersbonden vallen. Dit heeft tot gevolg dat er geen echte

---

[2356] Artikel 8, tweede lid besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse Regering van 2 december 2016 tot wijziging van artikel 8, 13, 14, 15, 16 en 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 19 januari 2017. Zie ook het ministerieel besluit van 12 december 2016 houdende toekenning van een subsidie aan de sociale verhuurkantoren voor het begrotingsjaar 2016, dat in totaal een bedrag van 8.657.000 euro toekent (1.100 euro per woning).

[2357] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 1, 1.

[2358] P. DE DECKER, "On the genesis of social rental agencies in Belgium", *Urban Studies* 2002, 314-319.

[2359] P. DE DECKER, E. VLERICK en M. LE ROY, *Eigenaars die woningen verhuren aan een sociaal verhuurkantoor*, Leuven, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009, 14. Zie ook Zie ook P. DE DECKER, K. TRATSAERT en M. VAN GEYT, "Sociaal geïnspireerde wooninitiatieven buiten de klassieke sociale huursector" in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2012, XIV.F., 124-130.

[2360] Besluit van de Vlaamse Regering van 21 oktober 1997 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 31 oktober 1997.

institutionalisering van de specifieke SVK-werkvorm heeft plaatsgevonden[2361], hoewel de opdrachten van SVK's wel uitdrukkelijk staan opgenomen. Een open omschrijving biedt ook ruimte voor flexibliteit: (ver)nieuw(d)e formules kunnen ook worden opgenomen onder de brede noemer, waardoor een breder pallet aan werkvormen kan worden erkend en dus gesubsidieerd.[2362]

Na hun opname in de Vlaamse Wooncode werden SVK's verder gereglementeerd, waarbij de reglementering werden afgestemd op die van de SHM's. De erkenningsvoorwaarden werden uitgebreid, zij werden eveneens onder het toezicht van de toezichthouder gebracht, ten aanzien van SVK's die in gebreke blijven kunnen maatregelen opgelegd worden,…[2363]

1046. De manier waarop de SVK's zijn ontstaan en gegroeid, verklaart dat hun sociale verhuringen op bepaalde vlakken afwijken van de algemene regels met betrekking tot het sociaal huurstelsel. Ze leggen een sterkere nadruk op de begeleiding van hun huurders en richten zich op de allerzwakste huishoudens. Zo vielen SVK's tot 2007 niet onder het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000, maar wel onder de bepalingen over inkomensgrenzen en het onroerendgoedbezit in het sociaal huurbesluit van 29 september 1994.[2364] Sinds 2007 vallen SVK-verhuringen onder het Kaderbesluit Sociale Huur, maar met specifieke bepalingen voor de SVK's. Zij hanteren een afwijkende toewijzingsmethodiek (puntensysteem), waar veel belang wordt gehecht aan woonnood. Het is echter de vraag of dit een voldoende rechtvaardiging inhoudt om deze verschillen tot op heden te behouden. Ik kom hier verder op terug.

1047. Net zoals SHM's zijn SVK's autonome instanties, maar wordt hun werking toch sterk gestuurd door het Vlaamse Gewest. De vrijheid van vereniging van SVK's wordt dus beperkt door de overheid vanuit motieven van algemeen belang. De sturing door het Vlaamse Gewest is niet beperkt tot de huurrelatie tussen het SVK en de huurder (d.i. het sociaal huurstelsel), maar heeft ten dele ook betrekking op de (interne) organisatie van het SVK.

SVK's oefenen bij de verhuring van sociale woningen een overheidstaak uit en treden ten aanzien van (kandidaat-)huurders op als overheid. Hoewel daarover (nog) geen rechtspraak bestaat, moet aangenomen worden dat SVK's, net zoals SHM's, niet over imperiumbevoegdheid beschikken, waardoor zij bijgevolg niet kunnen worden beschouwd als administratieve overheid in de zin van artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

[2361] J. VERSTRAETE en P. DE DECKER, "Sociale innovatie in de woonsector 2.0: een aanzet tot positionering" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 368, nr. 27.

[2362] J. VERSTRAETE en P. DE DECKER, "Sociale innovatie in de woonsector 2.0: een aanzet tot positionering" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 368, nr. 27.

[2363] Artikel 56 en 56*bis* Vlaamse Wooncode.

[2364] S. SILKENS, "Sociale verhuurkantoren en de Vlaamse Wooncode" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 285.

Doordat SVK's een overheidstaak uitvoeren, zijn zij net zoals SHM's onderworpen aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Het uitvoeren van een opdracht van algemeen belang is immers de reden waarom private instanties onder de beginselen van behoorlijk bestuur vallen.[2365]

1048. Een van de basisdoelstellingen van SVK's volgens de memorie van toelichting bij de Vlaamse Wooncode is om een aantal huurwoningen uit de privé-markt bij de sociale sector te betrekken en zo het tekort aan sociale huurwoningen gedeeltelijk op te vangen.[2366] In artikel 56, § 2 werd uitdrukkelijk opgenomen dat SVK's woningen huren en onderverhuren aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden. SVK's zorgen dus voor een belangrijke aanvulling op het (te beperkte) sociaal huuraanbod van de andere sociale verhuurders. Het beschikbare sociaal huuraanbod is immers overal in Vlaanderen ontoereikend en de beschikbaarheid over voldoende sociale huurwoningen is een vereiste vanuit het grondrecht op wonen, zodat de bevoegde overheid er op moet toezien dat er een voldoende aanbod beschikbaar is.

Daarom moet ook het sociaal huuraanbod van SVK's groeien. Het tweede erkennings- en subsidiebesluit van 6 februari 2004[2367] stimuleerde de uitbreiding van het aantal in huur genomen woningen, aangezien de subsidies toenamen met het beheerde woningaantal. Dit besluit werd door de SVK-sector gezien als een erkenning van hun werking en een blijk van vertrouwen in de SVK-methodiek.[2368] Naast de gewijzigde subsidiëring werden ook andere wijzigingen binnen het woonbeleid doorgevoerd ter ondersteuning van de SVK's: in 2004 werd de verbeterings- en aanpassingspremie beschikbaar gesteld voor eigenaars die aan een SVK verhuren, in 2007 volgde de renovatiepremie en in de periode 2008-2010 werd voor de SVK's een aparte REG-premie (rationeel energieverbruik) opengesteld.[2369] Ook op federaal vlak werden eigenaars gestimuleerd om hun woningen via een SVK te verhuren: renovatiekosten van een woning die voor minstens negen jaar aan een SVK werd verhuurd, konden fiscaal afgetrokken worden.

Het Decreet grond- en pandenbeleid zette zoals geweten in op een versnelde uitbreiding van het sociaal huuraanbod, waarbij ook de SVK's een rol kregen. Van de aanvankelijk opgelegde groei met 43.000 sociale huurwoningen werd voor 6.000 woningen gekeken naar de SVK's.[2370]

Tot slot zet het derde erkennings- en subsidiebesluit van 20 juli 2012[2371] verder in op de groei van het aantal SVK-woningen. De subsidiëring van extra SVK-woningen wordt verhoogd ten opzichte van het tweede erkennings- en subsidiebesluit. SVK's worden verder ook verplicht om door te

---

[2365] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 3.1, deel 4, hoofdstuk 2, 1.2 en deel 4, hoofdstuk 2, 2.5.

[2366] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 28.

[2367] Besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 2004 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 16 maart 2004.

[2368] S. SILKENS, "Sociale verhuurkantoren en de Vlaamse Wooncode" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 284.

[2369] Besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2008 tot toekenning van subsidies aan sociale verhuurkantoren voor het uitvoeren van energiebesparende investeringen in woongebouwen, *BS* 6 februari 2009.

[2370] Artikel 22*bis*, § 1, vierde lid Vlaamse Wooncode, zoals ingevoegd door artikel 7.2.18 van het Decreet grond- en pandenbeleid en opgeheven door artikel 19 van het decreet van 14 oktober 2016.

[2371] Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 7 september 2012.

groeien naar meer woningen. Een bijzondere moeilijkheid daarbij ligt in het feit dat SVK-woningen niet duurzaam in het beheer van het SVK blijven. Op elke drie nieuw ingehuurde woningen verdwijnt globaal één woning, omdat de huurovereenkomst tussen eigenaar en SVK wordt beëindigd. Dit is inherent aan de SVK-werking.[2372] Uit de cijfers blijkt evenwel dat de SVK's globaal genomen een sterk groeipad volgen. Tegelijk wordt in het nieuwe erkennings- en subsidiebesluit ook extra aandacht besteed aan de kwaliteit van de SVK-woningen: vooraleer een woning in huur genomen kan worden dient een conformiteitsonderzoek uitgevoerd te worden.[2373]

Het in beheer genomen patrimonium is zoals gezegd onderhevig aan schommelingen, hetgeen eigen is aan de SVK-werking. Toch moeten ook maatregelen genomen worden die verlies van SVK-woningen tegengaan, in het bijzonder indien het SVK in (financiële) moeilijkheden zit. Om te vermijden dat SVK's in financiële moeilijkheden komen, voegde het Performantiedecreet[2374] in de Vlaamse Wooncode artikel 56*bis* in, op basis waarvan de Vlaamse Regering naast de intrekking van de erkenning van het SVK ook andere maatregelen kan opleggen indien een SVK in gebreke blijft haar opdrachten uit te voeren of deze niet behoorlijk uitvoert, m.n. het SVK verplichten tot opmaak van een verbeterplan, het SVK verplichten om met het oog op continuïteit van de activiteiten tijdelijk samen te werken met een ander SVK of het SVK verplichten een beroep te doen op gespecialiseerde externe bijstand ter verbetering van het bedrijfsbeheer of met het oog op het vermijden van de gedwongen stopzetting van de activiteit. Deze maatregelen komen tegemoet aan de verplichting van de overheid om voldoende toezicht te houden op door haar met een overheidstaak belaste instanties en strekken er ook toe het sociaal huurpatrimonium van SVK's te beschermen.

Indien het SVK toch vereffend wordt, blijven de huurovereenkomsten in principe verder lopen. De vereffenaar heeft evenwel de mogelijkheid om de huurovereenkomsten te allen tijde te beëindigen. Het SVK kan op basis van artikel 3, § 5 Woninghuurwet (artikel 20 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet) immers als huurder bij de hoofdhuurovereenkomst de huurovereenkomst op elk ogenblik beëindigen met een opzeggingstermijn van drie maanden. Indien de huurovereenkomst wordt beëindigd tijdens de eerste driejarige periode moet een opzeggingsvergoeding betaald worden. Wanneer de vereffenaar de hoofdhuurovereenkomst vervroegd beëindigt, moet hij de onderhuurder eveneens opzeggen met een opzeggingstermijn van minimaal drie maanden.[2375] Daarmee kan het grondrecht op wonen van de bewoners in het gedrang komen. Een voorontwerp van decreet (SVKpro-decreet) komt daar aan tegemoet en verzekert de continuïteit van de openbare dienst doordat de huurovereenkomsten kunnen worden overgenomen door de VMSW.

[2372] S. SILKENS, "Sociale verhuurkantoren en de Vlaamse Wooncode" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 292.

[2373] Artikel 3 besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 7 september 2012.

[2374] Decreet van 28 april 2017 houdende de invoering van begeleidende maatregelen ter bevordering van de performante werking van de sociale woonorganisaties, *BS* 13 juni 2017.

[2375] Artikel 4, § 2, vijfde lid Woninghuurwet (artikel 32, § 2 vierde lid ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet).

In tegenstelling tot bij SHM's bevatten de Vlaamse Wooncode of de uitvoeringsbesluiten geen bepaling over de bestemming van het resterend vermogen bij ontbinding van het SVK. Aangezien SVK's in principe niet over eigen woningen beschikken, zal dat vermogen uiteraard heel wat beperkter zijn. Bovendien hebben de meeste SVK's een vzw-vorm of is het een OCMW-vereniging.[2376] Vzw's zijn op basis van de vzw-wet verplicht in hun statuten een bepaling op te nemen over de bestemming van het vermogen van de vereniging ingeval zij wordt ontbonden, welk vermogen tot een belangenloze doelstelling moet worden aangewend.[2377] Van OCMW-verenigingen kan ook verwacht worden dat resterende middelen voor het algemeen belang bestemd zijn. Daarmee is evenwel niet verzekerd dat het resterend actief in de SVK-sector blijft. In de statuten kan ook een andere sociaal doel aangeduid worden.

Indien de erkenning van het SVK ingetrokken wordt, leidt dit niet automatisch tot de ontbinding van het SVK.[2378] De door het SVK in huur genomen woningen zullen niet langer sociale huurwoningen zijn, aangezien de definitie van sociale huurwoning verwijst naar woningen die worden verhuurder door erkende SVK's.[2379] Bijgevolg moeten deze woning niet langer verhuurd worden volgens het sociaal huurstelsel, al blijven de lopende huurovereenkomsten uiteraard van kracht. Op die manier vloeien er woningen weg uit het sociaal huuraanbod.

Door instrumenten in te voeren om de SVK's te sturen tracht het Vlaamse Gewest tegemoet te komen aan de vaststelling van het Rekenhof dat SVK's (en SHM's) op het terrein een belangrijke taak hebben in de uitbreiding van het sociaal huuraanbod, maar in de praktijk een grote vrijheid hebben bij hun beleidsbepaling, doordat de Vlaamse overheid slechts over een zeer beperkt instrumentarium beschikt dat SVK's (en SHM's) kan sturen in de uitvoering van de gewestelijke doelstellingen.[2380]

1049. De groei van het aantal SVK-woningen is uiteraard positief, aangezien daardoor meer huishoudens uit de doelgroep van het sociaal huurstelsel sociaal kunnen huren. Toch moet er ook over gewaakt worden dat de nadruk niet eenzijdig komt te liggen op de groei van het aantal woningen en dat de aandacht voor de sociale opdracht van het SVK verzwakt.[2381] Daarbij moet ook verzekerd worden dat voldoende ingezet kan worden op de begeleiding van de huurders (cfr. de tweede poot van de SVK-werking: het aanbieden van specifieke huurderbegeleiding[2382]). De

[2376] De vzw-vorm is niet verplicht, maar om gesubsidieerd te kunnen worden moet het SVK de vorm aannemen van een OCMW-vereniging of een vzw (artikel 9, § 2, eerste lid, 1°, besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 7 september 2012).
[2377] Artikel 2, eerste lid, 9° wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de stichtingen en de Europese politieke partijen en stichtingen, *BS* 1 juli 1921.
[2378] De intrekking van de erkenning is niet noodzakelijk het gevolg van financiële moeilijkheden, maar kan bv. ook voortvloeien uit het niet volgen van het Kaderbesluit Sociale Huur door het SVK. Aangezien enkel erkende SVK's subsidies kunnen ontvangen, kunnen door de intrekking van de erkenning financiële moeilijkheden ontstaan, waardoor het mogelijks alsnog leidt tot vereffening.
[2379] Zie artikel 2, § 1, eerste lid, 22° Vlaamse Wooncode.
[2380] Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 22.
[2381] P. DE DECKER, "Social rental agencies: still a splendid idea?", *European Journal of Homelessness* 2009, 226.
[2382] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 4.1.

basisbegeleidingstaken die het sociaal huurstelsel oplegt aan SVK's zijn in ieder geval ruimer dan die van SHM's.[2383]

1050. Sociale verhuurkantoren dragen dus bij tot de verwezenlijking van het grondrecht op wonen doordat ze het aanbod sociale huurwoningen uitbreiden. Een aantal beleidsmaatregelen is ook gericht op de verdere aangroei van het aantal SVK-woningen. Zoals gesteld in deel 3 zijn er ook een aantal bekommernissen ten aanzien van het SVK-model.[2384] De overheid investeert op dubbele wijze in de SVK's: de SVK's ontvangen werkingssubsidies, terwijl de huurders met het oog op de betaalbaarheid een huursubsidie ontvangen. SVK-woningen zijn daarom mogelijks 'dure' sociale huurwoningen. Aan het Steunpunt Wonen werd daarom een onderzoeksopdracht toegekend die de kosteneffectiviteit van het SVK-model zal vergelijken met het SHM-model. Deze onderzoeksopdracht is lopende.[2385]

Ook werd gesteld dat de SVK-werking wel bijdraagt tot de vergroting van het sociaal huuraanbod, maar dat in principe geen bijkomende woningen worden gecreëerd, hetgeen bij een beleid dat gericht is op de bouw van sociale huurwoningen wel het geval is. Specifiek met betrekking tot deze problematiek werd een voorontwerp van decreet uitgewerkt (SVKpro-decreet) dat private actoren aanmoedigt nieuwbouwwoningen voor lange tijd te verhuren aan SVK's.

2.6. LOKALE OVERHEDEN

1051. Ook lokale overheden kunnen optreden als sociale verhuurder, maar het toepassingsgebied van het sociaal huurstelsel op de verhuring van woningen door een gemeente, een intergemeentelijk samenwerkingsverband, een OCMW of een OCMW-vereniging is beperkt tot woningen waarvoor bepaalde subsidies werden verleend (op basis van de Vlaamse Wooncode of op basis van oudere subsidiestelsels), woningen waarop een sociaal beheersrecht werd gevestigd of een renovatieovereenkomst rust en woningen die werden verworven met toepassing van het recht van voorkoop.[2386] Vóór de inwerkingtreding van de Vlaamse Wooncode moesten lokale besturen enkel verhuren volgens het sociaal huurstelsel als een subsidiëringsvoorwaarde.[2387]

Het overige patrimonium van de gemeenten en OCMW's dat niet onder de hogerstaande categorieën valt en dat wordt verhuurd voor bewoning, valt niet onder het toepassingsgebied van het sociaal huurstelsel.[2388] Afhankelijk van het geval zal het gemene huurrecht of de Woninghuurwet/Vlaams Woninghuurdecreet van toepassing zijn. Een aantal woningen zal ook worden gebruikt als transitwoning of noodwoning. Voor deze woningen kunnen ook tijdelijke gebruiksrechten worden toegekend aan de bewoners.

[2383] Artikel 29*bis* Kaderbesluit Sociale Huur en artikel 6 ministerieel besluit van 21 december 2007.
[2384] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 4.1.
[2385] https://steunpuntwonen.be/Onderzoek_2016-2020/Ad_hoc_8_Kosteneffectiviteit_SVH_SHM.
[2386] Voor het sociaal beheersrecht, de renovatieovereenkomst of het recht van voorkoop, zie T. VANDROMME, *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Mechelen, Kluwer, 2016, p. 134-150, nr. 298-339.
[2387] Zie ook B. HUBEAU, "Knelpunten sociale huur" in A. VERBEKE (ed.), *Knelpunten Huur*, Intersentia, Antwerpen, 2003, 58 en 60.
[2388] T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 14, nr. 21.

1052. Zoals vermeld worden gemeenten en OCMW's niet erkend als sociale verhuurder. Het gaat immers niet over privaatrechtelijke instanties. Zij behoren tot de overheid *sensu stricto*, waardoor zij sowieso het algemeen belang moeten nastreven. Bovendien worden de activiteiten van SHM's en SVK's door de erkenning en de verplichting modelstatuten aan te nemen beperkt tot sociale huisvesting, hetgeen bij gemeenten en OCMW's uiteraard niet mogelijk is.

Wel staan gemeenten en OCMW's onder toezicht van de toezichthouder wanneer zij optreden als sociale verhuurder.[2389] Zij vallen voor hun taken als sociale verhuurder niet onder de regeling inzake het gewoon bestuurlijk toezicht door het Vlaamse Gewest. Het specifiek bestuurlijk toezicht dat werd ingesteld door artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode sluit immers het gewoon bestuurlijk toezicht uit het Gemeentedecreet en het OCMW-decreet uit.[2390]

1053. In deel 3 stelde ik de vraag of het aangewezen is dat gemeenten en OCMW's optreden als sociale verhuurder.[2391] Op basis van de cijfers over het sociaal woonaanbod, kan worden aangenomen dat het eind 2016 over ongeveer 1009 huurwoningen ging. Mechelen is het lokaal bestuur met de meeste sociale huurwoningen, nl. 166.[2392] Daarmee hebben alle gemeenten en OCMW's samen de grootte van een 'kleine' sociale huisvestingsmaatschappij. Elke gemeente die of elk OCMW dat als sociale verhuurder optreedt dient echter een aantal verplichtingen te vervullen: een intern huurreglement opstellen, een inschrijvingsregister bijhouden, sociale huurders opvolgen,… Bij een toezichtsproject bij lokale besturen werden door de toezichthouder meerdere tekortkomingen vastgesteld bij de meerderheid van de onderzochte lokale besturen die optreden als sociale verhuurder, grotendeels te wijten aan de complexiteit van de regelgeving, het ontbreken van informatie over wetswijzigingen en een gebrek aan ervaring met een materie die voor de medewerkers slechts een klein onderdeel van hun dagtaak uitmaakt.[2393] Het is de vraag of het efficiënt is dat lokale besturen optreden als sociale verhuurder, dan wel of het beter zou zijn dat deze woningen worden overgedragen aan een SHM of worden verhuurd via een SVK.[2394] Op die manier blijven de woningen in kwestie hun sociaal doel behouden, maar worden ze verhuurd door instanties die daarmee vertrouwd zijn en de kennis en de vaardigheden hebben om sociaal te verhuren, terwijl gemeenten en OCMW's zich voor een relatief klein aantal woningen deze kennis en vaardigheden eigen moeten maken. Een omzendbrief van 23 mei 2014 bespreekt de

[2389] Artikel 29*bis*, § 1, 3° Vlaamse Wooncode.
[2390] A. DE BECKER, "Algemeen bestuurlijk toezicht als regel en wat met de uitzonderingen?" in X., *Het bestuurlijk toezicht op de lokale besturen*, Reeks Actualia Publiekrecht nr. 2, Brugge, Die Keure, 2010, 9-10 met verwijzing naar het standpunt van het agentschap Binnenlands Bestuur van de Vlaamse overheid.
[2391] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 2.
[2392] Op basis van de meting van het sociaal woonaanbod op 31 december 2016 door het agentschap Wonen-Vlaanderen (www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/wysiwyg/2017_07_26_meting_sociale_huurwoningen_0.pdf).
[2393] AGENTSCHAP INSPECTIE RWO, AFDELING TOEZICHT, *Toezichtsproject lokale besturen en Vlaams Woningfonds – Sociale verhuring*, februari 2013, 6p. Zie ook AGENTSCHAP INSPECTIE RWO, AFDELING TOEZICHT, *Jaarrapport 2014*, Brussel, 2015, 36.
[2394] Zie ook AGENTSCHAP INSPECTIE RWO, AFDELING TOEZICHT, *Jaarrapport 2015*, Brussel, 2016, 15.

mogelijkheden voor lokale besturen om hun woningen in beheer te geven aan een SHM.[2395] Uiteraard kunnen deze woningen ook verhuurd worden aan een SVK.

Daar staat tegenover dat een gemeente of OCMW kan investeren in een bepaald sociaal woonaanbod dat niet of minder wordt aangeboden door SHM's of SVK's, bv. sociale assistentiewoningen of woningen met een groot aantal slaapkamers. Bovendien zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de realisatie van het bindend sociaal objectief en dienen zij in bepaalde gevallen zelf sociale woningen te kunnen bouwen om dit bindend sociaal objectief te behalen. Tot slot worden de kosten van een gemeente of een OCMW voor een optreden als sociale verhuurder gedragen door die gemeente of dat OCMW zelf, waardoor het een lokale keuze is om daar al dan niet in te investeren.[2396]

Er moet daarom wat betreft het optreden van gemeenten en OCMW's als sociale verhuurders een genuanceerd standpunt worden ingenomen. Het verhuren van sociale huurwoningen lijkt geen kerntaak te zijn voor lokale besturen, al zijn toch een aantal argumenten aanwezig waarom zij als sociale verhuurder moeten kunnen optreden. Wel dient dan voldoende kennis en ervaring aanwezig te zijn om conform het sociaal huurstelsel te kunnen verhuren en moet de verhuring volledig gelijkaardig verlopen als bij woningen van sociale huisvestingsmaatschappijen.[2397] Dat gemeenten niet meer zouden optreden als sociale verhuurder doet uiteraard geen afbreuk aan hun rol als regisseur van het lokaal woonbeleid zoals voorzien door artikel 28 van de Vlaamse Wooncode. Het feit dat men het lokaal woonbeleid uitwerkt en coördineert houdt niet noodzakelijk in dat men ook zelf sociale huurwoningen moet verhuren.

1054. Voor de volledigheid dient er ook op gewezen te worden dat lokale besturen vaak zijn vertegenwoordigd in de bestuursorganen van SHM's en SVK's. Dit was in 1919 een bewuste keuze van de wetgever: hij wou de opdracht om goedkope woningen te bouwen niet zelf uitvoeren en evenmin rechtstreeks aan de gemeenten toevertrouwen, maar wou de gemeenten wel onrechtstreeks betrekken bij de bouw van deze woningen, m.n. door hen te laten participeren in de lokale bouwmaatschappijen.[2398] Het rechtstreeks laten optreden als sociale verhuurder werd door de toenmalige wetgever niet opportuun geacht: de erkende en onder toezicht van de centrale overheid staande maatschappijen boden meer garanties op een professionele en niet gepolitiseerde sociale verhuring.[2399] Daarnaast participeerden in het kader van het uitbouwen van

[2395] Omzendbrief RWO/WO/2014/03 van 23 mei 2014 – richtlijnen voor de vrijwillige toepassing van het Kaderbesluit Sociale Huur, 4-6.
[2396] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 104, nr. 173.
[2397] De huurprijsberekening is momenteel niet van toepassing op sociale huurwoningen van de gemeenten en de OCMW's: zie artikel 76, 2° Kaderbesluit Sociale Huur. Zie bv. het ministerieel besluit van 30 mei 2017 tot vaststelling van de geactualiseerde kostprijs van sociale huurwoningen, *BS* 19 juni 2017.
[2398] X., "Habitations à bon marché", *Revue de l'administration* 1921, 474.
[2399] Nota van het ministerie van nijverheid, arbeid en bevoorrading, *Parl.St.* Kamer, 1920-21, nr. 142, 413.

een lokaal woonbeleid ook recenter gemeenten in SVK's: via financiële ondersteuning van het SVK, waarbij in ruil de gemeente vertegenwoordigd is in het bestuur van het SVK.[2400]

2.7. Bespreking

2.7.1. Een veelvoud aan aanbieders

1055. Uit het voorgaande overzicht blijkt dat in het Vlaamse Gewest verschillende instanties (kunnen) optreden als sociale verhuurder. Sociale huisvestingsmaatschappijen zijn sterk verspreid en bieden in elke Vlaamse gemeente een sociaal huuraanbod. In bepaalde gemeenten zijn ook meerdere SHM's actief. De werkingsgebieden van SHM's zijn historisch gegroeid en komen niet altijd overeen met andere gebiedsafbakeningen zoals gemeentegrenzen of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Sociale verhuurkantoren zijn niet in elke gemeente in het Vlaamse Gewest actief. In 20 gemeenten is geen SVK werkzaam. Hun werkingsgebieden zijn wel op elkaar afgestemd: een SVK mag geen woningen in huur nemen in gemeenten waar een ander erkend sociaal verhuurkantoor al een woning in huur heeft genomen.[2401] Lokale besturen doen in beperkte mate aan sociale verhuur. Volgens de meting van het sociaal huuraanbod 2017 van het agentschap Wonen-Vlaanderen gaat het over 50 lokale besturen (= 16%).[2402] Lokale besturen kunnen daarnaast voor zover geen Vlaamse woonsubsidies zijn ontvangen voor deze woningen ook buiten het sociaal huurstelsel woningen verhuren (voor permanente bewoning of als transitwoning). Het Vlaams Woningfonds is actief in 13 gemeenten.[2403] Hun woningaanbod is eerder beperkt en historisch gericht op grote huishoudens.

1056. In een gemeente worden dus sociale huurwoningen aangeboden door (een of meerdere) SHM's, meestal een SVK, in beperkte mate door de lokale overheid en in 13 gevallen ook door het Vlaams Woningfonds. Dit maakt het sociaal huuraanbod voor kandidaat-huurders niet altijd even transparant en zorgt er omwille van het ontbreken van een centraal inschrijvingsregister ook voor dat een kandidaat-huurder die in aanmerking wil komen voor een sociale huurwoning bij verschillende sociale verhuurders zich meermaals zal moeten inschrijven.

Bovendien vervullen verschillende sociale verhuurders in zekere zin verschillende functies. SHM's richten zich in het algemeen op die huishoudens die voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden. Bij SVK's kunnen eveneens alle huishoudens die voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden zich kandidaat stellen, maar door de bij de toewijzing gehanteerde techniek komen vooral de meest

---

[2400] Om Vlaamse subsidies te kunnen ontvangen bepaalt het SVK-erkennings- en subsidiebesluit uitdrukkelijk dat in de raad van bestuur van het SVK minimaal de helft van de stemgerechtigde bestuursmandaten moet worden vervuld door gemeenten en OCMW's, de woon- en welzijnsactoren uit het werkingsgebied of personen die beroepsmatig actief zijn of een mandaat uitoefenen in deze besturen of diensten. Minstens drie vierde van de gemeenten of OCMW's in het werkingsgebied van het sociaal verhuurkantoor is stemgerechtigd betrokken in het bestuur of de algemene vergadering (artikel 9, § 2, eerste lid, 5° besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 7 september 2012).

[2401] Artikel 56, § 4, 3°, Vlaamse Wooncode.

[2402] Op basis van de meting van het sociaal woonaanbod op 31 december 2016 door het agentschap Wonen-Vlaanderen (www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/wysiwyg/2017_07_26_meting_sociale_huurwoningen_0.pdf).

[2403] Op basis van de meting van het sociaal woonaanbod op 31 december 2016 door het agentschap Wonen-Vlaanderen (www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/wysiwyg/2017_07_26_meting_sociale_huurwoningen_0.pdf).

zwakke kandidaat-huurders aan bod. Ook bij het Vlaams Woningfonds kunnen alle huishoudens die voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden zich kandidaat stellen. Doordat zij evenwel voornamelijk grotere woningen verhuren, komen vooral grote huishoudens aan bod.

1057. Op zich is het niet verkeerd om aan verschillende aanbieders van sociale huurwoningen verschillende functies toe te kennen. Deze verschillende aanbieders zijn dan complementair ten opzichte van elkaar. Zo stellen de gemeenten in het Verenigd Koninkrijk in het algemeen sociale huurwoningen ter beschikking, terwijl de *Housing Associations* meer toegespitst zijn op de meest kansarme huishoudens.[2404] Wel is van belang dat dit onderscheiden doel dan duidelijk wordt uitgesproken.

Zoals gezegd vervullen ook in het Vlaamse sociaal huurstelsel verschillende verhuurders verschillende functies, al vloeit dit enkel voort uit de praktijk en worden deze specifieke functies nergens geëxpliciteerd. Terwijl SHM's volgens de Vlaamse Wooncode de woonvoorwaarden van de woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden verbeteren, inzonderheid van de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden[2405], behartigen SVK's de belangen van de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden op de privéhuurwoningmarkt[2406]. Uit dit minieme tekstverschil valt af te leiden dat SVK's *enkel* op de meest woonbehoeftigen gericht zijn, terwijl SHM's zich *ook, maar niet alleen* op de meest woonbehoeftigen richten. Een dergelijke beleidsvisie valt ook af te leiden uit het huursubsidiestelsel, waarin huursubsidie (ook voor SVK-huurders) enkel wordt toegekend wanneer de huurder is ingeschreven op een wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij en waaruit de visie voortvloeit dat wie een huursubsidie nodig heeft, uiteindelijk best doorstroomt naar een sociale woning van een SHM.[2407] Ook de toewijzingsregels bevestigen zoals gezegd de gerichtheid van SVK's op de allerzwakste kandidaat-huurders.

1058. Er is dus nood aan een duidelijke beleidsvisie over de taak van de SVK's binnen het sociaal huurstelsel: ziet men deze enkel als opvang van de meest woonbehoeftige personen met de bedoeling dat deze personen uiteindelijk doorstromen naar een SHM-woning (een 'sociale wachtkamer' voor een SHM-woning, zodat de meest woonbehoeftigen in afwachting van toewijzing van een SHM-woning niet op de private huurmarkt zijn aangewezen) of ziet men de huisvesting in een SVK-woning eveneens als een duurzame oplossing voor de woonbehoefte van de betrokkene?

De huidige beleidsvisie is zoals gezegd niet expliciet. Uit de huidige regelgeving kan wel impliciet afgeleid worden dat het beleid een verblijf in een SVK-woning eerder als tijdelijk ziet in afwachting van doorstroming naar een SHM-woning. Dit blijkt uit de hoger vermelde huursubsidiereglementering op basis waarvan men ingeschreven moet zijn op een wachtlijst van een SHM om huursubsidie te kunnen blijven ontvangen. Deze beleidsoptie wordt o.m. verantwoord

[2404] L. GHEKIÈRE, *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatiore Européen du Logement Social, 1996, 11.
[2405] Artikel 41 Vlaamse Wooncode – oorspronkelijk artikel 33, § 1, Vlaamse Wooncode.
[2406] Artikel 56, § 2, Vlaamse Wooncode.
[2407] Artikel 5, § 1/1 besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders, *BS* 9 maart 2007. Deze huursubsidie wordt vervangen door de huurpremie zodra men vier jaar is ingeschreven op de wachtlijst. Al wordt hierdoor niet verhinderd dat iemand langere tijd een SVK-woning blijft huren, weliswaar na verloop van tijd dan zonder huursubsidie of huurpremie.

op basis van het eerder beperkte aanbod van SVK's, waardoor voldoende doorstroming noodzakelijk is, de grotere woonzekerheid bij SHM's, aangezien SVK's niet voor onbepaalde duur over de woning beschikken[2408], en het feit dat bij het SVK geen inkomensgerelateerde huurprijs wordt betaald.

Vanuit de vaststelling dat de woonzekerheid bij SVK's inderdaad minder sterk is, moet het streven van een SVK-huurder om na verloop van tijd te verhuizen naar een SHM-woning ondersteund worden. De SVK-huurder moet het recht hebben om zich kandidaat te stellen voor een SHM-woning, ook al verblijft hij al in een sociale huurwoning. Niet alle SVK-huurders zullen echter willen doorstromen naar een SHM-woning: niet iedereen voelt zich thuis in een klassieke sociale woning, SVK-woningen liggen meer verspreid (niet in grote wooncomplexen) en SVK's zetten meer in op woonbegeleiding, wat voor bepaalde huurders aangewezen is. Toch worden huurders financieel gestraft wanneer zij kiezen om in een SVK-woning te blijven, zeker sinds de laatste wijziging van het huursubsidiestelsel. M.i. is dit niet de beste beleidsvisie. Huurders moeten het recht hebben om via SVK-woningen door te stromen naar een SHM-woning, maar mogen daar door het beleid niet toe aangespoord worden.[2409]

Bijkomend werd een voorontwerp van decreet opgesteld (SVKpro-decreet), op basis waarvan private actoren voor langere periode nieuwbouwwoningen ter beschikking zullen kunnen stellen aan SVK's. Aangezien het gaat over nieuwbouwwoningen zal de private actor daarvoor een hogere huurprijs verwachten. Gelet op het zwakke profiel van de huishoudens aan wie door SVK's woningen worden toegewezen, kan dat betalingsproblemen opleveren voor de huurders. Daarom wordt in het voorontwerp van decreet voorzien dat bij de toewijzing van een sociale huurwoning door een SVK de Vlaamse Regering minimale inkomensvoorwaarden voor de kandidaat-huurders kan vaststellen die in verhouding staan tot de hoogte van de huurprijs (ontworpen artikel 95, § 1, zesde lid Vlaamse Wooncode). Daardoor krijgen SVK's een dubbel huurderspubliek: enerzijds de meest zwakke huishoudens voor de 'gewone' SVK-woningen via het gewone toewijzingsmodel, anderzijds de financieel sterkere huishoudens voor de SVKpro-woningen, via hetzelfde toewijzingsmodel, maar waaraan minimale inkomensvoorwaarden worden toegevoegd. Ook dit is een voorbeeld van een gebrek aan een duidelijke visie op de rol van de SVK's binnen het sociaal huurstelsel.

1059. Er moet daarnaast ook de vraag gesteld worden of er gerationaliseerd kan worden wanneer SHM's en SVK's hun diensten samenvoegen. Zoals gezegd bestaat er in 20 gemeenten geen SVK-werking waardoor daar ook de noodzakelijke uitbreiding van het sociaal huuraanbod via private huurwoningen niet plaatsvindt. Hier kan aan tegemoet gekomen worden door ofwel nieuwe SVK's op te richten of de omliggende SVK's hun werkingsgebied te laten uitbreiden, ofwel door de in die

[2408] Al moet dit genuanceerd worden: een SVK beschikt inderdaad over een bepaalde duur over de huurwoning, maar deze huurovereenkomst stopt niet automatisch na 9 jaar. Indien de eigenaar tevreden is, zal er voor hem geen reden zijn om de huurovereenkomst te beëindigen. Bovendien hebben sociale huurovereenkomsten bij SHM's met ingang van 1 maart 2017 eveneens een bepaalde duur van 9 jaar.

[2409] De niet inkomensgerelateerde huurprijs bij SVK-woningen zal ook met de huursubsidie reeds in veel gevallen een belangrijke stimulans zijn voor de SVK-huurder om zich kandidaat te stellen voor een SHM-woning.

gemeente actieve SHM's een SVK-werking te laten opstarten en aan huurbemiddeling te laten doen. Aan beide opties zijn voor- en nadelen verbonden.[2410]

Ook kunnen sociale verhuurders bepaalde taken delen (bv. herstellingswerken) waardoor er efficiënter kan gewerkt worden en overheadkosten worden gereduceerd. SVK's zijn bovendien traditioneel sterker in huurdersbegeleiding, waardoor die vaardigheden gemakkelijker bij 'moeilijke' SHM-huurders kunnen ingezet worden. Ook langs de kant van de kandidaat-huurder kan het een vereenvoudiging betekenen, wanneer hij door zijn inschrijving automatisch zowel via het SHM-toewijzingssysteem als via het SVK-toewijzingssysteem in aanmerking kan komen. De woonbehoeftige komt dan op de eerste plaats en de sociale verhuurder bekijkt op welke manier hij de kandidaat-huurder het beste kan helpen. Bovendien vergroot dit opnieuw de efficiëntie bij de sociale verhuurders: doordat de kandidaat-huurder zich slechts éénmaal moet inschrijven, dient ook maar éénmaal nagegaan te worden of hij aan de inschrijvingsvoorwaarden voldoet en moet slechts één sociale verhuurder bij actualisering nagaan of de kandidaat-huurder nog steeds aan de inschrijvingsvoorwaarden voldoet. Op die manier kunnen SHM's en SVK's op termijn evolueren naar 'woonmaatschappijen'.

Het evolueren naar woonmaatschappijen was vroeger een expliciete beleidsdoelstelling. In het systeem van prestatiebeoordeling van SHM's van oktober 2012 werd onder het prestatieveld 'de interne werking en de financiële leefbaarheid' onder meer vermeld 'ernaar streven te evolueren naar een echte woonmaatschappij'.[2411] Deze operationele doelstelling wordt in het eerste draaiboek prestatiebeoordeling SHM's omschreven als "*De SHM streeft ernaar om te evolueren naar een 'woonmaatschappij' die meerdere activiteiten op de woningmarkt uitvoert. Waar nodig werkt de SHM samen met andere woonactoren of bereidt zij een fusie voor.*"[2412]

In het huidige draaiboek prestatiebeoordeling SHM's komt deze operationele doelstelling niet meer voor. Het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 hief de operationele doelstelling in artikel 15, 5° van het Erkenningsbesluit op met ingang van 1 januari 2017.[2413] Wel wordt in de toelichting bij operationele doelstelling 6.1 'de SHM informeert burgers snel en duidelijk' nog zeer summier verwezen naar de vereiste dat SHM's zich inschakelen in het lokale woon- en

[2410] Zie de hoorzitting die werd gehouden in de commissie wonen van het Vlaams Parlement over een conceptnota betreffende een verhoging van het aanbod aan woningen door middel van huurbemiddeling door sociale woonactoren, *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 736/2.

[2411] Artikel 15, 5° besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 29 december 2010.

[2412] Bijlage I bij het ministerieel besluit van 5 juli 2012 houdende vaststelling van het draaiboek voor de prestatiebeoordeling van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 10 augustus 2012.

[2413] Artikel 5 besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 houdende diverse wijzigingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2010 tot vaststelling van de aanvullende voorwaarden en de procedure voor de erkenning als sociale huisvestingsmaatschappij en tot vaststelling van de procedure voor de beoordeling van de prestaties van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 25 maart 2016.

welzijnsnetwerk en meewerken aan initiatieven rond de uitbouw van een eenloketsysteem.[2414] Dit staat echter zeer ver van het evolueren naar een woonmaatschappij.

Woonmaatschappijen zouden daarentegen in op elkaar afgestemde en voor woonbeleid relevante werkingsgebieden (bv. woonregio's of regionale woonmarkten[2415]) een uitgebreide dienstverlening kunnen verstrekken op het vlak van wonen, waarbij zowel sociale huurwoningen worden aangeboden (eigen woningen of in huur genomen woningen) als sociale eigendomsverwerving wordt ondersteund. Ook de zgn. stedelijke of gemeentelijke huurkantoren, die zich richten op het segment boven de sociale huur, kunnen eventueel mee opgenomen worden. Via een uitgebreid pakket van diensten kan dan aan de woonbehoeftige de passende oplossing aangeboden worden. Daarbij dient er voor gezorgd te worden dat in de nieuwe woonmaatschappijen de sterktes van zowel SHM's als SVK's niet verloren gaan. De woonmaatschappij opereert niet autonoom, maar zit ingebed in het (inter)gemeentelijk woonbeleid dat democratische legitimiteit biedt en in het lokale welzijnsbeleid (waarbij evenwel mogelijks andere gebiedsomschrijvingen worden gehanteerd).

2.7.2. Toezicht op de sociale verhuurders

1060. Het huidige toezicht bestaat uit enerzijds een klachtgestuurd toezicht (via het verhaal of via de klachtenbehandeling) en een toezicht op eigen initiatief van de toezichthouder. Het toezicht is volledig in die zin dat alle verrichtingen van de sociale verhuurders onder het toezicht vallen, gaande van het bijhouden van het inschrijvingsregister tot de toewijzingen inclusief het toekennen van voorrang, de berekening van de huurprijs, de kosten en lasten en het opzeggen van de sociale huurovereenkomst. Het toezichtsregime hangt uiteraard ook samen met de regelgeving waarop toezicht moet gehouden worden. Gelet op het gedetailleerde karakter van het sociaal huurstelsel zal het toezicht in de praktijk uitgebreid zijn.

1061. Via het toezicht wenst het Vlaamse Gewest enerzijds te garanderen dat de burger dezelfde rechtsbescherming geniet als werden de sociale huurwoningen door het Gewest zelf aangeboden en anderzijds te verzekeren dat de ter beschikking gestelde middelen doelmatig worden aangewend. Zoals gesteld vereist het grondrecht op wonen dat voldoende toezicht wordt gehouden. Toezicht kan m.a.w. niet afgeschaft worden. Door het sociaal huurstelsel te laten uitvoeren door private instellingen draagt het Vlaamse Gewest immers de eindverantwoordelijkheid niet over. De verwezenlijking van het grondrecht op wonen blijft in de eerste plaats een zaak van het Vlaamse Gewest, dat daar ook kan op aangesproken worden.

Om die reden is het door het Vlaamse Gewest georganiseerde toezicht steeds ook een toezicht op de opportuniteit, via de toezichthouder en – als beroepsinstantie – de Vlaamse minister bevoegd voor Woonbeleid. Het gaat daarbij vaak over beleidsgeschillen waarbij de beoordeling wordt afgestemd op het beleid dat de overheid ter zake wil voeren. De oplossing van zo een beleidsgeschil

[2414] AGENTSCHAP WONEN-VLAANDEREN, *Draaiboek voor de prestatiebeoordeling van SHM's*, Brussel, 2017, 226.
[2415] Zie o.m. N. SCHUERMANS, P. DE DECKER, W. KESBEKE en B. VANDEKERCKHOVE, "Pleidooi voor een opschaling van het lokale woonbeleid in Vlaanderen", *Ruimte & maatschappij* 2013, afl. 3, 10-33.

wordt finaal overgelaten aan de politiek verantwoordelijke zoals *in casu* de minister.[2416] Het is normaal in de rechtstaat dat onder toezicht staande actoren *overruled* kunnen worden door de toezichthoudende overheid (in eerste instantie de centrale administratie, in beroep de bevoegde minister), die op haar beurt onder het toezicht staat van de Raad van State. Dit laatste toezicht is echter marginaal, in die zin dat de Raad van State enkel zal sanctioneren indien een beslissing kennelijk onredelijk is en de Raad van State zich niet inlaat met beleidsgeschillen.

1062. Het Vlaamse Gewest heeft de verhuring van sociale woningen evenwel uitbesteed aan private instanties. Deze instanties worden daarvoor erkend en oefenen zoals gezegd daardoor een overheidstaak uit. Ze gaan evenwel niet tot de overheid behoren en blijven dus hun privaatrechtelijk karakter behouden. Sociale verhuurders hebben in beginsel autonome beslissingsbevoegdheid, maar dit verhindert niet dat hun beslissingen onderworpen zijn aan administratief toezicht.[2417] Toch kunnen zij niet in dezelfde mate gestuurd worden als ondergeschikte besturen. Het toezicht op een private rechtspersoon mag niet leiden tot een te verregaande ingrijpende inmenging in het bestaan, de werking of de organisatie van die private rechtspersoon; het zou dan immers het privaatrechtelijke karakter van die rechtspersoon aantasten.[2418]

1063. Het evenwicht tussen de sturingsnoodzaak voor de overheid en de autonomie van de sociale verhuurders, m.n. de mate waarin toezicht wordt uitgeoefend op sociale verhuurders, ligt echter onder vuur. Vanuit de sociale verhuurders wordt aangevoerd dat het toezicht hun autonome beslissingsbevoegdheid al te zeer beperkt en een sociaal huurbeleid onmogelijk maakt.[2419] In adviezen van de Vlaamse Woonraad wordt gepleit voor een andere invulling van het toezicht dat meer gericht is op de resultaten en op de uitvoering door de sociale verhuurder van zijn taak van algemeen belang.[2420] Ook in rapporten van het Steunpunt Wonen wordt verwezen naar een toezicht over het gevoerde beleid van de sociale verhuurder[2421] en naar een toezicht dat minder dan nu ligt op de individuele beslissingen en verschuift naar een marginale toetsing van beslissingen[2422].

[2416] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 980, nr. 1.039.

[2417] RvS 26 juni 2014, nr. 227.910.

[2418] F. VANDENDRIESSCHE, *Publieke en private rechtspersonen*, Brugge, Die Keure, 2004, p. 38, nr. 28.

[2419] Zie uitgebreid T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 112-113, nr. 184-185 en p. 122-123, nr. 204-206.

[2420] Advies 3-08 van 7 juli 2008 betreffende het voorontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende bepaling van de specifieke regels voor het toezicht op de sociale woonactoren, www.vlaamsewoonraad.be, 6; advies 2010/05 van 9 september 2010 over diverse decreten met betrekking tot wonen, *Parl.St.* Vl.Parl., 2010-11, nr. 854/1, 78-79; advies Vlaamse Woonraad 2011/15 van 27 oktober 2011 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de organisatie van het toezicht bepaald in artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode (toezicht op de sociale woonactoren), www.vlaamsewoonraad.be, 3.

[2421] S. WINTERS, W. VAN DOOREN en J. VOETS, *Optimalisering van het toezicht op de woonactoren*, Heverlee, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2011, 35

[2422] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 156 en 168.

1064. Om de mate van toezicht te bepalen moet vertrokken worden vanuit het grondrecht op wonen. De doelgroep van het sociaal huurstelsel wordt afgebakend op bepaalde kenmerken, waaruit voortvloeit dat het over zwakke huishoudens gaat. De verplichting voor de overheid om zelf woningen ter beschikking te stellen is beperkt tot diegenen die zonder deze uitgebreide ondersteuning er niet in slagen hun grondrecht op wonen te verwezenlijken. Het sociaal huurstelsel moet daarom voorzien in een structurele en integrale rechtsbescherming voor de (kandidaat-)huurder door de overheid. Onder bepaalde voorwaarden kan aan de sociale verhuurders als private instanties autonomie toegekend worden. Het toezichtssysteem moet evenwel afgestemd worden op de mate van autonomie van de sociale verhuurder om de uniformiteit – en dus gelijkheid – in het Vlaamse Gewest te bewaren. Vanuit dit dubbele uitgangspunt (bescherming van de (kandidaat-)huurder enerzijds en toezicht volgens de mate van autonomie voor de verhuurder anderzijds) moet de rechtsbescherming voor de (kandidaat-)huurder vorm gegeven worden.

1065. Ik vertrek vanuit de algemene principes van het bestuursrecht en leg de link met de gedecentraliseerde diensten van de overheid. Hoewel sociale verhuurders private rechtspersonen zijn aan wie een opdracht van algemeen belang werd toegekend, vertoont hun positie veel gelijkenissen met gedecentraliseerde diensten binnen de overheid: het gaat daarbij over diensten met een eigen beslissingsrecht (autonomie), die bepaalde overheidsbevoegdheden uitoefenen en die daarbij onder toezicht staan.[2423] Gedecentraliseerde diensten hebben in de regel zelfstandige beslissingsbevoegdheid. Deze zelfstandige beslissingsbevoegdheid verhindert niet dat de overheid toezicht kan uitoefenen. Een gedecentraliseerde dienst is niet aan hiërarchisch gezag onderworpen, maar aan administratief toezicht. Het toezicht is omwille van de autonomie van de instelling in kwestie de uitzondering en moet daarom uitdrukkelijk voorzien worden in de regelgeving. Het administratief toezicht wordt gedefinieerd als het geheel van de middelen waarover de toezichthoudende overheid beschikt, hetzij om de organen van de gedecentraliseerde diensten te verplichten de wet na te leven en het algemeen belang te eerbiedigen, hetzij om hun onwil te breken.[2424] De controle door de toezichthoudende overheid betreft *normaliter* zowel de wettigheid, als de opportuniteit of de overeenstemming met het algemeen belang. Dit toezicht gaat dus verder dan de macht van de rechter (Raad van State) die enkel de wettigheid kan beoordelen.

1066. Om het belang aan rechtsbescherming voor de (kandidaat-)huurder en de autonomie van de sociale verhuurder met elkaar te verzoenen, wordt een gedifferentieerd toezichtssysteem voorgesteld, afhankelijk van de mate van autonomie voor de sociale verhuurder. Naarmate de autonomie voor de sociale verhuurder groter is, zal het toezicht sterker zijn.[2425] Een getrapt toezichtssysteem beperkt de overlast van het toezicht en is risicogericht, aangezien het risico vergroot naarmate de sociale verhuurder meer autonomie heeft.

[2423] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 119, nr. 87.

[2424] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 121, nr. 89.

[2425] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 234-239, nr. 449-455.

- Categorie 1: dit is het basistoezicht bij basisautonomie van de sociale verhuurder. Het toezicht wordt *a posteriori* uitgeoefend door de toezichthouder, die beslissingen van sociale verhuurders kan schorsen en vernietigen (cfr. het huidige artikel 29*bis* Vlaamse Wooncode). De toezichthouder kan optreden bij zowel schending van het recht (wettigheidstoets) als bij schending van het algemeen belang (opportuniteitstoets). Kwantitatief dient het toezicht volgens categorie 1 het grootste aandeel van het toezicht te omvatten.
- Categorie 2: verhoogd toezicht omwille van verhoogde autonomie. De sociale verhuurder moet de invulling van zijn verhoogde autonomie specifiek motiveren, waardoor controle op de invulling volgens het algemeen belang door de (kandidaat-)huurder en de toezichthouder mogelijk wordt.[2426] Bij vaststelling van niet-correcte invulling van de verhoogde autonomie kan de toezichthouder beslissen dat gedurende een jaar alle beslissingen in die zin aan hem worden voorgelegd.[2427]
- Categorie 3: goedkeuringstoezicht omwille van zeer verregaande autonomie.[2428] De sociale verhuurder moet voor specifieke materies op voorhand goedkeuring van de toezichthouder vragen, waarbij de toezichthouder als 'centrale' Vlaamse dienst de lijn over het volledige Vlaamse Gewest kan bewaren. Deze vorm van toezicht wordt voorbehouden voor gevallen waarin de sociale verhuurder wenst af te wijken van fundamentele aspecten van het sociaal huurstelsel en waarbij dit omwille van de concrete situatie van het dossier toch aangewezen kan zijn, bv. een afwijking van de inkomensgrenzen.

Categorie 1 is zoals gezegd de regel: voor zover het sociaal huurstelsel het toezicht niet uitdrukkelijk regelt, is het algemeen basistoezicht van toepassing. Zowel in categorie 1 als in categorie 2 wordt in eerste instantie vertrouwen gegeven aan de sociale verhuurders om de hen toegekende autonomie vanuit de opdracht van algemeen belang en de doelstellingen van de sociale huur in te vullen. Enkel ten aanzien van die verhuurders die de opdracht van algemeen belang miskennen zal opgetreden worden door de toezichthouder. Via risico-inschattingen kan het toezicht prioritair gericht worden op de 'slechte leerlingen' in de klas.

In categorie 3 is de beoordelingsvrijheid dermate ruim dat een voorafgaande beoordeling door de toezichthouder wordt ingebouwd. De vereiste van voorafgaande goedkeuring geldt voor alle verhuurders. De bedoeling van voorafgaand toezicht is om willekeur te vermijden. Om die reden moet de goedkeuringsbeslissing door de toezichthoudende overheid voldoende concreet zijn en voldoet een collectieve beslissing niet, aangezien die niet gemotiveerd is vanuit de gegevens van het concrete dossier. De voorafgaande goedkeuring is geen louter formele procedurestap, maar

[2426] Eventueel kan aan deze verhoogde autonomie een meldingsplicht *a posteriori* gekoppeld worden: de sociale verhuurder moet dan alle beslissingen in die zin achteraf meedelen aan de toezichthouder, zodat deze van zijn schorsings- en vernietigingsbevoegdheid gebruik kan maken. Omwille van de principiële autonomie van de sociale verhuurder wordt echter voorgesteld om dit niet te doen.

[2427] In het geval wordt geopteerd voor de standaardmeldingsplicht (zie vorige voetnoot), kan hier bepaald worden dat alle beslissingen in die zin aan de toezichthouder *ter goedkeuring* moeten worden voorgelegd.

[2428] De goedkeuring is de rechtshandeling waarbij de toezichthoudende overheid verklaart dat het besluit van een onder toezicht staande instelling uitwerking mag hebben omdat het noch de wet schendt, noch het algemeen belang schaadt: A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 126, nr. 96.

moet een concrete beoordeling door de toezichthoudende overheid inhouden.[2429] Gelet op de zware werklast voor de toezichthoudende overheid zal het aantal gevallen waarin goedkeuringstoezicht wordt voorzien, beperkt moeten zijn.

1067. Aan het algemeen toezicht door de toezichthouder wordt een ruime beroepsmogelijkheid voor de (kandidaat-)huurder gekoppeld met het oog op een zo ruim mogelijke rechtsbescherming. Dit houdt in dat de (kandidaat-)huurder bezwaar kan indienen tegen elke beslissing waarbij hij zich geschaad acht. In het huidige stelsel kan de kandidaat-huurder enkel tegen acht categorieën van beslissingen die op hem betrekking hebben verhaal instellen bij de toezichthouder. Tegen andere beslissingen ten aanzien van de kandidaat-huurder (hoewel de acht categorieën allesomvattend lijken te zijn), is geen bezwaarmogelijkheid voorzien; evenmin voor de zittende sociale huurder.

1068. Aangezien de autonomie als regel geldt, kan de toezichthoudende overheid haar beslissing niet in de plaats stellen van de sociale verhuurder. De indeplaatsstelling door de toezichthoudende overheid en de daarmee gepaard gaande hervormingsbevoegdheid is immers eigen aan een hiërarchische verhouding en is moeilijk in overeenstemming te brengen met de autonome beslissingsbevoegdheid van de sociale verhuurder.[2430] De toezichthoudende overheid gaat dus ofwel akkoord met de genomen beslissing, ofwel vernietigt ze de beslissing (eventueel na voorafgaande schorsing). Vervolgens moet de sociale verhuurder zelf een nieuwe beslissing nemen.

Indeplaatsstelling is in het bestuursrecht wel gebruikelijk bij taken van gemengd belang, waarbij door het onder toezicht staande bestuur taken behartigd worden die deels van eigen belang zijn en deels van algemeen belang, en waarbij door de verregaande regeling door de hogere overheid bijkomende voorwaarden, beperkingen of verplichtingen worden opgelegd aan het onder toezicht staande bestuur. Dit bestuur moet daarbij zijn bevoegdheden uitoefenen binnen een vooraf bepaald kader. De rechtsfiguur van taken van gemengd belang wordt voornamelijk gebruikt om de verhouding tussen de federale en deelstatelijke overheid enerzijds en de provincies en gemeenten anderzijds te omschrijven op bv. vlakken zoals ruimtelijke ordening en leefmilieu[2431], maar kan ook toegepast worden op de sociale verhuurders die een opdracht van algemeen belang uitoefenen binnen een door de gewestelijke overheid opgelegd kader. Er zijn bijgevolg vanuit het bestuursrecht argumenten om bij beroep de beslissing van de beroepsinstantie in de plaats te laten treden van de beslissing van de sociale verhuurder, maar omwille van autonomie van de sociale verhuurder en om de sociale verhuurder te responsabiliseren wordt toch de voorkeur gegeven aan de enkele schorsings- of vernietigingsbevoegdheid van de toezichthoudende overheid.

Wel kan de mogelijkheid voorzien worden voor de toezichthoudende overheid om de motivering van de genomen beslissing aan te vullen of te wijzigen, om op die manier een vernietiging te

[2429] Zie bv. Rb. Luik, 15 december 2015, *JLMB* 2016, 1813.
[2430] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 133, nr. 101.
[2431] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 671, nr. 685.

vermijden van een beslissing die op zich wel correct is, maar berust op een onvolledige of onjuiste motivering.

1069. Bij de concrete vormgeving van de rechtsbescherming van de (kandidaat-)huurder wordt de voorkeur gegeven aan volgend getrapt systeem.[2432] Opnieuw wordt hiermee getracht de autonomie van de sociale verhuurder te verzoenen met de nood aan rechtsbescherming voor de (kandidaat-)huurder.

- In de eerste plaats dient de sociale verhuurder een genomen beslissing voldoende te motiveren, zodat de (kandidaat-)huurder de motieven kent waarom een bepaalde beslissing die op hem betrekking heeft, werd genomen en hij kan oordelen of de sociale verhuurder daarmee correct heeft gehandeld.
- De (kandidaat-)huurder die zich gegriefd voelt door een beslissing van een sociale verhuurder, moet zijn bezwaar indienen bij de sociale verhuurder zelf. De sociale verhuurder kan dan een eventuele fout of onregelmatigheid rechtzetten, waarbij de (kandidaat-)huurder genoegdoening krijgt (d.i. de filosofie die ook het Klachtendecreet en het Ombudsdecreet hanteren). Hoewel dit voor de (kandidaat-)huurder in kwestie soms moeilijk te begrijpen kan zijn, is dit principe toch fundamenteel. Indien de (kandidaat-)huurder zijn klacht rechtstreeks bij toezichthouder indient, zal deze de klacht doorsturen naar de sociale verhuurder. De (kandidaat-)huurder weet dan wel dat de toezichthouder de klacht verder opvolgt en dat hij bij een onbevredigend antwoord van de sociale verhuurder opnieuw bij de toezichthouder terecht kan.
- Indien de (kandidaat-)huurder na de beslissing van de sociale verhuurder niet akkoord gaat, kan hij een administratief beroep instellen bij de toezichthouder, die de beslissing van de sociale verhuurder zal onderzoeken. Hij kan de beslissing van de sociale verhuurder bevestigen, de beslissing bevestigen met aanvulling of wijziging van de motivering of de beslissing vernietigen.
- Tegen de beslissing van de toezichthouder kan zowel door de (kandidaat-)huurder als door de sociale verhuurder beroep worden ingesteld bij een nieuw op te richten beroepscomité. Ook tegen een weigering tot voorafgaande goedkeuring in het kader van de autonomie categorie 3, kan de sociale verhuurder beroep instellen bij het beroepscomité. Dit beroepscomité is samengesteld uit een magistraat-voorzitter, vertegenwoordigers van de sociale verhuurders, vertegenwoordigers van de huurders, een vertegenwoordiger van de Vlaamse overheid en een onafhankelijk expert inzake wonen.[2433]
- Tegen de beslissing van het beroepscomité kan beroep tot schorsing of vernietiging worden ingesteld bij de Raad van State (objectief contentieux) of de justitiële rechter (subjectief contentieux).

[2432] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 236-238, nr. 452-454. Het voorstel werd overgenomen door S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 148-149.

[2433] Vergelijk met de *Chambre de recours* in het Waalse Gewest. Zie ook T. MARCHANDISE, "Le bail de logement social, le juge de paix et la chambre de recours de la Société wallonne du logement" in E. BEGUIN, N. BERNARD, P. DELLIEU en B. LOUVEAUX (eds.), *Baux d'habitation, commerciaux et à ferme*, Anthemis, 2016, 136.

- Indien men tegen de beslissing van het beroepscomité geen beroep instelt, gaat men er mee akkoord. De sociale verhuurder dient in geval van vernietiging binnen een bepaalde termijn een beslissing te nemen die het standpunt van het beroepscomité volgt.

1070. Bij het behandelen van het georganiseerd administratief beroep zullen de toezichthouder en het beroepscomité de zaak in haar volledigheid, dus zowel ten aanzien van de legaliteits- als ten aanzien van de opportuniteitsaspecten (beoordeling vanuit het algemeen belang) onderzoeken. Dit is één van de wezenlijke kenmerken van het georganiseerd administratief beroep.[2434] De toezichthouder en het beroepscomité zijn organen van actief bestuur en beslechten bijgevolg een beleidsgeschil, d.i. een geschil waarvan de oplossing niet of niet uitsluitend aan de hand van het recht kan worden gegeven.[2435] Zij hebben dezelfde beoordelingsmarge als de sociale verhuurder.

De minister geldt in dit voorstel niet langer als beroepsinstantie tegen vernietigingen door de toezichthouder. Door de beoordeling van beroepen tegen beslissingen van de toezichthouder toe te vertrouwen aan een evenwichtig samengesteld beroepsorgaan, kan standvastigheid nagestreefd worden in de toepassing van de bepalingen van het sociaal huurstelsel. De samenstelling van het beroepsorgaan garandeert via de vertegenwoordiging van verhuurders en huurders dat beide belangen worden afgewogen bij de uiteindelijk te nemen beslissing. De afgevaardigde van de Vlaamse overheid kan de concrete doelstellingen die het Vlaamse Gewest bij de uitwerking van het sociaal huurstelsel nastreefde, mee betrekken. De onafhankelijk expert inzake wonen en de magistraat-voorzitter verzekeren dat elk dossier voldoende 'ruim' wordt bekeken, zodat de beslissingen van het beroepscomité coherent en uniform zijn.

Bovendien kan in de voorgestelde procedure ook de (kandidaat-)huurder administratief beroep aantekenen tegen de beslissing van de toezichthouder en wordt hij betrokken bij beroepsprocedures ingesteld door de sociale verhuurder, waarvan de huurder het voorwerp uitmaakt.

Het hier voorgestelde systeem lijkt op het eerste gezicht veel trappen te bevatten. Het is evenwel de bedoeling dat het beroepscomité enkel uitspraak moet doen over de principiële gevallen en dat de toezichthouder zich in zijn beslissingen conformeert aan de beslissingen van het beroepscomité. Discussiepunten waarin het beroepscomité al standpunt heeft ingenomen[2436], zouden dan in principe niet meer voorgelegd moeten worden.

1071. De procedurele vereisten moeten zo beperkt mogelijk gehouden worden, zodat zo weinig mogelijk bureaucratische drempels worden ingebouwd. Wel zullen ten behoeve van de rechtszekerheid een aantal vormvereisten noodzakelijk zijn, bv. het indienen van het bezwaar binnen een bepaalde termijn en via aangetekende brief of via afgifte tegen ontvangstbewijs (op straffe van onontvankelijkheid).

[2434] RvS 9 februari 1982, nr. 21.992, *Arr. R.v.St.* 1982, 263; *RW* 1982-83, 1380 en RvS 13 december 2000, nr. 91.611.

[2435] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 980, nr. 1039.

[2436] Een goede ontsluiting van de uitspraken van het beroepscomité is daarbij belangrijk.

De bezwaarprocedure zou in principe door de (kandidaat-)huurder zelf gevoerd moeten kunnen worden. Indien gewenst kan hij zich laten bijstaan door een vertegenwoordiger van een op basis van de Vlaamse Wooncode erkende huurdienst of een andere mandataris. Het is niet de bedoeling dat partijen zich moeten laten bijstaan door advocaten of conclusies of pleitnota's beginnen uit te wisselen.

1072. De laatste stap in de procedure wordt gevormd door de Raad van State (objectief contentieux) of de justitiële rechter (subjectief contentieux). Wat betreft de Raad van State klopt dit: een beroep bij de Raad van State is slechts ontvankelijk op voorwaarde dat het georganiseerd administratief beroep is uitgeput.[2437] Voor de justitiële rechter klopt dit niet helemaal: niets verhindert immers dat de (kandidaat-)huurder zich onmiddellijk tot de rechter wendt en niet eerst de administratieve beroepsmogelijkheid gebruikt. Het kan daarom overwogen worden om het beroep bij de justitiële rechter afhankelijk te maken van het voorafgaand uitputten van het administratief beroep, zoals werd gedaan bij geschillen betreffende de toepassing van de belastingswet.[2438]

1073. De hier voorgestelde regeling heeft betrekking op de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en de huurder. Daarbij dient vanuit het grondrecht op wonen voorzien te worden in een laagdrempelige procedure waarin de (kandidaat-)huurder zijn rechten kan verdedigen (weinig formalisme en weinig kosten). Een gerechtelijke procedure is daarvoor minder geschikt, omwille van de lange duur en de hoge kosten.

Een gelijkaardig systeem zou daarnaast ingevoerd kunnen worden voor de rechtsverhouding tussen de gewestelijke overheid en de sociale verhuurders, zodat één uniforme procedure van toepassing is.

1074. Het toezicht op beslissingen van sociale verhuurders ten aanzien van (kandidaat-)huurders moet dus steeds betrekking hebben op individuele dossiers en mag niet beperkt worden tot een globale beoordeling van het optreden van sociale verhuurders. De bescherming van het grondrecht op wonen van de concrete (kandidaat-)huurder vereist immers dat een beoordeling van zijn dossier mogelijk moet zijn. Via het toezicht op individuele beslissingen ziet de toezichthouder toe op het eindresultaat voor de concrete (kandidaat-)huurder. Indien bv. een toezichthouder optreedt omdat de kosten en de lasten niet correct werden berekend door de sociale verhuurder, heeft dit betrekking op een concreet dossier, maar met een belangrijk gevolg voor de sociale huurder, nl. hij moet de foutief berekende kosten en lasten niet betalen. Het toezicht op een individuele beslissing hangt rechtstreeks samen met het resultaat, nl. de betaalbaarheid voor de huurder.

Het is dan ook onmogelijk om in een sociaal huurstelsel het toezicht op individuele beslissingen van sociale verhuurders uit te sluiten of te verminderen, omdat dit rechtstreeks het resultaat (nl. de verwezenlijking van het grondrecht op wonen van huurders en kandidaat-huurders) zou aantasten.

[2437] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 1234, nr. 1178.
[2438] Artikel 1385*undecies* Ger.W.

Daarin ligt ook het onderscheid met de visitaties van de visitatieraad: de visitaties hebben als doel de algemene kwaliteit van de prestaties van de sociale huisvestingsmaatschappijen te verbeteren, maar de visitatieraad kan niet optreden in geval van concrete inbreuken. De visitatieraad kan dus niet de rol van toezicht opnemen in het kader van de rechtsbescherming van de (kandidaat-)huurder.

Ten aanzien van andere beslissingen van sociale verhuurders die niet rechtstreeks betrekking op (kandidaat-)huurders kan mogelijks wel een globalere beoordeling van het doelmatig optreden van sociale verhuurders gemaakt worden.

3. HET AFBAKENEN VAN DE DOELGROEP

1075. Om woonbehoeftigen die toegang krijgen tot het sociaal huurstelsel, af te scheiden van niet-woonbehoeftigen wordt traditioneel gewerkt met inkomensvoorwaarden en voorwaarden inzake onroerend bezit. Zo bepaalde artikel 95 van de Vlaamse Wooncode in de versie van kracht tot en met 31 december 2007: "*De kandidaat-huurder kan slechts worden toegelaten tot een sociale huurwoning wanneer hij voldoet aan de voorwaarden inzake onroerend bezit en gezinsinkomen, die de Vlaamse Regering vaststelt.*"

Het decreet van 15 december 2006 voegde aan deze traditionele inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden met ingang van 1 januari 2008 de voorwaarden toe bereidheid tonen Nederlands aan te leren en bereidheid tonen een inburgeringstraject te volgen (indien van toepassing). Deze voorwaarden hebben niets te maken met de afbakening van woonbehoeftigheid, maar hebben betrekking op de overeenkomstige plichten die aan de uitoefening van sociale grondrechten zoals het grondrecht op wonen kunnen worden gekoppeld. Het decreet van 10 maart 2017 schrapte beide voorwaarden opnieuw met ingang van 1 november 2017.

Tot slot werd door het decreet van 31 mei 2013 als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde toegevoegd dat men ingeschreven moet zijn in de bevolkingsregisters. Deze voorwaarde was reeds langer opgenomen in het Kaderbesluit Sociale Huur.

1076. De inschrijvingsvoorwaarden staan opgenomen in artikel 93, § 1 van de Vlaamse Wooncode en worden verder uitgewerkt in de artikelen 3 tot en met 6 van het Kaderbesluit Sociale Huur. De toelatingsvoorwaarden zijn gelijk aan de inschrijvingsvoorwaarden en staan opgenomen in artikel 95, § 1 van de Vlaamse Wooncode en artikel 14 tot en met 16 van het Kaderbesluit Sociale Huur.

De actuele inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden zijn dus:

- meerderjarig zijn (uitzonderingen zijn voorzien);
- voldoen aan de voorwaarden inzake inkomen en onroerend bezit;
- ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters.

Personen die willen toetreden tot een lopende huurovereenkomst moeten voldoen aan de toelatingsvoorwaarden, met uitzondering van de inkomensvoorwaarde. De toetreding mag er bovendien niet toe leiden dat de woning onaangepast is (d.w.z. dat de maximale

woonbezettingsnorm is overschreden).[2439] Ook de echtgenoot of wettelijk samenwonende partner zal aan de toelatingsvoorwaarden moeten voldoen.[2440]

De inschrijvings-, toelatings- en toetredingsvoorwaarden zijn dezelfde voor alle sociale verhuurders (SHM's, SVK's, Vlaams Woningfonds en lokale besturen). Bij de toewijzing van een woning wordt er wel een onderscheid gemaakt tussen twee toewijzingssystemen, waardoor het gemiddeld profiel van huurders bij vooral SHM's en SVK's toch enigszins verschillend is. Daarnaast is er ook uitwisseling tussen beide 'sectoren': SVK-huurders die een huursubsidie ontvangen, moeten ingeschreven staan bij een SHM en zullen dus op termijn doorstromen naar een SHM-woning.

1077. De inschrijvingsvoorwaarden gelden steeds voor de kandidaat-huurder en - indien van toepassing - voor zijn gezinsleden. Met twee categorieën gezinsleden wordt echter geen rekening gehouden: (i) de echtgenoot van de kandidaat-huurder wanneer wordt aangetoond dat het huwelijk onherstelbaar ontwricht is en (ii) personen die op het ogenblik van de inschrijving wel samenwonen met de kandidaat-huurder, maar die duidelijk de sociale huurwoning niet mee zullen betrekken.[2441]

De toelatingsvoorwaarden gelden eveneens voor de kandidaat-huurder en zijn gezinsleden (hoewel artikel 14, eerste lid van het Kaderbesluit Sociale Huur dit niet uitdrukkelijk vermeldt en enkel spreekt over de kandidaat-huurder). Terwijl de echtgenoot bij aftoetsting van de inschrijvingsvoorwaarden niet werd meegerekend indien wordt aangetoond dat het huwelijk onherstelbaar ontwricht is, wordt voor toelating tot de sociale huurovereenkomst vereist dat (i) er een vordering tot echtscheiding is ingesteld; (ii) er gegronde redenen worden aangevoerd voor het niet instellen van een vordering tot echtscheiding of (iii) er een vermoeden van afwezigheid is vastgesteld volgens artikel 112 B.W.[2442]

1078. De afbakening van de doelgroep speelt niet alleen een rol bij de instroom in het sociaal huurstelsel. Ook tijdens de duur van de sociale huurovereenkomst worden voorwaarden gesteld. Zo moet op basis van artikel 96, § 1 van de Vlaamse Wooncode de huurder blijvend voldoen aan de voorwaarden inzake onroerend bezit. Vanaf 1 maart 2017 speelt de inkomensvoorwaarde ook een rol tijdens de duur van de huurovereenkomst.

1079. De Vlaamse Wooncode doet geen duidelijke inhoudelijke uitspraak over wie de doelgroep van het sociaal huurstelsel is. De Vlaamse Wooncode bevat een definitie van woonbehoeftigheid ("*verkerend in een feitelijke economische en maatschappelijke situatie waarin een behoorlijke huisvesting slechts kan worden verworven of behouden met extra of omvattende steun*"[2443]) en de memorie van toelichting bij de Vlaamse Wooncode stelt wat betreft het begrip woonbehoeftig o.m. dat het woonbeleid is gericht op iedereen die het op de woningmarkt moeilijk heeft en dat daarbij wordt getracht om rekening te houden met andere elementen dan alleen het inkomen. Het toen

[2439] Artikel 95, § 1, tweede lid Vlaamse Wooncode.
[2440] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.2.
[2441] Artikel 3, § 1, derde lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[2442] Artikel 14 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2443] Artikel 2, § 1, eerste lid, 6° Vlaamse Wooncode.

geldende criterium van het netto-belastbaar inkomen voor de afbakening van de doelgroepen van het huisvestingsbeleid zou niet voldoen en zou vervangen of aangevuld kunnen worden met cijfermatige en met kwalitatieve indicatoren. Wat betreft de kwalitatieve indicatoren wordt verwezen naar de aard van het inkomen (beroepsinkomen, vervangingsinkomen,…), het aantal inkomens, de kwetsbaarheidssituatie (personen ten laste, gezinsleden met een handicap, tewerkstellingssituatie, leeftijd,…).[2444] Van het begrip woonbehoeftig wordt echter verder geen gebruik gemaakt bij het sociaal huurstelsel.[2445] Artikel 38 van de Vlaamse Wooncode stelt dat subsidies kunnen worden verleend aan initiatiefnemers om sociale huur- en koopwoningen en kavels beschikbaar te stellen voor woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden. Enkel via de financiering van (nieuwe) sociale huurwoningen wordt dus naar de woonbehoeftigheid verwezen. Artikel 93, § 1 van de Vlaamse Wooncode regelt de instroom in het sociaal huurstelsel en verwijst rechtstreeks naar voorwaarden inzake onroerend bezit en inkomen die de Vlaamse Regering vaststelt. Ook in het Kaderbesluit Sociale Huur wordt de doelgroep van het sociaal huurstelsel enkel afgebakend aan de hand van een inkomensvoorwaarde en een eigendomsvoorwaarde en wordt niet verwezen naar de woonbehoeftigheid.

1080. Het uitgangspunt bij de afbakening van de doelgroep is dat wie op de private markt niet kwaliteitsvol kan wonen aan een betaalbare prijs (d.i. het gewenste woonniveau), tot de doelgroep van het sociaal huurstelsel behoort. De vereisten van kwaliteit en betaalbaarheid kunnen daarbij worden samengevoegd tot één inkomensgrens, op basis waarvan kan worden aangenomen dat huishoudens met minstens dat bepaalde inkomen over voldoende middelen beschikken om kwaliteitsvol te wonen aan een betaalbare prijs.[2446]

Het is dus m.i. toch voornamelijk via het beschikbaar inkomen van een huishouden dat de doelgroep van het sociaal huurstelsel moet worden afgebakend. Bijzondere noden van het huishouden (bv. huurders met een handicap of een gehandicapt gezinslid) kunnen de hoogte van de inkomensgrens beïnvloeden, maar zorgen er niet voor dat een huishouden met gelijk welk inkomen woonbehoeftig zal zijn.

3.1. INSTROOM IN HET SOCIAAL HUURSTELSEL

3.1.1. INKOMENSVOORWAARDE

1081. Artikel 93, § 1, tweede lid, 1° van de Vlaamse Wooncode delegeert het vaststellen van de inkomensgrenzen aan de Vlaamse Regering. Artikel 3, § 2 van het Kaderbesluit Sociale Huur legt op basis daarvan de inkomensgrenzen vast. De actuele inkomensgrenzen werden vastgesteld door het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013[2447] en hielden een verhoging in van 13% ten

[2444] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 9. Zie ook VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 28.
[2445] Voor sociale koopwoningen en sociale kavels is dat wel het geval: deze zijn volgens de Vlaamse Wooncode bestemd om te worden verkocht aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden (artikel 2, § 1, eerste lid, 23° en 25° Vlaamse Wooncode).
[2446] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.1.2, c.
[2447] Besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid, *BS* 13 december 2013.

opzichte van de inkomensgrenzen die vastgesteld waren door de initiële versie van het Kaderbesluit Sociale Huur. Daarmee werd dus ingegaan tegen de heersende trend in Europa, waar vaak de toelatingsvoorwaarden werden verstrengd opdat enkel huurders met de laagste inkomens zouden instromen.[2448] De inkomensgrenzen worden jaarlijks geïndexeerd.[2449]

	Basisbedrag	Geïndexeerd 2018
Alleenstaande persoon zonder personen ten laste	€ 20.244	€ 24.452
Alleenstaande persoon met een handicap zonder personen ten laste	€ 21.940	€ 26.500
Anderen	€ 30.365, verhoogd met € 1.697 per persoon ten laste	€ 36.676, verhoogd met € 2.050 per persoon ten laste

In principe worden de inkomens van alle meerderjarige kandidaat-huurders opgeteld.[2450] Daarbij wordt gekeken naar het inkomen van drie jaar eerder.[2451] Als de kandidaat-huurder dat jaar geen inkomen had, wordt het inkomen van het eerstvolgende jaar waarin wel een inkomen genoten werd, in aanmerking genomen. Als het inkomen in het referentiejaar te hoog is, maar in het jaar van de aanvraag onder de inkomensgrens is gedaald, voldoet de betrokkene aan de inkomensvoorwaarde.[2452]

1082. De eerste inkomensgrenzen werden ingevoerd met ingang van 1 januari 1961.[2453] Daarbij werd onmiddellijk gedifferentieerd volgens gezinssamenstelling. Er was een basisbedrag (65.000 frank), dat verhoogd werd per kind ten laste (verhoging met 5.000 frank). Ook werd voorzien dat de inkomensgrens werd gekoppeld aan de index van de kleinhandelsprijzen.

Vanaf dan is er een voortdurende evenwichtsoefening tussen enerzijds een eerder ruime doelgroep en anderzijds een eerder beperkte doelgroep. Met een te ruime doelgroep zou de sociale huursector zijn doelstelling niet meer kunnen vervullen (mede door het beperkte aanbod), terwijl met een beperkte doelgroep sociale getto's worden gecreëerd en de leefbaarheid in de wijken in het gedrang komt.[2454] Specifiek voor het Belgische/Vlaamse sociaal huurstelsel is de discussie over de doelgroep bovendien rechtstreeks verbonden met de discussie over de betaalbaarheid van de sociale huurwoning voor de zittende huurder en de financiële leefbaarheid van het sociaal huurstelsel. Een gerichtheid op huishoudens met beperkte inkomens heeft omwille van de

[2448] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 2.
[2449] Artikel 56 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2450] Hierop bestaan uitzonderingen voor o.m. ongehuwde kinderen die vanaf hun meerderjarigheid zonder onderbreking deel uitmaakten van het gezin en jonger dan 25 jaar zijn, inwonende ascendenten en familieleden van de eerste en tweede graad: zie daarvoor de definitie van 'inkomen' in artikel 1, eerste lid, 15°, Kaderbesluit Sociale Huur.
[2451] Zie de definitie van 'referentiejaar' in artikel 1, eerste lid, 25°, Kaderbesluit Sociale Huur.
[2452] Artikel 3, § 3, Kaderbesluit Sociale Huur.
[2453] Artikel 2 koninklijk besluit van 14 december 1960 houdende vaststelling: a) van de voorwaarden inzake inkomen, voor het in huur nemen van vrijstaande woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor de huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maatschappij zelf toebehoren; b) van de huurprijzen van de woningen die aan voormelde vennootschappen toebehoren, *BS* 26 december 1960.
[2454] B. HUBEAU, "Wijzigingen en aanvullingen betreffende het sociaal huurstelsel in het Vlaamse Gewest", *RW* 1985-86, 2391.

inkomensgerelateerde huurprijs immers rechtstreeks gevolgen voor de inkomsten van de sociale huisvestingsmaatschappijen. Beide aspecten (doelgroep en huurprijsberekening) bepalen de specificiteit van het sociaal huurstelsel.[2455] Deze argumenten moeten evenwel in de juiste context geplaatst worden. Het argument dat wijst op het risico van sociale getto's hangt rechtstreeks samen met de werkwijze om sociale huurwoningen te voorzien via grote sociale wooncomplexen en sociale woonwijken in plaats van kleinschaligheid na te streven. Het vasthouden aan het financieel voordelig bouwen van grote complexen creëert op die manier als het ware het argument om de doelgroep voldoende ruim af te bakenen. Wat betreft de financiële leefbaarheid van de sector werd eerder reeds gesteld dat de bevoegde overheid de plicht heeft om voldoende middelen vrij te maken om een sociaal huurstelsel uit te werken dat effectief het grondrecht op wonen verwezenlijkt voor de doelgroep. Het afbakenen van de doelgroep moet gebeuren op basis van wat nodig is om het grondrecht op wonen voor de meest woonbehoeftigen te realiseren en niet op basis van hetgeen nodig is om het sociaal huurstelsel financieel gezond te houden.

1083. De inkomensgrenzen in 1961 waren eerder ruim. Ongeveer 60% van de bevolking kwam in aanmerking voor een sociale huurwoning. Ook in het nieuwe sociaal huurbesluit van 2 juli 1973[2456] werd een ruime doelgroep afgebakend van ongeveer 60% van de bevolking. In 1985 werden nieuwe inkomensgrenzen ingevoerd, waarbij het bereik opnieuw op ongeveer 60% van de bevolking kwam. Nadien bleef het bereik ongeveer gelijk.[2457] Er is dus sinds de invoering van de inkomensgrenzen in 1961 nooit een residuele, maar een algemene sociale huursector geweest.

Dit kan verbazen, want zoals gesteld is de sociale huurmarkt in Vlaanderen klein. Door voldoende hoge inkomensgrenzen te hanteren, konden de lokale sociale verhuurders echter een sociale bewonersmix nastreven, die enerzijds de woonkwaliteit in de wooncomplexen moest verwezenlijken en anderzijds de financiële leefbaarheid van de sociale verhuurders moest verzekeren.[2458]

1084. In 1992 kwam 48% van alle Vlaamse huishoudens en 53% van de huurders in aanmerking voor een sociale huurwoning.[2459] Het ging dus opnieuw niet over een residueel model. In de jaren '90 van de 20ste eeuw werd dan ook gepleit voor een meer selectieve toewijzing. Er zouden te weinig kansarmen, migrant of niet, in de sociale huisvesting wonen, terwijl niet-behoeftige huurders er wel in terecht kunnen. Men stelde zelfs dat een kwart van de sociale huurders een netto-gezinsinkomen zou hebben dat hoger ligt dan het Vlaamse gemiddelde netto-belastbaar

[2455] B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 118.

[2456] Koninklijk besluit van 2 juli 1973 tot reglementering van het huurstelsel betreffende de woningen die aan de door de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maattschappij zelf toebehoren, *BS* 13 juli 1973, *err.BS* 25 augustus 1973.

[2457] P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, *Gekneld tussen satisfactie en marginalisering. Het debat over de sociale huursector in haar context (nota overgemaakt ter voorbereiding van de hoorzitting van 26 november 2002)*, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 63.

[2458] R. VAN DAM, V. GEURTS en I. PANNECOUCKE, "Housing tenure, housing costs and poverty in Flanders (Belgium)", *Journal of Housing and the Built Environment* 2003, 3 en P. DE DECKER, J. VERSTRAETE en I. PANNECOUCKE, "Crisis? What crisis? Social renting in Flanders (Belgium) beyond the financial crisis", *Critical Housing Analysis* 2017, 44..

[2459] P. DE DECKER, "On the genesis of social rental agencies in Belgium", *Urban Studies* 2002, 310.

inkomen. In die omstandigheden werd ook gepleit voor het uitdrijven van huishoudens die te veel verdienden. Tegelijk werd ook gewaarschuwd dat een meer selectieve toewijzing slecht zou zijn voor de financiële gezondheid van de sociale huisvestingsmaatschappijen en dat een te grote instroom van kansarmen, vooral van allochtonen, negatieve gevolgen kan hebben. Het aandeel migranten in de sociale huisvesting zou niet mogen uitgroeien boven 10%.[2460] Het waren met andere woorden de twee traditionele krachten die inspeelden op de afbakening van de doelgroep en het debat bleven beheersen.

De sociale huursector had in het begin van jaren '90 van de 20ste eeuw dan ook geen algemeen beeld van een geresidualiseerde sector. Er waren twee overwegende ideeën: politiek favoritisme en de sociale huursector met rijke huurders, zijnde huurders die meer verdienen dan de inkomensgrenzen, hetgeen neerkomt op het tegenovergestelde van een geresidualiseerde sector. De ommezwaai (van goede sector naar probleemsector) kwam in de loop van de jaren '90.[2461]

Het sociaal huurbesluit van 29 september 1994[2462] tracht beide krachten te verzoenen en zorgde enerzijds voor een algemene verhoging van de inkomensgrenzen en anderzijds voor een verplichte reservering van 40% van de woning voor lage inkomens. Daarnaast werd een strengere controle op de toewijzing voorzien via de VHM-commissaris inclusief rapportering en werd het streven naar sociale mix ingeschreven als doelstelling van het toewijzingsbeleid.[2463]

1085. Het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000[2464] voerde een algemene maar beperkte verhoging van de inkomensgrenzen door, gecombineerd met de mogelijkheid om selectief de inkomensgrenzen verder te verhogen voor SHM's met overwegend huurders met lage inkomens.[2465] De verhoging bedroeg ongeveer 10% ten opzichte van de geïndexeerde inkomensgrenzen van het sociaal huurbesluit van 29 september 1994.[2466] De bedoeling was dat ook gezinnen met een beperkt inkomen uit arbeid opnieuw toegang kregen tot de sociale woonsector en zodoende een halt kon toegeroepen worden aan de toenemende marginalisering en gettovorming binnen vooral stedelijke sociale wijken.[2467] Tegelijk kregen SHM's met overwegend

[2460] P. DE DECKER, "Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2004, 209.

[2461] P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, "The creation of the incapable social tenant in Flanders, Belgium. An appraisal", *Journal of Housing and the Built Environment* 2004, 295.

[2462] Besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 1994 tot reglementering van het sociale huurstelsel voor woningen die door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij of door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij erkende lokale sociale huisvestingsmaatschappijen worden verhuurd met toepassing van art. 80*ter* van de Huisvestingscode, *BS* 3 december 1994.

[2463] Artikel 5 besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 1994. Zie ook P. DE DECKER, "Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2004, 214.

[2464] Besluit van de Vlaamse Regering van 20 oktober 2000 tot reglementering van het sociale huurstelsel voor sociale huurwoningen die worden verhuurd of onderverhuurd door de VHM of een sociale huisvestingsmaatschappij met toepassing van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 13 december 2000.

[2465] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2000/07.07/DOC.0652, 6.

[2466] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2000/07.07/DOC.0652, 9.

[2467] P. DE DECKER en V. GEURTS, "Wonen. Residualiseert de huursector?" in J. VRANKEN, D. GELDOF, G. VAN MENXEL en J. VAN OUYTSEL (eds.), *Jaarboek armoede & sociale uitsluiting 2000*, Leuven, Acco, 2000, 195.

huurders met lage inkomens de mogelijkheid om 20% van de toewijzingen te doen aan kandidaat-huurders met hogere inkomens, hetgeen zuurstof aan deze SHM's moest geven aangezien deze huurders hogere huurprijzen betaalden. Wel werd het opstellen van een leefbaarheidsplan vereist. Het sociaal huurbesluit heeft volgens de aanhef dan ook uitdrukkelijk als doelstelling "*de verbetering van de leefbaarheid van het sociaal woningpatrimonium in het algemeen en van bepaalde wooncomplexen in het bijzonder (te) ondersteunen. … Daarom voorziet het voorontwerp in een algemene maar beperkte verhoging van de inkomensgrenzen en in een bijkomende verhoging in welbepaalde sociale huisvestingsmaatschappij* (sic) *die een grote concentratie van lage inkomens hebben."* De roep naar een sociale mix blijft dus aanhouden. De verhoogde instroom van kansarmen zou ingrijpen in de woningtoewijzing noodzakelijk maken, om te vermijden dat sociale woonwijken sociale getto's worden. Sociale nieuwbouw van grote woonblokken moest drastisch worden verminderd en een politiek van kleinschalige projecten in een bestaande woonomgeving kwam in de plaats.[2468]

1086. In de praktijk werd een overwegend zwak profiel van de sociale huurders en kandidaat-huurders vastgesteld. En dit ondanks het feit dat de inkomensgrenzen een ruime doelgroep toelieten en dat de huurovereenkomsten van onbepaalde duur zijn, zodat wie tijdens zijn huurovereenkomst een hoger inkomen kreeg, toch kon blijven wonen. DE DECKER en PANNECOUCKE schrijven dit toe aan het feit dat de sociale huursector na verloop van tijd is gezakt op de ladder van de woningmarkthiërarchie. Hoewel het wettelijke bereik ruim bleef, was het 'feitelijke' bereik veranderd: de publieke huursector werd meer en meer de toeverlaat van zij die zich geen eigen woning kunnen veroorloven en geen positieve keuze.[2469]

1087. In de originele versie van het Kaderbesluit Sociale Huur bleven de geldende inkomensgrenzen nagenoeg onveranderd. Ook de verhoogde inkomensgrenzen voor wanneer een leefbaarheidsplan werd opgesteld, bleven aanvankelijk behouden.[2470]

De Vlaamse Woonraad formuleerde bezwaren tegen de inkomensgrenzen zoals die door het Kaderbesluit Sociale Huur initieel werden ingevoerd. Volgens de Vlaamse Woonraad waren de gehanteerde inkomensgrenzen te hoog en er werd gepleit voor een maximale inzet van de beperkte middelen voor de bevolkingsgroep die de financiële middelen ontbeert om zich een woning te verschaffen. Ook werd gesteld dat er nood was aan een efficiënte aanpak van structurele overschrijding van de inkomensvoorwaarden tijdens de duur van de huurovereenkomst ter garantie van de doorstroming van de zwakkere doelgroep op de sociale huurmarkt.[2471] In de eerste evaluatie van het Kaderbesluit Sociale Huur werd gesteld dat een algemene verruiming van de doelgroep – bijvoorbeeld door een verhoging van de inkomensgrenzen – voor de Vlaamse Woonraad niet

[2468] P. DE DECKER, "Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2004, 211.

[2469] P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, *Gekneld tussen satisfactie en marginalisering. Het debat over de sociale huursector in haar context (nota overgemaakt ter voorbereiding van de hoorzitting van 26 november 2002)*, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 62-65.

[2470] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2007/2007/DOC.0846, 3.

[2471] Advies Vlaamse Woonraad van 2 oktober 2007, 2.

wenselijk was.[2472] De (te) ruime grenzen uit het initiële Kaderbesluit Sociale Huur leidden er toe dat voor het toenmalige doelpubliek gelet op de aanzienlijke wachtlijsten het grondrecht op wonen nog niet verzekerd was.

Op basis van de resultaten van de Woonsurvey 2005 berekende het Steunpunt Wonen het aantal Vlaamse huishoudens dat in 2007 in aanmerking zou komen voor een sociale huurwoning. Het komt daarbij op 47,5% van alle huurders of 11,6% van alle huishoudens, hetgeen in absolute cijfers neerkomt op 290.195 huishoudens.[2473] DE DECKER stelt dat in 2009 60% van alle Vlaamse huishoudens voldoet aan de inkomensgrenzen van de sociale huur en een niet-alleenstaande in aanmerking komt voor een sociale huurwoning tot in het zevende inkomensdeciel.[2474]

1088. In oktober 2013 werden de inkomensgrenzen verhoogd.[2475, 2476] De oude inkomensgrenzen zorgden er voor dat werkenden nauwelijks nog in de sociale huur terecht konden en de instromende sociale huurders voornamelijk mensen met een vervangingsinkomen waren. De Vlaamse Regering oordeelde dat ook personen die behoren tot het eerste deciel van inkomen uit arbeid in de sociale huur terecht moeten kunnen, zodat ook mensen met inkomen uit arbeid (terug) aan de toelatingsvoorwaarden kunnen voldoen. In het Kaderbesluit Sociale Huur werd bovendien ingeschreven dat minstens vierjaarlijks zal nagegaan worden of de inkomensgrenzen nog aan die doelstelling beantwoorden, waarna – indien nodig – de inkomensgrenzen aangepast worden. Doelstelling is dat een bereik van minstens 10% van de werkenden wordt gehaald.

Door de verruiming van de inkomensgrenzen in oktober 2013 wordt voor het 'oude' doelpubliek enigszins afbreuk gedaan aan hun grondrecht op wonen.[2477] De motivering in de eerste nota aan de Vlaamse Regering (voor principiële goedkeuring en adviesaanvraag Vlaamse Woonraad) bij het besluit van 4 oktober 2013 spreekt helemaal niet over het grondrecht op wonen van de nieuwe doelgroep en stelt nergens vast dat er voor hen betaalbaarheidsproblemen zouden zijn. De motivering is heel summier en spreekt enkel over een mogelijke werkloosheidsval en over de noodzaak voor het bekomen van een sociale mix. Dit bracht de Vlaamse Woonraad er toe zijn bezorgdheid te uiten dat met wijzigingen van de doelgroep zeer omzichtig moet omgesprongen worden en verruimingen zullen botsen op de limieten van het aanbod aan sociale huurwoningen en

[2472] Advies Vlaamse Woonraad van 19 november 2009, nr. 2009/04 – Het sociale huurbeleid in Vlaanderen, een evaluatie, www.vlaamsewoonraad.be, 30.
[2473] S. WINTERS, M. ELSINGA, M. HAFFNER, K. HEYLEN, K. TRATSAERT, G. VAN DAALEN en B. VAN DAMME, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel, Departement RWO, 2007, 61.
[2474] P. DE DECKER, "Not for the homeless? Housing policy in Flanders: between selectivity and legitimacy", *European Journal of Homelessness* 2011, 133-134.
[2475] Besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid, *BS* 13 december 2013.
[2476] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 37-38, nr. 50.
[2477] Het kan vermoedelijk niet beschouwd worden als een *aanzienlijke* achteruitgang, zodat er geen sprake is van schending van het standstill-beginsel. Bovendien werd ongeveer in dezelfde periode een huurpremie ingevoerd voor wie lang op de wachtlijst staat (besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders, *BS* 25 mei 2012), waardoor het bijkomend wachten op een sociale huurwoning door de verruiming van het doelpubliek financieel gecompenseerd wordt.

de wachtlijsten zullen verhogen.[2478] In de tweede nota aan de Vlaamse Regering (voor principiële goedkeuring en adviesaanvraag Raad van State) wordt naar aanleiding van de bemerkingen van de Vlaamse Woonraad dieper ingegaan op de voorgestelde verhoging van de inkomensgrenzen. Er wordt gesteld dat het bereik van de sociale huur in de loop der tijd gedaald is; waar de oorspronkelijke inkomensgrenzen wel mensen met laag betaalde jobs toelieten, was dit in de loop der tijd geëvolueerd naar een situatie waar enkel nog mensen met een vervangingsinkomen aan de inkomensvoorwaarde voldeden. Daarnaast wordt in de nota aan de Vlaamse Regering geargumenteerd dat ook voor het eerste deciel van de werkenden de woonnood hoog is – zonder te vermelden waarop men zich baseert - en de invloed op de wachtlijsten beheersbaar zal zijn. De doelgroep zou aangroeien met 19% - 38.929 huishoudens, waarbij slechts 34% van de theoretische doelgroep ingeschreven is, wat een aangroei van 13.318 huishoudens zou inhouden. De wachtlijst zou in die hypothese dan 84.178 huishoudens tellen. Men stelt ook dat het aannemelijk is dat hogere inkomenscategorieën zich minder zullen inschrijven. Nergens worden de (verhoogde) inkomensgrenzen gemotiveerd of onderbouwd vanuit woonbehoeftigheid.[2479]

Men zou de verhoging van de inkomensgrenzen ook kunnen motiveren vanuit het argument dat bij een ruimere toegang de inkomsten van de sociale verhuurders zullen stijgen met een sterkere financiële leefbaarheid van de sector tot gevolg. Daardoor zou het dan mogelijk worden om meer woningen ter beschikking te stellen, waardoor uiteindelijk een groter aandeel van de meest precaire woonbehoeftigen kunnen worden geholpen. Het is echter de vraag of dit argument klopt en of een ruimere toegang effectief voldoende meerinkomsten oplevert voor de sociale verhuurders om daarmee hun aanbod sterk uit te breiden. De meerinkomsten zullen toch al aanzienlijk moeten zijn vooraleer ze voldoende zijn om het aanbod uit te breiden.[2480]

1089. Het Steunpunt Wonen bekeek de invloed van de verhoging van de inkomensgrenzen op de omvang van de doelgroep.[2481] In 2005 kwam 39,4% van de private huurders in aanmerking voor een sociale huurwoning (182.536 huishoudens). In 2013 was dit toegenomen tot 42,3% (232.239 huishoudens). De verhoging van de inkomensgrenzen in oktober 2013 zorgt voor een verdere toename in 2014 tot 51,1% (282.264 huishoudens), hetgeen heel wat hoger is dan de in de nota aan de Vlaamse Regering vooropgestelde toename met 38.929 huishoudens. Als enkel wordt gekeken naar de inkomensvoorwaarde (dus niet naar de eigendomsvoorwaarde), valt in 2013 39,1% van de huishoudens onder de inkomensgrens (1.052.300 huishoudens), wat in 2014 na de verhoging van de inkomensgrenzen is gestegen naar 46,1% (1.248.300 huishoudens).

[2478] Advies Vlaamse Woonraad van 7 juni 2013, nr. 2013/08 - Advies over de wijziging van het Kaderbesluit Sociale Huur, www.vlaamsewoonraad.be, 3.

[2479] Zie ook Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 19.

[2480] Het argument van extra inkomsten die kunnen gebruikt worden voor aangroei van het aanbod werd ook gebruikt in de discussie over het al dan niet toekennen van een kooprecht aan zittende sociale huurders. Daarbij bleek dat er sprake was van een ratio van één op drie: één verkochte woning levert slechts voldoende op om een derde van een nieuwe woning te bekostigen (B. HUBEAU, "Het kooprecht van de zittende sociale huurder: juridisch en/of maatschappelijk een maat voor niets?" (noot onder GwH 30 juni 2004, nr. 115/2004), *RW* 2004-05, 894).

[2481] K. HEYLEN, *Doelgroepen en wachtlijst van de sociale huur*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 13.

Een toename van de doelgroep met ongeveer 50.000 huishoudens zal evenwel niet leiden tot een toename van de wachtlijst met een gelijk aantal huishoudens. Volgens de cijfers van de VMSW bedroeg het aantal unieke kandidaat-huurders op een wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij eind 2013 104.976. Elke twee jaar worden de wachtlijsten geactualiseerd zodat de wachtlijst eind 2013 best vergeleken wordt met de wachtlijst eind 2011. Vergeleken met de toestand eind 2011, met 91.926 unieke kandidaat-huurders, is er sprake van een stijging van 14%. De laatste actualisering hield rekening met de verhoging van de inkomensgrens. In totaal voldeden 3.407 unieke kandidaat-huurders aan de nieuw verhoogde grens en niet aan de oude inkomensgrens. De verhoging van de inkomensgrenzen uit zich dus onmiddellijk in het aantal kandidaat-huurders op de wachtlijst.

1090. Naast de inkomensgrenzen van de sociale huur werden ook inkomensgrenzen voor bescheiden huur vastgesteld. Op basis van artikel 41, § 2 van de Vlaamse Wooncode kunnen SHM's ten belope van ten hoogste 20 procent van hun jaarlijkse investeringsvolume een bescheiden woonaanbod in de zin van artikel 1.2, eerste lid, 1°, van het Decreet grond- en pandenbeleid, verwerven, verwezenlijken en vervreemden. Dat bescheiden woonaanbod wordt verhuurd of vervreemd aan woonbehoeftigen die geen andere woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hebben. Een besluit van de Vlaamse Regering bakent daarvoor de inkomensvoorwaarden af.[2482]

3.1.2. Andere inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden

a) Meerderjarigheid

1091. De kandidaat-huurder moet meerderjarig zijn. Bij wijze van uitzondering kunnen ook een minderjarige ontvoogde persoon of een minderjarige persoon die zelfstandig woont of gaat wonen met begeleiding door een erkende dienst als kandidaat-huurder ingeschreven worden.[2483]

Deze voorwaarde wordt evenwel niet vermeld in artikel 93 of artikel 95 van de Vlaamse Wooncode. Op basis van de Vlaamse Wooncode kan een minderjarige zich dus perfect inschrijven voor een sociale huurwoning en zal bij betwisting de rechter artikel 3, § 1, 1° van het Kaderbesluit Sociale Huur op basis van artikel 159 Gw. buiten toepassing moeten laten wegens strijdigheid met een hogere rechtsregel. De minderjarige is weliswaar principieel handelingsonbekwaam, maar zijn ouders of voogd kunnen in zijn naam optreden[2484] en de minderjarige dus in zijn of haar naam inschrijven voor een sociale huurwoning. Gaat het bv. om een minderjarige van 17 jaar, kan hij bij toewijzing van een woning na zijn achtiende verjaardag deze woning al dan niet aanvaarden.

1092. Het verdient dus de voorkeur om de voorwaarde van meerderjarigheid ook in artikel 93 en artikel 95 van de Vlaamse Wooncode in te schrijven. Daarbij kan bepaald worden dat de Vlaamse

[2482] Artikel 3, § 3, besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 tot reglementering van de verhuring van bescheiden huurwoningen van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 25 november 2013.
[2483] Artikel 3, § 1, 1° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2484] R. DE CORTE en B. DE GROOTE, *Handboek Civiel Recht*, Brussel, Larcier, 2009, p. 454, nr. 1254 e.v.

Regering uitzonderingen kan toestaan, bv. voor minderjarige ontvoogde personen of minderjarige personen die zelfstandig wonen of gaan wonen met begeleiding door een erkende dienst.[2485]

B) VOORWAARDE INZAKE ONROEREND BEZIT

1093. De kandidaat-huurder mag, samen met zijn gezinsleden, geen woning of perceel, bestemd voor woningbouw, volledig of gedeeltelijk in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hebben in binnen- of buitenland. Hij of een van zijn gezinsleden mag evenmin zaakvoerder, bestuurder of aandeelhouder zijn van een vennootschap waarin hij of een van zijn gezinsleden een woning of een perceel dat bestemd is voor woningbouw, heeft ingebracht.[2486]

1094. De voorwaarde inzake onroerend bezit werd op dubbele wijze verstrengd door het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016.[2487] Enerzijds voldoen gedeeltelijk volle eigenaars sindsdien niet meer aan de voorwaarde inzake onroerend bezit. Hierop werden twee uitzonderingen voorzien: voor het goed dat behoort tot de huwelijksgemeenschap indien wordt aangetoond dat er echtelijke moeilijkheden zijn of indien het goed kosteloos werd verworven (bv. via schenking of erfenis).[2488] Anderzijds werd bepaald dat wie een woning of een bouwgrond heeft ingebracht in een vennootschap, ook niet meer voldoet. Deze laatste verstrenging werd overgenomen uit de sociale koop. De nota aan de Vlaamse Regering bij deze wijzigingen vermeldt dat sommige kandidaat-huurders via constructies een woning "niet volledig" in volle eigendom hebben (bv. 98% vennootschap), waardoor ze volgens de huidige regelgeving voldoen aan de eigendomsvoorwaarde, maar in feite niet tot de beoogde doelgroep behoren.[2489] Deze stelling wordt niet gestaafd met cijfers over hoeveel gevallen het zou gaan.

1095. In deel 3 van dit proefschrift werd de voorwaarde inzake onroerend bezit gekoppeld aan het subsidiaire karakter van de verplichting tot verschaffen.[2490] Indien de kandidaat-huurder beschikt over een woning die voldoet aan zijn woonbehoeften, moet hij door de overheid niet ondersteund worden via het aanbieden van een sociale huurwoning. De voorwaarde inzake onroerend bezit is dan een zuivere woonbehoeftigheidsvoorwaarde. Maar de voorwaarde inzake onroerend bezit wordt in de praktijk ook vaak ingezet als een vermomde vermogensvoorwaarde. De betrokkene

---

[2485] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 194, nr. 353.

[2486] Artikel 3, § 1, eerste lid, 3° en 3°*bis*, Kaderbesluit Sociale Huur.

[2487] Artikel 2 besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelstel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode, *BS* 22 februari 2017, *err.BS* 2 maart 2017.

[2488] Artikel 3, § 1, vierde lid en artikel 14, tweede tot vierde lid, Kaderbesluit Sociale Huur. Wat betreft de echtelijke moeilijkheden dient bij de inschrijving aangetoond te worden dat het huwelijk onherstelbaar ontwricht is, terwijl bij de toewijzing moet aangetoond worden dat een vordering tot echtscheiding werd ingesteld of dat er gegronde redenen zijn waarom de echtscheiding niet werd ingesteld en het huwelijk toch onherstelbaar is ontwricht. Het goed dat kosteloos gedeeltelijk in volle eigendom werd verworven, verhindert de inschrijving als kandidaat-huurder en de toewijzing van de woning niet. Wel moet de betrokkene het goed binnen het jaar na de toewijzing vervreemden of moet de betrokkene binnen het jaar na de toewijzing uit onverdeeldheid treden. De sociale verhuurder kan deze termijn verlengen op verzoek van de betrokkene, als die daarvoor gegronde redenen kan aanvoeren.

[2489] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2015/1812/DOC.1443/1TER, 3.

[2490] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 2.1.1.

wordt dan de toegang tot het sociaal huurstelsel ontzegd, niet omdat hij over een alternatieve huisvestingsmogelijkheid beschikt, maar omdat hij een bepaald vermogen heeft.

1096. De voorwaarde inzake onroerend bezit uit het Kaderbesluit Sociale Huur is een combinatie van beide. Het volledig bezit of het volledig vruchtgebruik van een woning geeft de betrokkene een alternatief om te wonen. Hij moet dus niet ondersteund worden door de overheid. Woningen die niet geschikt zijn om bewoond te worden of niet geschikt zijn om bewoond te worden door de betrokkene (een woning die onbewoonbaar werd verklaard, een woning die niet aangepast is aan de handicap van de betrokkene,…), worden niet mee gerekend.[2491] Hierbij gaat het dus over een zuivere woonbehoeftigheidsvoorwaarde.

Daarnaast sluit ook heel wat ander onroerend bezit de toegang tot het sociaal huurstelsel uit. Het gaat dan over het volledig bezit of het volledig vruchtgebruik van een bouwgrond of het gedeeltelijk bezit van een woning (zelfs indien men slechts 1% van de woning bezit). Aangezien deze rechten op een onroerend goed geen alternatief bieden om te wonen, gaat het hier om een vermogensvoorwaarde. De evolutie in de regelgeving laat bovendien zien dat de voorwaarde inzake onroerend bezit verder verschuift in deze richting. Het Kaderbesluit Sociale Huur voegde het perceel bestemd voor woningbouw toe aan de voorwaarde inzake onroerend bezit en het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 voegde de gedeeltelijke volle eigendom en het inbrengen van een woning in een vennootschap toe. Bij beide wijzigingen werd de voorwaarde inzake onroerend bezit gezien als een vermogensvoorwaarde.

Doordat niet duidelijk wordt gekozen tussen een zuivere woonbehoeftigheidsvoorwaarde of een vermogensvoorwaarde worden onlogische regels ingevoerd in het sociaal huurstelsel. Zo moet een onbewoonbaar verklaarde woning of een aangepaste woning door de kandidaat-huurder binnen het jaar na de toewijzing van een sociale huurwoning worden vervreemd.[2492] Dit betekent dus dat de woning wordt verkocht of wordt weggeschonken. Indien sprake zou zijn van een zuivere woonbehoeftigheidsvoorwaarde, zou dit niet geëist worden. De woning in kwestie biedt immers geen huisvestingsalternatief en het behoud van de woning in het bezit van de huurder doet geen afbreuk aan zijn woonbehoeftigheid. Indien de woning wordt verkocht, ontvangt de betrokkene in ruil een (aanzienlijke) geldsom. Hoewel de betrokkene dan in zekere zin vermogend is, verhindert dat de toegang of het verblijf in het sociaal huurstelsel niet. Hetzelfde geldt voor (het aandeel in) een onroerend goed dat kosteloos werd verkregen. Ook dat moet binnen een jaar vervreemd worden. Wanneer het wordt verkocht, komt evenwel een geldsom in het vermogen van de betrokkene. Vanuit de beoordeling van de woonbehoeftigheid van de betrokkene, maakt het niet uit of men (een aandeel in) een onroerend goed bezit of een (met dat aandeel) corresponderende geldsom. Tot slot telt ook een woning in het Vlaamse Gewest die binnen de grenzen van een vastgesteld onteigeningsplan ligt, niet mee voor de voorwaarde inzake onroerend bezit. De onteigenende overheid is evenwel verplicht om de onteigende integraal te vergoeden, waardoor deze in principe voldoende middelen heeft om zich een andere woning aan te schaffen.

[2491] Artikel 3, § 4, Kaderbesluit Sociale Huur.
[2492] Artikel 14, vijfde lid, Kaderbesluit Sociale Huur.

Aan deze onlogische regelgeving kan m.i. enkel geremedieerd worden door een echte vermogensvoorwaarde in te voeren, waarbij het hebben van een bepaald vermogen (roerend of onroerend) de toegang of het verblijf in de sociale huursector uitsluit. Zowel een bewoonbare woning als een onbewoonbare woning of de geldsom die ervoor in de plaats komt, worden dan op dezelfde wijze behandeld.

1097. Volgens het Kaderbesluit Sociale Huur is het beschikken van een opstalrecht of een erfpachtrecht op een woning geen beletsel voor toegang (of verblijf) in het sociaal huurstelsel. Wie via het opstalrecht of het erfpachtrecht over een woning beschikt, is evenwel niet woonbehoeftig. Deze zakelijke rechten zouden dus toegevoegd moeten worden aan de voorwaarde inzake onroerend bezit.

1098. De voorwaarde inzake onroerend bezit geldt zowel voor woningen en percelen bestemd voor woningbouw in binnenland als in buitenland. Het nagaan van deze voorwaarde voor woningen en percelen in het buitenland is quasi onmogelijk bij gebrek aan gegevensuitwisseling met het buitenland.[2493] Om de gelijkheid tussen kandidaat-huurders met onroerende bezittingen in het binnenland en kandidaat-huurders met onroerende bezittingen in het buitenland te verzekeren, moet werk gemaakt worden van een meer effectieve controle van onroerende bezittingen in het buitenland.[2494]

Tegelijk moet nagegaan worden of de uitzonderingen voor bepaalde woningen niet moeten gelden voor woningen die buiten het Vlaamse Gewest liggen (bv. een woning die in het Vlaamse Gewest onbewoonbaar of ongeschikt is verklaard wordt nu niet mee geteld voor de voorwaarde inzake onroerend bezit, terwijl voor een woning die in een ruimtelijke bestemmingszone ligt waar bewoning niet is toegelaten wordt verwezen naar een in België gelegen woning[2495]). Vanuit de doelstelling van deze uitzonderingen is het niet relevant of de woning in kwestie in het Vlaamse Gewest, in België of in het buitenland ligt. Hetzelfde geldt voor erkende vluchtelingen, die een woning bezitten in hun land van herkomst. Een woning in een land waaruit zij gevlucht zijn en waarbij de Belgische overheid heeft erkend dat de betrokkenen er gevaar lopen, kan niet als een alternatief voor hun huisvestingsbehoefte worden gezien.

1099. Bij besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2012 betreffende de groepen van assistentiewoningen[2496] werden bijkomende inschrijvingsvoorwaarden voorzien voor personen die zich willen inschrijven voor een sociale assistentiewoning. Deze werden aangepast door de besluiten van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 en 23 december 2016.

Naast de logische voorwaarde dat een kandidaat-huurder of een van zijn gezinsleden minstens 65 jaar oud moet zijn, geldt ook een verstrengde voorwaarde inzake onroerend bezit, m.n. hij heeft,

[2493] Het niet beschikken over een woning of een perceel bestemd voor woningbouw in het buitenland wordt aangetoond via een verklaring op eer: artikel 3, § 1, zevende lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[2494] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 195, nr. 354.
[2495] Vergelijk artikel 3, § 4, 1°, 2° en 5° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2496] *BS* 7 december 2012.

samen met zijn gezinsleden, geen woning volledig of gedeeltelijk in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik gehad *in de periode van tien jaar voor de inschrijvingsdatum.* [2497] Via deze verstrengde voorwaarde inzake onroerend bezit wil men vermijden dat kandidaat-huurders hun eigen woning verkopen en dan onmiddellijk een sociale assistentiewoning aanvragen. Op deze verstrengde voorwaarde inzake onroerend bezit werd reeds kritiek geuit. Zowel de toenmalige minister van wonen als de toenmalige minister van welzijn verklaarden zich bereid om deze te versoepelen.[2498] Dit is tot op heden nog niet gebeurd. Er is in ieder geval geen redelijke verantwoording om de toelatingsvoorwaarden voor sociale assistentiewoningen anders (strenger) in te vullen dan voor 'gewone' sociale woningen. Ook kandidaat-huurders voor 'gewone' sociale woningen zouden immers hun eigen woning kunnen verkopen en dan onmiddellijk een sociale woning aanvragen.[2499] Over het schrappen van de verstrengde eigendomsvoorwaarde voor kandidaat-huurders van een sociale assistentiewoning zou consensus bestaan bij de actoren.[2500]

c) Inburgeringsbereidheid en bereidheid tonen Nederlands te leren (opgeheven)

1100. Een kandidaat-huurder en zijn gezinsleden moesten de bereidheid tonen Nederlands aan te leren en – wanneer hij en zijn gezinsleden verplichte inburgeraars waren – moesten een kandidaat-huurder en zijn gezinsleden bereid zijn het inburgeringstraject te volgen.[2501] De voorwaarde inzake taalbereidheid had een verschillende invulling naargelang de woning waarvoor men zich kandidaat stelde al dan niet in een rand- of taalgrensgemeente lag.

Beide voorwaarden werden ingevoegd door het decreet van 15 december 2006 met ingang van 1 januari 2008. Het decreet van 10 maart 2017 schrapte beide voorwaarden met ingang van 1 november 2017. Vanaf dat moment is een taalkennisvereiste van toepassing.[2502]

Met deze inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden was het Vlaamse Gewest uniek in Noord- en West-Europa. Een extra inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde, die bovendien geen betrekking heeft op de woonbehoeftigheid van de kandidaat-huurder, belemmert de toegang tot de sociale huur en kan dus mogelijks problematisch zijn vanuit het grondrecht op wonen. Om deze reden ga ik er nog dieper op in, ook al werden beide voorwaarden zoals gezegd inmiddels opgeheven.

1101. De nota aan de Vlaamse Regering bij het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000 bepaalt dat in de typehuurovereenkomst die later in een afzonderlijk besluit door de Vlaamse Regering zou worden vastgesteld, ook rekening gehouden zou worden met het door de Vlaamse Regering

---

[2497] Voor het perceel bestemd voor woningbouw wordt de vereiste van 10 jaar niet gesteld. Evenmin wordt hier uitdrukkelijk bepaald dat deze voorwaarde geldt voor woningen en percelen bestemd voor woningbouw in binnen- en buitenland.

[2498] Vraag om uitleg van mevrouw Griet Coppé over de eigendomsvoorwaarde bij het inschrijven voor een sociale assistentiewoning, *Hand.* Vl.Parl., 2013-14, 11 maart 2014, C-149-WEL12, 5.

[2499] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 198, nr. 360.

[2500] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 111.

[2501] Artikel 93, § 1, derde lid, 2°, 3° en 4° Vlaamse Wooncode en artikel 3, § 1, eerste lid, 4° en 5° Kaderbesluit Sociale Huur.

[2502] Zie *infra*, deel 4, hoodstuk 2, 6.1.2.

gevoerde inburgeringsbeleid. Daarom zou in de typehuurovereenkomst een bepaling opgenomen worden die de sociale huurder toeleidt naar taallessen, op voorwaarde dat er een voldoende aanbod is. De huurovereenkomst zou voor bepaalde duur worden afgesloten, bij wijze van proef, en zou in een huurovereenkomst van onbepaalde duur worden omgezet als de huurder voldoende bewijzen voorlegde dat hij de taallessen had gevolgd en dus een inspanning leverde om de Nederlandse taal aan te leren.[2503] In de definitief goedgekeurde nota werd deze bepaling tussen haakjes geplaatst wegens een gebrek aan akkoord in de regering.[2504] De koppeling van de sociale huurovereenkomst met inburgering en kennis van de Nederlandse taal werd dus al in 2000 voorgesteld, maar kreeg geen akkoord binnen de regering. De opname van een dergelijke verplichting in een typehuurovereenkomst lijkt ook onmogelijk zonder een specifieke decretale rechtsgrond. Met het decreet van 15 december 2006 werd deze rechtsgrond uiteindelijk wel voorzien.

1102. De taalbereidheidsvoorwaarde werd ingevoerd ter bevordering van het aanleren van een gemeenschappelijke taal, met name het Nederlands. In de voorbereidende werken werd deze ingreep verantwoord omwille van het feit dat de huurder daardoor mondiger zou worden, de communicatie tussen huurder en verhuurder zou verbeteren en de veiligheid van de wooncomplexen zou verhogen. De motivering voor de inburgeringsbereidheid verwijst naar het Vlaams Regeerakkoord 2004-2009, waarin onder meer de doelstelling wordt verwoord om versterkt in te zetten op inburgeringstrajecten.[2505]

1103. Wat betreft de bereidheid om Nederlands aan te leren werd bepaald dat een persoon die het vereiste niveau van het Nederlands niet behaalde, moest deelnemen aan een cursus Nederlands tweede taal en daar minstens 80% aanwezig moest zijn. Enkel bij kandidaat-huurders die geen verplichte inburgeraars waren of die wel verplichte inburgeraar waren, maar beschikten over een attest van vrijstelling, werd deze voorwaarde afgetoetst.[2506] Personen van wie de gezondheidstoestand deelname of verdere deelname aan een cursus Nederlands tweede taal blijvend onmogelijk maakte, werden op voorlegging van een medisch attest vrijgesteld. Indien personen om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen tijdelijk niet/niet verder konden deelnemen aan de cursus Nederlands tweede taal, werd de taalbereidheidsvoorwaarde tijdelijk opgeschort.[2507]

Wat betreft de inburgeringsbereidheid moest de verplichte inburgeraar aantonen dat hij de inburgeringscursus heeft gevolgd, dan wel zich had ingeschreven of op een andere manier voldeed aan de voorwaarden van het Inburgeringsdecreet.

[2503] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2000/07.07/DOC.0652, 6 en 7.
[2504] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2000/07.07/DOC.0652bis, 1.
[2505] *Parl. St.* Vl. Parl., 2005-06, nr. 824/1, 5.
[2506] Artikel 4, § 2 Kaderbesluit Sociale Huur, zoals van toepassing tot 1 november 2017.
[2507] Artikel 4, § 3 Kaderbesluit Sociale Huur, zoals van toepassing tot 1 november 2017.

Sinds het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 liep de aftoetsing van beide voorwaarden gecombineerd.[2508]

1104. Zoals gezegd beperkten deze extra inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden de toegang tot de sociale huur. De geldigheid ervan werd daarom aangevochten voor het Grondwettelijk Hof. In zijn arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 deed het Grondwettelijk Hof uitspraak over beide inschrijvingsvoorwaarden en stelde geen grond tot vernietiging vast.[2509] Hoewel het Hof van oordeel was dat de nieuwe voorwaarden van toegang tot een sociale woning het recht op een behoorlijke huisvesting kunnen aantasten omdat zij impliceren dat kandidaat-huurders die niet aan die voorwaarden voldoen, geen recht hebben op een sociale huurwoning, werd het grondrecht op wonen zoals opgenomen in artikel 23 Gw. er niet door geschonden. De beperkingen op de toegang tot de sociale huur waren immers redelijk verantwoord, streefden een gerechtvaardigd doel na en kaderden in de 'overeenkomstige plichten' die aan de begunstigden van het grondrecht kunnen worden opgelegd (B.31 – B.34.2). Het redelijk karakter van de maatregel werd bovendien ingegeven door het feit dat de taalbereidheidsvoorwaarde geen bepaald resultaat oplegde, maar enkel een inspanning vroeg van de woonbehoeftige. Deze rechtspraak werd bevestigd in het arrest nr. 24/2015 van 5 maart 2015[2510], waarin het Grondwettelijk Hof o.m. oordeelde dat het doortrekken van de voorwaarden inzake taalbereidheid en inburgeringsbereidheid naar de personen die tijdens de sociale huurovereenkomst huwen of wettelijk gaan samenwonen met de sociale huurder pertinent is om de door de decreetgever nagestreefde doelstellingen inzake communicatie en leefbaarheid te bewerkstelligen (B.25.3). Wel werd benadrukt dat aan het niet-naleven van de verplichtingen inzake taalbereidheid en inburgeringsbereidheid enkel evenredige sancties kunnen worden gekoppeld. Daarbij gaat het over huurders die, doordat zij nalaten hun contractuele verplichtingen na te komen, last of hinder veroorzaken voor alle bewoners. Indien wordt geopteerd voor de beëindiging van de huurovereenkomst dient de beëindiging steeds te worden uitgesproken door de vrederechter, zodat die sanctie onderworpen is aan een voorafgaande rechterlijke controle, waarbij de vrederechter kan nagaan of de ernst van de tekortkoming door de huurder de beëindiging van de huurovereenkomst kan verantwoorden (B.29.3 – B.29.5).

1105. De regelgever beschikt in het kader van de verwezenlijking van het grondrecht op wonen over een ruime beleidsmarge en het Grondwettelijk Hof zal enkel die beleidsmaatregelen vernietigen die kennelijk onredelijk zijn. Het is dus niet omdat de inschrijvingsvoorwaarden inzake taalbereidheid en inburgeringsbereidheid de toets van het Grondwettelijk Hof hebben doorstaan, dat deze vanuit beleidsmatig oogpunt aan te bevelen zijn.

Wat betreft de inburgeringsbereidheid is het erg eigenaardig dat een verplichting die aan nieuwkomers wordt opgelegd in het kader van het beleidsveld Integratie, en daar ook gehandhaafd wordt via administratieve geldboetes, werd herhaald in regelgeving van het beleidsveld Wonen en daar opnieuw kon gesanctioneerd worden (m.n. door de toegang tot de sociale huur te

[2508] Artikel 4 Kaderbesluit Sociale Huur, zoals van toepassing tot 1 november 2017.
[2509] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.
[2510] GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015.

moduleren). Het was daarom de vraag of de inburgeringsbereidheid moest behouden blijven als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde voor de sociale huur. Daarmee werd geen uitspraak gedaan over de noodzaak van inburgering voor nieuwkomers aangezien de verwerving van kennis van de taal en de samenleving de communicatie tussen nieuwkomers en eigen onderdanen sterk vergemakkelijkt en de interactie en het vormen van sociale banden tussen hen bevordert.[2511] Wel werd de stelling verdedigd dat een inschrijvings- of toelatingsvoorwaarde inburgeringsbereidheid niet thuishoort in een sociaal huurstelsel. Indien geoordeeld wordt dat de sanctionering van de inburgeringsverplichting binnen het beleidsveld Integratie onvoldoende sterk is, kan deze desgewenst daar versterkt worden. De schrapping van de inburgeringsvoorwaarde als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde voor het bekomen van een sociale huurwoning is dus zeer terecht.

Hoewel de motivering voor de invoering van de taalbereidheidsvoorwaarde correct is (de huurder zou daardoor mondiger worden, de communicatie tussen huurder en verhuurder zou verbeteren en de veiligheid van de wooncomplexen zou verhogen), moet worden vastgesteld dat deze motivering niet enkel opgaat voor huurders van sociale woningen. Ook hier kon dus de vraag gesteld worden of een dergelijke verplichting thuishoorde in een sociaal huurstelsel. Door deze verplichting op te leggen aan kandidaten voor een sociale huurwoning werd van de (kans)arme woonbehoeftige meer vereist dan van een gemiddelde burger. De taalbereidheidsvoorwaarde werd zoals gezegd inmiddels geschrapt en vervangen door de huurdersverplichting over een voldoende taalvaardigheid van het Nederlands te beschikken.

Ook het Rekenhof stelde zich vragen bij de taal- en inburgeringsbereidheid als voorwaarde, aangezien deze voorwaarden op zich geen verband houden met de notie van woonbehoeftigheid. Een ruime interpretatie van behoorlijke huisvesting (een optimale leefbaarheid in de wijken, het bevorderen van de integratie van de bewoners in de samenleving en het bevorderen van gelijke kansen voor eenieder) onderbouwt de taal- en inburgeringsbereidheid als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde niet. Volgens het Rekenhof heeft deze ruime interpretatie niet zozeer betrekking op het bepalen van de doelgroep (wie zou toegang moeten kunnen krijgen tot sociale huisvesting?), maar wel op zij die al een sociale woning betrekken.[2512]

1106. In de praktijk was de beperking van de toegang tot het sociaal huurstelsel door de voorwaarden inzake inburgeringsbereidheid en taalbereidheid eerder klein. Iemand die niet aan de voorwaarden voldeed, kon zich immers inschrijven als kandidaat-huurder. Ook kon een woning toegewezen worden. De verplichtingen die voortvloeiden uit beide voorwaarden, konden tijdens het huurderschap vervuld worden. Gebeurde dat niet, kon de toezichthouder een administratieve geldboete opleggen of kon de verhuurder de huurovereenkomst beëindigen wegens het niet nakomen van de huurdersverplichtingen, waar de taalbereidheid en inburgeringsbereidheid eveneens opgenomen waren.[2513]

[2511] HvJ 4 juni 2015, nr. C-579/13, § 47.
[2512] Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 19.
[2513] Artikel 92, § 3, 6°, 7° en 8° Vlaamse Wooncode.

Ingevolge een afspraak met het beleidsveld Inburgering werd de inburgeringsbereidheid niet opgevolgd door het beleidsveld Wonen. Inbreuken op de taalbereidheid werden wel gehandhaafd door de toezichthouder voor de sociale huisvesting via het opleggen van administratieve geldboetes. In de periode 2011-2016 werden 19 boetes opgelegd wegens inbreuken op de voorwaarde inzake taalbereidheid.[2514]

D) INGESCHREVEN ZIJN IN DE BEVOLKINGSREGISTERS

1107. Het decreet van 31 mei 2013 voegde als inschrijvingsvoorwaarde aan de Vlaamse Wooncode toe dat de kandidaat-huurder in het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister ingeschreven moet zijn.[2515] Deze inschrijvingsvoorwaarde was op dat ogenblik al opgenomen in het Kaderbesluit Sociale Huur, maar miste de vereiste decretale grondslag.[2516]

Dit is een effectief uitsluitende inschrijvingsvoorwaarde: terwijl de voorwaarden inzake taalbereidheid en inburgeringsbereidheid een inspanning vroegen van de kandidaat-huurder, die bovendien nog niet verwezenlijkt moest zijn op het ogenblik van inschrijving, moet de vereiste ingeschreven te zijn in het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister verwezenlijkt zijn op het ogenblik van inschrijving in het register. Zoniet kan niet tot inschrijving overgegaan worden.

1108. De bedoeling van deze inschrijvingsvoorwaarde is te benadrukken dat men het recht moet hebben om duurzaam in het land te verblijven, alvorens aanspraak te maken op een sociale woning. Opvang van behoeftige personen met een tijdelijk verblijfsrecht behoort immers niet tot de taken van het beleidsveld Wonen.[2517]

Hoewel met deze motivering akkoord kan worden gegaan, kan dit voor daklozen een moeilijk te overwinnen drempel inhouden, die niet in relatie staat met woonbehoeftigheid. Daklozen hebben weliswaar de mogelijkheid om een inschrijving op een referentieadres te bekomen[2518] en deze inschrijving voldoet om in aanmerking te komen, maar er kunnen zich in de praktijk moeilijkheden voordoen wanneer dakloze personen (en dit zijn de meest woonbehoeftigen) niet ingeschreven geraken in het bevolkingsregister met een referentieadres. Wanneer de gemeente weigert daklozen in te schrijven op een referentieadres bij het OCMW, wordt hen tegelijk de kans op een sociale huurwoning ontzegd. In principe kan de gemeente niet weigeren indien aan de voorwaarden werd voldaan en kan de betrokkene tegen een weigering een vordering instellen bij de burgerlijke rechter van de rechtbank van eerste aanleg (de inschrijving in de bevolkingsregisters is immers een subjectief recht), maar de afdwinging daarvan is voor een dakloze uiteraard niet

[2514] AGENTSCHAP WONEN-VLAANDEREN, *Jaarverslag 2016*, Brussel, 2017, 34.
[2515] Artikel 93, § 1, tweede lid, 5° Vlaamse Wooncode.
[2516] *Parl.St.* Vl.Parl., 2012-13, nr. 1848/1, 27.
[2517] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2007/2007/DOC.0846, 4.
[2518] Dit referentieadres kan genomen worden bij het OCMW of bij een natuurlijke persoon. Aan een referentieadres bij het OCMW zijn een aantal voorwaarden verbonden, o.m. dat men in aanmerking moet komen voor dienstverlening door het OCMW en dat men zich driemaandelijks bij het OCMW moet aanmelden (artikel 20, § 3 koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, *BS* 15 augustus 1992).

evident.[2519] Hoewel deze inschrijvingsvoorwaarde voor een dakloze met geldig verblijfsrecht in theorie niet beperkend zou mogen werken, kan deze in de praktijk wél de toegang tot de sociale huur voor de meest woonbehoeftigen beperken.

1109. De vereiste van inschrijving in de bevolkingsregisters zorgt er dus voor dat personen die nog geen duurzaam verblijfsrecht in België hebben, zich nog niet kunnen inschrijven als kandidaat-huurder. Pas wanneer zij machtiging krijgen om duurzaam op het grondgebied van het land te verblijven, kunnen zij worden ingeschreven in het vreemdelingenregister en kunnen zij zich inschrijven als kandidaat-huurder. Op dat ogenblik zullen zij nog de volledige duur van de wachtlijst moeten doorlopen. In het Brusselse Gewest wordt daarom voorzien in de mogelijkheid voor personen die (nog) niet ingeschreven zijn in de bevolkingsregisters, om aan de sociale verhuurder hun intentie mee te delen om achteraf een aanvraag voor een sociale woning in te dienen. De datum waarop deze mededeling gebeurt geldt bij de toewijzing als uitgangspunt voor het berekenen van de voorkeursrechten gebaseerd op het aantal jaren op de wachtlijst. Vereist wordt wel dat de betrokkene beschikt over verblijfsdocumenten die aantonen dat hij legaal in het land is.[2520]

Het is de vraag of de vereiste van inschrijving in de bevolkingsregisters ook doorwerkt naar gezinnen, waartoe zowel personen die ingeschreven staan in de bevolkingsregisters als personen die niet ingeschreven staan in de bevolkingsregisters behoren, aangezien de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden gelden voor zowel de persoon die zich als kandidaat-huurder wil inschrijven als voor zijn gezinsleden. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in een arrest van 18 juni 2015 dat een persoon die in het wachtregister staat, moet worden beschouwd als een tijdelijke bijwoner.[2521] Hij heeft immers geen zekerheid over het feit of hij duurzaam in het land kan blijven en maakt dus ook niet duurzaam deel uit van het gezin waar hij bijwoont. Dat houdt in dat een sociale huurder kan samenwonen met een persoon zonder duurzaam verblijfsrecht (die persoon is dan een tijdelijke bijwoner en geen huurder). Hetzelfde geldt m.i. voor een kandidaat-huurder die is ingeschreven in de bevolkingsregisters en samenwoont met een persoon zonder duurzaam verblijfsrecht: deze persoon kan evenmin beschouwd worden als een (duurzaam) gezinslid, zodat deze samenwoonst niet verhindert dat de persoon met duurzaam verblijfsrecht zich al inschrijft als kandidaat-huurder. Zodra de persoon zonder duurzaam verblijfsrecht een beslissing krijgt over zijn verblijfsstatuut, zal hij zich ofwel – bij een positieve beslissing – mee kunnen inschrijven als kandidaat-huurder, ofwel – bij een negatieve beslissing – het land moeten verlaten.

e) Geen zuivere vermogensvoorwaarde

[2519] Tot 10 december 2015 kon ook een administratief beroep ingesteld worden bij de minister voor Binnenlandse Zaken. Vanaf dan bepaalt artikel 8, § 4 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, *BS* 3 september 1991, echter dat de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken, niet tussenkomt in geval van betwisting naar aanleiding van de weigering van een gemeente om een referentieadres aan een persoon toe te kennen.
[2520] Artikel 4, § 7, tweede tot en met vierde lid Brusselse Sociaal Huurbesluit.
[2521] GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015.

1110. Bij de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden wordt geen specifieke vermogensvoorwaarde vermeld. Via inkomen en onroerend bezit wordt vermogen wel onrechtstreeks in aanmerking genomen en ook de voorwaarde voor een sociale assistentiewoning dat men 10 jaar voor de inschrijvingsdatum geen woning in bezit mag hebben gehad, vertrekt van het principe dat in dat geval nog een zeker vermogen aanwezig moet zijn bij de kandidaat-huurder.

1111. Er wordt dus geen rekening gehouden met roerend vermogen of met onroerend vermogen dat geen woning of bouwgrond is. Zo kan een kandidaat-huurder geen eigendom hebben en niet over een regelmatig inkomen beschikken, maar wel een groot roerend vermogen hebben dat hem toelaat zonder overheidssteun een geschikte woning te (blijven) huren of te kopen op de private markt. Of een kandidaat-huurder kan meerdere handels- en industriegebouwen bezitten waardoor hij toch aan de eigendomsvoorwaarde kan voldoen.[2522] Deze personen zijn niet woonbehoeftig, maar voldoen wel aan alle reglementaire bepalingen om zich kandidaat te stellen als sociale huurder.[2523]

1112. Een echte vermogensvoorwaarde zou principieel toegevoegd moeten worden, maar het gebrek aan een vermogenskadaster maakt de invoering van een echte vermogensvoorwaarde niet eenvoudig. Deze praktische belemmering kan echter op langere termijn de afwezigheid van een zuivere vermogensvoorwaarde niet rechtvaardigen indien niet wordt aangetoond dat stappen worden gezet in de uitbouw van het noodzakelijke vermogenskadaster. In afwachting werken via een verklaring op eer (cfr. buitenlands onroerend bezit) lijkt weinig zinvol wanneer geen effectieve controle mogelijk is.

3.1.3. Andere doelgroepen

1113. Het Vlaams sociaal huurstelsel werkt met algemene inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden, die de doelgroep afbakenen. Zoals hoger gezegd gaat het op het vlak van de afbakening volgens woonbehoeftigheid enkel over voorwaarden inzake inkomen en onroerend bezit.

Het Vlaams sociaal huurstelsel houdt dus geen rekening met huishoudens met een sociale woonbehoefte die niet voldoen aan die voorwaarden inzake inkomen en onroerend bezit.[2524] Enkel voor personen met een handicap werd iets specifiek voorzien, zij het dat daarbij eveneens via de voorwaarde inzake inkomen wordt gewerkt: voor alleenstaande personen met een handicap geldt een verhoogde inkomensgrens, terwijl personen met een handicap die deel uitmaken van een huishouden, worden beschouwd als persoon ten laste. Indien een persoon zowel minderjarig is als erkend is als persoon met een handicap, telt die persoon voor twee personen ten laste.[2525]

1114. Oude Belgische/Vlaamse sociale huurstelsels kenden specifieke voorwaarden voor bepaalde doelgroepen, nl. mijnwerkers en vissers. Zo bepaalde artikel 2, § 2 van het sociaal huurbesluit van 7

[2522] Voor zover hij hieruit een wit inkomen verwerft, zal dit wel worden meegerekend bij de beoordeling van de inkomensvoorwaarde.
[2523] Zie ook Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 20.
[2524] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 2.2.1.
[2525] Artikel 3, § 2, tweede lid Kaderbesluit Sociale Huur.

november 1984 dat de inkomensgrenzen niet van toepassing waren op mijnwerkers in actieve dienst en personen die tot de bemanning van Belgische vissersvaartuigen behoren.[2526] Deze maatregelen waren geïnspireerd door de noodzaak om deze nijverheidssectoren te stimuleren en te laten overleven.[2527] Ook voor het personeel van nieuwe of in expansie zijnde ondernemingen bestond er gedurende een bepaalde tijd de mogelijkheid om 'volkswoningen' te bouwen.[2528] Dergelijke specifieke bepalingen komen nu niet meer voor in het sociaal huurstelsel.

1115. Het sociaal huurstelsel besteedt wel aandacht aan bijzondere doelgroepen, maar enkel bij de toewijzing van woningen. Zij dienen tot de algemeen omschreven doelgroep te behoren alvorens hun specifieke situatie in rekening wordt gebracht.

Dit lijkt mij een correct standpunt. Zoals hoger gezegd moet m.i. de doelgroep voornamelijk via het beschikbaar inkomen afgebakend worden, waarbij weliswaar een gedifferentieerde inkomensgrens moet gehanteerd worden wanneer een bepaalde behoefte meer middelen vereist, zoals nu het geval is voor personen met een handicap, maar waarbij het uitgangspunt het beperkte inkomen blijft.

1116. Opdat huishoudens met een sociale woonbehoefte vlot kunnen opgenomen worden in het sociaal huurstelsel dienen zij voldoende begeleid te worden. Ik kom hier verder op terug.

Omwille van de extramuralisering en de vermaatschappelijking van de zorg zal een groep die traditioneel werd gehuisvest door de welzijns- en zorgsector mogelijks doorstromen naar het sociaal huurstelsel. Daarbij is het belangrijk dat wordt ingeschat hoeveel personen of huishoudens bijkomend binnen het woonbeleid gehuisvest zullen moeten worden om vervolgens een inschatting te kunnen maken van de gevolgen voor het sociaal huurstelsel.[2529] Dat is voor zover ik weet niet gebeurd voor het Vlaamse Gewest.

3.1.4. Mogelijkheid om af te wijken van de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden

1117. Het Kaderbesluit Sociale Huur voorziet dat in individuele gevallen kan afgeweken worden van de inkomensvoorwaarde wanneer de kandidaat-huurder is toegelaten tot een collectieve schuldenregeling of in budgetbegeleiding is bij het OCMW en dat bepaalde gezinsleden bij het aftoetsen van de inschrijvingsvoorwaarden niet worden mee gerekend.[2530] Ook worden bepaalde woningen niet in aanmerking genomen voor de aftoetsing van de voorwaarde inzake onroerend bezit.[2531] Daarmee wil het sociaal huurstelsel tegemoet kunnen komen aan bepaalde situaties die

[2526] Zie ook artikel 2, § 4 sociaal huurbesluit van 28 november 1990 en artikel 2, § 4 sociaal huurbesluit van 29 september 1994.
[2527] B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 563.
[2528] Wet van 3 juli 1967 waarbij de regering ertoe gemachtigd wordt de bedrijvigheid van de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting en van de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom uit te breiden, *BS* 21 juli 1967, hernomen in artikel 37 van de Huisvestingscode. Zie hierover B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 571, in het bijzonder voetnoot 242.
[2529] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 2.2.1.
[2530] Artikel 3, § 1, derde en zesde lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[2531] Artikel 3, § 4 Kaderbesluit Sociale Huur.

niet onder de standaardregels vallen, maar waar de toegang tot het sociaal huurstelsel toch als rechtvaardig wordt beschouwd.

1118. De vraag is of niet moet worden voorzien in een meer algemene bepaling die toelaat dat in individuele behartenswaardige gevallen kan worden afgeweken van de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden. Hierdoor zou aan de sociale verhuurder de mogelijkheid worden geboden om een socialer beleid te voeren. Aangezien de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden tot de essentie van het sociaal huurstelsel behoren en bijgevolg gegarandeerd dient te worden dat een afwijkingsmogelijkheid niet al te ruim wordt toegepast, dient voldoende toezicht ingebouwd te worden. Dit kan de vorm krijgen van een verplichte melding aan de toezichthouder of voorafgaande toelating van de toezichthouder.[2532]

3.2. UITSTROOM UIT HET SOCIAAL HUURSTELSEL

1119. Artikel 96, § 1 van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat de huurder van een sociale huurwoning tijdens de hele duur van de huurovereenkomst moet voldoen aan de voorwaarden inzake onroerend bezit. Daarnaast kan de Vlaamse Regering de overige voorwaarden bepalen waaraan de huurder van een sociale huurwoning blijvend moet voldoen. Niet alleen de kandidaat-huurder moet woonbehoeftig zijn, ook de zittende huurders moeten aan bepaalde voorwaarden voldoen, al zijn die niet noodzakelijk dezelfde als de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden.

Tot 1 maart 2017 gold voor zittende huurders enkel een voorwaarde inzake onroerend bezit. De verhuurder diende de huurovereenkomst op te zeggen als de huurder of zijn partner een woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik had verworven. Hetzelfde gold voor het verwerven van een perceel bestemd voor woningbouw.[2533] De invoering van de tijdelijke huurovereenkomsten door het decreet van 14 oktober 2016 en het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 heeft tot gevolg dat bij het overschrijden van een bepaalde inkomensgrens de huurovereenkomst wordt beëindigd.

1120. Voorwaarden om huurder te blijven doken een eerste maal op in het sociaal huurbesluit van 18 december 1979: wanneer naar aanleiding van het tweejaarlijks onderzoek naar het gezinsinkomen bleek dat dit meer dan 800.000 frank bedroeg (tegenover een inkomensgrens van 450.000 frank als toelatingsvoorwaarde), moest de sociale verhuurder onmiddellijk de huuropzegging betekenen met het oog op het vrijmaken van de woning uiterlijk drie jaar na de datum van de huuropzegging. Indien in die periode het inkomen terug daalde tot onder de grens van 800.000 frank, bleef de huuropzegging zonder gevolg.[2534] In het sociaal huurbesluit van 7 november 1984 werden de voorwaarden om huurder te blijven, opgenomen in artikel 23: de huurder mocht geen woning verwerven (opzeggingstermijn van een jaar) of mag geen inkomen hebben op basis waarvan hij tweemaal de basishuurprijs moest betalen (eveneens een

[2532] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 199, nr. 364.
[2533] Artikel 33, § 1, 1° en 2° Kaderbesluit Sociale Huur, zoals van toepassing tot 1 maart 2017.
[2534] Artikel 10, § 2 sociaal huurbesluit van 18 december 1979. Zie ook MINISTERIE VAN OPENBARE WERKEN – BESTUUR VOOR DE HUISVESTING, *De sociale huisvestingspolitiek in het Vlaamse Gewest*, Brussel, 1980, 69.

opzeggingstermijn van een jaar). Terwijl de opzegging omwille van het verwerven van een woning verplicht was, was de opzegging omwille van een hoog inkomen facultatief. Artikel 22 van het sociaal huurbesluit van 28 november 1990 was grotendeels hetzelfde geformuleerd, maar week af wat betreft de opzegging omwille van een hoog inkomen: als werd vastgesteld dat de huurder een inkomen had op basis waarvan hij tweemaal de basishuurprijs moest betalen, moest de sociale verhuurder onmiddellijk een evaluatie maken van de sociale situatie van de huurder en kon hij een gemotiveerde huuropzegging doen met een opzeggingstermijn van zes maanden. Dezelfde bepaling kwam voor in artikel 22 van het sociaal huurbesluit van 29 september 1994.

Artikel 24 van het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000 behield de basisprincipes van zijn voorgangers, maar bracht er bepaalde temperingen op aan. Wat betreft het verwerven van een woning, kreeg de huurder de verplichting om deze binnen het jaar vanaf de verwerving te verkopen. Zoniet moest de verhuurder de huurovereenkomst opzeggen met een opzeggingstermijn van zes maanden. De verhuurder kon bovendien een gemotiveerde afwijking aanvragen bij de VHM. Als werd vastgesteld dat de huurder een hoog inkomen had (inkomenscoëfficiënt gedurende twee opeenvolgende jaren hoger dan twee), moest de verhuurder de huurovereenkomst onmiddellijk opzeggen met een opzeggingstermijn van een jaar. De opzegging verviel evenwel wanneer de huurder bereid was een bijdrage te betalen bovenop de maandelijkse reële huurprijs (solidariteitsbijdrage) of wanneer de huurder gebruik maakte van de mogelijkheid om de woning in kwestie aan te kopen. De opzegging van huurders van wie het inkomen een bepaalde drempel overschreed, werd dus deels gekoppeld aan de bevordering van de eigendomsverwerving. Wie te veel verdiende om in het sociaal huurstelsel te blijven, moest gestimuleerd worden om de sociale huurwoning waarin hij verbleef, aan te kopen. Daarnaast werd de mogelijkheid voorzien om de verworven woning voor minstens negen jaar aan de verhuurder ter beschikking te stellen.

1121. In het Kaderbesluit Sociale Huur werden de opzeggingsmogelijkheden opgenomen in artikel 33. De oorspronkelijke versie bevatte in paragraaf 1 de verplichting voor de verhuurder om de huurovereenkomst op te zeggen als de huurder of zijn partner een woning volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik had verworven. Hetzelfde gold voor het verwerven van een perceel bestemd voor woningbouw. Bijkomend werd ook de mogelijkheid overgenomen uit het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000 om de verworven woning voor minstens negen jaar te verhuren aan een sociale verhuurder.

Daarnaast bevatte artikel 33, § 2 de mogelijkheid voor de verhuurder om in het interne huurreglement te voorzien dat hij de huurovereenkomst zou opzeggen met een opzeggingstermijn van twaalf maanden, wanneer bij de jaarlijkse huurprijsaanpassing bleek dat de huurder voor het derde jaar op rij de basishuurprijs zou betalen en dat zijn inkomen voor het derde jaar op rij minimaal gelijk was aan het dubbele van de toepasselijke inkomensgrens.

1122. Uit dit historische overzicht blijkt dat het verwerven van een woning vanaf 1984 aanleiding was tot het beëindigen van de sociale huurovereenkomst (en vanaf 2008 ook de verwerving van een bouwperceel). De modaliteiten waaronder de huurovereenkomst moest opgezegd worden en

de gevallen waarin de opzegging terug ingetrokken kon of moest worden, verschilden daarbij, maar de basisregel bleef sinds 1984 constant.

Voor huurders met een hoger inkomen werden al vanaf 1979 bepalingen opgenomen in de achtereenvolgende sociale huurbesluiten. De inhoud ervan wisselde echter. Aanvankelijk was de opzegging verplicht, vanaf 1984 facultatief en vervolgens vanaf 2000 terug verplicht. Daarmee wou de regelgever de eigendomsverwerving stimuleren. In 2008 werd de opzegging terug facultatief. Ook de grens van het inkomen op basis waarvan opgezegd moest worden werd regelmatig gewijzigd.

In 1997 werd de Vlaamse Wooncode ingevoerd. In artikel 98 werd het principe van een sociale huurovereenkomst van onbepaalde duur ingeschreven, met als bedoeling de bevordering van de woonzekerheid, als één van de belangrijkste aspecten van het recht op wonen.[2535] Dit verhinderde echter niet dat bij het eerstvolgende sociaal huurbesluit bepaald werd dat de huurovereenkomst moest opgezegd worden bij het verwerven van een woning of – indien de SHM dat besliste – bij een te hoog inkomen.

1123. In 2016 werd voor huurders met een te hoog inkomen opnieuw een verplichte opzegging ingevoerd, maar niet enkel als opzeggingsgrond van een huurovereenkomst van onbepaalde duur. Tegelijk werd de sociale huurovereenkomst van bepaalde duur, nl. negen jaar met in voorkomend geval driejaarlijkse verlengingen. Ook al gaat het over een tijdelijke huurovereenkomst, toch moet de sociale verhuurder uitdrukkelijk de opzegging betekenen tegen het einde van de negenjarige duur of de driejarige verlenging.[2536] Er zijn evenwel drie belangrijke verschillen. In de eerste plaats werd de drempel om tot beëindiging over te gaan aanzienlijk verlaagd ten opzichte van de eerder geldende regeling: reeds zodra het inkomen 125% of meer van de inkomensgrens bedraagt, zal de huurovereenkomst opgezegd worden (tegenover 200% eerder).[2537] Daarnaast heeft het werken met tijdelijke huurovereenkomsten tot gevolg dat aan elke sociale huurder een minimale woonduur van negen jaar wordt gegarandeerd, terwijl eerder bij toepassing van de facultatieve opzeggingsgrond een huurder reeds veel sneller opgezegd kon worden wanneer zijn inkomen de drempel overschreed. Tot slot werd samen met de inwerkingtreding van de tijdelijke huurovereenkomsten ook het kooprecht voor de zittende huurder afgeschaft. De sociale huurder van een woning waarop dit kooprecht van toepassing was, die een te hoog inkomen had en daarom opgezegd werd, kan dus voortaan ook niet meer zijn huurwoning kopen. De koppeling van het verplichte vertrek uit de sociale huur met de mogelijkheid een eigen woning te verwerven werd dus

[2535] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 41.

[2536] Artikel 97*bis*, § 3 Vlaamse Wooncode, ingevoegd door artikel 40 van het decreet van 14 oktober 2016 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 13 december 2016. Deze regeling is niet van toepassing op SVK-huurders.

[2537] Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat tussen 2008 (Kaderbesluit Sociale Huur) en 2016 de inkomensgrenzen met 13% werden verhoogd.

verlaten.[2538] Op de precieze uitwerking van de tijdelijke sociale huurovereenkomsten ga ik later dieper in.[2539]

Wat betreft de beëindiging van de huurovereenkomst bij de verwerving van zakelijke rechten op een woning of bouwperceel werden in 2016 de voorwaarden inzake onroerend bezit verstrengd.[2540] Deze verstrenging is ook van toepassing op alle zittende huurders, omdat de eigendomsvoorwaarde ook fungeert als voorwaarde om huurder te kunnen blijven.

De opzeggingstermijnen bij de verwerving van zakelijke rechten op een woning of bouwperceel verschillen naargelang een woning of een bouwperceel werd verworven en naargelang de verwerving ten bezwarende titel dan wel kosteloos gebeurde:

- Aankoop van een woning: opzeggingstermijn van zes maanden.
- Aankoop van een bouwperceel: opzeggingstermijn van zes maanden, die ingaat vijf jaar na de verwerving van het bouwperceel.
- Kosteloze verwerving van een woning: vervreemding van de woning binnen het jaar, zoniet opzegging met een opzeggingstermijn van zes maanden.
- Kosteloze verwerving van een bouwperceel: vervreemding van het bouwperceel binnen vijf jaar, zoniet opzegging met een opzeggingstermijn van zes maanden.

Deze (lange) opzeggingstermijnen bieden de mogelijkheid voor de sociale huurder om een verworven woning of bouwperceel zelf te gaan bewonen of bebouwen en zelf zijn huisvesting te verzorgen.

1124. SHM's mogen op basis van artikel 41, § 2 van de Vlaamse Wooncode ten belope van 20% van hun jaarlijkse investeringsvolume een bescheiden woonaanbod verwezenlijken, dat verkocht of verhuurd kan worden. Voor bescheiden huurwoningen werden inkomensgrenzen vastgelegd die hoger liggen dan de inkomensgrenzen van het sociaal huurstelsel.[2541] Het zou dus logisch zijn dat sociale huurders die omwille van hun inkomen het sociaal huurstelsel moeten verlaten, kunnen doorstromen naar het bescheiden huuraanbod. Zo worden in Nederland de woningen van woningcorporaties die niet onder het sociaal huurstelsel vallen (het zgn. niet-DAEB-segment) ingezet om de doorstroming vanuit het sociaal huurstelsel te stimuleren. In de praktijk is dit in het Vlaamse Gewest echter niet mogelijk: de inkomensgrenzen voor bescheiden huur liggen immers lager dan 125% van de inkomensgrenzen sociale huur. Huishoudens van wie de sociale

[2538] Over de argumenten voor en tegen een kooprecht voor de zittende huurder: zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, 2.3.2. Specifiek met betrekking tot een kooprecht voor de huurder die opgezegd wordt omdat zijn inkomen te hoog is, kan nog toegevoegd worden dat het feit dat niet elke huurder van dit kooprecht gebruik kon maken doordat appartementen buiten het kooprecht vielen, maakt dat huurders ongelijk behandeld werden: de ene huurder werd opgezegd omwille van een te hoog inkomen, kon zijn huurwoning kopen en moest dus niet verhuizen, terwijl een andere huurder werd opgezegd omwille van een te hoog inkomen, maar zijn woning niet kon kopen en dus toch moest verhuizen.

[2539] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.1.

[2540] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 3.1.2, b.

[2541] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 3.1.1.

huurovereenkomst wordt opgezegd omwille van hun inkomen kunnen dus evenmin terecht in de bescheiden huur. Dit lijkt toch een gemiste kans.

3.3. RECHTSBESCHERMING VOOR DE KANDIDAAT-HUURDER

1125. Het grondrecht op wonen vereist een objectieve afbakening van de doelgroep van het sociaal huurstelsel en effectieve rechtsmiddelen wanneer toegekende rechten geschonden worden. Dit veronderstelt dat kandidaat-huurders die ten onrechte geweigerd worden hun toegang tot het sociaal huurstelsel in rechte moeten kunnen afdwingen. Hetzelfde geldt voor kandidaat-huurders die ten onrechte geschrapt worden.[2542]

1126. Artikel 30, § 1 van het Kaderbesluit Sociale Huur bevat een verhaalsmogelijkheid bij de toezichthouder voor een woningzoekende, waarvan een sociale verhuurder weigert hem in te schrijven als kandidaat-huurder of waarvan de sociale verhuurder hem schrapt als kandidaat-huurder. De betrokkene moet de beoordeling van de toezichthouder vragen binnen de dertig dagen na de melding van die beslissing. Vervolgens beoordeelt de toezichthouder de gegrondheid van het verhaal en bezorgt hij zijn beoordeling aan de verhuurder en de betrokkene. Als de toezichthouder het verhaal gegrond beoordeelt, moet de verhuurder een nieuwe beslissing nemen en deze aan de betrokkene en de toezichthouder bezorgen. De verhuurder is daarbij niet verplicht om de zienswijze van de toezichthouder te volgen. Indien de sociale verhuurder de toezichthouder niet volgt, kan deze laatste wel gebruik maken van zijn schorsings- of vernietigingsrecht.

1127. Het verhaal[2543] is een eigenaardige rechtsfiguur die moeilijk ingepast kan worden in het (bestuurs)recht. Het is geen georganiseerd administratief beroep, aangezien de beslissing van de toezichthouder niet in de plaats komt van die van de sociale verhuurder en de beslissing van de sociale verhuurder evenmin wordt vernietigd. Het is ook geen willig beroep waarbij de burger zich richt tot het orgaan dat de initiële beslissing heeft genomen met het verzoek die beslissing te wijzigen of ongedaan te maken.[2544] Een willig beroep geldt echter als algemeen rechtsbeginsel en maakt veeleer uitzonderlijk het voorwerp uit van een uitdrukkelijke normatieve regeling. Er kan dus worden aangenomen dat ook zonder uitdrukkelijke bepaling daarover in het Kaderbesluit Sociale Huur, de kandidaat-huurder steeds een willig beroep kan instellen bij de sociale verhuurder. Dit is trouwens aan geen vormvereisten of termijnen gebonden en het bestuur is niet verplicht zich er over uit te spreken, al zou dit wel getuigen van onbehoorlijk bestuur.

Het gaat om een *sui generis*-rechtsfiguur die geen aansluiting vindt bij bestaande rechtsfiguren. Het verhaal is het uiten van een klacht bij een externe of het vragen van een '*second opinion*' aan de toezichthouder, waarbij zoals gezegd de sociale verhuurder niet verplicht is om de zienswijze van de toezichthouder te volgen. De sociale verhuurder kan beslissen om na de beoordeling van de toezichthouder dezelfde beslissing te nemen, al dan niet beter gemotiveerd. De kandidaat-huurder

[2542] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 1, 1.3.1 en hoofdstuk 3, 3.1.3. Zie eveneens *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 3.
[2543] Merk op dat de term 'verhaal' enkel in de titel van het hoofdstuk voorkomt en niet in de tekst van artikel 30 zelf.
[2544] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 951, nr. 1021.

kan tegen deze nieuwe beslissing met dezelfde inhoud opnieuw verhaal instellen of de toezichthouder kan deze nieuwe beslissing vernietigen.

1128. Indien de toezichthouder het verhaal ongegrond beoordeelt, kan de kandidaat-huurder zich wenden tot de Raad van State of de justitiële rechter, afhankelijk van het werkelijke voorwerp van het geschil.[2545]

Indien de toezichthouder het verhaal gegrond beoordeelt, moet de verhuurder zoals gezegd een nieuwe beslissing nemen. Indien deze nieuwe beslissing niet overeenstemt met de zienswijze van de toezichthouder, kan deze de beslissing vernietigen. Deze vernietiging behoort echter niet meer tot de verhaalsprocedure, die afgerond is wanneer de sociale verhuurder na de beoordeling van de toezichthouder een nieuwe beslissing heeft genomen. De mogelijkheid tot vernietiging vindt zijn grondslag in de algemene bevoegdheden van de toezichthouder op basis van artikel 29*bis* van de Vlaamse Wooncode. Indien de verhuurder geen nieuwe beslissing neemt, wordt het verhaal van de kandidaat-huurder impliciet ingewilligd (en wordt de schrapping ongedaan gemaakt, de versnelde toewijzing toegestaan, een weigering van een aanbod als gegrond beschouwd,…).[2546]

1129. De eigenaardige vormgeving van het verhaal leidt tot de vraag waarom werd gekozen voor een *sui generis*-rechtsfiguur en of niet beter wordt aangesloten bij bestaande rechtsfiguren.

De bedoeling van het verhaal is om rechtsbescherming te bieden aan de kandidaat-huurder die gegriefd wordt door een beslissing van een sociale verhuurder. Naast de weigering van de sociale verhuurder om een woningzoekende in te schrijven als kandidaat-huurder, bevat artikel 30, § 1, eerste lid van het Kaderbesluit Sociale Huur nog andere categorieën van beslissingen waartegen verhaal kan worden ingesteld. De acht categorieën lijken 'allesdekkend' te zijn. Het is dan ook de vraag waarom er voor werd gekozen om te werken via acht categorieën in plaats van in algemene bewoordingen te stellen dat de kandidaat-huurder die zich benadeeld acht door een beslissing van de sociale verhuurder, verhaal kan instellen.[2547]

Daarnaast kan ook de vraag gesteld worden waarom werd gekozen voor het verhaal in de vorm van een '*second opinion*' in plaats van een standaard georganiseerd administratief beroep, aangezien de gevolgen in de praktijk meestal hetzelfde zullen zijn. Het oordeel van de toezichthouder is niet bindend, waardoor de verhuurder na het gegrond beoordelen van het verhaal opnieuw dezelfde beslissing kan nemen (met risico dat de toezichthouder die beslissing dan vernietigt). Hoger stelde

[2545] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 1.2 en 2.1.4, b. Een eerder beroep in die zin werd door de Raad van State verworpen bij gebrek aan belang (verzoekende partij had nagelaten tijdig te antwoorden op de memorie van antwoord van de verwerende partij): RvS 21 september 2015, nr. 232.261. Momenteel is een ander geding hangende voor de Raad van State: rolnr. G/A 223.160/ X – 17018 – het beroep tot schorsing werd verworpen wegens het ontbreken van spoedeisendheid (RvS 5 januari 2018, nr. 240.349).

[2546] Artikel 30, § 1, vijfde lid Kaderbesluit Sociale Huur.

[2547] In het sociaal huurbesluit van 7 november 1984 was het nog algemeen (artikel 8, § 1): de kandidaat-huurder die zich benadeeld acht door een toewijzing, kan hiertegen verhaal indienen. Zie ook artikel 1, eerste lid van het besluit van de Vlaamse Executieve van 5 maart 1985 tot bepaling van de modaliteiten van behandeling van het verhaal ingediend door de kandidaat-huurder van een woning toebehorend aan de Nationale Maatschappij voor de Huisvesting of aan een door haar erkende vennootschap, *BS* 15 mei 1985.

ik al een andere vorm van rechtsbescherming voor de (kandidaat-)huurder voor. Deze kan ook hier in de plaats komen van het verhaal zoals momenteel voorzien in artikel 30, § 1 van het Kaderbesluit Sociale Huur.[2548]

1130. Hoewel de verhaalprocedure dus geoptimaliseerd kan worden, biedt ze ook in de huidige vorm indien nodig rechtsbescherming voor woningzoekenden die zich als kandidaat-huurder willen inschrijven. Dit is een belangrijk element in de verwezenlijking van het grondrecht op wonen.

3.4. BESPREKING

3.4.1. DE INKOMENSGRENZEN BIJ INSTROOM

1131. Hoe moeten de huidige inkomensgrenzen van het Vlaamse sociaal huurstelsel beoordeeld worden?

Het Belgische en Vlaamse woonbeleid was altijd ruim en had nooit de intentie zich enkel toe te spitsen op de laagste inkomens. Dit geldt in de eerste plaats voor de maatregelen ter ondersteuning van eigendomsverwerving, maar eveneens voor het sociaal huurstelsel.[2549] Net zoals in de andere Europese landen was de sociale huurmarkt historisch gericht op de werkende klasse en hun families.[2550] De doelgroep is ook nu nog steeds ruim, zeker na de verhoging van de inkomensgrenzen in oktober 2013.

Hoewel er relatief ruime inkomensgrenzen gelden, gaat van het sociaal huurstelsel een sterk selectieve werking uit. Ook dat is al langer het geval.[2551] De sociale huurders blijken niet evenredig verdeeld te zijn over de totale wettelijke doelgroep, maar hebben een eerder zwak socio-economisch profiel. Meer dan de helft van huurders bij een SHM (55%) heeft in 2013 een inkomen in het laagste inkomensquintiel. Voor SVK-huurders zijn geen inkomensgegevens beschikbaar, maar aangezien bij de toewijzing van SVK-woningen voorrang wordt gegeven aan de meest zwakke kandidaat-huurders, gaat het Steunpunt Wonen er van uit dat ook bij de zittende huurders van SVK's de inkomens erg laag zijn.[2552] Instromers hebben bovendien een duidelijk zwakker inkomensprofiel, ook de instromende SHM-huurders (bijna drie kwart bevindt zich in het eerste inkomensprofiel).[2553] Kandidaat-huurders met de allerlaagste inkomens hebben meer kans om in te stromen. Gelet op de beperkte instroom van nieuwe huurders in het stelsel, heeft het zwakkere profiel van sociale huurders evenwel een klein effect. In de praktijk is de sociale huursector dus sterk gericht op lage inkomens. Dit verhindert niet dat er ook nog huurders met een hoger inkomen

[2548] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 2.7.2.
[2549] P. DE DECKER, "Not for the homeless? Housing policy in Flanders: between selectivity and legitimacy", *European Journal of Homelessness* 2011, 133.
[2550] P. ZIMMER, "Le logement social et la médiation sociale de marché dans la Région de Bruxelles-Capitale" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 42.
[2551] Zie bv. voor 1997 R. VAN DAM, V. GEURTS en I. PANNECOUCKE, "Housing tenure, housing costs and poverty in Flanders (Belgium)", *Journal of Housing and the Built Environment* 2003, 13.
[2552] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 23.
[2553] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 26.

aanwezig zijn in de sociale huur. In 2013 viel 8% van de sociale huurders boven de geldende inkomensgrens.[2554].

Verder blijkt dat het gemiddelde profiel van de sociale huurders (bij een SHM) licht versterkt en dat deze versterking zich voornamelijk afspeelt bij de laagste inkomens.[2555] Omwille van de sterke instroom van zeer zwakke huurders doet deze versterking dus zich voor bij de zittende huurders.

Dat de hogere inkomensgroepen ondervertegenwoordigd zijn in het sociaal huurstelsel komt dus enerzijds doordat zij minder snel aan bod komen bij de toewijzing van sociale huurwoningen, maar ook omdat de (sociale) huursector wordt gezien als een restcategorie, bedoeld voor diegenen die niet in staat zijn een eigen woning te verwerven. Ook al zijn de inkomensgrenzen voldoende hoog, op een gegeven moment wordt het verwerven van een eigen woning haalbaar en verkiest men een eigen woning boven een sociale huurwoning.[2556]

1132. Uit deel 3 van dit proefschrift vloeit voort dat vanuit het grondrecht op wonen een voldoende brede doelgroep noodzakelijk is, waarin een gedifferentieerde huurderspopulatie aanwezig is. Dit wordt op Vlaams niveau ondersteund door de Vlaamse Woonraad. Voor de Vlaamse Woonraad mag het woonbeleid niet worden herleid tot een armenhuisvesting, maar moet dit tevens een dam vormen tegen armoede en moet de positie van de betrokken huishoudens structureel versterkt worden.[2557] De Vlaamse Woonraad stelt verder dat er moet worden bewaakt dat beleidsinstrumenten die *de facto* al zeer selectief werken niet al te restrictief worden ingezet. Minstens moeten de mogelijke effecten hiervan worden nagegaan; onder meer het verlies van de preventieve functie van het huidige sociaal huurbeleid. De Vlaamse Woonraad hanteert een relatief ruime afbakening van de groep 'woonbehoeftige huishoudens'. Daarom wordt een substantiële toename van het sociaal huurpatrimonium noodzakelijk geacht. Wel wordt in afwachting van deze toename een selectieve afbakening van de doelgroep noodzakelijk geacht.[2558] Ook de rechtsleer pleit ervoor om de ondersteuning niet te beperken tot de allerzwakste groepen in de samenleving. "*Het woonbeleid moet kunnen bijdragen tot de emancipatie en de verbetering van de maatschappelijke positie van een grotere groep gezinnen met een woonbehoefte. In deze visie fungeert de verbeterde huisvestingspositie als duurzame basis voor de maatschappelijke verbetering*

[2554] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 25.
[2555] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 24.
[2556] P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, *Gekneld tussen satisfactie en marginalisering. Het debat over de sociale huursector in haar context (nota overgemaakt ter voorbereiding van de hoorzitting van 26 november 2002)*, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 65.
[2557] Advies Vlaamse Woonraad van 24 april 2014, nr. 2014/02 – Tijd voor keuzes. Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad voor het Regeerakkoord en de Beleidsnota Wonen 2014-2019, www.vlaamsewoonraad.be, 13. Zie ook N. BERNARD, B. HUBEAU, D. VAN VOOREN, P. VAN DAMME en L. LAURENT, "Ontwikkelingen in het Belgisch huisvestingsbeleid" in I. PANNECOUCKE, W. LAHAYE, J. VRANKEN en R. VAN ROSSEM, *Armoede in België. Jaarboek 2015*, Gent, Academia Press, 2015, 37.
[2558] Advies Vlaamse Woonraad van 10 december 2012, nr. 2012/12 – Advies over de regionalisering van de woonbonus, www.vlaamsewoonraad.be, 24 en advies Vlaamse Woonraad van 24 april 2014, nr. 2014/02 – Tijd voor keuzes. Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad voor het Regeerakkoord en de Beleidsnota Wonen 2014-2019, www.vlaamsewoonraad.be, 13.

van een ruimere doelgroep. Het vervullen van het grondrecht op wonen, vormt dan een noodzakelijke voorwaarde om andere maatschappelijke rechten te kunnen uitoefenen."[2559]

De inkomensgrenzen uit het Kaderbesluit Sociale Huur lijken op het eerste gezicht een ruime doelgroep af te bakenen, al blijkt uit de hierboven vermelde cijfers dat het profiel van de kandidaat-huurders en zittende huurders zwakker is dan hetgeen het Kaderbesluit mogelijk maakt.

1133. Het is evenwel onduidelijk op welke basis de inkomensgrenzen tot stand zijn gekomen. Zoals gesteld moeten de inkomensgrenzen wetenschappelijk worden vastgesteld volgens het inkomen op basis waarvan kan aangenomen worden dat een huishouden over voldoende middelen beschikt om op de private markt een kwaliteitsvolle woning te bekomen.[2560] Het Rekenhof stelde dat zowel de vroegere als de huidige inkomensgrenzen onvoldoende duidelijk zijn onderbouwd en gemotiveerd.[2561]

Ook wordt het actueel ruime model verengd door de invoering van de tijdelijke huurovereenkomsten. De motivering hiervoor is dat men het sociaal huurstelsel wil voorbehouden voor de personen die er echt behoefte aan hebben en voor zolang ze er behoefte aan hebben.[2562] Dit kan dus gezien worden als een fundamentele wijziging en verschuiving naar een ander model van sociale huur, waarbij evenwel enkel via de uitstroom wordt gewerkt en voorlopig niet via de instroom. Door de invoering van tijdelijke huurovereenkomsten komt er ook in het wettelijk kader een grotere gerichtheid op de laagste inkomens, hetgeen in lijn ligt met de algemene Europese ontwikkelingen.

1134. In het reeds vernoemde onderzoek keken WINTERS e.a. niet alleen naar de wettelijke doelgroep. Zij bakenen ook de theoretische doelgroep af voor het Vlaamse sociaal huurstelsel, waarbij zij indicatoren van betaalbaarheid en woningkwaliteit gebruiken. Voor betaalbaarheid wordt gekeken naar de methode van de maximale woonquote en de methode van het resterend inkomen. Voor woningkwaliteit wordt gekeken naar een indicator van een objectieve technische screening. De theoretische doelgroep van de sociale huisvesting wordt dan gevormd door wie een te groot deel van zijn inkomen uitgeeft aan het betalen van de huurprijs en/of in een woning van slechte kwaliteit woont.[2563] Daarbij wordt onmiddellijk opgemerkt dat zij zich beperken tot private huurders en dat het voor kritiek vatbaar is dat wie eigenaar is van een woning niet tot de doelgroep wordt gerekend. Uit onderzoek blijkt immers dat ook op de eigendomsmarkt een groep huishoudens als woonbehoeftig kan worden beschouwd (bv. noodkopers die een ondermaatse

[2559] N. BERNARD, B. HUBEAU, D. VAN VOOREN, P. VAN DAMME en L. LAURENT, "Ontwikkelingen in het Belgisch huisvestingsbeleid" in I. PANNECOUCKE, W. LAHAYE, J. VRANKEN en R. VAN ROSSEM, *Armoede in België. Jaarboek 2015*, Gent, Academia Press, 2015, 50.
[2560] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.1.2, c.
[2561] Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 19.
[2562] *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 814/1, 5.
[2563] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 11.

woning kopen en over onvoldoende middelen beschikken om deze te renoveren of ouderen die in een onaangepaste, verouderde woning wonen).[2564]

Op basis van deze omschrijving blijkt dat in 2013 256.000 huishoudens of 47% van de private huurders tot de theoretische doelgroep van de sociale huur behoorde, hetgeen meer is dan de op dat ogenblik bestaande wettelijke doelgroep ('slechts' 232.000 huishoudens of 42% van de private huurders). De wettelijke doelgroep is evenwel zoals gesteld eind 2013 uitgebreid door een verhoging van de inkomensgrenzen, waardoor deze 282.000 huishoudens of 51% van de private huurders is gaan bedragen, hetgeen beperkt hoger is dan de theoretische doelgroep.[2565]

Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de door de onderzoekers gehanteerde criteria om de doelgroep theoretisch af te bakenen, verwijzen naar een scenario van sociaal vangnet, waarbij enkel werd nagegaan wie een effectieve nood heeft. De navolgende stap (de alzo afgebakende doelgroep evalueren en nagaan of dat een voldoende ruime doelgroep is waarin voldoende variatie en mix zit) werd door de onderzoekers niet toegepast. Aangezien deze navolgende stap m.i. nog nooit werd gezet, kan de door het KSH afgebakende doelgroep niet geëvalueerd worden vanuit deze vereiste.

1135. Dat het Vlaamse sociaal huurstelsel relatief ruime inkomensgrenzen hanteert kan verbazen gelet op het beperkte aanbod sociale huurwoningen. Een wettelijke doelgroep van 282.264 huishoudens in 2014 staat tegenover 155.997 sociale huurwoningen eind 2014. Dit resulteert in aanzienlijke wachtlijsten (120.504 unieke kandidaat-huurders bij een SHM eind 2014) met 'slechts' 8.482 toewijzingen aan nieuwe huurders in hetzelfde jaar. De gemiddelde wachttijd bedroeg in 2016 1.131 dagen.[2566]

Bij de beschrijving van de verschillende woonmodellen stelde ik dat het gekozen scenario grotendeels afhankelijk is van de voorraad sociale huurwoningen.[2567] Met de beperkte voorraad sociale huurwoningen in het Vlaamse Gewest had men dus eigenlijk bij lage inkomensgrenzen en een zuiver scenario van sociaal vangnet moeten uitkomen. Vanuit het grondrecht op wonen, zou men daarbij met een zeer beperkte doelgroep moeten beginnen, die is afgestemd op de voorraad sociale huurwoningen. Op die manier wordt het grondrecht op wonen voor de meest woonbehoeftigen het beste verwezenlijkt. Vervolgens kan dan het vangnet verruimd worden naarmate de voorraad sociale huurwoningen uitbreidt.

[2564] Zie ook *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 3.1.2, b.
[2565] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 13.
[2566] Er zijn evenwel provinciale verschillen en verschillen wat betreft woningtype. Een probleem met de gemiddelde wachtduur is bovendien dat huishoudens met een specifieke woonvoorkeur een lange wachtduur kunnen hebben, hetgeen dan wordt veroorzaakt door die beperkte keuze en daardoor niet representatief is.
[2567] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 5.

Het Vlaams sociaal huurstelsel is dus ruimer dan op basis van de woningvoorraad logisch zou zijn. Het sociaal huurstelsel vloeide dus niet helemaal voort uit de maatschappelijke realiteit.[2568]

Hierdoor ontstaat een wrijving tussen de maatschappelijke realiteit en het sociaal huurstelsel, wat zich uit in wachtlijsten voor kandidaat-huurders die voldoen aan de inschrijvingsvoorwaarden en dus in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. De lengte van de wachtlijst van unieke kandidaat-huurders zonder sociale huurwoning laat zien hoe groot de mismatch tussen maatschappelijke realiteit en sociaal huurstelsel is. Deze wrijving kan enkel weggewerkt worden door ofwel de doelgroep te beperken tot het niveau dat de woningvoorraad dit toelaat, ofwel door de woningvoorraad te gaan uitbreiden tot het niveau van de doelgroep. Dit laatste is uiteraard een werk van lange adem.[2569]

Vanuit het beperkte aanbod aan sociale huurwoningen kan daarom de verhoging van de inkomensgrenzen in oktober 2013 bekritiseerd worden. Voor het 'oude' doelpubliek betekent dit immers dat zij in concurrentie komen met meer kandidaat-huurders, waardoor hun wachttijd zal toenemen. Dit geldt des te meer voor de sociale verhuurkantoren. Via het toewijzingssysteem op basis van een puntensysteem wordt steeds voorrang gegeven aan de personen met de hoogste woonnood. Door de inkomensgrenzen ook voor woningen van sociale verhuurkantoren te verhogen wordt de doelgroep verruimd, terwijl deze verruimde doelgroep zeer zelden een woning zal toegewezen kunnen worden, aangezien het puntensysteem voorrang geeft aan o.a. mensen met een laag inkomen. De verruimde doelgroep wordt dus valse hoop op toewijzing van een sociale woning gegeven en tegelijk betekent het inschrijven van deze personen een grote administratieve last voor de sociale verhuurkantoren.

1136. Uit het voorgaande kan afgeleid worden dat de wettelijke doelgroep op basis van het Kaderbesluit Sociale Huur eerder ruim is, al werd nog nooit onderzocht of binnen deze doelgroep voldoende differentiatie en mix mogelijk is. In ieder geval is in de praktijk het profiel van de kandidaat-huurder en de zittende huurder veel zwakker dan de wettelijke doelgroep vereist, waardoor het sociaal huurstelsel in de praktijk toch sterk toegespitst is op de meest woonbehoeftigen.

Het sociaal huuraanbod is momenteel substantieel onvoldoende ten aanzien van de wettelijke doelgroep. Dit zorgt voor lange wachtlijsten en is verantwoordelijk voor het niet verwezenlijken van het grondrecht op wonen voor een aanzienlijk deel van de wettelijke doelgroep. Door de selectieve werking van het sociaal huurstelsel in de praktijk worden de gevolgen van het ontoereikende aanbod enigszins getemperd (de meest woonbehoeftigen hebben in de praktijk meer kansen op een toewijzing dan wanneer toewijzingen evenredig over de hele wettelijke doelgroep gespreid zouden worden).

[2568] Zie ook het advies Vlaamse Woonraad van 19 november 2009, nr. 2009/04 – Het sociale huurbeleid in Vlaanderen, een evaluatie, www.vlaamsewoonraad.be, p. 5.

[2569] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 64, nr. 90.

Het woonbeleid moet dus prioritair inzetten op een aanzienlijke uitbreiding van het sociaal huuraanbod. Het huidige groeipad uit artikel 22*bis* van de Vlaamse Wooncode (50.000 bijkomende sociale huurwoningen in de periode 2009-2025) is daarvoor niet voldoende.

Zodra de vereiste aanzienlijke uitbreiding van het sociaal huuraanbod is verwezenlijkt, kan ingezet worden op de differentiatie van de huurderspopulatie in de prakijk, zodat ook huishoudens met iets hogere inkomens kiezen voor de sociale huursector en een gemengd huurderspubliek wordt verkregen. Dit kan bekomen worden door een beleid te voeren dat de verschillende woningmarktsegmenten gelijk behandeld (*tenure neutral*) en door kwaliteitsvolle woningen en wijken te creëren.

1137. Naast deze algemene beschouwingen over de inkomensgrenzen, kunnen ook meer specifieke bemerkingen worden gemaakt. Deze hebben betrekking op de gehanteerde categorieën, het gebrek aan regionale differentiatie en de aftoetsing van de inkomensgrenzen.

1138. Het Kaderbesluit Sociale Huur hanteert gedifferentieerde inkomensgrenzen volgens huishoudtype: er zijn inkomensgrenzen voor alleenstaanden zonder personen ten laste, voor alleenstaande personen met een handicap zonder personen ten laste en voor anderen. Bij deze laatste categorie wordt de inkomensgrens verhoogd per persoon ten laste. Een persoon ten laste is ofwel een minderjarig kind, een kind waarvoor kinderbijslag wordt ontvangen of een kind dat door de minister als persoon ten laste wordt beschouwd, ofwel een persoon die erkend is als ernstig gehandicapt.[2570]

In de eerste plaats kan vastgesteld worden dat op een alleenstaande persoon met een handicap de gewone inkomensgrens van alleenstaande van toepassing is, vermeerderd met 1 persoon ten laste (omwille van zijn handicap wordt voor hem dus het supplement voor persoon ten laste toegevoegd).

Daarnaast is het onduidelijk hoe deze drie categorieën tot stand zijn gekomen en hoe de inkomensgrenzen werden gedifferentieerd volgens deze categorieën. De huidige categorieën werden de eerste maal ingevoerd door het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000, zonder dat enige verantwoording voor de gekozen categorieën wordt gegeven.[2571] Voordien werden als categorieën gehanteerd: (i) gehuwden en samenwonenden, (ii) alleenstaanden met een of meer personen ten laste en (iii) anderen (sociaal huurbesluit van 29 september 1994) of (i) gehuwden, (ii) samenwonenden en alleenstaanden met een of meer personen ten laste en (iii) anderen (sociaal huurbesluit van 28 november 1990).

Vooral het grote verschil in inkomensgrens tussen een alleenstaande zonder personen ten laste en een alleenstaande met personen ten laste, die in de restcategorie valt, roept vragen op. Terwijl een alleenstaande zonder kinderen in 2018 een inkomen van maximaal 24.452 euro mag hebben, voldoet een alleenstaande ouder met één kind ten laste aan de inkomensgrens wanneer het

[2570] Artikel 1, eerste lid, 22° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2571] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2000/07.07/DOC.0652, 9.

inkomen lager ligt dan 36.676 + 2.050 = 38.726 euro. Dit terwijl een koppel met een inwonend kind met eigen inkomsten 'slechts' 36.676 euro mag verdienen.

Op basis van een onderzoek van het Steunpunt Wonen kunnen de inkomenscategorieën uit het Kaderbesluit Sociale Huur afgezet worden tegenover wetenschappelijk onderbouwde modellen, de zgn. OESO-schaal en de 'Square root'-schaal.[2572]

	Sociale huur	OESO-schaal	'Square root'-schaal
1 volwassene	1	1	1
1 volwassene, 1 kind	1,81	1,30	1,41
1 volwassene, 2 kinderen	2,02	1,60	1,73
2 volwassenen	1,50	1,50	1,41
2 volwassenen, 1 kind	1,66	1,80	1,73
2 volwassenen, 2 kinderen	1,87	2,10	2,00

Uit dit overzicht blijkt dat de alleenstaande ouder met kind(eren) in vergelijking met de wetenschappelijke schalen tot een zeer hoog inkomen voldoet aan de inkomensgrenzen. Het/de kind(eren) ten laste bij twee volwassenen laat in het sociaal huurstelsel dan weer een te beperkte verhoging van de inkomensgrens toe in vergelijking met de wetenschappelijke schalen. Ook WINTERS e.a. stelden vragen bij de redenering die gehanteerd wordt bij de bepaling van de inkomensgrenzen volgens huishoudtype, aangezien zij vaststelden dat een alleenstaande zonder kind in aanmerking komt voor een sociale huurwoning tot in het vijfde inkomensdeciel, een alleenstaande met één kind tot in het zesde deciel en een koppel met twee kinderen slechts tot in het derde deciel.[2573] Aan deze anomalie kan m.i. verholpen worden door enerzijds de alleenstaande persoon met personen ten laste niet langer onder de inkomensgrens voor anderen te laten vallen, maar onder de inkomensgrens voor alleenstaande en anderzijds het bedrag waarmee de inkomensgrens wordt verhoogd voor elke persoon ten laste te verhogen.

1139. Het Kaderbesluit Sociale Huur hanteert geen regionale differentiatie bij de vaststelling van de inkomensgrenzen. Nochtans kan men met een bepaald inkomen in een bepaalde regio wel een kwaliteitsvolle woning kopen/huren, terwijl dat in een andere regio met datzelfde inkomen niet mogelijk is. Indien wordt aangenomen dat de sociale huursector er is voor mensen die het niet zelfstandig kunnen redden op de woningmarkt, verschilt dat van regio tot regio, afhankelijk van de woningmarkt. In gebieden met een krappe woningmarkt kan men pas kwalitatief wonen met een hoger inkomen dan in gebieden met een ontspannen woningmarkt.[2574]

Bovendien wordt op andere domeinen in het Vlaamse woonbeleid al rekening gehouden met territoriale verschillen in woning- en huurprijzen, bv. de maximale huurprijs van de nieuwe woning bij het aanvragen van een huursubsidie wordt verhoogd met 10% wanneer de nieuwe woning in

[2572] K. HEYLEN en S. WINTERS, *Inkomensvoorwaarde bij de instrumenten van het Vlaams woonbeleid*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 47-49.
[2573] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 14.
[2574] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.1.2, c.

bepaalde gemeenten ligt (sinds 1 mei 2014)[2575] of reeds eerder voor de maximale huurprijs van de nieuwe woning bij het aanvragen van een huurpremie, indien de woning gelegen was in Vlabinvest-gebied of in een centrumstad[2576]. Ook het Eengemaakte Leningenbesluit bevat in artikel 2, tiende lid de bepaling dat de maximale verkoopprijs van de woning verhoogd wordt met 10% als de woning ligt in een van de kernsteden of in de Vlaamse Rand rond Brussel.[2577] Tot slot werden ook in het Decreet grond- en pandenbeleid specifieke maatregelen genomen voor gebieden waar door de hoge migratiedruk hogere woningprijzen waren ontstaan (de zgn. maatregelen inzake wonen in eigen streek, inmiddels vernietigd door het Grondwettelijk Hof. De vernietiging had echter geen betrekking op het feit dat de overheid maatregelen wou nemen om ondersteuning te bieden aan bewoners van gebieden met hoge woningprijzen, maar op het feit dat deze maatregelen niet beperkt waren tot een behoeftig doelpubliek).

1140. Tot slot dient de aftoetsing van de inkomensgrenzen zodanig vorm gegeven te worden dat rekening wordt gehouden met de feitelijke situatie van de kandidaat-huurder. In principe wordt het inkomen van de kandidaat-huurder en dat van zijn gezinsleden opgeteld.[2578] Het inkomen van bepaalde gezinsleden wordt evenwel niet meegenomen: (i) de echtgenoot van de persoon die zich wil inschrijven, op voorwaarde dat wordt aangetoond dat het huwelijk onherstelbaar ontwricht is en (ii) een of meer andere personen die op het ogenblik van de inschrijving samenwonen met de persoon die zich wil inschrijven, en die duidelijk de sociale huurwoning niet met die persoon gaan betrekken.[2579] Bij de toewijzing van een woning is de aftoetsing strenger: het inkomen van de echtgenoot wordt niet meegerekend indien (i) er een vordering tot echtscheiding is ingesteld; (ii) er

[2575] Artikel 4, § 1, derde lid besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders, *BS* 9 maart 2007, ingevoegd door artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 maart 2014 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders en van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders, *BS* 5 mei 2014, in werking getreden 1 mei 2014: "*Het bedrag van 485 euro, vermeld in het tweede lid, wordt verhoogd met 10 % als de woning op het grondgebied van een van de volgende gemeenten ligt:*
1° de grootsteden Antwerpen en Gent;
2° de centrumsteden Aalst, Brugge, Genk, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout;
3° alle gemeenten in het grootstedelijk gebied Antwerpen: Aartselaar, Boechout, Borsbeek, Edegem, Hemiksem, Hove, Kontich, Lint, Mortsel, Niel, Schelle, Wijnegem, Wommelgem en Zwijndrecht;
4° alle gemeenten in het grootstedelijk gebied Gent: De Pinte, Destelbergen, Evergem, Melle, Sint-Martens-Latem en Merelbeke;
5° alle gemeenten in het arrondissement Halle-Vilvoorde;
6° Bertem, Huldenberg, Kortenberg en Tervuren."
[2576] Oorspronkelijke versie van artikel 2, derde lid, 4° besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders, *BS* 25 mei 2012.
[2577] Besluit van de Vlaamse Regering van 13 september 2013 houdende de voorwaarden waaronder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds bijzondere sociale leningen aan particulieren kunnen toestaan, *BS* 27 november 2013.
[2578] Artikel 3, § 1, eerste lid, 2° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2579] Artikel 3, § 1, derde lid Kaderbesluit Sociale Huur.

gegronde redenen worden aangevoerd voor het niet instellen van een vordering tot echtscheiding of (iii) er een vermoeden van afwezigheid is vastgesteld volgens artikel 112 B.W.[2580]

Deze bepalingen, ingegeven vanuit billijkheidsoverwegingen, maken het sociaal huurstelsel gedetailleerder en ingewikkelder. Ze vormen daardoor een goede illustratie van de problematiek van het erg detaillistische karakter van het Kaderbesluit Sociale Huur en bijhorende sneeuwbaleffect, waarbij het reeds gedetailleerde kader verder gedetailleerd wordt om antwoord te bieden op vastgestelde onrechtvaardigheden.

Daarnaast levert deze bepaling ook problemen op. In de literatuur wordt gesteld dat ze discriminerend is, doordat ze enkel een uitzondering voorziet voor gehuwde kandidaat-huurders, maar niet voor kandidaat-huurders die wettelijk samenwonen.[2581] De vraag is ook hoe kandidaat-huurders in de praktijk kunnen aantonen dat hun huwelijk duurzaam ontwricht is: welke bewijzen moeten ze daarvoor voorleggen?[2582] Er kan daarom best nagegaan worden of dergelijke specifieke bepalingen niet op meer algemene wijze kunnen worden geformuleerd, waarbij de sociale verhuurder instaat voor de correcte en rechtvaardige invulling, rekening houdende met zijn opdracht van algemeen belang. Een andere mogelijkheid is om te werken met een eenvoudiger huurdersbegrip.[2583]

3.4.2. Andere toelatingsvoorwaarden

1141. De voorwaarde inzake onroerend bezit is zoals vastgesteld zowel een zuivere woonbehoeftigheidsvoorwaarde als een vermogensvoorwaarde. Er werd hoger al aangehaald dat omwille van het gelijkheidsbeginsel werk moet gemaakt worden van een betere controle op buitenlands onroerend bezit.

De voorwaarde inzake onroerend bezit is gerechtvaardigd vanuit het grondrecht op wonen, maar moet met omzichtigheid uitgewerkt worden. Het hebben van een woning geeft niet altijd een kwaliteitsvolle en betaalbaar alternatief om te wonen. Ook bij eigenaar-bewoners zijn er problemen: enerzijds gevallen waarin men door het ontoereikend aanbod op de sociale huurmarkt en het dure en kwaliteitsarme aanbod op de private huurmarkt gedwongen wordt tot de aankoop van een eigen woning (noodkopers) met vaak betaalbaarheids- en kwaliteitsproblemen tot gevolg, anderzijds de gevallen van ouderen in een eigen woning met onvoldoende middelen om deze te

[2580] Artikel 14, tweede lid Kaderbesluit Sociale Huur.

[2581] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 113.

[2582] Vergelijk met HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ (HALDE), *Délibération n° 2007-356 du 17 décembre 2007*, www.defenseurdesdroits.fr: het feit dat de betrokkene niet werd aanvaard als kandidaat-huurder omdat ze feitelijk gescheiden leefde van haar man en niet kon nagegaan worden wat haar inkomen is, is volgens HALDE een discriminatie op basis van gezinssamenstelling. Hoewel het een legitiem doel nastreeft (vooral de inkomensgrenzen bewaken), zijn de middelen die worden gebruikt om dit doel te bereiken onaangepast en discriminatoir omdat ze er toe leiden dat personen die feitelijk gescheiden leven geen toegang tot het sociaal huurstelsel hebben.

[2583] Zie daarvoor *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.2.

onderhouden of te moderniseren (bv. volgens de verstrengde eisen op het vlak van isolatie).[2584] In de internationale literatuur wordt deze groep '*asset-rich but housing-poor*' genoemd. De voorwaarde inzake onroerend bezit moet daarom kritisch bekeken worden. WINTERS e.a. werpen daarbij op dat het toegang verlenen tot de sociale huisvesting van deze groep logischerwijze zou inhouden dat de opbrengsten uit de verkoop van de eigen woning mee worden ingebracht in de berekening van het inkomen.[2585]

Tot slot werd vastgesteld dat de voorwaarde inzake onroerend bezit moet omgevormd worden tot een zuivere vermogensvoorwaarde waarbij zowel roerend als onroerend bezit mee genomen wordt. De huidige beperking tot bepaald onroerend bezit is immers strijdig met het gelijkheidsbeginsel.

1142. De voorwaarde ingeschreven te zijn in de bevolkingsregisters is zoals gezegd gerechtvaardigd vanuit de redenering dat het sociaal huurstelsel duurzame huisvesting verschaft aan woonbehoeftigen en dat personen die nog niet duurzaam in het land mogen verblijven, bijgevolg geen recht hebben op een sociale huurwoning. Toch werden met deze voorwaarde ook problemen vastgesteld, aangezien deze voorwaarde daklozen die duurzaam in het land mogen verblijven, uitsluit wanneer ze geen referentieadres kunnen bekomen bij het OCMW. Het is daarom beter deze inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde te herschrijven volgens hetgeen men er eigenlijk mee bedoelt: de voorwaarde wordt dan Belg zijn of op basis van de Vreemdelingenwet[2586] toegelaten of gemachtigd zijn tot een verblijf van meer dan drie maanden in het Rijk.

Het schrappen van de voorwaarde dat men ingeschreven moet zijn in de bevolkingsregisters kan in de praktijk mogelijks moeilijkheden opleveren om deze kandidaat-huurders te bereiken. De vraag zal immers zijn naar welk adres de actualisatiebrief of een brief met een aanbod voor een woning moet verzonden worden. Deze praktische moeilijkheid mag echter niet de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden beïnvloeden. Bovendien kan bv. een dakloze ook regelmatig bij de sociale verhuurder komen informeren of kan de dakloze mogelijks telefonisch of per e-mail bereikt worden. De toewijzing van een woning zal ook logischerwijze een einde maken aan de dakloosheid zodat de verdere communicatie vanaf dan op de normale manier kan verlopen.

3.4.3. UITSTROOM UIT HET SOCIAAL HUURSTELSEL

1143. Het Kaderbesluit Sociale Huur verplicht zittende huurders die niet meer voldoen aan de voorwaarde inzake onroerend bezit of die de inkomensgrens te veel overschrijden uit het sociaal huurstelsel uit te stromen. Terwijl er maatschappelijke consensus bestaat over de verplichting om bij de verwerving van een eigen woning het sociaal huurstelsel te verlaten (weliswaar met discussie

[2584] S. WINTERS en K. HEYLEN, "How housing outcomes vary between the Belgian regions", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 552-553

[2585] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 16.

[2586] Wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, *BS* 31 december 1980.

over het gedeeltelijk verwerven van een woning), is de beëindiging van de sociale huurovereenkomst in geval van een te hoog inkomen meer betwist.

Een overheid die de doorstroming uit het sociaal huurstelsel wil bevorderen heeft daarvoor drie mogelijke instrumenten: (i) via een inkomensafhankelijke huurprijs(verhoging); (ii) door de verhuurder de mogelijkheid te geven de huurovereenkomst op te zeggen bij te hoog inkomen of (iii) door de verhuurder te verplichten de huurovereenkomst op te zeggen bij te hoog inkomen. Het eerste instrument wordt reeds zeer lang toegepast in het Belgische/Vlaamse sociaal huurstelsel, maar is volgens de bevoegde overheid onvoldoende. Uit het hoger opgenomen historisch overzicht blijkt dat vanaf 1979 afgewisseld wordt tussen het tweede en derde instrument. De laatste wijziging in 2016 grijpt opnieuw naar de verplichte opzegging, zij het gecombineerd met de invoering van tijdelijke huurovereenkomsten.[2587]

1144. Volgens de decreetgever was de invoering van tijdelijke sociale huurcontracten geen inbreuk op het grondrecht op wonen.[2588] Kort samengevat komt de redenering van de decreetgever er op neer dat door huishoudens die niet meer voldoen aan de voorwaarden van woonbehoeftigheid te verplichten het sociaal huurstelsel te verlaten, de kansen op een sociale huurwoning voor huishoudens die wel voldoen aan de voorwaarden van woonbehoeftigheid toenemen. Door een marge van 25% te nemen, wordt getracht enerzijds een werkloosheidsval te vermijden en anderzijds te verzekeren dat de huishoudens die moeten uitstromen, voldoende financiële middelen hebben om hun huisvesting te verzorgen op de private markt. Voor sociale huurders die aan de inkomensgrenzen blijven voldoen of deze met maximaal 25% overschrijden is er geen vermindering van het beschermingsniveau: hun huurovereenkomst wordt immers verlengd. Uiteraard wordt daarbij wel geraakt aan de woonzekerheid – en dus aan het grondrecht op wonen – van de huurders van wie het inkomen meer dan 125% van de toepasselijke inkomensgrens overschrijdt. De decreetgever gaat er daarbij van uit dat de tijdelijke huurcontracten het bestaande beschermingsniveau van de sociale huurder niet aanzienlijk verminderen en dat daardoor de standstill-verplichting die geldt voor de grondrechten uit artikel 23 Gw. niet is geschonden.

1145. Het effect van de tijdelijke huurcontracten op het aanbod zal eerder beperkt zijn: meer dan de helft van de sociale huurders heeft een inkomen in het laagste inkomensquintiel. Volgens de memorie van toelichting hebben 5.368 huurders of 3,88% van de huurders een inkomen dat meer bedraagt dan 125% van de toepasselijke inkomensgrens.[2589] WINTERS e.a. komen tot een gelijkaardige vaststelling en berekenden dat in 2014 slechts 3,6% van de zittende huurders een inkomen van meer dan 125% van de inkomensgrenzen had (hetgeen neerkomt op 4.900 gezinnen).[2590] Bovendien blijken de instromers in de sociale huur (op wie de tijdelijke

[2587] Merk op dat in 2007 tijdens de bespreking van een verzoekschrift over huurders van een sociale woning die een inkomen hebben dat hoger ligt dan het toegelaten bedrag, de meningen nog zeer verdeeld waren (*Parl.St.* Vl.Parl., 2006-07, nr. 1110/1).
[2588] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 5 - 7 en 52.
[2589] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 50.
[2590] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 25.

huurovereenkomsten van toepassing zullen zijn) een duidelijk zwakker inkomensprofiel te hebben: 74% bevindt zich in het eerste inkomensquintiel.

1146. Volgens de Vlaamse Woonraad kon dezelfde doelstelling ook op een andere manier bereikt worden, nl. door een verplichte opzeggingsgrond in te voeren voor huishoudens met een te hoog inkomen. Op die manier zou niet geraakt worden aan de woonzekerheid van het grootste deel van de sociale huurders, m.n. die huishoudens van wie het inkomen de 125%-grens niet overschrijdt.[2591] De Woonraad verwijst daarbij ook naar een gelijkaardige opmerking die de Raad van State had gemaakt bij de invoering van de tijdelijke huurcontracten in het Waalse Gewest.[2592] Tot voor de invoering van de tijdelijke sociale huurovereenkomsten bevatte artikel 33, § 2 van het Kaderbesluit Sociale Huur trouwens een optionele opzeggingsgrond ten aanzien van huurders met een te hoog inkomen. Deze optionele opzeggingsgrond werd evenwel nauwelijks toegepast.

Daarbij kan opgemerkt worden dat het resultaat in de praktijk in wezen hetzelfde blijft: huurders met een inkomen onder de 125%-norm kunnen in hun sociale huurwoning blijven (de woonzekerheid voor huishoudens die tot de doelgroep van het sociaal huurstelsel behoren, blijft gegarandeerd), huurders met een inkomen boven de 125%-norm moeten vertrekken. Aangezien de verwezenlijking van het grondrecht op wonen in de feiten moet worden beoordeeld en niet enkel op basis van het wettelijke kader[2593], maakt dit dus weinig verschil op het vlak van de feitelijke woonzekerheid. Bovendien wordt elke huurder een woonrecht van minstens negen jaar gegarandeerd, hetgeen bij een verplichte opzeggingsgrond niet het geval is. Wel kan er een verschil zijn voor de ervaren woonzekerheid van sociale huurders, doordat zij in 'onzekerheid' moeten leven of hun huurovereenkomst op het einde wel verlengd zal worden. Gebrekkige woonzekerheid veroorzaakt heel wat ongerustheid bij huurders. Het gebrek aan controle over hun woon- en leefomstandigheden baart hen zorgen. De mogelijkheid voor de verhuurder om de huurovereenkomst stop te zetten, ook al doet hij het niet, verontrust huurders. Zeker voor huurders op de laagste segmenten van de huurmarkt, die sowieso met veel onzekerheden moeten leven, is woonzekerheid zeer belangrijk.[2594] De ervaren woonzekerheid voor sociale huurders vermindert dus door de invoering van de tijdelijke huurovereenkomsten, maar gaat niet lager dan de woonzekerheid van private huurders, die eveneens in regel negenjarige huurovereenkomsten met driejarige verlengingen aangaan, voor zover het al geen kortlopende huurovereenkomst is.

1147. Daarnaast kan ook over de 125%-grens worden gediscussieerd. Zowel de Vlaamse Woonraad[2595] als de oppositiepartij Groen[2596] stelden voor om deze grens te verhogen naar 150%.

[2591] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 114.

[2592] *Parl. St.* W.Parl., 2005-06, nr. 322/1, 26 (Advies RvS nr. L.39.575/4).

[2593] Zie de constante 'rechtspraak' van het Europees Comité voor Sociale Rechten, zoals weergegeven bij N. BERNARD, B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (herziene) Europees Sociaal Handvest" in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT en G. VAN LIMBERGHEN (eds.), *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer – Charte Sociale Européenne, droits sociaux et droit fundamentaux au travail,* Brugge-Brussel, Die Keure-La Charte, 2016, p. 182, nr. 15 e.v.

[2594] S. FITZPATRICK en H. PAWSON, "Ending security of tenure for social renters: transitioning to 'ambulant service' social housing?", *Housing Studies* 2014, 604.

[2595] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 115 – 116.

Dit werd door de decreetgever evenwel niet gevolgd, aangezien uit de meest recente data bleek dat van de huurders die een inkomen van meer dan 125% van de toepasselijke inkomensgrens hebben, bijna 80% de marktwaarde van de woning als huurprijs betaalt, hetgeen overeenkomt met de huurprijs die een gelijkaardige woning op de private huurmarkt zou hebben.[2597] Deze groep zou volgens de decreetgever dus probleemloos de overstap naar de private huurmarkt moeten kunnen maken. Bovendien zijn de huishoudens met een inkomen dat hen dwingt de sociale huursector te verlaten sowieso kapitaalkrachtiger dan huishoudens die op de wachtlijst staan en in het merendeel van de gevallen ook op de private huurmarkt hun huisvesting moeten verzorgen. Ten aanzien van het argument dat in het Brusselse Gewest een 150%-grens wordt gehanteerd, stelde de decreetgever dat de inkomensgrenzen in het Vlaamse Gewest in 2013[2598] nog met 13% werden verhoogd en daardoor aanzienlijk hoger liggen dan in het Brusselse Gewest.[2599]

Ook werd tijdens de parlementaire bespreking voorgesteld de tijdelijke huurovereenkomsten bij een positieve evaluatie (inkomen onder de toepasselijke 125%-grens en geen onderbezetting) te verlengen voor een duur van negen jaar in plaats van voor een duur van drie jaar[2600], hetgeen overeen zou komen met de regeling in het Waalse Gewest.[2601] Ook dit werd uiteindelijk niet gevolgd door de decreetgever die zich baseerde op de verlengingen met drie jaar voor private woninghuurovereenkomsten en stelde dat een langdurige verlenging van de huurcontracten te weinig marge geeft om in te spelen op de noodzakelijke doorstroming om sociale woningen te kunnen toewijzen aan de meest behoeftigen.[2602]

1148. De invoering van de tijdelijke sociale huurovereenkomsten voor huishoudens die hun huurovereenkomst tekenden vanaf 1 maart 2017 en de sociale huurovereenkomsten van onbepaalde duur voor huurders die voordien reeds hun huurovereenkomst ondertekenden, veroorzaakt een groot verschil in behandeling. Zoals gezegd wou de decreetgever het vertrouwensbeginsel ten volle respecteren en dus in het geheel geen afbreuk doen aan het vertrouwen van de zittende huurders. Een wetswijziging zou immers onmogelijk worden indien een nieuwe bepaling het gelijkheidsbeginsel zou schenden om de enkele reden dat zij de toepassingsvereisten van een vroegere regeling wijzigt.[2603] Nochtans is het sociaal huurstelsel grotendeels van reglementaire aard en heeft dit onder meer als gevolg dat wijzigingen aan het sociaal huurstelsel in principe onmiddellijk van toepassing zijn.[2604] Daarbij wordt steeds enigszins afbreuk gedaan aan het vertrouwen van de zittende huurders. Om het onderscheid tussen zittende

---

[2596] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/2, 2.
[2597] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 53.
[2598] Besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid, *BS* 13 december 2013.
[2599] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 54.
[2600] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/2, 2.
[2601] Artikel 24, § 5, tweede lid, Waals Sociaal Huurbesluit.
[2602] *Parl. St.* Vl. Parl. 2015-16, nr. 814/4, 16.
[2603] Zie o.m. GwH 15 maart 2007, nr. 41/2007, B.6, GwH 21 februari 2008, nr. 22/2008, B.5 en GwH 3 juli 2008, nr. 98/2008, B.5.
[2604] T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 30, nr. 44. Zie voor toepassingen: RvS 3 mei 2012, nr. 219.159 en Vred. Bree, 30 juni 2011, *Huur* 2012, 39, *RW* 2011-12, 1267.

huurders en nieuwe huurders minder groot te maken, had de decreetgever er ook voor kunnen opteren om aan alle zittende huurders een termijn van 9 jaar te verlenen bij inwerkingtreding van de sociale huurovereenkomsten van bepaalde duur of – zoals voorgesteld door de Vlaamse Woonraad[2605] – een solidariteitsbijdrage in te voeren voor zittende huurders van wie het inkomen een bepaalde grens overschrijdt. Voor zittende huurders die onderbezet wonen wordt immers wel een maatregel genomen (nl. de onderbezettingsvergoeding). Daarnaast behouden sociale huurders hun huurovereenkomst van onbepaalde duur wanneer ze na 1 maart 2017 verhuizen naar een andere woning van dezelfde verhuurder (en dus een nieuwe huurovereenkomst afsluiten) of verhuizen naar een woning van een andere sociale verhuurder in het kader van een renovatieproject. De Raad van State stelde hierbij vragen vanuit het gelijkheidsbeginsel.[2606] De decreetgever wijzigde zijn ontwerp op dit vlak echter niet. De positie van zittende huurders met een te hoog inkomen werd bovendien versterkt, doordat de optionele opzeggingsgrond van artikel 33, § 2 van het Kaderbesluit werd geschrapt. SHM's kunnen bijgevolg ook niet langer in hun intern huurreglement opnemen dat zittende huurders met voor het derde jaar op rij een inkomen dat het dubbele bedraagt van de inkomensgrens, kunnen opgezegd worden. Het behoud van deze mogelijkheid zou geen afbreuk hebben gedaan aan het vertrouwen van de zittende huurders.

1149. De vraag of huurders met een te hoog inkomen het sociaal huurstelsel moeten verlaten hangt samen met de visie van de overheid op de functie het sociaal huurstelsel.[2607] In deel 3 van dit proefschrift verdedigde ik een ruime doelgroep, waarbij getracht wordt via de verwezenlijking van het grondrecht op wonen een duurzame basis te creëren van waaruit (andere) rechten kunnen worden uitgeoefend en een verbeterde sociaal maatschappelijke positie mogelijk wordt. De via het sociaal huurstelsel bereikte verbeterde maatschappelijke positie wordt duurzaam verankerd (sociaal stijgingsmodel). In deze visie passen tijdelijke sociale huurovereenkomsten niet.[2608]

1150. Bij de vormgeving van maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen moet men echter ook rekening houden met de feitelijke maatschappelijke context, zoals het beschikbare aantal sociale huurwoningen. Net zoals elders in Europa overstijgt in Vlaanderen de vraag naar sociale huurwoningen in belangrijke mate het aanbod, hetgeen resulteert in (aanzienlijke) wachtlijsten. Dat het Vlaamse Gewest op basis van de beperkte voorraad sociale huurwoningen kiest voor een beperkt model van sociale huur is met de beschikbare voorraad aan sociale huurwoningen niet kennelijk onredelijk, maar zou vanuit het grondrecht op wonen slechts tijdelijk mogen zijn, nl. in afwachting van een aanzienlijke uitbreiding van het aanbod.[2609] Of die uitbreiding er in voldoende mate zal komen op basis van het huidige groeipad voor het aantal sociale

[2605] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 119.
[2606] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 176 (advies RvS nr. 59.197/3).
[2607] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.1.3, c en 1.1.4.
[2608] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Antwerpen, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 57, nr. 81.
[2609] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Na twintig jaar is de Vlaamse Wooncode nog steeds in aanbouw: een overzicht van de recente wijzigingen inzake sociale huisvesting", *RW* 2016-17, p. 1610, nr. 28.

huurwoningen (zoals aangepast door het decreet van 14 oktober 2016), is twijfelachtig.[2610] De effectieve en voldoende uitbreiding van het aantal sociale huurwoningen is een element van de eerder reeds genoemde verplichting tot progressieve realisatie van de grondrechten.

Tegelijk maakt de invoering van de tijdelijke huurcontracten de reglementering over het sociaal huurstelsel opnieuw aanzienlijk complexer. Met de Vlaamse Woonraad kan gesteld worden dat voor de betrokkenen (de sociale verhuurders, maar zeker voor de sociale huurders) de transparantie en duidelijkheid van het huurregime steeds meer zoek raken.[2611] De vraag is dan of de invoering van tijdelijke huurovereenkomsten, die zoals gezegd weinig effect zullen hebben in de praktijk, een goede beleidsbeslissing was. Het feit dat de huurder in een aantal gevallen de intrekking van de opzegging kan vragen, is op zich een goede maatregel, maar het valt te vrezen dat niet alle huurders die in aanmerking komen voor de intrekking van de opzegging, die intrekking effectief zullen vragen omwille van het complexe karakter van de te volgen procedures (intrekking aan te vragen bij de verhuurder, beroepsmogelijkheid bij de toezichthouder).

1151. De vraag is ook of het verplichte vertrek van sociale huurders met een hoger inkomen (die omwille van de inkomensgerelateerde huurprijs ook hogere huurprijzen betalen) niet zal leiden tot een (verdere) residualisering van de sociale huursector. Op zich zal zoals gezegd het aantal huurders dat hun sociale huurwoning moet verlaten omwille van de tijdelijke huurcontracten eerder beperkt zijn, aangezien uit het Groot Woonderzoek 2013 blijkt dat de huurderspopulatie op de sociale huurmarkt nu reeds een overwegend zwak socio-economisch profiel heeft en de instromende huurders een nog zwakker socio-economisch profiel hebben.[2612] Tegelijk oordeelde de decreetgever naar aanleiding van een opmerking van de Inspectie van Financiën dat er zich nu reeds een concentratie van lage inkomens kan voordoen en dat dit inderdaad problemen kan veroorzaken inzake leefbaarheid. Bijkomend werd verwezen naar de vermaatschappelijking van de zorg, gekoppeld aan een zeker contingent van sociale huurwoningen dat jaarlijks wordt toegewezen aan bepaalde welzijnsgroepen, waardoor de concentratie aan maatschappelijk kwetsbare doelgroepen bijna niet te vermijden is binnen de sociale huisvesting.[2613] Het beleid dient evenwel voldoende aandacht te besteden aan de residualisering van de sociale huursector en de mogelijks daarmee gepaard gaande leefbaarheidsproblemen. Het grondrecht op wonen moet immers niet enkel verwezenlijkt worden voor de kandidaat-huurders, maar ook blijvend ten aanzien van de zittende huurders die recht hebben op een kwalitatieve woning en woonomgeving. Opnieuw ligt de oplossing m.i. in de aanzienlijke uitbreiding van het aantal sociale huurwoningen aangezien een grotere sociale huursector een groter vermogen tot absorptie van kansarme en/of problematische huurders heeft.

[2610] Zie ook de kritische bedenking van de Vlaamse Woonraad bij het Wijzigingsdecreet: *Parl. St.* Vl. Parl. 2015-16, nr. 814/1, 103.
[2611] *Parl. St.* Vl. Parl. 2015-16, nr. 814/1, 112.
[2612] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 18.
[2613] *Parl. St.* Vl. Parl. 2015-16, nr. 814/1, 7 (MvT).

1152. Concluderend kunnen we dus stellen dat de tijdelijke huurovereenkomsten ingaan tegen het bereiken van de gewenste brede doelgroep. De beperkte voorraad sociale huurwoningen kan huurovereenkomsten van bepaalde duur rechtvaardigen, maar deze rechtvaardiging is slechts tijdelijk en gaat slechts op zolang de overheid voldoende en efficiënte maatregelen neemt om het aanbod sociale huurwoningen te vergroten. Indien daarentegen een brede doelgroep toegang heeft tot het sociaal huurstelsel, waardoor voldoende differentiatie mogelijk is binnen de doelgroepen, lijken huurovereenkomsten van bepaalde duur legitiem. Er is dan geen verantwoording om te differentiëren met huishoudens buiten de ruime doelgroep.

1153. Zoals gezegd werd de voorwaarde inzake onroerend bezit verstrengd door het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016. De verstrenging is ook onmiddellijk van toepassing op alle zittende huurders, omdat de eigendomsvoorwaarde ook fungeert als voorwaarde om huurder te kunnen blijven. Wel werd een overgangsmaatregel voorzien. Zittende huurders die gedeeltelijk volle eigenaar zijn van een woning of een bouwperceel moeten binnen het jaar uit onverdeeldheid treden. Zittende huurders die zaakvoerder, bestuurder of aandeelhouder van een vennootschap zijn waarin zij of hun partner een woning of een bouwperceel hebben ingebracht, moeten binnen het jaar aan de verstrengde eigendomsvoorwaarde voldoen (lees: geen zaakvoerder, bestuurder of aandeelhouder meer zijn). Als zij daar gegronde redenen voor aanvoeren, kan de verhuurder op hun verzoek de termijn van een jaar verlengen. De verhuurder moet de zittende huurders hiervan op de hoogte brengen.[2614] Een procedure om uit onverdeeldheid te treden kan evenwel in bepaalde gevallen lang aanslepen. Er moet aangenomen worden dat wanneer de huurder aantoont een procedure om uit onverdeeldheid te treden opgestart te hebben, de verhuurder de verlenging moet toestaan zolang die procedure loopt en hij de huurder niet kan opzeggen wegens niet voldoen aan de voorwaarde inzake onroerend bezit. Enkel wanneer aangetoond wordt dat de huurder zelf de oorzaak is van het lang aanslepen van de procedure, hoeft de verhuurder geen verlenging toe te staan.

4. HET TOEWIJZEN VAN EEN WONING

1154. Sociale huurwoningen worden toegewezen op basis van een reglementair kader en niet op basis van marktmechanismen. Het toewijzingsmodel moet bindende toewijzingsregels bevatten, op basis waarvan wordt toegewezen volgens de woonnood van de kandidaat-huurder.[2615]

1155. Artikel 95, § 1 van de Vlaamse Wooncode legt de basisprincipes van het toewijzingsmodel vast en geeft de opdracht aan de Vlaamse Regering om dit verder uit te werken, waarbij zij extra aandacht moet besteden aan kandidaat-huurders die behoren tot de meest behoeftige gezinnen of alleenstaanden en aan bewoners van een sociale huurwoning die willen of moeten verhuizen naar een aangepaste woning. Binnen het toewijzingsmodel moet ook ruimte zijn voor lokale invulling van de prioriteiten en toewijzingsregels die de Vlaamse Regering vaststelt. De Vlaamse Regering kan een toewijzing ook afhankelijk maken van een begeleidingsovereenkomst die gesloten wordt tussen de kandidaat-huurder en een welzijnsorganisatie. Tot slot moet de Vlaamse Regering een

[2614] Artikel 73, § 2, vijfde en zesde lid, Kaderbesluit Sociale Huur.
[2615] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4.

verhaalprocedure instellen voor kandidaat-huurders die zich benadeeld achten bij de toewijzing van een sociale huurwoning.

1156. Bij de uitwerking van deze decretale principes voorziet het Kaderbesluit Sociale Huur in twee toewijzingssystemen: enerzijds dat voor de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen, anderzijds dat voor sociale verhuurkantoren. De andere sociale verhuurders kiezen één van de twee systemen.[2616] Het Vlaams Woningfonds hanteert het eerste toewijzingssysteem. Over welk toewijzingssysteem de lokale besturen hanteren is geen informatie beschikbaar.

De centraal vastgestelde toewijzingsregels kunnen in beperkte mate worden aangevuld op lokaal niveau. Enerzijds kunnen gemeenten een lokaal toewijzingsreglement vaststellen waarin de gemeente rekening kan houden met de lokale binding van de kandidaat-huurders, met de woonbehoeftigheid van specifieke doelgroepen of met de verstoorde of bedreigde leefbaarheid.[2617] Anderzijds kunnen sociale verhuurders die het eerste toewijzingssysteem toepassen in het interne huurreglement een voorrang voorzien voor bepaalde kandidaat-huurders.[2618]

Tot slot wordt ook voorzien in een procedure van versnelde toewijzing, waarbij afgeweken kan worden van de centrale en lokale toewijzingsregels. Er bestaat een generieke procedure voor kandidaat-huurders op wie bijzondere omstandigheden van sociale aard van toepassing zijn en een specifieke procedure op voordracht van een welzijns- of gezondheidsvoorziening voor daklozen, personen die begeleid zelfstandig wonen, jongeren of personen met een geestelijk gezondheidsprobleem.[2619]

1157. Het toewijzen van een woning aan een kandidaat-huurder vormt een aanbod van sociale huurovereenkomst dat door de kandidaat-huurder moet worden aanvaard om de sociale huurovereenkomst effectief tot stand te laten komen. Het weigeren van het aanbod door de kandidaat-huurder creëert eveneens juridische gevolgen.[2620]

1158. De toewijzingsregels leggen de volgorde vast waarin kandidaat-huurders aan de beurt komen bij de toewijzing van een woning. De wijze waarop de toewijzingsregels vorm krijgen, doet geen afbreuk aan het beperkt aanbod sociale huurwoningen. Daardoor zal het invoeren van een voorrang voor een bepaalde categorie huishoudens altijd tot gevolg hebben dat een andere categorie minder kansen op een toewijzing heeft en dus langer op een sociale huurwoning zal moeten wachten. Er moet dus steeds zeer behoedzaam omgesprongen worden met het uitwerken van voorrangsregelingen.

[2616] Artikel 13 – 30 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2617] Artikel 25 – 29 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2618] Artikel 20 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2619] Artikel 24 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2620] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 204, nr. 376.

1159. Het aantal toewijzingen door SHM's stijgt jaarlijks en in 2016 ging het over 9.047 toewijzingen aan nieuwe huurders en 2.296 mutaties. Voor SVK's waren er in 2016 2.781 toewijzingen, waaronder 202 mutaties.[2621]

De gemiddelde wachttijd bij een SHM bedroeg in 2016 1.131 dagen (3,1 jaar). Onder dit gemiddelde zitten uiteraard grote verschillen. Zo is de wachttijd in Limburg het hoogste (1.357 dagen) en in West-Vlaanderen het laagste (920 dagen). Ook de uitsplitsing over de verschillende wachttijden is interessant.

<1jaar	1jaar	2jaar	3jaar	4jaar	5jaar	6jaar	7jaar	8jaar	9jaar	10jaar	>10jaar
15,06 %	19,61 %	13,34 %	12,65 %	10,88 %	11,46 %	7,76 %	3,37 %	2,09 %	1,57 %	0,89 %	1,31%

Zo blijkt dat 34,67% van de kandidaat-huurders een woning krijgt toegewezen binnen het jaar. In deze cijfers zitten ook de mutaties, waarbij zittende huurders een zeer beperkte keuze kunnen maken en bijgevolg ook een lange wachttijd zullen hebben.

De gemiddelde wachttijd bij een SVK bedroeg in 2016 430 dagen (1,2 jaar). Ook hier herbergt dit gemiddelde grote verschillen. Aan een aantal huurders kon onmiddellijk een woning worden toegewezen, de langste kandidaat-huurder stond bijna 15 jaar op de wachtlijst.

1160. Het sociaal huurbesluit van 18 december 1979 bevatte voor de eerste maal toewijzingsregels. Op basis van artikel 6 werd achtereenvolgens voorrang verleend aan kandidaat-huurders die een onaangepaste woning bewoonden en een aanvraag hadden gedaan voor een aangepaste woning, aan kandidaat-huurders die een inkomen hadden van slechts 77,77% van de inkomensgrens en een bijzondere woonnood vertoonden en aan personen met een handicap voor zover de woning daar speciaal werd op afgestemd. Binnen deze voorrangscategorieën werd telkens voorrang verleend voor de kandidaat-huurder met het laagste inkomen. Er was een ruime doelgroep, maar de toewijzing spitste zich toe op de meest woonbehoeftigen (zoals nu nog in Frankrijk en passend binnen een algemeen sociaal huurstelsel).

Toch bleef favoritisme ook na de invoering van objectieve toewijzingsregels lange tijd aanwezig.[2622] De toewijzing van sociale huurwoningen in de jaren '80 van de 20ste eeuw zou gericht geweest zijn op middeninkomens in plaats van op de laagste inkomens en dit om twee redenen. Enerzijds speelden de toewijzingen een belangrijke rol bij het financiële beheer van een SHM. Indien te veel huurders lage inkomens hadden, moest dit gecompenseerd worden met huurders met hogere inkomens. Anderzijds speelden politieke factoren: over de toewijzing van sociale huurwoningen

[2621] De cijfers van dit randnummer zijn afkomstig van de VMSW.

[2622] P. DE DECKER, J. VERSTRAETE en I. PANNECOUCKE, "Crisis? What crisis? Social renting in Flanders (Belgium) beyond the financial crisis", *Critical Housing Analysis* 2017, 42.

werd beslist via politiek dienstbetoon met negatie van de toewijzingsregels uit het sociaal huurstelsel tot gevolg.[2623]

In het najaar 1991 voerde het Bestuur Huisvesting van de Vlaamse Overheid in opdracht van de minister van huisvesting een onderzoek uit bij de erkende SHM's naar de wijze waarop de toewijzingen in de praktijk verliepen. Daarbij werd vastgesteld dat 45 maatschappijen de toewijzingen overwegend conform de reglementering uitvoerden, bij 40 maatschappijen de controle onmogelijk bleek wegens het onvolledig bijhouden van het kandidatenregister en bij 31 maatschappijen een niet correcte toepassing van de reglementering werd vastgesteld. Op basis daarvan adviseerde het Bestuur Huisvesting in het nieuwe sociaal huurbesluit een meer sluitende controle uit te werken.[2624]

Het sociaal huurbesluit van 29 september 1994 bevatte dan ook strakkere toewijzingsregels. Naast duidelijke voorrangsregels werd in artikel 5 een beroepsmogelijkheid door de VHM-commissaris voorzien. De toewijzing van de woning mocht slechts aan de kandidaat-huurder betekend worden na het verstrijken van de beroepstermijn of na de beoordeling van het beroep door de VHM.

In het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000 werd opnieuw meer vrijheid toegekend aan de SHM's. Via het intern huurreglement dienden zij bepaalde invullingen te geven om te werken aan de zorg voor de zwaksten, aan sociale vermenging, leefbaarheid, rationele bezetting en aan het bereiken en informeren van haar bewoners. De aanhef van het besluit bepaalt daarover: "*De zorg voor de leefbaarheid vertaalt zich ook in de wijziging van de toewijzingsregels: elke sociale huisvestingsmaatschappij moet bij de toewijzing rekening houden met de leefbaarheid en de rationele bezetting en zal deze regels moeten neerleggen in een aan haar specifieke situatie aangepast toewijzingsreglement. De sociale huisvestingsmaatschappij met een grote concentratie lage inkomens die van de verhoogde inkomensgrens willen* (sic) *genieten zullen daarenboven een leefbaarheidsplan moeten voorleggen."* Het toewijzingsreglement en desgevallend het leefbaarheidsplan moesten door de afdeling woonbeleid van het Vlaamse Gewest goedgekeurd worden.[2625] Het toewijzingsreglement was met andere woorden de concrete vertaling van de toewijzingsregels uit het sociaal huurbesluit. De SHM's werden daarmee geresponsabiliseerd voor het toewijzingsbeleid vanuit de zorg om de leefbaarheid te bewaken, maar kregen daarmee geen vrijgeleide om willekeurig toe te wijzen, stelt de nota aan de Vlaamse Regering.[2626] De voorafgaande goedkeuring van het intern toewijzingsreglement en desgevallend het leefbaarheidsplan moest toelaten om het globale kader waarbinnen de toewijzingsreglementen

[2623] P. DE DECKER, "Housing and housing policy in Flanders (Belgium); confusion on the eve of a new decade", *The Netherlands journal of housing and environmental research* 1990, 15.
[2624] Nota van 28 februari 1992 aan de heer N. DE BAETSELIER, minister van huisvesting. Onderzoek naar de toewijzing van sociale huurwoningen – eindverslag. Zie ook P. DE DECKER, "Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2004, 213 en P. DE DECKER, J. VERSTRAETE en I. PANNECOUCKE, "Crisis? What crisis? Social renting in Flanders (Belgium) beyond the financial crisis", *Critical Housing Analysis* 2017, 42.
[2625] Artikel 6, § 5 en 6 sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000.
[2626] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2000/07.07/DOC.0652, 7 en 11.

ontstonden, te bewaken en eventuele willekeur te vermijden.[2627] Elke toewijzing moest bovendien ter kennis worden gebracht van de toezichthouder en mocht pas uitgevoerd worden na het verstrijken van de beroepstermijn.[2628]

1161. De toewijzingsregels uit het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000 werden in oktober 2007 vervangen door het Kaderbesluit Sociale Huur. WINTERS e.a. stelden vast dat het profiel van de instromers in het sociaal huurstelsel zwakker is dan het profiel van de zittende huurder, zowel bij SHM's als bij SVK's. De allerlaagste inkomens hebben een hogere kans om in te stromen dan de relatief iets beter gesitueerde inkomens. De verklaring hiervoor ligt in een combinatie van voorrangsregels voor een aantal zwakke groepen en de voorkeur die de kandidaat-huurder aangeeft bij de inschrijving. Nochtans is de toewijzing bij SHM's niet specifiek gericht op de laagste inkomens (er zijn wel een aantal voorrangen, maar die zijn niet rechtstreeks gelinkt aan inkomen). Bij SVK's is er wel een toewijzingsbeleid gericht op de allerzwaksten en allerlaagste inkomens.[2629]

1162. Het Vlaamse Gewest hanteert reeds zeer lang het distributiemodel: woningzoekenden schrijven zich in als kandidaat-huurder, waarna zij dienen te wachten op de toewijzing van een woning door de sociale verhuurder. De volgorde waarin de sociale verhuurder woningen toewijst aan huishoudens op de wachtlijst wordt bepaald door de toewijzingsregels die grotendeels door de Vlaamse overheid werden vastgelegd.

4.1. DE KEUZEVRIJHEID VAN DE KANDIDAAT-HUURDER BIJ DE TOEWIJZING

1163. Huishoudens die zich kandidaat stellen voor een sociale huurwoning, worden opgenomen in een inschrijvingsregister dat wordt bijgehouden en geactualiseerd door de sociale verhuurder. Artikel 93, § 1, laatste lid van de Vlaamse Wooncode bepaalt o.m.: "*Behalve wanneer de kandidaat-huurder uitdrukkelijk en schriftelijk te kennen geeft dat zijn kandidatuur enkel betrekking heeft op sociale huurwoningen in een welbepaald gebied of op sociale huurwoningen die voldoen aan specifieke kenmerken, geldt de inschrijving voor alle sociale huurwoningen van de verhuurder, dat wil zeggen voor zover deze sociale huurwoningen overeenstemmen met het door de kandidaat-huurder gewenste type van woning*." De Vlaamse Wooncode voorziet dus de mogelijkheid dat kandidaat-huurders hun voorkeur met betrekking tot de gewenste woning kunnen uiten.

Deze decretale bepaling wordt uitgevoerd door artikel 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur. Dit artikel schreef aanvankelijk voor dat de kandidaat-huurder zijn voorkeur mocht opgeven op het vlak van het type en de ligging van de sociale huurwoning en op het vlak van de maximale huurprijs. Deze voorkeuren mochten niet leiden tot een te beperkte keuze en de verhuurder mocht de voorkeur weigeren wanneer hij van oordeel was dat de voorkeur daardoor kennelijk een te beperkt aandeel van het patrimonium betrof of als die voorkeur ertoe leidde dat een toewijzing onmogelijk werd. Naar aanleiding van de tweejaarlijkse actualisering kan de kandidaat-huurder zijn voorkeur

[2627] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2000/25.07/DOC.0652ter, 1.
[2628] Artikel 5, eerste lid sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000.
[2629] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 25 e.v.

aanpassen.[2630] Met het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2011 werd genoemd artikel 10 gewijzigd waardoor het keuzerecht van de kandidaat-huurder aanzienlijk werd beperkt: de kandidaat-huurder kon zijn keuze voortaan enkel baseren op 1° financiële draagkracht, 2° gezondheidsredenen, 3° fysieke mobiliteit, 4° bereikbaarheid van school, werk, sociaal en familiaal netwerk of 5° het verlenen of ontvangen van mantelzorg. De beperking van het keuzerecht werd vernietigd door de Raad van State bij arrest van 18 februari 2013 wegens strijdigheid met artikel 93, § 1, laatste lid van de Vlaamse Wooncode: de Vlaamse Regering had bij besluit het decretaal gewaarborgde keuzerecht ingeperkt en had daarmee de grenzen van haar uitvoeringsbevoegdheid overschreden.[2631] Bijgevolg werd teruggevallen op de versie van artikel 10 vóór de wijziging door het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2011. De kandidaat-huurder kan dus zonder motivering zijn voorkeur opgeven op het vlak van het type, de maximale huurprijs en de ligging van de woningen waarvoor hij kandidaat wil zijn. De sociale verhuurder kan deze beperking weigeren als hij van oordeel is dat die voorkeur kennelijk een te beperkt aandeel van het patrimonium betreft of als die voorkeur ertoe leidt dat een toewijzing onmogelijk wordt. Er wordt vanuitgegaan dat een te beperkte keuze afbreuk doet aan de woonbehoeftigheid.[2632] Tegen een weigering kan de kandidaat-huurder verhaal instellen bij de toezichthouder.[2633]

Aangezien het beperkte keuzerecht van de kandidaat-huurder door de Raad van State werd vernietigd om formele redenen, moest de Raad van State zich niet uitspreken over de grond van de zaak, m.n. of een beperking van het keuzerecht van de kandidaat-huurder in overeenstemming is met het grondrecht op wonen. Ik verwijs hiervoor naar hetgeen ik hoger schreef. [2634]

1164. De kandidaat-huurder kan dus op basis van artikel 10, eerste lid van het Kaderbesluit Sociale Huur het type en de ligging van de woningen aangeven waarvoor hij zich wil inschrijven. Hij kan eveneens de maximale huurprijs opgeven die hij wenst te betalen. Artikel 95, § 1, vierde lid van de Vlaamse Wooncode bepaalt echter dat bij de toewijzing van een sociale huurwoning ook rekening moet worden gehouden met de vaste huurlasten van de woning. Het is dus aangewezen om in artikel 10, eerste lid van het Kaderbesluit Sociale Huur uitdrukkelijk te voorzien dat de kandidaat-huurder de maximale huurlasten mag opgeven die hij wenst te betalen. In bepaalde wooncomplexen kunnen de huurlasten immers een substantieel deel uitmaken van de woonkost.[2635]

4.2. De toewijzingsregels en het toewijzingsmodel

1165. Zoals gezegd bevat het Kaderbesluit Sociale Huur twee toewijzingssystemen: enerzijds dat voor de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen, anderzijds dat voor sociale verhuurkantoren. De andere sociale verhuurders kiezen één van de twee systemen.

[2630] Artikel 10, § 1, eerste lid, 4° ministerieel besluit van 30 juli 2008.
[2631] RvS 18 februari 2013, nr. 222.544, *RW* 2013-14, 1533 met noot B. HUBEAU en T. VANDROMME, *TBO* 2013, 127.
[2632] Zie ook omzendbrief RWO/WO/2013/01 van 29 maart 2013 – keuzebeperking sociale woning.
[2633] Artikel 30, § 1, eerste lid, 6° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2634] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.2.
[2635] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 201, nr. 370.

In de eerste plaats moet bij de toewijzing van een sociale huurwoning rekening worden gehouden met de voorkeur van de kandidaat-huurder. De sociale verhuurder mag enkel woningen aanbieden die voldoen aan de voorkeur die de kandidaat-huurder bij zijn inschrijving of nadien heeft opgegeven.

Vervolgens wordt gekeken naar de rationele bezetting van de woning. De rationele bezetting fungeert als passendheidscriterium.

Ten derde bevatten beide toewijzingssystemen een aantal absolute voorrangsregels. Ofwel geven deze voorrangsregels bijkomende aandacht aan bijzondere categorieën binnen de grotere groep van woonbehoeftigen, nl. mensen met een nog grotere woonnood (bv. iemand wiens woning onbewoonbaar is verklaard); ofwel bevorderen ze de efficiëntie van het sociaal huurstelsel (bv. verhuis naar een woning die niet voorzien is op een persoon met een handicap als de huurder of iemand in zijn gezin geen handicap heeft). Deze voorrangsregels dragen dus bij aan een sociaal, maar toch geobjectiveerd toewijzingssysteem. Terwijl in het eerste toewijzingssysteem de absolute voorrangsregels uitgebreid zijn (11 categorieën), zijn de absolute voorrangsregels in het tweede toewijzingssysteem eerder beperkt (slechts 3 categorieën), maar wordt dit aangevuld via een puntensysteem waarin de nodige prioriteiten verwerkt werden. Het puntensysteem bevat dus ook voorrangsregels aangezien personen in bepaalde situaties meer punten verkrijgen dan andere personen in andere situaties, waardoor zij voorrang verkrijgen op die andere personen.

Ook zijn een aantal optionele voorrangsregels van toepassing. De verhuurder kan beslissen om voorrang te verlenen aan bepaalde in het Kaderbesluit Sociale huur omschreven categorieën kandidaat-huurders. Indien de sociale verhuurder dit beslist, neemt hij dat op in het intern huurreglement.

Indien tot slot alle kandidaten op gelijke hoogte staan, krijgt de kandidaat-huurder die reeds het langst is ingeschreven in het inschrijvingsregister voorrang.

De voorrangsregels en de chronologie vormen de volgordecriteria.

1166. De toewijzing in het Vlaamse sociaal huurstelsel is een mengeling van een algemeen sociaal huurstelsel en sociaal vangnet. Toewijzingsregels in een algemeen sociaal huurstelsel zijn zoals gezegd soepel maar niet vrij en worden toegepast door de verhuurder; in een model van sociaal vangnet zijn de toewijzingsregels strikt en ze worden vastgelegd door de overheid.[2636] Het Vlaamse Gewest kent zeer strikte toewijzingsregels, maar bevat toch een zekere vrijheid voor de sociale verhuurder via de optionele voorrangsregels en de versnelde toewijzing.

1167. Bij de toewijzing van een woning vermeldt de verhuurder de termijn waarbinnen de kandidaat-huurder moet reageren, maar er wordt niet bepaald binnen welke termijn de huurovereenkomst moet ingaan. Hier dient erover gewaakt te worden dat door de verhuurder voldoende tijd wordt gegeven aan de kandidaat-huurder om op een wettige en financieel minst

[2636] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 3.

belastende wijze zijn vorige (private) huurovereenkomst op te zeggen. Uiteraard kan het toekennen van een (lange) termijn voor de kandidaat-huurder leegstand van de sociale huurwoning en dus inkomensderving voor de sociale verhuurder met zich brengen. De minister van wonen verklaarde in de commissie Wonen van het Vlaams Parlement dat zij aan de VMSW zal vragen om een soort eenvormige richtlijn voor alle SHM's te ontwikkelen.[2637] Ten dele kan aan deze problematiek tegemoet gekomen worden door de sociale verhuurders door zich daarop goed te organiseren: bv. bij toewijzing na renovatie of nieuwbouw moet het perfect mogelijk zijn minstens drie maanden op voorhand de sociale huurwoning toe te wijzen, waardoor de kandidaat-huurder zijn opzeggingstermijn op de private huurmarkt kan uitdoen. Bij opzegging door de vorige huurder geldt voor hem een opzeggingstermijn van drie maanden (tenzij wordt opgezegd wegens vertrek naar een woonzorgcentrum).[2638] Mits het snel opstarten van de toewijzingsprocedure en met een periode waarin opfrissingswerken worden gedaan in de woning, zorgt ook in deze gevallen een goede organisatie bij de sociale verhuurder ervoor dat de kandidaat-huurder toch een redelijke termijn kan geboden worden voor opzegging van zijn actuele woning. Voor het overige is er op dit vlak een voorstel van het Netwerk Tegen Armoede: zolang de nieuwe sociale huurder huur moet betalen op de private huurmarkt, zou hij aan de sociale huurder geen huurgeld betalen. Op die manier wordt vermeden dat de nieuwe sociale huurder op dat ogenblik dubbele huur moet betalen. Zodra de opzeggingstermijn voor de private woning is afgelopen en dus geen private huur meer betaald moet worden, blijft de nieuwe sociale huurder dezelfde private huurprijs betalen aan de sociale verhuurder tot zijn huurachterstand is afbetaald. Op die manier lijdt de sociale verhuurder uiteindelijk geen verlies aan huurgelden; er is enkel vertraging in de betaling ervan. Dit voorstel verzoent m.i. de belangen van de huurder met die van de sociale verhuurder.

4.2.1. De rationele bezetting

1168. Sociale huurwoningen kunnen enkel toegewezen worden op basis van de rationele bezetting van een woning.[2639] De sociale verhuurder bepaalt autonoom de rationele bezetting van elke sociale huurwoning, die in geen geval hoger mag liggen dan de minimale bezettingsnorm vastgesteld in uitvoering van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode.[2640] Een woning kan maar worden toegewezen indien het vooropgestelde aantal bewoners overeenkomt met de rationele bezetting. Met kinderen die niet permanent in de woning verblijven, kan in bepaalde gevallen rekening worden gehouden. In geval van aangekondigde, maar nog niet verwezenlijkte gezinshereniging wordt bij de toewijzing rekening gehouden met de gezinssamenstelling op het moment van de toewijzing. Indien de gezinshereniging nadien plaatsvindt, geniet de huurder een absolute voorrang.

Specifiek voor SVK's wordt bepaald dat bij het vaststellen van de rationele bezetting rekening gehouden moet worden met de fysieke gesteldheid van de huurders. Opdat SVK-huurders van

[2637] Vraag om uitleg van mevrouw Michèle Hostekint over de opzegtermijn binnen de sociale huur, *Hand.* Vl.Parl., 2014-2015, 5 maart 2015, C155, 9. Deze richtlijn lijkt nog niet beschikbaar te zijn.
[2638] Artikel 98, § 2 Vlaamse Wooncode.
[2639] Artikel 18, eerste lid, 1° en 21, § 1, eerste lid, 1° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2640] Zie daarvoor de bezettingsnorm opgenomen in de technische verslagen, gevoegd als bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen, *BS* 1 augustus 2013.

minstens 65 jaar oud of erkend als persoon met een handicap in aanmerking zouden kunnen komen voor een huursubsidie, moet op basis van het Huursubsidiebesluit hun woning voldoen aan mobiliteitsvoorwaarden (de technische uitrusting in de woning, de toegankelijkheid van de vertrekken in de woning, de toegankelijkheid van de woning en de bereikbaarheid vanaf het openbaar domein en de aanwezigheid van aan het wonen complementaire functies in de omgeving van de woning).[2641] SVK's kunnen daarom bij het vaststellen van de rationele bezetting woningen die aan deze voorwaarde voldoen, voorbehouden voor personen van minstens 65 jaar oud of voor personen die erkend zijn als persoon met een handicap. SHM's kunnen daarentegen via de rationele bezetting geen woningen voorbehouden voor ouderen. [2642] Een lokaal toewijzingsreglement kan dit wel.

1169. De rationele bezetting fungeert als passendheidscriterium en moet verzekeren dat sociale huurwoningen rationeel en dus zo efficiënt mogelijk ingezet worden om woonbehoeftigen te huisvesten waarbij (schaarse) grote woningen niet worden gebruikt voor de huisvesting van kleine gezinnen of alleenstaanden, maar waarbij grote gezinnen evenmin in kleine woningen worden gehuisvest. Het gaat hier bijgevolg over een essentiële regel waar geen ruimte is voor autonomie voor de sociale verhuurder, al heeft die wel een zekere mate van autonomie bij het bepalen van de rationele bezetting van de woning.

1170. Er kan enkel een woning worden toegewezen die niet aangepast is aan de rationele bezetting als werd aangetoond dat er geen andere kandidaat-huurders met een aangepaste rationele bezetting zijn ingeschreven en dat er geen andere kandidaat-huurders zijn met een gezinssamenstelling die de rationale bezetting beter benadert. Daarnaast kan de verhuurder in enkele specifieke gevallen afwijken van de rationele bezetting, m.n.:

- als een huurder tijdelijk wordt geherhuisvest in het kader van renovatie;
- als een huurder wordt geherhuisvest tengevolge van de overbewoning van een woning en als op korte termijn geen woning die voldoet aan de rationele bezettingsnorm, vrijgemaakt kan worden;
- als een huurder moet geherhuisvest worden in kader van onderbezetting. In dat geval wordt een woning toegewezen waarbij het verschil tussen het aantal slaapkamers en het aantal huurders, minderjarige gezinsleden en gemelde personen, niet groter is dan 1.

De minimale bezettingsnormen op basis van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode blijven steeds van toepassing.

1171. De rationele bezetting speelt enkel een rol bij de toewijzing van de woning. Een sociale verhuurder kan daardoor de toetreding tot een lopende huurovereenkomst niet weigeren wanneer

[2641] Artikel 4, § 2 besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders, *BS* 9 maart 2007.
[2642] Ministerieel besluit van 3 augustus 2012, nr. 609-01-06-11.

de rationele bezetting wordt overschreden.[2643] Indien daarentegen de minimale bezettingsnorm wordt overschreden, kan toetreden wel geweigerd worden.

4.2.2. Gezinshereniging

1172. Het Kaderbesluit Sociale Huur bevat een regeling voor gezinshereniging. Zoals bleek hierboven worden sociale huurwoningen toegewezen volgens de rationele bezetting, waarbij de grootte van het huishouden van de kandidaat-huurder overeenkomt met de rationele bezetting van de sociale huurwoning. Specifiek voor kandidaat-huurders met gezinsleden in het buitenland werd daarom een specifieke regeling voorzien, aangezien aannemelijk is dat zij de hereniging met deze gezinsleden zullen vragen, maar waarbij de toegewezen woning niet voorzien zal zijn op (een groot aantal) bijkomende bewoners. Het grondrecht op wonen komt hier samen met de bescherming van het gezinsleven. Bovendien wordt aan personen van buitenlandse origine verweten dat zij dit opzettelijk niet meedelen, waardoor zij aanspraak kunnen maken op een kleinere woning, waarvoor de wachttijden korter zijn, maar dat zij nadien toch bijkomende gezinsleden opnemen in de sociale huurwoning en dan met voorrang een verhuis naar een aangepaste (grotere) woning vragen.[2644] Naast het recht op bescherming van het gezinsleven en het grondrecht op wonen van deze kandidaat-huurders, komt ook sterk de nadruk te liggen op het grondrecht op wonen van andere kandidaat-huurders met een groot gezin, die lang(er) op de wachtlijst staan voor aanvraag van een grote woning.

1173. Wat bepaalt het sociaal huurstelsel over gezinshereniging? Op het vlak van de inschrijving als kandidaat-huurder luidt artikel 10, zesde lid van het Kaderbesluit Sociale Huur: "*De kandidaat-huurder deelt in voorkomend geval op het ogenblik van inschrijving aan de verhuurder de gegevens mee van de leden van het gezin in het buitenland waarvoor een aanvraag tot gezinshereniging werd ingediend of zal worden ingediend.*" Op basis van artikel 9, eerste lid, 6° van het Kaderbesluit Sociale Huur moet een kandidaat-huurder die een aanvraag tot gezinshereniging heeft ingediend of zal indienen zich inschrijven voor een woning die voldoet aan de rationele bezetting waarbij er rekening wordt gehouden met de gezinssamenstelling na de gezinshereniging (enkel voor verhuurders die het eerste toewijzingssysteem toepassen). Wat betreft de toewijzing van een woning bepaalt artikel 18, vierde lid van het Kaderbesluit Sociale Huur: "*Als de gezinshereniging nog niet heeft plaatsgevonden op het ogenblik dat een woning die aangepast is aan die gezinshereniging, zou kunnen worden toegewezen, wordt aan de kandidaat-huurder een woning die aan zijn huidige gezinssamenstelling en fysieke toestand aangepast is, toegewezen met inachtneming van de voorrangsregels.*" De kandidaat-huurder beschikt dan over een voorrang voor toewijzing van een woning aangepast aan zijn actuele gezinssamenstelling (d.i. zonder de aangevraagde of geplande gezinshereniging).[2645] Indien dan uiteindelijk de gezinshereniging plaatsvindt, beschikt de huurder over een voorrang bij de toewijzing van een grotere huurwoning, op basis van artikel 19, eerste lid, 1°*bis* of 3° van het Kaderbesluit Sociale Huur.

[2643] Ministerieel besluit van 31 juli 2013, nr. 609-01-17-11.
[2644] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2007/2007/DOC.0846, 15.
[2645] Artikel 19, eerste lid, 4° Kaderbesluit Sociale Huur.

1174. Deze regeling werkt preventief onaangepastheid of overbewoning van de sociale huurwoning tegen doordat rekening wordt gehouden met geplande gezinsuitbreiding. Bovendien draagt deze regel bij tot een rechtvaardiger toewijzingsstelsel aangezien de gelijkheid wordt bewaard tussen grote gezinnen die (reeds) verenigd zijn en grote gezinnen die nog verenigd moeten worden. Toch zijn er ook heel wat problemen verbonden met deze regeling.[2646]

1175. In de eerste plaats zijn artikel 9, eerste lid 6° en artikel 10, zesde lid van het Kaderbesluit Sociale Huur vaag geformuleerd in die zin dat enkel wordt bepaald dat de regel ook van toepassing is op een kandidaat-huurder die een aanvraag tot gezinshereniging "*zal indienen*". Daarbij werd niet bepaald welke termijn moet worden gehanteerd en welke aanvraag tot gezinshereniging na een kandidatuur als sociale huurder moest gemeld worden. Zo zijn gevallen gekend waarbij een zittende huurder een aanvraag tot gezinshereniging deed terwijl hij reeds meer dan vijf jaar een sociale huurder was (en zich dus al veel eerder als kandidaat-huurder had ingeschreven), maar door de verhuurder er werd op aangesproken dat hij deze 'geplande' gezinshereniging niet had gemeld bij zijn inschrijving.

Het is duidelijk dat een gezinshereniging die wordt aangevraagd na inschrijving als kandidaat-huurder moet gemeld worden bij de actualisatie van de inschrijvingsregisters en bij de toewijzing van een woning.[2647] Daarnaast zou ook nog in redelijkheid aangenomen kunnen worden dat wanneer de kandidaat-huurder gehuwd is en de echtgenoot/echtgenote nog in het land van herkomst verblijft, er een sterk vermoeden is dat door deze kandidaat-huurder een gezinshereniging zal worden aangevraagd. Ook andere aanvragen tot gezinshereniging beschouwen als geplande gezinsherenigingen lijkt moeilijk aangezien dit in praktijk zou neerkomen op een verbod van een sociale huurder van vreemde afkomst om ooit nog een gezinshereniging aan te vragen. Een dergelijk verbod kan niet ingebouwd worden in het sociaal huurstelsel omdat het op onevenredige wijze afbreuk zou doen aan het grondwettelijk en internationaal beschermde recht op bescherming van het gezin.

In ieder geval zal door de verhuurder steeds aannemelijk gemaakt moeten worden dat de kandidaat-huurder een intentie had tot gezinshereniging voorafgaand aan of op het ogenblik van de inschrijving of toewijzing van een sociale woning.[2648]

1176. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over welke sanctie kan of moet toegepast worden indien de huurder een geplande gezinshereniging niet meedeelde aan de verhuurder. Rechtvaardigt een

---

[2646] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 161-165, nr. 281-289.

[2647] Vred. Antwerpen, 25 juni 2012, nr. 2167/2012, onuitg.: op het ogenblik van de inschrijving als kandidaat-huurder was er nog geen gezinshereniging aangevraagd. Op het ogenblik van de toewijzing wel, maar wordt er toch geen melding van gemaakt door de huurder en wordt bijgevolg een woning toegewezen die qua bezetting geen rekening houdt met de reeds aangevraagde gezinshereniging.

[2648] Zie ook Vred. Gent, 10 juli 2012, nr. 2162, onuitg.: het voornemen tot gezinshereniging en de effectieve uitbreiding van het aantal bewoners werd niet gemeld door de huurder, maar op basis van het dossier blijkt dat de SHM toch op de hoogte was of had moeten zijn. De huurovereenkomst kan door de SHM niet opgezegd worden omwille van het verzwijgen van de gezinshereniging en het is aan de SHM om de familie te herlokaliseren naar een meer geschikte woning.

dergelijke handelswijze een opzegging van de huurovereenkomst of zijn andere sancties van toepassing?

Enerzijds werd aangevoerd dat het niet melden van een aangevraagde of geplande gezinshereniging kan beschouwd worden als een ernstige tekortkoming van de huurdersverplichtingen om de woning als een goed huisvader te bewonen.[2649] Anderzijds werd geoordeeld dat niet werd aangetoond welk voordeel de huurder verkrijgt door een gezinshereniging niet te melden, waardoor het niet melden van het voornemen tot gezinshereniging geen grond tot opzegging vormt.[2650]

1177. Wat betreft de mogelijkheden voor de verhuurder bij het niet meedelen van een aangevraagde of geplande gezinshereniging geeft de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen een duidelijke aanwijzing.[2651] De rechtbank stelt immers dat "*de sociale verhuurder nooit de vernietiging van de huurovereenkomst wegens bedrog heeft gevorderd, zodat eventuele kwaadwillige verzwijgingen van de huurder bij de contractvorming niet pertinent zijn voor de beslechting van het geschil.*"

Het niet-meedelen van een aangevraagde of geplande gezinshereniging bij de inschrijving als kandidaat-huurder of bij de aanvaarding van een sociale woning is inderdaad irrelevant bij de uitvoering van de sociale huurovereenkomst. Een opzegging of vordering tot ontbinding van de huurovereenkomst is in die omstandigheden niet mogelijk, aangezien beide rechtsfiguren betrekking hebben op een mogelijke tekortkoming bij de uitvoering van de huurovereenkomst en deze rechtsfiguren kunnen enkel toegepast worden als gevolg van tekortkomingen die zich voordoen na de regelmatige sluiting van de overeenkomst.

Indien zich daarentegen bepaalde onregelmatigheden hebben voorgedaan bij de totstandkoming van een overeenkomst, dus ook een sociale huurovereenkomst, kan de overeenkomst mogelijks nietig zijn. Nietigheid beteugelt immers de overtreding van een wettelijke regel geldend bij de totstandkoming van een overeenkomst (bv. gebrek in de toestemming; het ontbreken van het vereiste voorwerp en/of de oorzaak of het ongeoorloofd karakter ervan).[2652]

In dit kader dient dus gekeken te worden naar de theorie van het bedrog. Volgens artikel 1116 B.W. is bedrog een oorzaak van nietigheid van de overeenkomst wanneer de kunstgrepen door één van de partijen gebezigd van dien aard zijn dat de andere partij zonder die kunstgrepen klaarblijkelijk het contract niet zou hebben aangegaan. Bedrog wordt niet vermoed; het moet worden bewezen.

[2649] Vred. Antwerpen, 5 februari 2013, nr. 630/2013, onuitg. en Vred. Antwerpen, 13 augustus 2012, nr. 3466/12, onuitg.

[2650] Rb. Antwerpen, 14 mei 2012, nr. 11-4595-A, onuitg. en Rb. Antwerpen, 7 april 2014, *TBO* 2014, 159.

[2651] Rb. Antwerpen, 7 april 2014, *TBO* 2014, 159.

[2652] P. VAN OMMESLAGHE, *Traité de droit civil belge, Les obligations,* Tome II/1, Brussel, Bruylant, 2013, p. 959, nr. 623; R. DEKKERS en A. VERBEKE, *Handboek burgerlijk recht, deel III, Verbintenissen, Bewijsleer, Gebruikelijke contracten*, Antwerpen, Intersentia, 2007, p. 108, nr. 209; W. VAN GERVEN en A. VAN OEVELEN, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2015, 146.

Het plegen van kunstgrepen wordt in de Belgische rechtspraak ruim ingevuld en het kan onder bepaalde voorwaarden ook betrekking hebben op zwijgen. Het moet dan gaan over verzwijgen, m.n. het opzettelijk niet zeggen van wat men behoort te zeggen.[2653] Artikelen 9 en 10 van het Kaderbesluit Sociale Huur verplichten zeer duidelijk aan de kandidaat-huurder om een aangevraagde of geplande gezinshereniging mee te delen aan de verhuurder, zodat deze er bij de toewijzing rekening mee kan houden. De kandidaat-huurder die de aangevraagde of geplande gezinshereniging verzwijgt, houdt dus essentiële informatie achter.

Voor de toepassing van artikel 1116 B.W. is echter ook vereist dat het bedrog doelbewust werd gepleegd.[2654] Het geven van een verkeerde inlichting op zich is niet voldoende om te besluiten tot bedrog; er moet steeds sprake zijn van kwade trouw. Aangezien kwade trouw niet wordt vermoed, dient het dus door de verhuurder aangetoond te worden en bijgevolg draagt de verhuurder het bewijsrisico.

Tot slot is vereist dat het bedrog van die aard is dat de bedrogen partij zonder het bedrog niet gecontracteerd zou hebben of zijn toestemming niet zou hebben gegeven. Het bedrog moet dus doorslaggevend geweest zijn. Dit is *in casu* het geval: de verhuurder gaat immers over tot toewijzing van een sociale huurwoning op basis van de actuele gezinssamenstelling van de kandidaat-huurder, terwijl hij rekening gehouden had met de gezinssamenstelling op basis van de aangevraagde of geplande gezinshereniging indien hij daarvan op de hoogte was geweest.

In de mate dat het niet-meedelen van een aangevraagde of geplande gezinshereniging voldoet aan de hierboven beschreven voorwaarden van bedrog in de zin van artikel 1116 B.W. kan bijgevolg door de verhuurder de nietigheid van de sociale huurovereenkomst worden gevorderd. Het door de kandidaat-huurder gepleegde bedrog vormt dan een wilsgebrek in hoofde van de verhuurder. Bijkomend zou door de verhuurder schadevergoeding gevorderd kunnen worden omwille van de door de kandidaat-huurder begane precontractuele fout (*culpa in contrahendo*).[2655] Daarbij kan gedacht worden aan de administratieve kosten die gepaard gaan met een nieuwe toewijzing, huurderving door eventuele frictieleegstand,…

Het sociaal huurstelsel bevat evenwel een specifieke bepaling op basis waarvan de huurovereenkomst kan opgezegd worden als de huurder ingevolge onjuiste of onvolledige verklaringen, afgelegd te kwader trouw, onrechtmatig voordelen heeft genoten of onrechtmatig tot een sociale huurwoning is toegelaten.[2656] Het niet melden van een aangevraagde of geplande gezinshereniging lijkt daardoor dus wel degelijk een grond tot opzegging van de huurovereenkomst te zijn. Vereist is wel dat het niet melden te kwader trouw gebeurde en niet berustte op een eenvoudige vergetelheid, hetgeen de verhuurder zal moeten aantonen. Daarnaast behoudt de

[2653] R. VAN RANSBEECK, "Geldigheidsvoorwaarden" in M. DAMBRE, B. HUBEAU en S. STIJNS (eds.), *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 335, nr. 23.
[2654] Zie uitdrukkelijk artikel 1116, tweede lid, B.W.
[2655] R. VAN RANSBEECK, "Geldigheidsvoorwaarden" in M. DAMBRE, B. HUBEAU en S. STIJNS (eds.), *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 340-341, nr. 29-32.
[2656] Artikel 98, § 3, eerste lid, 3° van de Vlaamse Wooncode.

sociale verhuurder op basis van de suppletieve werking van het verbintenissenrecht de mogelijkheid om de nietigheid van de sociale huurovereenkomst te vorderen.

1178. Het Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt een voorrang voor diegene die wenst te verhuizen naar een rationeel bezette woning indien hij de verhuurder op voorhand op de hoogte heeft gesteld van een aangevraagde of geplande gezinshereniging.[2657] Door het doorvoeren van de gezinshereniging zullen bijkomende personen de huurwoning bewonen, waardoor de rationele bezetting of zelfs de woningbezettingsnorm kan overschreden worden.[2658] In die zin wordt in zekere mate onaangepastheid of overbewoning in de hand gewerkt door het Kaderbesluit Sociale Huur. Door de toegekende voorrang (indien de woningbezettingsnorm wordt overschreden, kan de huurder zelfs beroep doen op een sterkere voorrang[2659]) zou de bewoning in strijd met de rationele bezetting of de overschrijding van de woningbezettingsnorm echter slechts tijdelijk moeten zijn.

Daaruit vloeit *a contrario* een sanctie voort voor diegene die de verhuurder niet op voorhand op de hoogte heeft gesteld van een aangevraagde of geplande gezinshereniging, doordat hij geen beroep kan doen op deze voorrang en bijgevolg langer zal moeten wachten vooraleer hij een woning toegewezen zal krijgen die voldoet aan de rationele bezetting.[2660] Toetreders ten gevolge van een niet meegedeelde gezinshereniging vallen daarnaast ten volle onder artikel 95, § 1, tweede lid van de Vlaamse Wooncode (personen mogen niet toetreden indien de woning daardoor onaangepast wordt) en artikel 92, § 3, eerste lid, 2° van de Vlaamse Wooncode (de huurder mag alleen toestaan dat een persoon toetreedt als de woning daardoor niet onaangepast wordt). Een voorrang op toewijzing van een grotere woning toekennen wanneer de gezinshereniging niet aangekondigd werd, zou de regeling inzake het melden van aangevraagde of geplande gezinshereniging helemaal onderuit halen. Bovendien kan de huurder opgezegd worden wegens het niet-respecteren van de huurdersverplichting enkel personen te laten toetreden wanneer de woning niet onaangepast wordt.

Wat deze gevallen betreft zal dus moeten worden besloten dat de verhuurder zal moeten bekijken wat hij daartegen moet ondernemen. Mogelijks kan dit leiden tot een opzegging, indien dit evenredig is, wat beoordeeld moet worden, rekening houdende met alle gegevens van het dossier.

4.2.3. De absolute voorrangsregels

1179. Beide toewijzingssystemen kennen verschillende absolute (verplichte) voorrangsregels. Het eerste toewijzingssysteem kent volgende absolute voorrangsregels, die in de vermelde volgorde moeten toegepast worden[2661]:

[2657] Artikel 19, eerste lid, 3° Kaderbesluit Sociale Huur.

[2658] Strikt genomen zouden geen personen mogen toetreden tot de lopende huurovereenkomst indien de woning daardoor onaangepast wordt (artikel 95, § 1, tweede lid Vlaamse Wooncode). Het zou echter onzinnig zijn van een kandidaat-huurder te vereisen dat hij een aangevraagde of geplande gezinshereniging meedeelt aan de verhuurder, die hem vervolgens een kleine huurwoning toewijst wanneer de gezinshereniging nog niet heeft plaatsgevonden en nadien de gezinshereniging weigert omdat de woning te klein is.

[2659] Artikel 19, eerste lid, 1°*bis* Kaderbesluit Sociale Huur.

[2660] Zie ook MB 31 juli 2013, nr. WB 609-01-17-11.

[2661] Artikel 19 Kaderbesluit Sociale Huur.

- de kandidaat-huurder of één van zijn gezinsleden met een fysieke handicap of beperking voor een woning die daar door daarop gerichte investeringen specifiek is voor aangepast;
- de kandidaat-huurder die sociale huurder is en een woning bewoont waarvan de minimale bezettingsnormen op basis van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode zijn overschreden;
- de kandidaat-huurder die sociale huurder is en een woning bewoont die aangepast is aan de fysieke mogelijkheden van personen met een handicap, terwijl de woning niet meer wordt bewoond door een persoon die daar nood aan heeft;
- de kandidaat-huurder die zijn gelijk gehaald heeft na het indienen van een verhaal tegen de toewijzing van een woning aan een andere kandidaat-huurder of tegen de weigering van toewijzing van een woning aan hem;
- de kandidaat-huurder die geherhuisvest moet worden omwille van verrichtingen van de sociale verhuurder (bv. in het kader van een sociaal beheersrecht);
- de kandidaat-huurder die sociale huurder is en wil verhuizen naar een woning die voldoet aan de rationele bezetting;
- de kandidaat-huurder die gezinshereniging heeft aangevraagd, maar waarbij de gezinsherening nog niet heeft plaatsgevonden;
- de kandidaat-huurder die woont in een roerend of onroerend goed dat niet bestemd is om in te wonen;
- de kandidaat-huurder die woont in een woning die onbewoonbaar werd verklaard op basis van artikel 135 van de Nieuwe Gemeentewet of ongeschikt of onbewoonbaar werd verklaard op basis van de Vlaamse Wooncode (dit laatste enkel onder strikte voorwaarden);
- de kandidaat-huurder die woont in een woning die onteigend wordt;
- de kandidaat-huurder die een ontvoogde minderjarige is.

De voorrang voor toewijzing van een sociale huurwoning om reden dat men een constructie niet bestemd voor bewoning of een onbewoonbare of ernstig ongeschikte woning bewoont, wordt enkel toegekend indien de toe te wijzen woning in dezelfde gemeente ligt. Hiermee wordt de bewoner van een krotwoning onrechtstreeks gedwongen om te blijven wonen in dezelfde gemeente (wil hij naar een andere gemeente verhuizen, wordt hem dat strikt genomen niet onmogelijk gemaakt, maar zal hij geen voorrang in de sociale huur toegekend krijgen, zelfs niet in een aangrenzende gemeente waar de SHM waar hij op de wachtlijst staat ook woningen zou hebben, wat zijn kansen op de huisvestingsmarkt ernstig beperkt). Bij de voorrang wegens het feit dat men zijn hoofdverblijfplaats heeft in een woning die is getroffen door een onteigeningsbesluit, geldt deze beperking vreemd genoeg niet.[2662]

1180. Het tweede toewijzingssysteem kent minder absolute voorrangsregels[2663]:

- de kandidaat-huurder of één van zijn gezinsleden met een fysieke handicap of beperking voor een woning die daar door daarop gerichte investeringen specifiek is voor aangepast;

[2662] T. VANDROMME, "Het recht op wonen: een stand van zaken" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 25, nr. 15.
[2663] Artikel 21, § 2, eerste lid Kaderbesluit Sociale Huur.

- de kandidaat-huurder die zijn gelijk gehaald heeft na het indienen van een verhaal tegen de toewijzing van een woning aan een andere kandidaat-huurder of tegen de weigering van toewijzing van een woning aan hem;
- de kandidaat-huurder die geherhuisvest moet worden omwille van verrichtingen van de sociale verhuurder (bv. in het kader van een sociaal beheersrecht).

Na toepassing van de absolute voorrangsregels wordt via een puntensysteem voorrang verleend op basis van de maatschappelijke kwetsbaarheid van de kandidaat-huurders. Het puntensysteem wordt gebaseerd op vier verplicht gewogen prioriteiten (woonnood, actueel besteedbaar inkomen, kinderlast en de mutatievraag van een zittende huurder) en twee optionele gewogen prioriteiten (aantal jaren dat de kandidaat-huurder in het inschrijvingsregister is ingeschreven en aantal jaren dat de kandidaat-huurder in de gemeente of het werkingsgebied van de sociale verhuurder verblijft).[2664] Daarbij wordt vooral aan woonnood en actueel besteedbaar inkomen veel belang gehecht:

- Woonnood: maximaal 20 punten.
- Actueel besteedbaar inkomen: maximaal 20 punten.
- Kinderlast: maximaal 6 punten.
- Mutatievraag zittende huurder: in principe maximaal 7 punten, maar in twee gevallen kunnen 14 of 17 punten toegekend worden.
- Aantal jaren dat de kandidaat-huurder in het inschrijvingsregister is ingeschreven: maximaal 3 punten.
- Aantal jaren dat de kandidaat-huurder in de gemeente of het werkingsgebied van de sociale verhuurder verblijft: maximaal 6 punten.

De totale puntenscore wordt gevormd door de som van het aantal punten dat de kandidaat-huurder behaalt per prioriteit, waarbij binnen elke prioriteit slechts het hoogste puntenaantal wordt toegekend.[2665]

Indien de kandidaat-huurder twee maal een aanbod van een woning die beantwoordt aan zijn keuze, weigert met ongegronde redenen, wordt zijn totale puntenscore gedurende één jaar verminderd met drie.[2666] In tegenstelling tot bij SHM's is er geen schrapping van een kandidaat-huurder bij twee ongegronde weigeringen, omdat dit weinig zinvol is. Na de schrapping kan de betrokkene zich immers onmiddellijk opnieuw inschrijven en zal hij omwille van zijn situatie opnieuw hetzelfde puntenaantal krijgen en desgevallend opnieuw bovenaan de wachtlijst komen. Daarom werd geopteerd voor een tijdelijke vermindering van het puntenaantal.[2667]

[2664] Artikel 21, § 3, Kaderbesluit Sociale Huur en artikel 4 van het ministerieel besluit van 21 december 2007.
[2665] Artikel 4, § 7, eerste lid ministerieel besluit van 21 december 2007.
[2666] Artikel 4, § 7, tweede lid ministerieel besluit van 21 december 2007.
[2667] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.2.5.

1181. Zoals gezegd bevatten beide toewijzingssystemen voorrangsregels die gebaseerd zijn op enerzijds de specifieke woonbehoeftigheid van sommige kandidaat-huurders en anderzijds efficiëntieredenen.

Bijkomende aandacht voor bijzondere categorieën binnen de grotere groep van woonbehoeftigen is in overeenstemming met de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor de allerzwaksten, voor zover deze bijzondere categorieën betrekking hebben op woonnood of op efficiëntie van het sociaal huurstelsel. Dit laatste komt immers ten goede aan de doelgroep van de sociale huisvesting in het algemeen en de kandidaat-huurders op de wachtlijst in het bijzonder. Zo heeft de voorrang voor verhuis naar een woning die niet voorzien is op een persoon met een handicap als de huurder of iemand in zijn gezin geen handicap heeft, niets te maken met woonnood (de betrokkene woont immers reeds in een sociale woning), maar met de efficiënte inzet van het beschikbare patrimonium.

Ook al heeft bv. een voorrang voor een kandidaat-huurder uit een onbewoonbare woning een negatieve invloed op de positie van personen op de wachtlijst zonder specifieke grond voor voorrang, het gaat hier om personen die in een hoge woonnood zitten omdat zij hun woning dreigen te verliezen. Voorrang ten aanzien van andere woonbehoeftigen is dan gerechtvaardigd.

1182. De voorrang voor een kandidaat-huurder of een van zijn gezinsleden met een fysieke handicap of beperking, uitsluitend als de beschikbare woning door de daarop gerichte investeringen specifiek is aangepast aan de huisvesting van personen met die fysieke handicap of beperking of de kandidaat-huurder die ingeschreven is voor een sociale assistentiewoning, als de beschikbare woning een sociale assistentiewoning is[2668], is op zich geen voorrangsregel. Het gaat daarbij over een match tussen specifieke kenmerken van de kandidaat-huurder of zijn gezinsleden en specifieke kenmerken van de woning. Deze voorrang zou dus beter omgevormd worden tot een passendheidscriterium via de rationele bezetting van de woning.

Er is eveneens een voorrang voor kandidaat-huurders die hun hoofdverblijfplaats hadden in een woning op de datum waarop die woning deel uitmaakte van een vastgesteld onteigeningsplan.[2669] Het is de vraag of deze voorrang gerechtvaardigd is: wie onteigend wordt, heeft immers recht op een integrale financiële vergoeding.[2670] Indien de bewoner van de onteigende woning evenwel niet de eigenaar is, zal hij worden opgezegd en geen vergoeding krijgen. Maar ook dan lijkt een voorrang moeilijk te rechtvaardigen. De situatie van de bewoner verschilt dan in wezen niet met de situatie van een andere private huurder wiens huurovereenkomst wordt opgezegd (bv. omdat de verhuurder de woning zelf wil betrekken).

[2668] Artikel 19, § 1, eerste lid, 1° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2669] Artikel 19, § 1, eerste lid, 7° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2670] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 45.

De voorrang voor zittende huurders die overbezet wonen (overschrijding van de minimale bezettingsnorm)[2671] of de voorrang voor zittende huurders die niet voldoen aan de rationele bezetting[2672] is ingegeven door de gerechtvaardigde betrachting om ook na de toewijzing de passendheidscriteria toe te passen en de grootte van de woning afgestemd te houden op de grootte van het huishouden van de huurder. De voorrang die daarvoor van toepassing wordt op grotere woningen heeft evenwel tot gevolg dat 'nieuwe' kandidaat-huurders (d.w.z. die nog geen sociale huurder zijn) amper kans hebben op toewijzing van een grote woning, omdat die meestel worden toegewezen aan zittende huurders die in een te kleine woning wonen.[2673] Deze problematiek is evenwel via de toewijzingsregels niet op te lossen, maar moet via de bouwpolitiek van sociale verhuurders opgevolgd worden.

1183. Vanuit het oogpunt van het grondrecht op wonen is het opmerkelijk dat in de standaardvoorrangsregels van het eerste toewijzingssysteem geen voorrang werd bepaald voor daklozen, toch personen met een zeer hoge woonnood. Daklozen kunnen in de huidige stand van de regelgeving enkel via versnelde toewijzing op verzoek van het OCMW voorrang krijgen, waarbij de versnelde toewijzing als een uitzonderingsregime geldt. Wel kan de verhuurder dan als voorwaarde voor de toewijzing stellen dat extra begeleiding moet worden geboden door het OCMW, wat in het geval van een dakloze aangewezen kan zijn.[2674] In het toewijzingssysteem voor SVK's wordt wel voorrang verleend aan daklozen: zij krijgen immers het maximaal aantal punten voor de prioriteit woonnood en mogelijks worden bijkomende punten gegeven voor de prioriteit actueel besteedbaar inkomen. Hierdoor hebben daklozen grote kans om bovenaan de wachtlijst te staan.

Er is evenmin voorrang voor slachtoffers van huiselijk geweld. Slachtoffers van huiselijk geweld blijven dikwijls langer in een gewelddadige omgeving wanneer zij financieel afhankelijk zijn van de dader en daarom geen geschikte huisvesting voor zichzelf kunnen vinden.[2675] Indien zij reeds de woning hebben verlaten en in een noodwoning of opvangtehuis verblijven, wordt hen 17 punten toegekend in het SVK-toewijzingssysteem[2676], maar indien zij deze stap nog niet gezet hebben (bv. omwille van de onzekerheid over waar ze terecht zullen komen) wordt geen voorrang voorzien. Ook het toewijzingssysteem van sociale woningen in het Waalse Gewest kent enkel voorrangspunten toe aan de dakloze persoon die een woning heeft verlaten ten gevolge van intra-familiaal geweld.[2677] Een gelijkaardige voorrang vinden we in de Nederlandse Huisvestingswet, waar rekening wordt gehouden met woningzoekenden die verblijven in een voorziening voor tijdelijke opvang voor personen die hun woning hebben moeten verlaten in verband met relationele

[2671] Artikel 19, § 1, eerste lid, 1°*bis* Kaderbesluit Sociale Huur.
[2672] Artikel 19, § 1, eerste lid, 3° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2673] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 45-46.
[2674] Artikel 24, § 2, eerste en zesde lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[2675] Verslag over sociale huisvesting in de Europese Unie, 2012/2293(INI), Commissie werkgelegenheid en sociale zaken van het Europees Parlement, 30 april 2013, A7-0155/2013, p. 22, nr. 67.
[2676] Artikel 4, § 1, tweede lid ministerieel besluit van 21 december 2007.
[2677] Artikel 17, § 2 Waalse Sociaal Huurbesluit.

problemen of geweld. Indien een gemeente bij de toewijzing van bepaalde woningen rekening houdt met woningzoekenden met urgente woonnood, vallen deze personen steeds onder het toepassingsgebied van de urgentieregeling.[2678] Er dient daarom nagegaan te worden of een ruimere voorrang voor slachtoffers van huiselijk geweld moet ingeschreven worden in het sociaal huurstelsel, waarbij deze slachtoffers rechtstreeks een sociale huurwoning toegewezen kan worden zonder dat vereist wordt dat zij in een opvangtehuis verblijven.

1184. In het eerste toewijzingssysteem wordt gewerkt met een lijst van gronden van voorrang in volgorde van prioriteit, waarbij het belang van de voorrang wordt bepaald door de plaats op de lijst. Bij elke toewijzing wordt de lijst afgegaan.

In het tweede toewijzingssysteem wordt voornamelijk gewerkt met een puntensysteem, waarbij personen in bepaalde situaties meer punten verkrijgen dan andere personen in andere situaties. Bij elke toewijzing wordt gekeken welke kandidaat-huurder het hoogste aantal punten heeft.

Het vaststellen van het systeem van voorrang is een beleidskeuze waarbij moet gegarandeerd worden dat de toewijzingen sociaal, maar toch geobjectiveerd verlopen. M.i. laat een puntensysteem meer flexibiliteit toe dan een rangorde van gevallen waarin men een bepaalde voorrang krijgt. Zo wordt de ernst van de woonnood van een persoon wiens woning wordt getroffen door een onbewoonbaarheidsbesluit mee bepaald door de hoogte van zijn inkomen; een alleenstaande moeder met twee kinderen die slechts een leefloon heeft zal moeilijker een alternatief vinden op de private huurmarkt dan een koppel dat net onder de inkomensgrens valt. In een systeem waarin aan personen van wie de woning onbewoonbaar werd verklaard, een bepaalde voorrang wordt toegekend, staan beiden op gelijke hoogte. In een puntensysteem kan daarentegen voor verschillende omstandigheden een bepaald puntenaantal worden toegekend waardoor samengeteld de alleenstaande moeder met leefloon meer punten kan behalen (bv. punten voor zowel onbewoonbare woning als leefloon versus punten voor enkel onbewoonbare woning).[2679]

4.2.4. Chronologie van de inschrijving

1185. Het risico van voorrangsregels (al dan niet verwerkt in een puntensysteem) is dat kandidaat-huurders die geen voorrang kunnen laten gelden, zeer lang op de wachtlijst dreigen te staan en eens ze toch aan de beurt zijn zich *in extremis* alsnog voorbij gestoken zien door een kandidaat-huurder die zich pas heeft ingeschreven, maar op een voorrang beroep kan doen.[2680] Het principe van de chronologie wordt zelfs in zekere zin uitgehold door het grote aantal toewijzingen volgens een voorrang. Huurdersorganisaties geven evenwel aan dat een chronologische toewijzing als het meest rechtvaardige wordt aangevoeld.[2681]

[2678] Artikel 12.3 van de wet van 4 juni 2014 houdende nieuwe regels met betrekking tot de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad (Huisvestingswet 2014), *Staatsblad* 2014, 248.

[2679] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 42-45, nr. 57-60.

[2680] N. BERNARD, "Le logement social" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, p. 322, nr. 107.

[2681] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 45.

In het toewijzingssysteem voor sociale verhuurkantoren bestaat de mogelijkheid om voorrangspunten te geven voor anciënniteit, hoewel dit eerder beperkt is. Aan het aantal jaren dat de kandidaat-huurder onafgebroken in het inschrijvingsregister ingeschreven is, kunnen maximaal drie punten worden toegekend. Het sociaal verhuurkantoor bepaalt zelf over welke periode het gaat. Het gaat over een optionele prioriteit die door het sociaal verhuurkantoor moet worden opgenomen in het intern huurreglement.

1186. Het is de vraag of meer aandacht moet besteed worden aan de kandidaat-huurder zonder voorrang. Het kan daarbij bv. gaan over een huurder op de private huurmarkt met beperkte inkomsten die een hoge huurprijs moet betalen en dus een hoge woonquote heeft. In het puntensysteem van de SVK's kunnen deze kandidaten via het puntensysteem een zekere voorrang krijgen; in het eerste toewijzingssysteem is niets voorzien. In deel 3 verwees ik naar sociale huurstelsels waar in meerdere of mindere mate specifiek belang werd besteed aan de wachttijd van kandidaat-huurders.[2682] Wachttijd is een element dat moet meespelen bij de toewijzing van sociale huurwoningen. In een toewijzingssysteem waarin wordt toegewezen volgens punten, kunnen ook voor wachttijd punten toegekend worden. Op die manier kan een evenwicht gevonden worden tussen de urgente woonnood van bepaalde kandidaat-huurders en de opgebouwde wachttijd van andere kandidaat-huurders.[2683]

1187. Wat betreft de aandacht voor de kandidaat-huurders die reeds lang op de wachtlijst staan, dient ook vermeld te worden dat de Vlaamse overheid reeds ten dele tegemoet kwam door middel van de huurpremie voor kandidaat-huurders die reeds vier jaar op de wachtlijst van een sociale huisvestingsmaatschappij staan.[2684]

4.2.5. Weigering van een aanbod door de kandidaat-huurder

1188. Een kandidaat-huurder is niet verplicht om een hem aangeboden sociale huurwoning te aanvaarden. De toewijzing van een woning door de sociale verhuurder geldt als aanbod aan de kandidaat-huurder, die het aanbod moet aanvaarden. Wel zijn er rechtsgevolgen gekoppeld aan de weigering. Indien de verhuurder het eerste toewijzingssysteem toepast, zal bij een tweede ongegronde weigering (of twee maal niet reageren op het aanbod)[2685] de kandidaat-huurder geschrapt worden uit het inschrijvingsregister.[2686] Tegen de schrapping kan de kandidaat-huurder verhaal instellen bij de toezichthouder.[2687] De schrapping uit het inschrijvingsregister zal voor de kandidaat-huurder die een huursubsidie of huurpremie ontvangt, het verlies ervan tot gevolg hebben.[2688] Indien de verhuurder het tweede toewijzingssysteem toepast, zal de kandidaat-huurder

[2682] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.1.2, e.
[2683] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.7.4.
[2684] Besluit van de Vlaamse Regering van 4 mei 2012 tot instelling van een tegemoetkoming voor kandidaat-huurders, *BS* 25 mei 2012.
[2685] Waarbij op basis van de huidige tekst van artikel 12, § 1, eerste lid 6° van het Kaderbesluit Sociale Huur de optie van éénmaal weigeren en éénmaal niet-reageren niet gevat lijkt te zijn als grond voor schrapping.
[2686] Artikel 12, § 1, eerste lid, 6° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2687] Artikel 30, eerste lid, 3° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2688] Artikel 9, eerste lid, 2° besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoeftige huurders, *BS* 9 maart 2007.

bij een tweede ongegronde weigering drie minpunten toegekend krijgen.[2689] De sociale verhuurder moet de kandidaat-huurder voldoende informeren over de gevolgen van een weigering om de toegewezen woning te aanvaarden, zodat deze met kennis van zaken weigert. Deze informatieverplichting valt onder de basisbegeleidingstaken van de sociale verhuurder.[2690]

1189. Men kan de vraag stellen waarom het weigeren van een aanbod gesanctioneerd moet worden. Een te strenge sanctionering kan de toegankelijkheid van de huisvesting in het gedrag brengen en kan dus strijdig zijn met het grondrecht op wonen. Het sanctioneren van de weigering van een aanbod staat ook in relatie met de keuzevrijheid van een kandidaat-huurder. Het Vlaamse sociaal huurstelsel laat enerzijds toe dat de kandidaat-huurder een voorkeur geeft voor een bepaald type woning, een bepaalde locatie of een maximale huurprijs. Enkel woningen die aan die voorkeur voldoen, mogen aangeboden worden. Anderzijds heeft een kandidaat-huurder het recht zonder gegronde reden één maal een woning te weigeren die aan zijn voorkeur voldoet. Keuzevrijheid lijkt dus zeker aanwezig te zijn. Het sociaal huurstelsel moet evenwel niet enkel rekening houden met het belang van de kandidaat-huurder. Ook het algemeen belang dient in rekening gebracht te worden. Op het vlak van de toewijzing is dat de efficiëntie van het stelsel (weigeringen door kandidaat-huurders leiden tot administratieve rompslomp en zorgen ervoor dat het toewijzingsproces langer duurt en de sociale verhuurder bij leegstand huurinkomsten misloopt) en de bezorgdheid dat kandidaat-huurders met een minder urgente woonnood kunnen wachten op de beste woningen in de beste buurten. Bovendien kan een kandidaat-huurder de aangeboden woning steeds weigeren wanneer hij gegronde redenen aanvoert die geen afbreuk doen aan zijn woonbehoeftigheid.[2691] De sancties uit het Vlaamse sociaal huurstelsel passen binnen het gehanteerde distributiemodel en lijken daarom in overeenstemming met het grondrecht op wonen.

1190. Een kandidaat-huurder heeft zoals gezegd het recht een aanbod te weigeren – en deze weigering wordt niet als ongegrond beschouwd – wanneer hij gegronde redenen kan aanvoeren die geen afbreuk doen aan zijn woonbehoeftigheid. Daarbij kan gedacht worden aan de situatie waarbij de aangeboden woning niet voldoet aan de minimale kwaliteitsvereisten[2692] of wanneer de kandidaat-huurder tijdelijk in het ziekenhuis is opgenomen waardoor hij niet in staat is naar de sociale huurwoning te verhuizen. Ook het geval waarin de kandidaat-huurder net een nieuwe private huurovereenkomst heeft afgesloten en daardoor bij opzegging drie maanden huur als opzeggingsvergoeding zal moeten betalen, lijkt mij een gegronde reden te zijn. Indien de verhuurder de redenen van de weigering niet als gegrond beschouwt, kan de kandidaat-huurder hiertegen verhaal aantekenen bij de toezichthouder.[2693]

Een specifieke kwestie is de vraag of een kandidaat-huurder een aangeboden woning mag weigeren wanneer hij deze niet eerst heeft kunnen bezichtigen. Het voorzien van een

[2689] Artikel 12, § 1, tweede lid Kaderbesluit Sociale Huur en artikel 4, § 7, tweede lid ministerieel besluit van 21 december 2007.
[2690] Ministerieel besluit van 27 oktober 2016, nr. 609-01-17-27.
[2691] Artikel 12, § 1, derde en vierde lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[2692] Ministerieel besluit van 16 juni 2016, nr. 609-01-70-02.
[2693] Artikel 30, eerste lid, 8° Kaderbesluit Sociale Huur.

bezichtigingsmogelijkheid is niet uitdrukkelijk voorzien in het Kaderbesluit Sociale Huur. Een vraag van de kandidaat-huurder om de toegewezen woning te kunnen bezichtigen is evenwel een redelijk verzoek, zodat de verhuurder er in principe op zou moeten ingaan. De verplichting om de woning te laten bezichtigen is echter niet absoluut, zodat de verhuurder specifieke redenen kan aangeven waarom geen bezichtigingsmogelijkheid werd voorzien.[2694] In een concreet geval gaf de verhuurder de kandidaat-huurder twee weken tijd om een antwoord te geven over de aanvaarding van het aanbod. Pas op de laatste dag meldde de kandidaat-huurder zich met de vraag de woning te mogen bezichtigen. Het is niet redelijk dat de kandidaat-huurder op dat ogenblik nog vraagt de woning te mogen bezoeken. De verhuurder kan de weigering die er op volgde, daarom als een ongegronde weigering beoordelen.[2695]

1191. De sociale verhuurders signaleren een toenemend aantal weigeringen door kandidaat-huurders, waarbij zij telkens het al dan niet gegrond karakter van de weigering moeten beoordelen.[2696] Dit geeft in de praktijk vaak discussies. De gevolgen van een weigering kunnen dan ook bijzonder groot zijn: verlies van de opgebouwde wachttijd en mogelijks verlies van de huurpremie of huursubsidie.

De beoordeling welke weigeringen gegrond zijn, wordt overgelaten aan de sociale verhuurder, onder het toezicht van de toezichthouder. De gevallen waarin een aanbod met gegronde redenen mag geweigerd worden, zijn evenwel generiek omschreven, wat betekent dat de kandidaat-huurder geen zekerheid heeft of zijn weigering als gegrond zal worden aanvaard of niet.

In het Brusselse Gewest worden de gevallen waarin een kandidaat-huurder mag weigeren expliciet opgesomd in de regelgeving.[2697] Het gaat daarbij over 9 categorieën die voornamelijk betrekking hebben op de kwaliteit van de aangeboden huurwoning. Een aantal categorieën heeft zelfs betrekking op woningen die niet voldoen aan de minimale kwaliteitsvereisten[2698] (bv. een woning waarvan de elektriciteitsinstallatie of de gasdistributie overduidelijk gevaarlijk is of een woning die niet beschikt over een badkamer of een douche), wat toch eigenaardig is, aangezien elke woning aan die minimale kwaliteitsvereisten moet voldoen, ook sociale huurwoningen en deze woningen dus ook niet aan een andere kandidaat-huurder mogen worden toegewezen (behalve met een renovatiehuurovereenkomst[2699]).

Uit deze bepaling uit het Brusselse Sociaal Huurbesluit kunnen echter wel twee relevante vragen afgeleid worden:

[2694] Ministerieel besluit van 16 juni 2016, nr. 609-01-70-02.
[2695] Ministerieel besluit van 14 september 2015, nr. 609-01-45-04.
[2696] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 37.
[2697] Artikel 15.3 Brusselse Sociaal Huurbesluit.
[2698] Ministerieel besluit van 24 april 2006 tot vaststelling van het evaluatierooster voor de controle van de elementaire verplichtingen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting, *BS* 12 juni 2006.
[2699] Zie het type-huurcontract bij renovatie, bijlage 5 bij het Brusselse Sociaal Huurbesluit.

- Mag men een sociale huurwoning weigeren die wel voldoet aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woningkwaliteitsvereisten uitgevaardigd krachtens artikel 5 van de Vlaamse Wooncode, maar die men toch onvoldoende kwaliteitsvol vindt? Het kan dan bv. gaan over een sociale huurwoning waarin geen verwarmingsapparaat is geplaatst in de leefkamer, maar waar wel een mogelijkheid is om er één te plaatsen (door de huurder) of een woning zonder verwarmingsmogelijkheid in de slaapkamer.[2700] Zal een weigering door een kandidaat-huurder om een dergelijke woning in huur te nemen gegrond zijn of niet?[2701] M.i. moet in bepaalde gevallen een dergelijke weigering mogelijk zijn. Indien de sociale verhuurder de weigering ongegrond beoordeelt, kan de kandidaat-huurder verhaal instellen bij de toezichthouder en zal de toezichthouder op basis van alle elementen van het dossier een beoordeling maken.
- Is het aangewezen om in de regelgeving uitdrukkelijk te bepalen in welke gevallen de kandidaat-huurder een aangeboden sociale huurwoning mag weigeren? Dit komt zeker de rechtszekerheid ten goede, maar creëert bijkomende regelgeving. Bovendien zal niet elk geval waarin gegrond geweigerd kan worden op voorhand voorzien kunnen worden, waardoor best ook een algemene 'opvang'bepaling wordt opgenomen. De beoordeling wanneer een weigering gegrond is, wordt dus m.i. toch best overgelaten aan de autonomie van de sociale verhuurder, onder toezicht van de toezichthouder.

4.3. LOKALE INVULLING VAN DE TOEWIJZINGSREGELS

1192. Op de voorrangs- en toewijzingsregels die van toepassing zijn in het hele Vlaamse Gewest kunnen lokaal aanvullingen aangebracht worden door enerzijds de gemeenten (via een lokaal toewijzingsreglement), anderzijds de sociale verhuurders uit het eerste toewijzingssysteem (via het intern huurreglement).

1193. Gemeenten (of een intergemeentelijk samenwerkingsverband[2702]) kunnen een lokaal toewijzingsreglement uitwerken waarin voorrang wordt verleend omwille van lokale binding van de kandidaat-huurder met de gemeente, de woonbehoeftigheid van een specifieke doelgroep in de gemeente of het bewaken, versterken en herstellen van de leefbaarheid. De mogelijkheid voor gemeenten om aanvullende of afwijkende toewijzingsregels vast te stellen past binnen hun functie als regisseur van het lokaal woonbeleid (artikel 28 van de Vlaamse Wooncode). Het uitgangspunt voor het toekennen aan de gemeente van bevoegdheden om de toewijzingsregels lokaal te kunnen aanvullen, moet zijn dat de lokale situatie bijzonder is zodat de toewijzingsregels op Vlaams niveau

[2700] In beide voorbeelden voldoet de woning aan de minimale kwaliteitsvereisten zoals vastgelegd in het technisch verslag (bijlage 3 bij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen, *BS* 1 augustus 2013): rubriek 201 op het technisch verslag inzake verwarming levert enkel strafpunten op wanneer de plaatsing van een vast verwarmingsapparaat in de leefkamer niet mogelijk is, terwijl rubriek 184 op het technisch verslag strafpunten oplevert wanneer de badkamerfunctie niet verwarmbaar of niet vorstvrij is. Een woning met enkel een gastoevoer en rookgasafvoer in de leefkamer en geen verwarmingsmogelijkheden in de slaapkamer(s) voldoet dus aan de minimale kwaliteitsvereisten.

[2701] Zie ook RvS 29 april 2013, nr. 223.312, waarin een kandidaat-huurder beroep had aangetekend tegen een afwijzing van haar verhaal bij de Waalse *Chambre de recours*. Betrokkene had de aangeboden sociale huurwoning geweigerd omdat de woning geen centrale verwarming had.

[2702] Artikel 25 Kaderbesluit Sociale Huur.

niet volledig geschikt zijn én dat de bijkomende aandacht voor de lokale situatie is ingegeven vanuit een sociaal woonbeleid.

Lokale toewijzingsreglementen (en latere wijzigingen) moeten goedgekeurd worden door de minister, bevoegd voor de huisvesting. De goedkeuring wordt geweigerd als het LTR de wetten, de decreten en de uitvoeringsbesluiten ervan schendt of het algemeen belang schaadt. Opdat een aanvraag om goedkeuring ontvankelijk zou zijn, moeten een aantal documenten aan de aanvraag worden toegevoegd.[2703]

In het LTR worden de objectieve gegevens opgenomen ter onderbouwing van de noodzaak tot het opstellen van een toewijzingsreglement. Dat gemeenten gevraagd werden zich zo uitgebreid te verantwoorden, vindt haar grond in de zorg van de Vlaamse overheid voor het grondrecht op wonen. Een afwijking van de standaardregels wordt enkel aanvaard indien dit voldoende gemotiveerd kan worden op basis van gegevens over de lokale situatie en na overleg met lokale actoren. Daarnaast wenste de Vlaamse overheid op deze manier de gemeenten aan te moedigen na te denken over het lokaal te voeren woonbeleid en weloverwogen beslissingen te nemen.[2704]

1194. In het eerste toewijzingssysteem kan de sociale verhuurder in het intern huurreglement extra voorrangsregels hanteren.[2705] Deze zijn ondergeschikt aan de absolute voorrangsregels uit het Kaderbesluit Sociale Huur en aan de voorrangsregels opgenomen in een gemeentelijk lokaal toewijzingsreglement. De optionele voorrangsregels hebben betrekking op enerzijds lokale binding (in de periode van zes jaar voor de toewijzing minstens drie jaar inwoner zijn of geweest zijn van de gemeente waar de toe te wijzen woning gelegen is of van een gemeente binnen het werkgebied van de verhuurder) en anderzijds op kandidaat-huurders die geen huurovereenkomst hebben met een sociale huisvestingsmaatschappij.[2706] In het tweede toewijzingssysteem kan een SVK voorrang verlenen aan een kandidaat-huurder die zelf een woning aanbrengt. Daarnaast zijn er de twee optionele gewogen prioriteiten in het puntensysteem (aantal jaren dat de kandidaat-huurder in het inschrijvingsregister is ingeschreven en aantal jaren dat de kandidaat-huurder in de gemeente of het werkingsgebied van de sociale verhuurder verblijft).[2707]

4.3.1. LOKALE BINDING

1195. Zoals gezegd werden voor de eerste maal toewijzingsregels ingevoerd via het sociaal huurbesluit van 18 december 1979. Tegelijk werd ook een zekere mate van voorrang toegekend aan de kandidaat-huurder die woont en verblijft in de gemeente waar de beschikbare woning

[2703] Artikel 26 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2704] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 73.
[2705] Artikel 20 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2706] Hiermee worden o.m. huurders bedoeld die huren van een OCMW of een SVK. De bedoeling is dat doorstroming kan plaatsvinden naar meer permanente huisvesting (A. HANSELAER, "De reglementaire aspecten in de sociale huur in het Vlaamse Gewest" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 106, nr. 44). Maar ook kandidaat-huurders die huren op de private huurmarkt, komen in aanmerking voor deze voorrang als deze door de sociale verhuurder werd opgenomen in haar intern huurreglement.
[2707] Artikel 21, § 2, tweede lid en § 3 Kaderbesluit Sociale Huur.

gelegen is.[2708] In het sociaal huurbesluit van 7 november 1984 werd de invulling van de lokale binding verstrengd: voortaan werd een volstrekte voorrang verleend aan de kandidaat-huurder die sinds minimum één jaar woont en verblijft in de gemeente.[2709] Deze voorrang kwam zelfs voor de kandidaat-huurder die woont in een ongezonde woning, een woning getroffen door onteigening of een woning waarvoor een sloopvergunning werd uitgereikt. Het sociaal huurbesluit van 28 november 1990 behoudt de voorrang voor lokale binding, maar formuleert die als volgt: "*Voorrang geniet achtereenvolgens de kandidaat-huurder die: 2° ten minste één jaar in het werkingsgebied van de vennootschap woont en verblijft of er tenminste één jaar verbleven heeft in de periode van vijf jaar voor de toewijzing*".[2710] Deze voorrang komt voortaan wel achter de voorrang voor de kandidaat-huurder die in dezelfde gemeente hetzij een ongezonde woning ontruimt, hetzij een woning ontruimt die het voorwerp is van een onteigeningsbesluit of van een bevel tot sloping. Vervolgens maakt het sociaal huurbesluit van 29 september 1994 de voorrang voor lokale binding optioneel: de SHM kan beslissen om bovendien voorrang te geven aan de kandidaat-huurder die: (i) ten minste drie jaar inwoner is van de gemeente waar de toe te wijzen woning gelegen is en (ii) ten minste drie jaar in het werkgebied van de SHM woont en verblijft of er ten minste drie jaar verbleven heeft in de periode van zes jaar voor de toewijzing.[2711] De voorrang wordt optioneel in die zin dat hij niet meer voortvloeit uit het sociaal huurbesluit zelf, maar dat de sociale verhuurder moet beslissen om hem toe te passen en in dat geval, haar beslissing ter kennis moet brengen van alle kandidaat-huurders, van de toenmalige VHM-commissaris en van de VHM. Een gelijkaardige voorrang voor lokale binding werd opgenomen in het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000.[2712] Telkens ging het over de SHM die een voorrang voor lokale binding moest of kon toekennen.[2713]

1196. De mogelijkheid voor SHM's om voorrang voor lokale binding toe te kennen werd zoals gezegd behouden door het Kaderbesluit Sociale Huur en werd uitgebreid naar de SVK's. Bijkomend werd de mogelijkheid toegekend aan de gemeente om via een lokaal toewijzingsreglement voorrang voor lokale binding te laten spelen. Artikel 27 van het Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt de mogelijke bindingsfactoren waarmee de gemeente kan rekening houden. Deze hebben niet enkel betrekking op het aantal jaar dat men in een gemeente heeft gewoond, maar ook op het werken in de gemeente of schoollopende kinderen in de gemeente hebben. Ook het verlenen van mantelzorg aan iemand in de gemeente of het ontvangen van mantelzorg van iemand die in de gemeente woont, kan in aanmerking worden genomen. De voorrang voor lokale binding zal pas

[2708] Artikel 6, § 2, tweede lid, 1° sociaal huurbesluit van 18 december 1979.
[2709] Artikel 6, § 2, 1° sociaal huurbesluit van 7 november 1984.
[2710] Artikel 5, § 1, tweede lid, 2° sociaal huurbesluit van 28 november 1990.
[2711] Artikel 5, § 1, vijfde lid sociaal huurbesluit van 29 september 1994.
[2712] Artikel 6, § 2 sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000.
[2713] Ook in de koopsector gelden bepalingen die kandidaat-kopers met lokale binding moeten bevoordelen. In het begin van de jaren '90 van de 20ste eeuw waren er decretale initiatieven om een woonvestigingsregeling in te voeren in gemeenten met hoge druk op de woningmarkt (zie hierover B. HUBEAU, "Een woonvestigingsregeling: juridische kwelpunten en alternatieven", *RW* 1994-95, 521-531). In de sector van de sociale eigendomsverwerving bevat het Overdrachtenbesluit eveneens een voorrang voor kandidaat-kopers die beschikken over een voldoende band met de gemeente waar het onroerend goed gelegen is (artikel 2/1 besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode, *BS* 13 november 2006).

gelden na andere verplichte voorrangsregels, inclusief de eventuele voorrangsregels die de gemeente heeft opgesteld met oog op de woonbehoeftigheid van doelgroepen of de leefbaarheid, maar heeft voorrang op een voorrang lokale binding in het intern huurreglement van de sociale verhuurder.

1197. Lokale binding werd dus in het Kaderbesluit Sociale Huur en in de eerdere sociale huurbesluiten ingeschreven als voorrang bij de toewijzing van een woning; het is geen inschrijvings- of toelatingsvoorwaarde. Huishoudens zonder lokale binding worden dus niet geweigerd als kandidaat-huurder, maar kunnen bij de toewijzing van een sociale huurwoning voorbij gestoken worden door huishoudens met minder wachttijd, maar met (meer) lokale binding. De voorrang voor lokale binding werkt dus niet uitsluitend, maar vertragend. Het is wel de vraag of er in de praktijk nog (voldoende) toewijzingen zijn aan mensen zonder lokale binding, want indien dat niet het geval is, werkt de voorrang voor lokale binding *de facto* wel uitsluitend.

1198. De voorrang wegens lokale binding wordt in Vlaanderen ruim toegepast. Begin 2013 stelde VAN POTTELBERGE op basis van de toestand op 31 december 2011 vast dat lokale binding veruit de vaakst gekozen voorrangsgrond is in LTR's: in 70 van de 91 gemeenten die op dat moment een toewijzingsreglement hadden, was er een vorm van lokale binding als voorrangsregel opgenomen.[2714] In 2015 was dit aantal opgelopen tot 138 gemeenten met voorrang voor lokale binding op een totaal van 207 gemeenten met een LTR.[2715] Samen met de mogelijkheid om voorrang voor lokale binding op te nemen in het intern huurreglement van de sociale verhuur zorgt dit ervoor dat het toewijzingsbeleid in het Vlaamse Gewest prioritair op eigen bewoners is gericht.[2716]

De wachtlijsten zijn ook niet overal even lang in Vlaanderen. Daar is op zich weinig aan te doen en het is een gevolg van de maatschappelijke realiteit[2717], maar door de ruime toepassing van LTR's op basis van lokale binding worden de mogelijkheden van kandidaat-huurders om te verhuizen zwaar beperkt (men heeft dan geen voorrang meer en dus nog minder kans op toewijzing van een sociale huurwoning), waardoor de feitelijke ongelijkheid door de verschillende lengtes van de wachtlijsten juridisch wordt versterkt. Dat heeft vooral gevolgen voor zwakke doelgroepen die vaak gedwongen worden te verhuizen, bv. bij gebrek aan goede woningen op de private huurmarkt, omwille van

[2714] J. VAN POTTELBERGE, "Lokaal woonbeleid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 336, nr. 28. Voor het overzicht van de gemeenten, zie de tabel opgenomen vanaf p. 358.

[2715] J. VAN POTTELBERGE, "Lokaal woonbeleid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 317, nr. 32.

[2716] Uit de praktijk blijkt dat in gemeenten die geen LTR lokale binding opstelden de sociale verhuurder lokale binding hanteert als voorrangsregel, zodat overal in Vlaanderen lokale binding speelt.

[2717] Al probeert het Decreet grond- en pandenbeleid er met het opleggen van een bindend sociaal objectief voor elke gemeente voor te zorgen dat elke gemeente minstens een bepaald aandeel sociaal woonaanbod heeft dat in verhouding staat met het aantal huishoudens in die gemeente.

werk of omwille van opvang of onderwijs voor de kinderen. Zij worden dan *de facto* gestraft als ze verhuizen.[2718]

Bovendien is het de vraag of in gemeenten met lokaal toewijzingsreglement inzake lokale binding nog wel 'gewone' toewijzingen plaatsvinden. Een voorrang lokale binding op basis van een LTR speelt immers bij kandidaat-huurders met dezelfde voorrang én voor de chronologische toewijzingen. Uit de praktijk blijkt dat de lokale bindingsfactoren in bepaalde gevallen zeer ver gaan: in de gemeente Wommelgem krijgt een kandidaat-huurder voorrang als hij voor de leeftijd van 18 jaar minstens 10 jaar in de gemeente heeft gewoond, vervolgens is er voorrang voor wie minstens 10 jaar in de gemeente heeft gewoond, nadien voor wie de 6 laatste jaren minstens 3 jaar in de gemeente heeft gewoond en tot slot voor wie werkt in de gemeente. Merk op dat de Wommelgem slechts 26 sociale huurwoningen heeft. Het LTR van het intergemeentelijk samenwerkingsverband 'Woonwinkel Pajottenland' (Bever, Galmaarden, Gooik, Herne, Lennik en Pepingen) kent voorrang toe aan kandidaat-huurders die (i) sinds hun geboorte wonen in de gemeente waar de toe te wijzen woning gelegen is, of die tot vóór de leeftijd van 18 jaar tot een gezin behoorden dat minimaal 10 jaar in die gemeente gevestigd was, (ii) minimaal 10 jaar in de gemeente waar de toe te wijzen woning gelegen is, wonen of gewoond hebben, (iii) in de periode van zes jaar voor de toewijzing minstens drie jaar inwoner zijn of geweest zijn van de gemeente waar de toe te wijzen woning gelegen is en (iv) in de periode van zes jaar voor de toewijzing minstens drie jaar inwoner zijn of geweest zijn van een gemeente uit het intergemeentelijk samenwerkingsverband 'Regionaal woonbeleid Noord-West-Brabant' (zijnde de gemeenten Asse, Dilbeek, Kapelle-op-den-Bos, Londerzeel, Meise en Opwijk).[2719] Gecombineerd met het soms erg lage aantal sociale woningen en bijgevolg het lage aantal toewijzingen betekent dit in de praktijk vaak dat toewijzingen in gemeenten met een LTR lokale binding enkel nog gebeuren aan woonbehoeftigen die voldoen aan de (strenge) criteria van lokale binding en dat andere woonbehoeftigen geen kans meer maken op toewijzing. Tegelijk dreigen ook de woonbehoeftigen met lokale binding uit gemeenten met een klein aanbod sociale huurwoningen het slachtoffer te worden: zij zullen lang moeten wachten op een toewijzing in de eigen gemeente, maar zullen evenmin terecht kunnen in andere gemeenten met een groter aanbod en meer toewijzingen, aangezien daar vaak eveneens voorrang wordt gegeven aan de 'eigen' bewoners. De voorrang voor lokale binding verhindert dan in de praktijk de toegang tot een sociale huurwoning.

Bovendien dient de gemeente voor een voorrang voor lokale binding geen speciaal plan op te stellen, in tegenstelling tot voorrangsregels voor doelgroepen en voor de leefbaarheid. Er geldt enkel de algemene verplichting om objectieve cijfergegevens op te nemen die de noodzaak tot het opstellen van een toewijzingsreglement onderbouwen.[2720] In de praktijk volstaat een summiere

[2718] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 88.
[2719] J. VAN POTTELBERGE, "Lokaal woonbeleid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 337, nr. 28.
[2720] Artikel 26, § 2 Kaderbesluit Sociale Huur.

motivering voor de lokale binding.[2721] Daardoor bestaat een risico dat achter de positieve discriminatie voor de eigen bevolking een stilzwijgende negatieve discriminatie schuil gaat ten aanzien van andere bevolkingsgroepen, bv. het voorkomen van instroom van armere stedelijke woonbehoeftigen in rijkere gemeenten in de rand van die steden.

1199. Zoals eerder gezegd kunnen kritische kanttekeningen geplaatst worden bij bepalingen in een sociaal huurstelsel op basis waarvan een kandidaat-huurder een voorrang kan bekomen die niet steunt op zijn socio-economische toestand.[2722] Het advies van de Raad van State bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013[2723] stelt dat de voorrang voor lokale binding niet noodzakelijk een probleem vormt omdat mensen met voldoende middelen automatisch zijn uitgesloten. Dit lijkt mij niet in overeenstemming te zijn met de rechtspraak van het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof inzake wonen in eigen streek.[2724] Wanneer ik deze toepas op de voorrang voor lokale binding, houdt dit in dat het feit dat deze voorrang enkel van toepassing is op personen die reeds voldoen aan de vereisten van woonbehoeftigheid, niet voldoende is. De voorrang voor lokale binding op zich moet ook onderbouwd worden vanuit socio-economische criteria, die motiveren waarom bepaalde woonbehoeftigen voorrang moeten krijgen op andere woonbehoeftigen.[2725] Zoals zowel een kapitaalkrachtige als een kapitaalarme persoon kon voldoen aan de voorwaarden van wonen in eigen streek, kan zowel een sterkere woonbehoeftige als een zwakkere woonbehoeftige voldoen aan de voorwaarden van lokale binding. Het feit dat men een bepaald aantal jaar in een gemeente woont, is geen relevant criterium om vanuit een sociaal woonbeleid bepaalde personen voorrang te verlenen op andere personen (dakloosheid is dat bv. wel).

In het genoemde advies stelt de Raad van State wel de vraag of de maatregel pertinent en evenredig is en niet verder gaat dan noodzakelijk om de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking de kans te bieden om in eigen streek te blijven wonen. Voor woningen gefinancierd met Vlaamse middelen zouden in principe alle inwoners van het Vlaamse Gewest in aanmerking moeten komen. Zoals hoger gesteld kan de voorrang voor lokale binding zeer verregaande gevolgen hebben en werkt deze voorrang in bepaalde gevallen uitsluitend, waardoor kandidaat-huurders die niet voldoen aan de voorwaarden voor lokale binding in de praktijk geen aanspraak meer kunnen maken op een sociale huurwoning.

[2721] J. VAN POTTELBERGE, "Lokaal woonbeleid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 338, nr. 29.
[2722] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.1.2, d.
[2723] Advies 53.686/1/V van 10 september 2013 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid, 6-7.
[2724] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 2.1.3.
[2725] Zie ook Advies Vlaamse Woonraad van 7 juni 2013, nr. 2013/08 – Advies over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid, www.vlaamsewoonraad.be, 10: "*Het criterium lokale binding mag noch met zich meebrengen dat de woonnood op het tweede plan staat, noch mag het meebrengen dat mensen met een gelijke woonnood anders worden behandeld naargelang hun lokale inbedding. (…) De Raad vraagt dan ook een fundamenteel debat over het territoriaal geïnspireerd toewijzingsbeleid*".

De manier waarop de voorrang voor lokale binding momenteel in het Kaderbesluit Sociale Huur is vormgegeven, is daarom in strijd met het grondrecht op wonen. Dit geldt uiteraard zowel voor de mogelijkheid om in een lokaal toewijzingsreglement voorrang te verlenen voor lokale binding als voor de optionele voorrangsregels in het intern huurreglement van de sociale verhuurder.

Bijgevolg moet minstens het kader waarbinnen gemeenten voorrang kunnen verlenen wegens lokale binding nauwer gemaakt worden, zodat de maatregel meer evenredig wordt: zo zou een beperking gesteld kunnen worden op wat als lokale binding mag worden beschouwd (bv. maximaal eisen dat men 10 jaar in de gemeente heeft gewoond), zou de lokale binding beperkt kunnen worden tot een bepaald percentage van de jaarlijkse toewijzingen en/of zou kunnen bepaald worden dat enkel gemeenten met een minimaal sociaal huuraanbod de voorrang voor lokale binding kunnen inschrijven in hun lokaal toewijzingsreglement. Ook moet er bij de praktische toepassing over gewaakt worden dat de voorrang voor lokale binding niet specifiek uitsluitend werkt voor de zwakste huishoudens zoals daklozen. De Waalse *Chambre de recours* oordeelde dat een voorrang wegens lokale binding niet aangetoond moet worden via een inschrijving in de bevolkingsregisters, maar ook met andere bewijsmiddelen kan bewezen worden (het ging daarbij over een geval waarin de kandidaat-huurder dakloos was en in een opvangtehuis verbleef).[2726] Merk op dat de voorrangspunten voor lokale binding inmiddels zijn geschrapt in het Waalse sociaal huurstelsel.[2727]

4.3.2. Specifieke doelgroep

1200. Artikel 28 van het Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt de regeling over de voorrang voor doelgroepen, waaronder de minimale inhoud van het doelgroepenplan en de mogelijkheid om als voorwaarde te stellen dat begeleidende maatregelen worden aangeboden. De gemeente kan een of meer doelgroepen die specifieke problemen ondervinden om een aangepaste en betaalbare woning te vinden, afbakenen. Ze kan die doelgroepen voorrang geven bij de toewijzing van sociale huurwoningen. In het LTR wordt bepaald hoe deze voorrang zich verhoudt tot de andere absolute voorrangsregels. Er kunnen geen woningen worden voorbehouden voor bepaalde doelgroepen. Het moet steeds gaan over een voorrang bij de toewijzing. Als er niemand meer van de doelgroep op de wachtlijst staat, wordt de woning toegewezen aan een gewone kandidaat-huurder. Daarnaast kunnen in het kader van een doelgroepenplan ook woningen gebouwd worden die zijn aangepast aan de noden van een bepaalde doelgroep.[2728]

Eind 2011 hadden 91 gemeenten een lokaal toewijzingsreglement, waarvan 50 betrekking hadden op voorrang voor ouderen en 22 op voorrang voor andere doelgroepen. Eind 2015 was dit

---

[2726] Société wallonne du Logement (ch. recours) 6 oktober 2011, *JT* 2012, 336, *JLMB* 2012, 1925, *Echos log.* 2012, afl. 2, 32 en *T.Vred.* 2013, 271.

[2727] Besluit van de Waalse Regering van 19 juli 2012 tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 6 september 2007 tot organisatie van de verhuur van woningen beheerd door de "Société wallonne du Logement" (Waalse Huisvestingsmaatschappij) of de openbare huisvestingsmaatschappijen en tot invoering van regels voor huurovereenkomsten met een onbepaalde duur, *BS* 30 augustus 2012.

[2728] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 73.

opgelopen tot 207 gemeenten met een lokaal toewijzingsreglement, waarvan 134 met voorrang voor ouderen en 54 met voorrang voor andere doelgroepen.[2729]

1201. Ouderen zijn dus veruit de meest gekozen doelgroep in LTR's. Voor de opmaak van een LTR voor ouderen geldt bovendien op basis van een omzendbrief[2730] een vereenvoudigde procedure. Als een LTR een voorrang toekent aan ouderen vanaf 65 jaar en daarbij het aantal woningen met een voorrang beperkt tot maximum 1/4 van het aantal een- en tweeslaapkamerwoningen en maximum 1/3 van het totale aantal sociale huurwoningen in een gemeente, is er geen doelgroepenplan nodig dat de noodzaak aantoont en begeleidende maatregelen opneemt. In de plaats daarvan volstaat het dat de gemeente enkele cijfergegevens in een sjabloon invult dat de omzenbrief als bijlage meegeeft.

De populariteit van een LTR met voorrang voor ouderen is evenwel niet te rechtvaardigen vanuit een bijzondere nood. In 2015 was al 45,37% van de zittende huurders 60 jaar of ouder (in heel Vlaanderen bedroeg dit 25,38%). Ouderen zijn dus al oververtegenwoordigd en stromen vervolgens toch nog met voorrang in. Bovendien is 'maar' 17,97% van de kandidaat-huurders op de wachtlijst 60 jaar of ouder. Ouderen voldoen ook gemakkelijker aan de toelatingsvoorwaarden omdat hun inkomen daalt bij pensionering en eventueel ander opgebouwd vermogen niet meetelt (behalve onroerend bezit). VAN POTTELBERGE wijt de populariteit van deze doelgroep aan het verleden: voor het Kaderbesluit Sociale Huur bestonden al toewijzingsstelsels waarbij ouderen voorrang kregen in bepaalde woningen. Om een dergelijke voorrang te behouden na de invoering van het Kaderbesluit Sociale Huur moest een LTR opgesteld worden.[2731]

Voor zover de voorrang voor ouderen gerechtvaardigd is, kan best nagegaan worden of deze een plaats moet krijgen in het standaard toewijzingssysteem.[2732] Omwille van het grote aantal toepassingsgevallen, gaat het immers niet over een lokale, bijzondere situatie. De vraag is echter of ouderen een bijzondere woonnood hebben, waaruit voortvloeit dat zij moeilijker dan andere categorieën woonbehoeftigen hun huisvesting kunnen verzorgen op de private markt. Dat lijkt niet onmiddellijk het geval. Voor zover zij omwille van hun leeftijd bepaalde zorgnoden ontwikkelen, kan wel aangenomen worden dat zij met een beperkt inkomen moeilijkheden ondervinden om een private assistentiewoning te betalen. Dit rechtvaardigt dan investeringen door de bevoegde overheid in meer sociale assistentiewoningen. Deze zijn evenwel sowieso voorbehouden aan huishoudens waarvan minstens een persoon minstens 65 jaar oud is.[2733]

[2729] J. VAN POTTELBERGE, "Lokaal woonbeleid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 317, nr. 32.

[2730] Omzendbrief W/2014/01 van 23 januari 2014 betreffende de opmaak van een lokaal toewijzingsreglement voor ouderen.

[2731] J. VAN POTTELBERGE, "Lokaal woonbeleid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 314, nr. 29.

[2732] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 208, nr. 388.

[2733] Artikel 3, § 1, tweede lid, 1° Kaderbesluit Sociale Huur.

1202. Andere doelgroepen komen minder vaak aan bod. Het gaat daarbij vooral over verschillende vormen van begeleid wonen voor personen met een beperking of met sociale problemen. Van de 54 gemeenten met een dergelijke voorrang maken er bovendien 16 deel uit van een samenwerkingsverband.

4.3.3. Bewaken, versterken en herstellen van de leefbaarheid

1203. Tot slot kunnen in een lokaal toewijzingsreglement afwijkende toewijzingsregels worden vastgesteld wanneer wordt aangetoond dat de leefbaarheid voor een of meer wijken of gebouwen bedreigd of verstoord is. Artikel 29 van het Kaderbesluit Sociale Huur vereist dat de afwijkende toewijzingsregels worden verantwoord op basis van een voorgelegd leefbaarheidsplan. Het leefbaarheidsplan wordt opgesteld in samenspraak met de bewoners, de lokale besturen en de relevante lokale huisvestings- en welzijnsactoren. Er moeten tevens compenserende maatregelen worden genomen voor de mensen die door de toepassing van de afwijkende toewijzingsregels geen woning wordt toegewezen op het ogenblik dat zij daar volgens de standaardvoorrangs- en toewijzingsregels voor in aanmerking zouden komen.

In het kader van een leefbaarheidsplan konden onder bepaalde voorwaarden ook verhoogde inkomensgrenzen gehanteerd worden.[2734] De verhoogde inkomensgrenzen konden zowel preventief als curatief toegepast worden (de leefbaarheid hoefde niet verstoord te zijn, een dreigende verstoring volstond). Deze mogelijkheid werd geschrapt door het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016. De verhoogde inkomensgrenzen pasten niet binnen de beleidskeuze om sociale woningen toe te wijzen aan zij die daar het meeste nood aan hebben. Voor de kandidaat-huurders die op dat moment waren ingeschreven op basis van de verhoogde inkomensgrenzen, werd een overgangsbepaling opgesteld.[2735] De verhoogde inkomensgrenzen blijven dan van toepassing, maar wanneer het inkomen te hoog is op het einde van de negenjarige huurovereenkomst, zal de huurovereenkomst wel opgezegd worden.

1204. Eind 2015 waren er zes gemeenten met een LTR in het kader van leefbaarheid.[2736] Deze maakten alle gebruik van de verhoogde inkomensgrenzen. Het gaat daarbij over Willebroek, Dendermonde, Vilvoorde-Machelen, Antwerpen en Boom.[2737] Enkel de stad Antwerpen had ook afwijkende toewijzingsregels.

1205. Via de afwijkende toewijzingsregels probeert men een sociale mix te bekomen in een sociaal wooncomplex of een sociale woonwijk. Zoals in deel 3 vastgesteld heeft het nastreven van een sociale mix via het toewijzingsbeleid negatieve gevolgen voor de meest woonbehoeftigen, die hun huisvestingskansen in meerdere of mindere mate zien dalen.[2738] Hoewel er volgens het Kaderbesluit Sociale Huur compenserende maatregelen moeten worden genomen voor de mensen

[2734] Artikel 29, § 2 Kaderbesluit Sociale Huur (van toepassing van 1 januari 2008 tot 1 maart 2017).
[2735] Artikel 73, § 1, tweede lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[2736] J. VAN POTTELBERGE, "Lokaal woonbeleid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 317, nr. 32.
[2737] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2015/1812/DOC.1443/1TER, 5.
[2738] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.3.5.

die door de toepassing van de afwijkende toewijzingsregels geen woning wordt toegewezen, valt niet in te zien op welke manier dat moet gebeuren. Omwille van de slechtere status van een bepaalde wijk zijn er in die wijk vaak meer toewijzingen. Wanneer bepaalde categorieën van kandidaat-huurders niet toegelaten worden tot die wijken, heeft dat onvermijdelijk tot gevolg dat zij langer op de wachtlijst zullen staan. Dat is in strijd met het aspect toegang tot huisvesting van het grondrecht op wonen.

Bovendien dreigt men bij het vaststellen van afwijkende toewijzingsregels in conflict te komen met het discriminatieverbod. Het omschrijven van de bewonersgroepen waarvan men de instroom wil beperken of uitsluiten, gebeurt mogelijks aan de hand van op basis van het Gelijkekansendecreet beschermde criteria, bv. leeftijd, vermogen of sociale positie.[2739] Er is sprake van directe discriminatie als iemand minder gunstig wordt behandeld dan iemand anders in een vergelijkbare situatie wordt behandeld op grond van een beschermd kenmerk. Wanneer bv. jongeren of personen met een laag inkomen wordt uitgesloten van de toewijzing van een sociale woning in een bepaalde wijk, is dat een ongelijke behandeling en dus in principe niet toegelaten. Wanneer de ongelijke behandeling objectief wordt gerechtvaardigd door een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn, kan deze ongelijke behandeling evenwel worden gerechtvaardigd. Er moet daarbij dus niet alleen sprake zijn van een legitiem doel (het verbeteren van de leefbaarheid kan een legitiem doel zijn), maar de ongelijke behandeling moet ook evenredig zijn, waarbij de het gemaakte onderscheid pertinent, noodzakelijk en proportioneel moet zijn.[2740] Aangezien gebruik gemaakt wordt van algemene categorieën kan de vereiste van pertinentie problematisch zijn (niet alle jongeren of huishoudens met een vervangingsinkomen veroorzaken overlast). Ook de noodzakelijkheisvereiste zal moeilijk te onderbouwen zijn: om de leefbaarheid in bepaalde wooncomplexen met overlast te herstellen, kan ook opgetreden worden tegen de huurders die overlast veroorzaken zonder een hele groep kandidaat-huurders uit te sluiten. Tot slot zal het voldoen aan de vereiste van proportionaliteit afhangen van de breedte van de afwijkende toewijzingsregels.

1206. Volgens de Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen is de voorrangsregel in kader van de leefbaarheid zeer complex in verhouding tot de ingeschatte effecten. In de sector zou men het dan ook eens zijn dat andere maatregelen, zoals het eenvoudiger kunnen beëindigen van de huurovereenkomst bij leefbaarheidsproblemen, effectiever kunnen zijn om de leefbaarheid aan te pakken.[2741] Volgens artikel 98, § 3, eerste lid, 2° van de Vlaamse Wooncode vormt het in gedrang brengen van de leefbaarheid reeds een ernstige tekortkoming van de huurder, die aanleiding kan

[2739] Artikel 16 decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid, *BS* 23 september 2008.

[2740] Met de formulering dat een verschil in behandeling gerechtvaardigd kan zijn wanneer met het onderscheid een legitiem doel wordt nagestreefd en de middelen om dit doel na te streven passend en noodzakelijk moeten zijn, sloot de decreetgever aan bij de terminologie van het Hof van Justitie, de Europese richtlijnen inzake gelijke behandeling en de federale discriminatiewetten. Zie daarover S. SOTTIAUX., "De rechtvaardigingsgronden in het federale discriminatierecht" in C. BAYART, S. SOTTIAUX en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten*, Brugge, Die Keure, 2008, 236-241.

[2741] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 47.

geven tot een opzegging. De opzegging van huurders die overlast veroorzaken is zoals gezegd te verkiezen vanuit het grondrecht op wonen omdat het geen kandidaat-huurders uitsluit bij de toewijzing en enkel de overlastveroorzakende huurders aanpakt. De opzegging en uithuiszetting moet evenwel gebeuren in overeenstemming met het grondrecht op wonen. Daar botsen de verwachtingen van sociale verhuurders en medehuurders soms met de invulling van het grondrecht op wonen door de vrederechter.[2742]

4.3.4. Voorrang voor de kandidaat-huurder die nog geen huurovereenkomst heeft met een SHM

1207. Verhuurders die het eerste toewijzingssysteem toepassen kunnen in hun intern huurreglement een voorrang opnemen voor kandidaat-huurders die geen huurovereenkomst hebben met een SHM.[2743] Deze optionele voorrang hangt samen met het beleid dat een SHM voert op het vlak van mutaties.

1208. Ook personen die reeds huurder van een sociale huurwoning zijn, kunnen zich opnieuw kandidaat stellen voor een sociale huurwoning (de zgn. mutatie-aanvragen). Daarbij kan het enerzijds gaan over een noodzakelijke mutatie (bv. om een woning te gaan bewonen die rationeel bezet kan worden of om niet langer een aan personen met een handicap aangepaste woning te bewonen wanneer de huurder of iemand van zijn gezin geen persoon met een handicap is), maar anderzijds ook over een aanvraag van een zittende huurder om een betere woning of een woning in een betere buurt toegewezen te krijgen.

1209. Voor de noodzakelijke mutaties geldt een voorrang zodat deze gestimuleerd worden; ze komen immers de efficiëntie van het sociaal huurstelsel ten goede. Bovendien geldt voor deze mutaties de inkomensvoorwaarde niet.[2744]

Voor de andere mutaties geldt evident geen voorrang. Bovendien gelden de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden integraal, inclusief de inkomensvoorwaarde, en kan de verhuurder de werkingskosten voor deze mutaties doorrekenen naar de huurder.[2745] Het beleid dient immers waakzaam te zijn bij het fenomeen waarbij personen een sociale huurwoning aanvaarden, maar zich (onmiddellijk) nadien opnieuw kandidaat stellen met een zeer beperkte keuze van type woning en ligging om in een betere woning of betere buurt terecht te komen, wat tot gevolg kan hebben dat instromende huurders naar slechtere woningen of slechtere wijken geleid worden. Men moet er immers van uit gaan dat voor zittende huurders het grondrecht op wonen verwezenlijkt is en dat verhuizingen binnen het sociaal woningpark nodeloze kosten, tijdelijke leegstand,… veroorzaken, wat het grondrecht op wonen van anderen verzwakt. Het is daarom gerechtvaardigd dat deze 'luxe'mutaties door het sociaal huurstelsel niet aangemoedigd worden.

[2742] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.2, d.
[2743] Artikel 20, eerste lid, 2° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2744] Artikel 19, tweede lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[2745] Artikel 1, § 1, tweede lid Bijlage III Kaderbesluit Sociale Huur.

Daar staat tegenover dat ook zittende huurders woonwensen hebben en mogen hebben of dat hun noden kunnen veranderen, waardoor ze bv. in een ander deel van de stad willen gaan wonen (bv. bij verandering van werk). Bovendien identificeren huurders die op een positieve manier kiezen voor een woning, zich sneller met hun woning hetgeen op termijn voor minder problemen zal zorgen (onderhoud van de woning, leefbaarheid,…). Tot slot vormen huurders die muteren op zich geen probleem, aangezien zij ook altijd een andere woning vrijmaken.

1210. De optionele voorrangsregel voor kandidaat-huurders die nog geen huurder zijn bij een SHM is een instrument dat 'luxe'mutaties ondergeschikt maakt aan de belangen van instromende kandidaat-huurders, maar deze mutaties in theorie niet onmogelijk maakt. In de realiteit hebben sociale verhuurders aanzienlijke wachtlijsten, waardoor er altijd kandidaat-huurders zullen zijn die nog geen huurder zijn bij een SHM. In dat geval wordt het onmogelijk voor een zittende huurder om een andere woning toegewezen te krijgen wanneer hij geen voorrang kan laten gelden. Dat lijkt niet aangewezen, aangezien ook zittende huurders zoals gezegd legitieme redenen kunnen hebben om te verhuizen. Het risico dat zittende huurders enkel kandideren voor de beste woningen, kan immers ook geneutraliseerd worden door toepassing van de bepaling dat een voorkeur van een kandidaat-huurder niet te specifiek mag zijn en dat een verhuurder een voorkeur die kennelijk een te beperkt aandeel van het patrimonium betreft kan weigeren.[2746] Deze optionele voorrangsregel kan dus best geschrapt worden.

4.4. VERSNELDE TOEWIJZING

1211. De toewijzingsregels worden in het Vlaamse sociaal huurstelsel zeer gedetailleerd vastgelegd: ofwel door het Kaderbesluit Sociale Huur zelf, ofwel door het op basis daarvan opgestelde intern huurreglement of lokaal toewijzingsreglement. De verhuurder heeft bij de toewijzing een gebonden bevoegdheid: hij moet de criteria aftoetsen die in het Kaderbesluit Sociale Huur werden opgenomen en op basis daarvan kan maar één kandidaat-huurder in aanmerking komen voor de toewijzing van een bepaalde woning. Bij de invulling van de toewijzingsregels werd rekening gehouden met kandidaat-huurders met een urgente woonnood. Het is evenwel niet mogelijk om rekening te houden met elke bijzondere situatie. Daarom werd voorzien in de mogelijkheid om af te wijken van de toewijzingsregels via de versnelde toewijzing. De mogelijkheid om af te wijken van de toewijzingsregels is even oud als de toewijzingsregels zelf.[2747]

1212. De versnelde toewijzing is een sociale correctie op de standaard voorrangs- en toewijzingsregels. Aangezien in beide toewijzingssystemen al veel aandacht wordt besteed aan behartenswaardige gevallen, dient de versnelde toewijzing een uitzonderingsregime te zijn. Het sociaal huurstelsel bevat twee vormen van versnelde toewijzing. Ook bij de versnelde toewijzing moet steeds de rationele bezetting worden gerespecteerd.[2748]

[2746] Artikel 10, tweede lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[2747] Zie artikel 7 sociaal huurbesluit van 18 december 1979.
[2748] Ministerieel besluit van 7 juni 2010, nr. 609-01-05-01 en ministerieel besluit van 16 december 2010, nr. 609-01-17-04.

1213. Enerzijds is er de algemene mogelijkheid tot versneld toewijzen in geval van bijzondere omstandigheden van sociale aard.[2749] De toezichthouder oefent toezicht uit op het versneld toewijzen. Het gaat daarbij – zoals bij andere beslissingen van sociale verhuurders – over een toezicht achteraf; er is geen goedkeuringstoezicht. Wel kan de toezichthouder beslissen dat gedurende maximaal een jaar alle beslissingen tot versneld toewijzen aan hem worden voorgelegd, als blijkt dat de verhuurder versnelde toewijzingen doorvoert die onvoldoende gemotiveerd zijn.

De sociale verhuurder heeft de bevoegdheid om te bepalen welke gevallen een versnelde toewijzing rechtvaardigen, hij moet daarbij zijn beslissing motiveren en hij mag geen onredelijke invulling geven aan de vereiste 'bijzondere omstandigheden van sociale aard'. Het feit een woning versneld toe te wijzen aan huurders van wie de huurovereenkomst eerder was ontbonden omwille van wanbetaling, voor wie de huurschulden werden aangezuiverd en die dreigen op straat te komen, kan gemotiveerd worden op basis van bijzondere motieven van sociale aard.[2750] Hetzelfde geldt voor het feit dat op een door het SVK verhuurde woning een bouwovertreding rust.[2751] Het feit dat betrokkene op de private huurmarkt moeilijk een woning kan vinden en niet meer bij haar moeder wil wonen is logischerwijze een onvoldoende motivering voor een versnelde toewijzing.[2752] Het feit dat de huurder moeilijk te been is, is een onvoldoende motivering voor een versnelde toewijzing.[2753] De ingeroepen bijzondere omstandigheden van sociale aard moeten uiteraard voldoende verschillen van de situatie waarin de meerderheid van de kandidaat-huurders zich bevindt.

1214. Anderzijds is er de mogelijkheid voor het OCMW en andere welzijnsorganisaties om een versnelde toewijzing te vragen voor hun cliënten (daklozen, jongeren die begeleid zelfstandig wonen, personen met een geestelijk gezondheidsprobleem,…)[2754]. Deze mogelijkheid voor versnelde toewijzing aan bijzondere doelgroepen werd aanzienlijk uitgebreid door het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 en geldt enkel indien de sociale verhuurder het eerste toewijzingssysteem toepast.[2755] Belangrijk hierbij is dat er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen de taken van de sociale verhuurder en de welzijnsorganisatie: de sociale verhuurder moet instaan voor de huisvesting van de betrokkene, terwijl de welzijnsactor de nodige begeleiding moet voorzien. De sociale verhuurder kan als voorwaarde voor de versnelde toewijzing eisen dat er een begeleidingsovereenkomst wordt afgesloten tussen de kandidaat-huurder en een welzijnsorganisatie. De versnelde toewijzing kan geweigerd worden als er geen begeleidingsovereenkomst wordt opgesteld. Voor de bijzondere doelgroepen kan de verhuurder de versnelde toewijzing ook weigeren indien in het jaar van de aanvraag reeds 5% van de toewijzingen een versnelde toewijzing voor deze bijzondere doelgroepen was (waarbij de 5% wordt berekend als het rekenkundig gemiddelde van het aantal toewijzingen over de vijf voorgaande jaren). Deze

[2749] Artikel 24, § 1 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2750] Ministerieel besluit van 5 maart 2010, nr. 609-01-43-01.
[2751] Ministerieel besluit van 4 mei 2010, nr. 609-02-01-01.
[2752] Ministerieel besluit van 19 mei 2010, nr. 609-01-07-03.
[2753] Ministerieel besluit van 6 april 2016, nr. 609-01-18-03.
[2754] Artikel 24, § 2 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2755] Artikel 24, § 2, vijfde lid Kaderbesluit Sociale Huur.

contingentering wordt in de nota aan de Vlaamse Regering verantwoord door te wijzen op de nood aan een gezond evenwicht tussen degenen die op de wachtlijst staan en geen bijzonder profiel hebben en degenen die versneld kunnen instromen met een bijzonder profiel.[2756]

4.5. Weigering om toe te wijzen

1215. Een sociale verhuurder heeft in principe niet het recht om een kandidaat-huurder te weigeren. Bij de inschrijving als kandidaat-huurder en nadien via de actualisatie wordt immers nagegaan of de betrokkene behoort tot de doelgroep. In uitzonderlijke gevallen kan de weigering om een kandidaat-huurder een woning toe te wijzen gerechtvaardigd worden door redenen van algemeen belang.[2757]

1216. Op basis van artikel 22 van het Kaderbesluit Sociale Huur kan de verhuurder in bepaalde gevallen de toewijzing van een sociale woning weigeren. Tegen de beslissing om een toewijzing te weigeren kan door de kandidaat-huurder verhaal worden ingesteld bij de toezichthouder.[2758] Artikel 22 voorziet ook in de mogelijkheid dat, in plaats van de toewijzing te weigeren, de verhuurder de toewijzing afhankelijk kan maken van de aanvaarding van begeleidende maatregelen.

1217. De verhuurder kan de toewijzing van een woning gemotiveerd weigeren aan de kandidaat-huurder die reeds eerder zijn huurder was of is en

- van wie de huurovereenkomst werd beëindigd omwille van ernstige of blijvende tekortkomingen aan de huurdersverplichtingen;
- die de woning van de verhuurder bewoont of heeft verlaten voor zover wordt aangetoond dat hij ernstig of blijvend zijn verplichtingen niet nagekomen is.

Als de huurovereenkomst werd beëindigd omwille van wanbetaling kan de sociale verhuurder de toewijzing van een nieuwe woning weigeren wanneer er nog openstaande huurgelden zijn. Indien daarentegen de huurder in budgetbegeleiding of budgetbeheer is bij een OCMW of andere instelling voor schuldbemiddeling, kan de toewijzing enkel geweigerd worden als op dat ogenblik minder dan 75% van de schulden zijn afgelost. Als de kandidaat-huurder toegelaten is tot een collectieve schuldenregeling en er is een minnelijke of gerechtelijke aanzuiveringsregeling opgesteld, kan de verhuurder de toewijzing niet weigeren.

Daarnaast kan de verhuurder in uitzonderlijke gevallen de toewijzing van een woning weigeren aan een kandidaat-huurder voor zover wordt aangetoond dat de toewijzing aan de kandidaat-huurder een ernstige bedreiging vormt voor de fysieke of psychische integriteit van de bewoners. In de motivatie wordt uitdrukkelijk vermeld waarom een proefperiode niet volstaat voor de kandidaat-huurder. Als blijkt dat de verhuurder toewijzingen weigert die onvoldoende gemotiveerd zijn, kan

[2756] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2013/3004/DOC.0323/1quater, 11.
[2757] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 2.
[2758] Artikel 30, § 1, 4° Kaderbesluit Sociale Huur.

de toezichthouder beslissen dat gedurende maximaal een jaar elke beslissing tot weigering aan hem wordt voorgelegd.

Zoals gezegd kan de sociale verhuurder in plaats van de toewijzing te weigeren de kandidaat-huurder de aanvaarding van begeleidende maatregelen opleggen. In dat geval sluit een welzijns- of gezondheidsvoorziening een begeleidingsovereenkomst met de kandidaat-huurder. Ook in het kader van een versnelde toewijzing voor bijzondere doelgroepen op basis van artikel 24, § 2 van het Kaderbesluit Sociale Huur kan de verhuurder als voorwaarde voor een versnelde toewijzing stellen dat een begeleidingsovereenkomst wordt afgesloten tussen de huurder en de welzijnsorganisatie die de versnelde toewijzing vraagt.

1218. Hoe moet deze regeling om kandidaat-huurders de toewijzing van een woning te weigeren beoordeeld worden?

In de eerste plaats moet vastgesteld worden dat artikel 22 van het Kaderbesluit Sociale Huur geen decretale basis heeft. Er is geen decretale grondslag om een toewijzing te weigeren aan iemand die voldoet aan de toelatingsvoorwaarden. Artikel 95 van de Vlaamse Wooncode bepaalt in ieder geval niets in die zin. Omdat een toewijzing weigeren zo fundamenteel is, moet dit principe opgenomen worden in de Vlaamse Wooncode, zodat het onderwerp kan zijn van een parlementair debat.[2759]

1219. Uit deel 3 van dit proefschrift vloeit voort dat een weigering om toe te wijzen kan gerechtvaardigd worden door redenen van algemeen belang, maar dat steeds de minst ernstige beperking van het grondrecht op wonen moet worden verkozen. Artikel 22 van het Kaderbesluit Sociale Huur bevat zowel de mogelijkheid om een toewijzing te weigeren als de mogelijkheid om in de plaats van de toewijzing te weigeren, de verhuurder de kandidaat-huurder de aanvaarding van begeleidende maatregelen kan opleggen. Dit laatste is uiteraard een minder ernstige beperking van het grondrecht op wonen. Uit genoemd artikel 22 kan bijgevolg volgens een grondwetsconforme interpretatie een cascadesysteem afgeleid worden. In de eerste plaats moet de verhuurder overwegen of aan de kandidaat-huurder begeleidende maatregelen kunnen worden opgelegd. Een sociale huurovereenkomst kan opgezegd worden wanneer de huurder deze begeleidingsovereenkomst niet naleeft.[2760] Het behoud van de sociale huurwoning wordt op die manier de verantwoordelijkheid van de betrokkene. Pas wanneer het opleggen van begeleidende maatregelen niet volstaat of wanneer de kandidaat-huurder geen begeleidende maatregelen aanvaardt, mag de toewijzing geweigerd worden.[2761]

1220. Het cascadesysteem houdt niet in dat aan elke kandidaat-huurder begeleidende maatregelen kunnen worden opgelegd. Een 'gewone' toegang tot het sociaal huurstelsel is immers de regel. Opdat een sociale verhuurder de toewijzing van een woning aan een kandidaat-huurder mag weigeren, dan wel aan de kandidaat-huurder de aanvaarding van begeleidende maatregelen

[2759] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 211, nr. 395.
[2760] Artikel 92, § 3, eerste lid, 10° Vlaamse Wooncode *juncto* artikel 98, § 3, eerste lid, 2° Vlaamse Wooncode.
[2761] Zie ook ministerieel besluit van 22 mei 2016, nr. 609-01-17-25.

kan opleggen, dient hij over voldoende objectieve aanwijzingen te beschikken dat de kandidaat-huurder niet zomaar tot het sociaal huurstelsel kan toegelaten worden, bv. omdat hij een ernstige bedreiging vormt voor de fysische of psychische integriteit van de bewoners.[2762] De vrees dat de kandidaat-huurder als huurder niet zal betalen vormt geen ernstige bedreiging voor de fysische of psychische integriteit van de bewoners. Ook niet het feit dat bij niet-betaling de huurder terug uitgezet moet worden en dit mogelijks overlast kan veroorzaken in het wooncomplex. Artikel 22 van het Kaderbesluit Sociale Huur richt zich immers expliciet tot individuele gevallen en kan niet aangewend worden om een abstracte categorie van personen te weigeren.[2763] Een vermoeden betreffende een kandidaat-huurder volstaat evenmin om hem een woning te weigeren.[2764] Aangezien de kandidaat-huurder die batig gerangschikt staat, een subjectief recht op toewijzing van een woning heeft, dienen de motieven om hem te weigeren voldoende objectief en zwaarwichtig te zijn.

1221. In het Kaderbesluit Sociale Huur wordt de weigering toe te wijzen omwille van eerdere tekortkomingen beperkt tot eerdere tekortkomingen bij dezelfde verhuurder. Omwille van de bescherming van de privacy van de betrokkene zouden sociale verhuurders geen informatie mogen doorgeven aan elkaar.[2765] Dit berust m.i. op een verkeerde opvatting over de instantie van de sociale verhuurder. Het sociaal huurstelsel is een instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Het verhuren van sociale huurwoningen is een overheidstaak, waarvoor de overheid een beroep doet op uitvoeringsagenten, de sociale verhuurders. Een sociale verhuring creëert daardoor een verhouding tussen de overheid die verplicht is om woonbehoeftigen te huisvesten (verplichting tot verschaffen) en de woonbehoeftige via de sociale verhuurder. Daarbij is de concrete sociale verhuurder niet relevant. Een eerdere wanprestatie tussen een (andere) sociale verhuurder en een kandidaat-huurder kan dus – indien voldoende zwaarwichtig en objectief vastgesteld – een grond voor weigering vormen. Het lijkt ook erg onlogisch dat een bepaald gedrag bij de ene sociale verhuurder de toewijzing verhindert, maar bij een andere sociale verhuurder niet, terwijl die nochtans exact dezelfde opdracht heeft en dezelfde regels moet volgen. De beperking tot dezelfde sociale verhuurder veroorzaakt bovendien ook problemen op het vlak van het gelijkheidsbeginsel: een huishouden dat werd opgezegd door een sociale verhuurder met een groot werkingsgebied zou zich enkel opnieuw kandidaat kunnen stellen in een andere regio (desgevallend met verlies van de opgebouwde lokale binding), terwijl een huishouden dat werd opgezegd in een gemeente met meerdere sociale verhuurders zich in dezelfde gemeente opnieuw kandidaat kan stellen.

1222. De sociale verhuurder beschikt over een discretionaire bevoegdheid om de afweging te maken tussen feiten die ten laste gelegd kunnen worden van een kandidaat-huurder en zijn grondrecht op wonen (toegang tot huisvesting). De toezichthouder oefent hier toezicht op uit en kan beslissen dat gedurende een jaar alle beslissingen tot weigering aan hem worden voorgelegd.

[2762] Ministerieel besluit van 23 september 2016, nr. 609-01-17-26.
[2763] Ministerieel besluit van 18 augustus 2010, nr. 609-01-17-03 en ministerieel besluit van 12 oktober 2010, nr. 609-01-23-04.
[2764] Ministerieel besluit van 31 juli 2013, nr. 609-01-17-08.
[2765] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2013/3004/DOC.0323/1quater, 25-26.

Dit getuigt van een volwassen toezichtssysteem waarbij in eerste instantie vertrouwen wordt gegeven, maar waar verscherpte controle wordt uitgeoefend wanneer blijkt dat dit vertrouwen beschaamd werd.

Deze belangenafweging is echter geen eenvoudige opdracht. Ook het grondrecht op wonen van de zittende huurders en het algemeen belang moeten mee in de afweging betrokken worden. Kandidaat-huurders die in het verleden al overlast veroorzaakten kunnen mogelijks het grondrecht op wonen van zittende huurders in het gedrang brengen. Maar niet elke kandidaat-huurder die in het verleden overlast veroorzaakte, zal dat opnieuw doen.

1223. De best denkbare oplossing om kandidaat-huurders die mogelijks problemen zullen veroorzaken (overlast, betalingsmoeilijkheden, ongepaste wooncultuur,…) te huisvesten, is het voorzien van voldoende begeleiding. Uit deel 3 van dit proefschrift volgt dat de begeleiding voldoende moet afgestemd zijn op de concrete problematiek van de huurder en effectief en correct toegepast moet worden door de begeleidende dienst. De moeilijkheid hier ligt in het feit dat de sociale verhuurder voor deze uitgebreide begeleiding afhankelijk is van welzijnsorganisaties. Ook zouden er problemen zijn met de afdwingbaarheid van de begeleidende maatregelen.[2766] Een huurder die een woning werd toegewezen onder de voorwaarde zich te laten begeleiden, die evenwel deze begeleiding niet volgt en vervolgens zijn huurdersverplichtingen niet nakomt, kan opgezegd worden. Bij betwisting voor de vrederechter is het feit dat de huurder een kans heeft gekregen door de toewijzing onder voorwaarden een belangrijk element.

4.6. Rechtsbescherming voor de kandidaat-huurder

1224. Het grondrecht op wonen vereist een objectieve toewijzing van sociale huurwoningen en effectieve rechtsmiddelen wanneer toegekende rechten geschonden worden. De toewijzingsregels moeten niet alleen in overeenstemming met het grondrecht op wonen vastgesteld worden; er moet ook verzekerd worden dat zij correct toegepast worden door de sociale verhuurders.

1225. Om die reden voorziet het Kaderbesluit Sociale Huur in de mogelijkheid verhaal in te stellen wanneer een kandidaat-huurder van oordeel is benadeeld te zijn door een beslissing van een sociale verhuurder. Er kan o.m. verhaal ingediend worden tegen de beslissing om een woning toe te wijzen aan een andere kandidaat-huurder, de beslissing om geen versnelde toewijzing toe te staan en de beslissing om de toewijzing van een woning aan de kandidaat-huurder te weigeren.[2767] Voor de bespreking van het verhaal verwijs ik naar hoger.[2768]

Het verhaal vormt een klachtgericht toezicht. Het veronderstelt dat voor de kandidaat-huurder de toewijzingsregels voldoende kenbaar en begrijpbaar zijn. Het veronderstelt ook dat de kandidaat-huurder kan inschatten wanneer een woning aan hem zou toegewezen moeten worden en dat hij op de hoogte kan zijn van alle toewijzingen die de sociale verhuurder doet. Voor de doelgroep van

[2766] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 48.
[2767] Artikel 30, § 1, eerste lid, 1°, 2° en 4° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2768] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 3.3.

het sociaal huurstelsel is dat verre van evident. Daarom is vanuit het grondrecht op wonen ook specifiek toezicht op de toewijzingen op initiatief van de toezichthouder zelf nodig.[2769]

1226. Indien door de toezichthouder (na verhaal of op eigen initiatief) wordt vastgesteld dat een woning foutief werd toegewezen, verkrijgt de benadeelde kandidaat-huurder een absolute voorrang.[2770]

4.7. Bespreking

4.7.1. Een dubbel toewijzingssysteem

1227. Het sociaal huurstelsel bevat twee toewijzingssystemen, waarbij het eerste van toepassing is op de sociale huisvestingsmaatschappijen en het tweede op de sociale verhuurkantoren. De andere sociale verhuurders geven in hun intern huurreglement aan welk toewijzingssysteem zij hanteren.

Er wordt dus vertrokken van een actorgerichte benadering. Het afwijkende toewijzingssysteem voor sociale verhuurkantoren is historisch te verklaren vanuit de wordingsgeschiedenis van de SVK's en hangt samen met de gerichtheid van SVK's op huishoudens met hoge woonnood. Het is evenwel de vraag of dit onderscheid nu nog volgehouden kan worden.

1228. Het antwoord op deze vraag wordt bepaald door de positie die SVK's innemen in het Vlaamse woonbeleid. Bij het uitwerken van het toewijzingssysteem voor SVK's werd zoals gezegd een belangrijke rol weggelegd voor de ernstige woonnood. Het puntensysteem rangschikt de kandidaat-huurders op basis van hun maatschappelijke kwetsbaarheid. Daardoor worden SVK-woningen voornamelijk (enkel?) gehuurd door woonbehoeftigen met de meest dringende woonnoden en dus door de meest kwetsbare kandidaat-huurders, met bijzondere aandacht voor begeleiding en ondersteuning. In 2013 hadden 987 van de 1.822 toewijzingen door SVK's betrekking op kandidaat-huurders die onder een bepaalde vorm van dakloosheid[2771] vielen of wier woning ernstige kwaliteitsgebreken[2772] vertoonde. Daarnaast hadden van de alleenstaanden 594 een inkomen tot en met 50 euro boven het toepasselijke leefloon (op 825 toewijzingen aan alleenstaanden) en hadden van de gezinnen 745 een inkomen tot en met 50 euro boven het toepasselijke leefloon (op 997 toewijzingen aan gezinnen). Wat betreft het inkomen waren 361 nieuwe huurders werkloos en kregen 775 nieuwe huurders een leefloon (of gelijkgesteld).[2773] Er zijn geen aanwijzingen dat het profiel van instromende SVK-huurders sindsdien is versterkt.

[2769] Zie bv. de onvolkomenheden die de afdeling Toezicht vaststelde m.b.t. de software van sociale verhuurders die de toewijzingen regelt: AGENTSCHAP INSPECTIE RWO, AFDELING TOEZICHT, *Jaarrapport 2014*, Brussel, 2015, 35.

[2770] Artikel 19, eerste lid, 1°*quater* Kaderbesluit Sociale Huur.

[2771] Dakloos, straatslaper – dakloos, verblijf in instelling – dakloos, noodwoning of crisisopvang – dakloos, verblijf bij kennissen – gerechtelijke uitzetting met vonnis – wonen op een camping.

[2772] Ongeschikt of onbewoonbaar met bevel tot stopzetting bewoning – ongeschikt of onbewoonbaar zonder bevel tot stopzetting bewoning – overbewoond verklaarde woning met bevel tot stopzetting bewoning – ongeschikt of niet-conform met minstens 35 strafpunten.

[2773] Bron: VMSW-jaarrapport SVK's 2013. Zie ook de bijkomende gegevens bij I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *Vergelijking doelgroep van de sociale verhuurkantoren en de sociale huisvestingsmaatschappijen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 16 e.v.

De grote instroom van huishoudens met lage inkomens is te verklaren doordat het SVK-toewijzingssysteem voorrang verleent aan kandidaat-huurders met een laag inkomen. Een laag inkomen levert bij SHM's geen voordeel op ten aanzien van andere kandidaat-huurders. Daarnaast heeft de grote instroom van zwakke huishoudens bij SVK's ook te maken met het feit dat SVK's vaak nog sterker verbonden zijn met welzijnsorganisaties die hun cliënten via het SVK-toewijzingssysteem aan duurzame huisvesting helpen, terwijl een snelle toewijzing in het eerste toewijzingssysteem minder eenvoudig is.

De toewijzingsregels van het tweede toewijzingssysteem leiden er toe dat chronologie nauwelijks een rol speelt. Een woning wordt toegewezen op basis van woonnood. Daardoor komen sommige kandidaat-huurders nooit in aanmerking voor een woning, terwijl anderen onmiddellijk na de inschrijving een woning wordt toegewezen.[2774] Vanuit het standpunt van de woonbehoeftigen met een urgente woonnood kan dit positief geëvalueerd worden. Vanuit het standpunt van de gewone woonbehoeftige is dit problematisch: iemand die behoort tot de doelgroep en zich kan inschrijven voor een sociale huurwoning bij een sociale verhuurder, moet ook effectief na een zekere wachttijd een woning toegewezen kunnen krijgen.

De SVK-methodiek gaat eveneens uit van 'emanciperend werken' en het bevorderen van de zelfredzaamheid van de huurders. In dat opzicht ontwikkelen de sociale verhuurkantoren initiatieven op het vlak van de woonbegeleiding om hun huurders in de praktijk vertrouwd te maken met hun rechten en plichten als huurder, zodat de kans verhoogd wordt dat de huurder zijn woning kan behouden. Het ministerieel besluit van 21 december 2007 legt dan ook aan SVK's zeven bijkomende basisbegeleidingstaken op ten opzichte van SHM's.[2775]

1229. Hoger verwees ik al naar de verschillende rollen die sociale verhuurders vervullen binnen het sociaal huurstelsel. Hoewel de doelgroep voor alle sociale verhuurders volgens het Kaderbesluit Sociale Huur dezelfde is, blijken de verschillende huurders zich in de praktijk op deelgroepen te richten.[2776] Zoals ook hoger bleek worden de SVK's door het beleid impliciet beschouwd als 'sociale wachtkamer' voor een SHM-woning, zodat de meest woonbehoeftigen in afwachting van toewijzing van een SHM-woning niet op de private huurmarkt zijn aangewezen.

Kandidaat-huurders met een urgente woonnood krijgen via het SVK een grotere kans op een snellere toewijzing van een woning, maar krijgen na toewijzing minder woonzekerheid en een niet-inkomensgerelateerde huurprijs. Het SVK verzorgt een sterke huurdersbegeleiding. Dezelfde huishoudens komen bij een SHM waarschijnlijk minder snel aan bod (behoudens een versnelde

---

[2774] I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *Vergelijking doelgroep van de sociale verhuurkantoren en de sociale huisvestingsmaatschappijen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 14.

[2775] De woonbegeleiding van SVK-huurders is essentieel, aangezien het puntensysteem dat gehanteerd wordt bij de toewijzing er voor zorgt dat ruim de helft van de SVK-woningen wordt toegewezen aan mensen die worden gevat door de ETHOS-definitie van 'dakloosheid': zie P. DE DECKER, "Wonen en welzijnswerk: de scheiding voorbij?" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, p. 390, nr. 45. Over de ETHOS-typologie (Europese typologie over thuisloosheid en sociale uitsluiting op vlak van wonen), zie www.feantsa.org.

[2776] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 2.7.1.

toewijzing), maar eens ze een SHM-woning toegewezen kregen, genieten ze van maximale woonzekerheid en betalen ze een inkomensgerelateerde huurprijs, die vermoedelijk lager ligt dan de SVK-huurprijs, verminderd met huursubsidie. SHM's doen ook aan huurdersbegeleiding, maar die is minder uitgebreid. Vanuit een SVK-woning kunnen (moeten[2777]) huurders doorstromen naar een woning van een SHM. Er zijn dus positieve en negatieve elementen aan het afzonderlijke SVK-toewijzingssysteem.

1230. M.i. kan ook hier de uitwerking van woonmaatschappijen leiden tot een optimalisering van de toewijzing voor zowel 'gewone' woningzoekenden als woningzoekenden met een urgente woonnood. Een eengemaakt toewijzingssysteem met zowel aandacht voor chronologie als voor urgente woonnood kan de toewijzingskansen voor urgenten vergroten (doordat het totale sociale huurpatrimonium wordt ingezet).[2778]Tegelijk worden zij niet meer verplicht te verhuizen naar een SHM-woning en kan ten aanzien van wie daar nood aan heeft dezelfde sterke huurdersbegeleiding geboden worden.

1231. Vanuit de theorie dat het sociaal huurstelsel een rechtsverhouding creëert tussen de woonbehoeftige en de bevoegde overheid als schuldenaar van het grondrecht op wonen zou bovendien een centraal toewijzingssysteem uitgewerkt moeten worden dat niet gekoppeld is aan een concrete sociale verhuurder. Daarbij zouden alle kandidaat-huurders in één centraal inschrijvingsregister opgenomen moeten worden[2779] op basis waarvan toewijzingen gebeuren aan de kandidaat-huurder die voldoet aan de toelatingsvoorwaarden, batig gerangschikt staat en de locatie heeft opgegeven waar de toe te wijzen woning is gelegen.

4.7.2. Toewijzing aan bijzondere doelgroepen

1232. Het sociaal huurstelsel bevat verschillende mogelijkheden om de toegang van bijzondere doelgroepen tot een sociale huurwoning te bevorderen of te versnellen: (i) bepaalde voorrangsregels hebben betrekking op bijzondere doelgroepen, (ii) lokale toewijzingsreglementen kunnen betrekking hebben op bijzondere doelgroepen, (iii) verhuringen buiten het sociaal huurstelsel kunnen gebruikt worden voor de huisvesting van een bijzondere doelgroep en (iv) voor specifieke doelgroepen kan een versnelde toewijzing worden gevraagd. Deze verschillende instroomtrajecten voor bijzondere doelgroepen roepen vragen op naar hun onderlinge samenhang, de efficiëntie ervan en, vooral, of de doelgroepen waarvoor ze bedoeld zijn (of hun begeleiders) er voldoende kennis van hebben en gebruik van maken. De instroom van bijzondere doelgroepen werd daarom in de loop van 2016 geëvalueerd.[2780] De voornaamste conclusie van deze evaluatie was dat bij de SHM's geen eenduidige cijfers beschikbaar zijn van de toewijzingen aan bijzondere doelgroepen via de verschillende instroomtrajecten, waardoor er geen duidelijk zicht is op de

[2777] Het gebruik van het woord 'moeten' duidt op de financiële bestraffing van SVK-huurders door het wegvallen van de huursubsidie of huurpremie, wanneer zij zich geen kandidaat stellen voor een SHM-woning of die twee maal zonder gegronde reden een SHM-woning weigeren.
[2778] Zie ook *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.7.4.
[2779] Zie ook *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 6.3.1.
[2780] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 70-97.

werking in de praktijk van deze instroomtrajecten. Bij de SVK's zijn wel cijfers beschikbaar en is de instroom van bijzondere doelgroepen beperkt tot de lokale toewijzingsreglementen en het puntensysteem (zij hebben niet de mogelijkheid te verhuren buiten stelsel en er is ook geen specifieke versnelde toewijzing). Maar ook voor SVK's blijkt het zeer moeilijk om te beoordelen of bijzondere doelgroepen voldoende toegang hebben tot het sociaal huurstelsel.

1233. Wat wel duidelijk naar voor kwam was dat de toewijzing van bijzondere doelgroepen te complex is en dat de complexiteit van het toewijzingssysteem de vlotte werking ervan ernstig bemoeilijkt.[2781] Duidelijke en kenbare toewijzingsregels zijn echter vereist vanuit het grondrecht op wonen. Het is dus belangrijk dat de toewijzingsregels hier op afgestemd worden.

1234. Sociale verhuurders pleiten er voor om bijzondere doelgroepen buiten het sociaal huurstelsel te huisvesten.[2782] Daarbij zouden sociale verhuurders een sociale huurwoning verhuren aan een welzijnsorganisatie, die op haar beurt de woning ter beschikking stelt aan een van haar cliënten. Daarmee zou een oplossing geboden worden voor het feit dat sociale verhuurders weinig vat hebben op de begeleiding van de bewoner door een welzijnsorganisatie en wordt meer verantwoordelijkheid gelegd bij de welzijnsorganisatie. Het zou ook toelaten de specifieke woning beter af te stemmen op het profiel van de betrokkene, hetgeen binnen het sociaal huurstelsel niet mogelijk is. Verhuring buiten het sociaal huurstelsel om woonbehoeftigen duurzaam te huisvesten is vanuit het grondrecht op wonen evenwel niet te verkiezen: het sociaal huurstelsel biedt de nodige waarborgen om het grondrecht op wonen effectief te verwezenlijken (zoals de mogelijkheid enkel uitgezet te kunnen worden na een procedure bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter). Bij een verhuring buiten het sociaal huurstelsel kunnen deze bewoners niet genieten van deze waarborgen. Het voorzien van voldoende begeleiding door een welzijnsorganisatie moet verhuring binnen het sociaal huurstelsel mogelijk maken.

1235. De begeleiding van bijzondere doelgroepen is de zwakke schakel in hun huisvesting binnen het sociaal huurstelsel. Opdat bepaalde 'moeilijkere' doelgroepen in het sociaal huurstelsel opgenomen zouden kunnen worden, moeten zij voldoende begeleid worden. Zowel bij de versnelde toewijzing als bij gewone toewijzingen kan de verhuurder een kandidaat-huurder weigeren, tenzij deze begeleidende maatregelen aanvaardt. Dat veronderstelt niet alleen dat de kandidaat-huurder met begeleiding akkoord gaat, maar ook dat een welzijnsorganisatie effectief begeleiding kan aanbieden. Ook bij de moeilijkheden bij de uitvoering van een sociale huurovereenkomst kan het aanvaarden van begeleidende maatregelen een alternatief zijn voor de opzegging.[2783] Dan is uiteraard eveneens vereist dat er op voldoende korte termijn begeleidingsmogelijkheden zijn.

4.7.3. Een centraal of lokaal toewijzingssysteem

[2781] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 88.
[2782] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 89-90.
[2783] Artikel 33, § 1*bis* Kaderbesluit Sociale Huur.

1236. Het wijzigingsdecreet van 15 december 2006 vormde een trendbreuk binnen het Vlaamse sociaal huurstelsel. Gemeenten kregen voortaan de mogelijkheid om afwijkende toewijzingsregels vast te stellen in een lokaal toewijzingsreglement. De memorie van toelichting bevat nauwelijks enige motivering waarom gemeenten deze mogelijkheid moesten krijgen. In algemene bewoordingen wordt gesteld dat de gemeente de motor en de regisseur van het lokaal woonbeleid is en dat een essentieel element van het woonbeleid op maat van de gemeente, het beleid inzake de toewijzing van de bestaande en de te bouwen woningen is (= het toewijzingsbeleid), uitgedrukt in een toewijzingsreglement.[2784]

1237. De vraag is echter of de mogelijkheid om lokaal afwijkingen aan te brengen op de toewijzingsregels past binnen het centraal gedirigeerd systeem waarvoor werd geopteerd. Het sociaal huurstelsel is zoals gezegd een instrument waarmee het Vlaamse Gewest het grondrecht op wonen wil verwezenlijken. De verantwoordelijkheid voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen ligt bij het gewest. Ook al verhuurt het Vlaamse Gewest zelf geen sociale woningen, toch blijft het de eindverantwoordelijke voor het sociaal huurstelsel. Daarom stelde het gewest zelf de toewijzingsregels vast, om er zeker van te zijn dat de sociale huurwoningen toegewezen worden in overeenstemming met het grondrecht op wonen.

Lokale differentiatie wordt vaak gemotiveerd vanuit de mogelijkheid te kunnen inspelen op lokale noden of lokale omstandigheden. De nood om lokaal maatwerk te kunnen leveren[2785] staat dan tegenover het gelijkheidsbeginsel dat vereist dat alle woonbehoeftigen gelijke toegang tot sociale huurwoningen hebben. Zeker bij de uitvoering van grondrechten weegt het gelijkheidsbeginsel zwaar door. LTR's verhogen ook de complexiteit van het sociaal huurstelsel en verminderen de transparantie voor de woningzoekende.

De mogelijkheid voor een gemeente om voorrang te verlenen voor lokale binding is zoals gesteld in strijd met het recht op vrije vestiging en het grondrecht op wonen.[2786] Deze mogelijkheid kan bijgevolg niet behouden blijven, minstens dienen grenzen gesteld te worden aan hoe de lokale binding wordt gedefinieerd om de regel proportioneel te maken.

Wat betreft de aandacht voor specifieke doelgroepen kunnen in de eerste plaats vragen gesteld worden bij de algemene toepassing van voorrang voor ouderen. Voor zover deze terecht zou zijn, kan deze opgenomen worden in de Vlaamse toewijzingsregels aangezien de nood voor lokale differentiatie hier blijkbaar niet speelt. Andere doelgroepen kunnen zoals gezegd aan bod komen via de voorrangsregels. Voor zover men aan andere doelgroepen dan daklozen, minderjarigen en personen met een geestelijk gezondheidsprobleem, voor wie een versnelde toegang geregeld wordt door artikel 24, § 2 van het Kaderbesluit Sociale Huur, meer rechtszekerheid wil bieden, geldt het volgende: er wordt via de LTR's geen algemene sterkere toegang tot de sociale huur gegarandeerd voor specifieke doelgroepen. Zij hangen daarvoor af van het initiatief dat een

[2784] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 4.
[2785] De nood om lokaal maatwerk te kunnen leveren moet bovendien genuanceerd worden, wanneer uit de praktijk blijkt dat veel gemeenten in grote lijnen dezelfde invulling geven aan hun LTR.
[2786] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.3.1.

gemeente wil nemen. Zoals blijkt zijn ouderen een populaire en aaibare doelgroep. Voor personen met een psychische problematiek geldt dat al veel minder en voor daklozen helemaal niet.[2787] Gemeenten voelen zich om electorale redenen vaak niet geroepen om het voor moeilijke doelgroepen op te nemen.[2788] Indien hun kansen op toewijzing afhangen van het initiatief van de gemeente, komt hun grondrecht op wonen ernstig in het gedrang. Het is dus noodzakelijk hun toegang te verzekeren via Vlaamse regelgeving. Bovendien speelt ook hier het recht op vrije vestiging. Bijzondere doelgroepen kunnen gemakkelijker instromen in gemeenten die voor hen een voorrang hebben voorzien, maar moeten ook kunnen kiezen om in andere gemeenten te gaan wonen.

Tot slot de LTR's die betrekking hebben op de leefbaarheid. Zij refereren naar de noodzaak een sociale mix te verwezenlijken. In de literatuur worden vraagtekens gezet bij de effectiviteit van een dergelijk beleid.[2789] Bovendien werken afwijkingen op de toewijzingsregels om de leefbaarheid te verbeteren uitsluitend voor de meest woonbehoeftigen. Het toewijzingsbeleid is dan ook niet het geschikte instrument om te werken aan de leefbaarheid van sociale woonwijken.

1238. Er is bijgevolg binnen het Vlaams sociaal huurstelsel in de huidige vorm onvoldoende onderbouwing voor lokale afwijkingen op de toewijzingsregels zoals die zijn vastgesteld door het Vlaamse Gewest. Vooral de voorrang voor lokale binding is vanuit verschillende aspecten problematisch. Maar ook de lokale afwijkingsmogelijkheid voor specifieke doelgroepen past niet binnen het centraal gedirigeerde sociaal huurstelsel. De verbetering van de instroom van specifieke doelgroepen mag niet afhankelijk gemaakt worden van de goodwill van de gemeenten, maar moet op algemene en gelijke wijze geregeld worden door het Vlaamse Gewest, dat de eindverantwoordelijke is voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor alle woonbehoeftigen.

4.7.4. Een vernieuwd toewijzingssysteem

1239. Een toewijzingssysteem moet voldoende transparant zijn zodat het begrijpbaar is voor de kandidaat-huurder. Daarnaast moet het ook objectieve regels bevatten die willekeur uitsluiten, maar tegelijk voldoende flexibel zijn zodat behartenswaardige gevallen toch in rekening gebracht kunnen worden. Uit de voorgaande titels blijkt dat het huidige toewijzingssysteem complex en rigide is en niet altijd even coherent werd uitgewerkt. Daarom wordt getracht de grote lijnen van een vernieuwd toewijzingssysteem uiteen te zetten, waarbij wordt vertrokken van een voorstel dat werd geformuleerd bij Winters e.a.[2790] en dat op een aantal vlakken werd aangepast. Een efficiënt

[2787] Slechts 3 gemeenten schreven een voorrang in voor daklozen: Ieper, Hemiksem en Antwerpen.
[2788] Zie ook S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 88-89.
[2789] G. ENGBERSEN, "Meng die wijk maar met mate", *NRC Handelsblad* 7 februari 2009, 4-5, L. MAGNUSSON en B. TURNER, "Municipal housing companies in Sweden – social by default", *Housing, Theory and Society* 2008, 279 en P. GENESTIER en M.-H. BACQUÉ, "Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?", *Mouvements* 2004, afl. 2, 128.
[2790] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 156-169.

toewijzingssysteem zal het tekort aan sociale huurwoningen niet opvangen, maar kan wel bijdragen aan een betere inzet van het beschikbare patrimonium.

1240. In het voorstel blijft de eindverantwoordelijkheid voor de toewijzing bij het Vlaamse Gewest, dat zoals gezegd ook de eindverantwoordelijke is voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Daarom worden de toewijzingsregels in principe vastgelegd door het Vlaamse Gewest. Op bepaalde vlakken zullen echter mogelijkheden worden voorzien voor lokale invulling, wanneer dat voor de praktische toepasbaarheid nodig is, m.n. wanneer op Vlaams niveau geen algemeen geldende regel kan uitgevaardigd worden.

In essentie bevat het vernieuwde toewijzingssysteem een standaardtoewijzingssysteem met labeling van woningen (passendheidscriteria) en een afwijkend toewijzingssysteem via een afsprakenkader. De meerderheid van de toewijzingen zal verlopen via het standaardtoewijzingssysteem. Daarin worden passende woningen toegewezen via een puntensysteem waarin woonnood en wachttijd worden verwerkt. Het afwijkend toewijzingssysteem is bedoeld voor bijzondere toewijzingen. Aan de hand van een afsprakenkader wordt per woonregio bepaald hoe met bijzondere doelgroepen en prioritaire woningzoekenden zal omgegaan worden.

1241. In het standaardtoewijzingssysteem worden woningen toegewezen aan kandidaten uit een centraal inschrijvingsregister[2791] via een aanbodmodel. De kandidaat-huurder zal met andere woorden zelf moeten reageren op advertenties van vrijgekomen woningen. Daarmee wordt meer initiatief gelegd bij de kandidaat-huurder die door actief te zoeken zijn kansen op de toewijzing van een woning kan beïnvloeden, terwijl hij in het huidige distributiemodel passief een woningtoewijzing door de sociale verhuurder moet afwachten. Doordat de kandidaat-huurder zelf reageert op een woning (en daarbij dus een positieve keuze maakt) kan ook worden verwacht dat het aantal weigeringen na toewijzing sterk zal dalen. Het weigeren van een toegewezen woning hoeft dan ook niet langer gesanctioneerd te worden.

De toewijzing volgens de rationele bezetting blijft behouden (labeling of passendheidscriteria). Om de beschikbare woningen efficiënt in te zetten, moeten de kenmerken van de toekomstige huurder overeenkomen met de kenmerken van de toe te wijzen woning. De rationele bezetting heeft betrekking op de grootte van de woning en de aanpassing ervan aan specifieke behoeften zoals voor personen met een handicap of – indien gewenst – ouderen[2792]. Kandidaat-huurders kunnen enkel reageren op woningen waarvoor ze voldoen aan de passendheidscriteria.

[2791] Zie ook *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 6.3.1.

[2792] Zoals hoger gesteld bestaat er m.i. geen rechtvaardiging om bijzondere toewijzingsregels vast te stellen voor ouderen. Omwille van bijzondere noden die ouderen kunnen hebben, kan echter aanvaard worden dat een beperkt aandeel woningen gelabeld wordt als ouderenwoning (woningen die volledig gelijkvloers zijn, geen drempels en brede deuren hebben, goed gelegen zijn ten aanzien van voorzieningen,…) Zie ook S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 126.

De toewijzing gebeurt aan de kandidaat-huurder die reageerde op een advertentie van een toe te wijzen woning en die volgens het puntensysteem het hoogste aantal punten behaalde. In het puntensysteem worden de criteria woonnood en wachttijd verwerkt, zodat een evenwicht kan gevonden worden tussen kandidaat-huurders met een urgente woonnood en kandidaat-huurders die al een zekere periode op de wachtlijst staan. Daarbij is het de bedoeling dat kandidaat-huurders zonder punten voor woonnood na verloop van tijd op hetzelfde puntenaantal geraken als kandidaat-huurders met punten voor woonnood. Er zullen dan toewijzingen gebeuren aan zowel kandidaat-huurders die omwille van hun woonnood een hoog puntenaantal scoren als kandidaat-huurders die omwille van hun wachttijd een hoog puntenaantal scoren, wat een gemengde instroom bevordert en zal leiden tot een gemengde huurderspopulatie. Voor het criterium woonnood kan inspiratie opgedaan worden bij het huidige puntensysteem van SVK's. Het kan betrekking hebben op zowel (dreigende) dak- of thuisloosheid, slechte kwaliteit van de actuele woning en het (lage) inkomen. Gelet op de fundamentele bezwaren ten aanzien van voorrang voor lokale binding, worden geen punten toegekend voor dit criterium.

Het uitwerken van een evenwichtig puntensysteem is uiteraard het moeilijkste aspect van het standaardtoewijzingssysteem. Daar moeten de belangen van urgente kandidaat-huurders en kandidaat-huurders die geen reden voor voorrang kunnen laten gelden, met elkaar verzoend worden. Ook bestaat door het gebruik van het aanbodmodel het risico dat kandidaat-huurders met de hoogste woonnood vooral zullen reageren op slechtere woningen of woningen in slechtere wijken waar minder op gereageerd zal worden door andere kandidaat-huurders en waar dus hun kansen op toewijzing groter zijn. Daardoor kan ruimtelijke concentratie van de allerzwaksten optreden. Het gebruik van het aanbodmodel heeft omgekeerd ook als risico dat kandidaat-huurders met de mogelijkheid om te wachten (bv. zittende sociale huurders) enkel zullen reageren op de beste woningen in de beste wijken, waarbij ze veel wachttijd hebben opgebouwd. Het puntensysteem zal daarom de punten voor wachttijd niet onbeperkt mogen laten oplopen.

1242. In het <u>afwijkend toewijzingssysteem</u> worden woningen toegewezen op basis van een afsprakenkader, waarin wordt bepaald hoe met bijzondere doelgroepen en prioritaire woningzoekenden zal omgegaan worden. Het afsprakenkader wordt opgesteld per woonregio. Een woonregio is een regio met gemeenschappelijke kenmerken op de woningmarkt. De huidige intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen omgevormd worden tot woonregio's, op voorwaarde dat hun werkingsgebied voldoet aan de vereisten van een woonregio, hetgeen op dit ogenblik niet altijd het geval is. Ook de werkingsgebieden van de sociale verhuurders dienen afgestemd te worden op de afbakening van de woonregio's, zodat er geen sociale verhuurders actief zijn in meerdere woonregio's.

Het afsprakenkader bevat de wijze waarop woningen worden toegewezen aan bijzondere doelgroepen en prioritaire woningzoekenden die niet voldoende gevat worden door het puntensysteem uit het standaardtoewijzingssysteem. In het afsprakenkader kan er ingespeeld worden op specifieke, regionale problematieken.

Wat betreft de totstandkoming van het afsprakenkader zijn theoretisch twee opties mogelijk.

- In de eerste optie wordt een Vlaams afsprakenkader vastgesteld door het Vlaamse Gewest met dwingende en aanvullende bepalingen. De dwingende bepalingen bevatten die voorrangsregels die door het Vlaamse Gewest noodzakelijk worden geacht. Binnen de woonregio is er de mogelijkheid om het Vlaams afsprakenkader aan te vullen om rekening te houden met specifeke regionale noden. Daarbij kan niet afgeweken worden van de dwingende bepalingen uit het Vlaams afsprakenkader, maar wel van de aanvullende. Het regionale afsprakenkader kan vervolgens onmiddellijk uitwerking hebben. De overeenstemming met het algemeen belang wordt dan verzekerd door de dwingende bepalingen van het Vlaams afsprakenkader. Indien binnen de woonregio geen afsprakenkader wordt vastgesteld, geldt het Vlaams afsprakenkader onverkort.
- In de andere optie geldt er een verplichting om een regionaal afsprakenkader op te stellen. De actoren beschikken over de vrijheid om het afsprakenkader in te vullen zoals zij dat wensen. In dat geval wordt het opgestelde afsprakenkader onderworpen aan goedkeuringstoezicht, waarbij de toezichthoudende overheid (het Vlaamse Gewest) nagaat of het opgestelde afsprakenkader in overeenstemming is met het algemeen belang. Naarmate de autonomie voor de actoren groter is, moet het toezicht immers sterker zijn. De Vlaamse doelstellingen worden gegarandeerd door de goedkeuring door het Vlaamse Gewest.
- In de praktijk zal best voor een tussenoplossing worden gekozen, waarbij het Vlaamse Gewest een aantal minimumbepalingen van het afsprakenkader vaststelt (bv. de categorieën van woonbehoeftigen die minstens meegenomen moeten worden). Afhankelijk van de omvang van de minimumbepalingen kan al dan niet goedkeuringstoezicht voorzien worden.

Bij de uitwerking van het afsprakenkader zijn de relevante actoren betrokken (sociale verhuurders, gemeenten, welzijnsactoren, huurdersorganisaties,…). De vraag is echter wie de eindbeslissing neemt. Ofwel wordt deze bij de sociale verhuurder gelegd, aangezien die uiteindelijk het afsprakenkader zal moeten toepassen. Ofwel wordt de eindbeslissing bij de gemeenteraad gelegd, omdat die democratische legitimiteit heeft. Daarbij is het dan de vraag hoe moet worden gehandeld indien niet alle gemeenten binnen de woonregio op dezelfde lijn zitten. Een derde optie is dat wordt uitgegaan van consensus bij het vaststellen van het afsprakenkader. In het geval van het Vlaamse afsprakenkader met aanvulmogelijkheid voor de regio zal dan bij gebreke aan consensus het Vlaamse afsprakenkader gelden. In het geval van de verplichting om een regionaal afsprakenkader op te stellen, kan geopteerd worden om bij het niet bereiken van een consensus de knoop te laten doorhakken door de toezichthoudende overheid. Dit kan een stimulans zijn bij de regionale partijen om tot consensus te komen.

De sociale verhuurder wijst een bepaald contingent toe volgens het afsprakenkader en motiveert de toewijzing. De kandidaat-huurder of zijn vertegenwoordiger (bv. een welzijnsorganisatie) kan tegen een beslissing van de sociale verhuurder beroep instellen bij de toezichthouder.

1243. De lokale differentiatie zit dus enkel in het afwijkend toewijzingssysteem via het afsprakenkader. De standaardregeling is uniform in heel Vlaanderen, maar via het afsprakenkader kan rekening gehouden worden met de specifieke lokale situatie voor bepaalde doelgroepen. Het

afsprakenkader moet voldoende flexibilteit toelaten, maar toch ook vermijden dat men volgens willekeur toewijst. Het afsprakenkader vervangt de afwijkende toewijzingsregels voor bijzondere doelgroepen (versnelde toewijzing volgens artikel 24, § 2 van het Kaderbesluit Sociale Huur, LTR's, verhuring buiten stelsel voor bijzondere doelgroepen, specifieke voorrangsregels). In uitzonderlijke gevallen die niet gevat worden door het standaardtoewijzingssysteem of het afsprakenkader kan nog steeds versneld toegewezen worden, met uitdrukkelijke motivering.

1244. Een laatste vraag heeft betrekking op het onderscheid tussen SHM's en SVK's. Beide sociale verhuurders richten zich momenteel tot een ander deel van dezelfde doelgroep. In het voorgestelde toewijzingssysteem kan er zowel in het standaardsysteem als in het afwijkend systeem een onderscheid gemaakt worden in de toewijzingen van SHM's en SVK's. Zo kan het puntensysteem uit het standaardsysteem anders vorm gegeven worden, waarbij voor SVK's meer de nadruk wordt gelegd op het criterium woonnood. Ook in het afsprakenkader kan een dergelijk onderscheid gemaakt worden. Dit leidt echter tot een grotere complexiteit van het toewijzingssysteem. Zoals eerder gesteld kan de woonmaatschappij hiervoor een antwoord bieden.

5. De rechtsverhouding tussen de aanbieder van de woning en de bewoner

5.1. De sociale huurovereenkomst

5.1.1. Een huur*overeenkomst*?

1245. De rechtsverhouding tussen de huurder en de sociale verhuurder krijgt vorm via een huurovereenkomst. Deze rechtsverhouding wordt daardoor contractueel, maar dit doet geen afbreuk aan het feit dat ook (vooral) reglementaire bepalingen deze rechtsverhouding beheersen. De sociale huurder is immers tegelijk ook gebruiker van een openbare dienst, terwijl de sociale verhuurder de hem toevertrouwde opdracht van algemeen belang moet blijven verwezenlijken. Bepaalde modaliteiten ontsnappen volledig aan de wilsautonomie van de partijen, maar de relatie blijft berusten op een wederkerige overeenkomst. De regels van het administratief recht en het verbintenissenrecht moeten derhalve harmonisch coëxisteren, wat leidt tot toepassingen van beide, die mekaar kunnen beperken. Zo kan een beroep op de privaatrechtelijke technieken geen aanleiding geven tot een volledige overdracht van bevoegdheden naar de private instantie, anderzijds kunnen de rechtsonderhorigen niet worden beroofd van de elementaire waarborgen uit het reglementair kader.[2793]

1246. Het gebruik van een huurovereenkomst om de rechtsverhouding tussen de sociale huurder en verhuurder vorm te geven is historisch te verklaren. Aanvankelijk ging het ook over een 'echte' sociale huurovereenkomst waarbij slechts de huurprijs voortvloeide uit de regelgeving en de andere aspecten onderworpen bleven aan de contractuele vrijheid, beperkt door de opdracht van algemeen belang. Vanaf het sociaal Huurbesluit van 7 november 1984 is de SHM verplicht om te verhuren op grond van een typehuurovereenkomst, opgesteld door de Vlaamse Regering.[2794] Ook

[2793] B. HUBEAU, "Kroniek van rechtspraak sociale woninghuur", *T.Vred.* 1990, 324.

[2794] Artikel 9 sociaal huurbesluit van 7 november 1984. Zie ook het besluit van de Vlaamse Executieve van 5 maart 1985 tot goedkeuring voor het Vlaamse Gewest, van de type-huurovereenkomst voor de woningen die aan de door de

de andere sociale verhuurders zijn inmiddels verplicht om te verhuren volgens een typehuurovereenkomst. Er lijkt dus noch bij de sociale verhuurder, noch bij de huurder nog ruimte te zijn voor de contractuele vrijheid.

1247. Reeds in 1983 werd de vraag gesteld of er nog wel sprake is van een contract, m.n. een vrij onderhandeld akkoord tussen partijen.[2795] Nadien is het reglementaire kader nog sterk uitgebreid. Volgens THOLOMÉ en BERNARD helt de weegschaal over naar het reglementaire karakter van de rechtsverhouding: de afwezigheid van contractsvrijheid bij de partijen, het verplichte gebruik van een typehuurovereenkomst, de uitvoerige afwijkende bepalingen ten aanzien van het huurrecht, het feit dat de huurvoorwaarden in de loop van de overeenkomst gewijzigd kunnen worden,… Rechtsverhoudingen tussen gebruikers van een openbare dienst en de instantie die de openbare dienst verleent, zijn inderdaad overwegend reglementair van aard. Daardoor wordt de rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en de huurder voornamelijk bepaald door de regelgeving en minder door de huurovereenkomst.[2796] De sociale huurovereenkomst is een hybride, gemengde of heterogene rechtsverhouding met contractuele, maar steeds meer reglementaire elementen.

Een overeenkomst daarentegen is het samentreffen van de wil van twee (of meer) personen, met het oog op rechtsgevolgen.[2797] Het gaat over (minstens) twee partijen die samen tot een akkoord komen. Wilsovereenstemming is een essentieel element van een overeenkomst. Toegepast op een huurovereenkomst houdt dit in dat zij tot stand komt door de loutere wilsovereenstemming omtrent het ter beschikking stellen van het genot van een bepaalde zaak en de prijs.[2798] Toch wordt in de rechtsleer gewezen op het feit dat de vrije wil om een overeenkomst aan te gaan en de inhoud ervan te bepalen, dan wel om te weigeren een overeenkomst te sluiten in grote mate een fictie is. Dit geldt des te meer wanneer het gaat over levensnoodzakelijke goederen of diensten, zoals huisvesting. De productie en distributie van heel wat van deze goederen is in handen van ondernemingen die in standaardbedingen hun wil opleggen met betrekking tot de voorwaarden waartegen zij bereid zijn de door hen verdeelde goederen en diensten af te staan. Maar ook de aanbieder van levensnoodzakelijk goederen en diensten is niet altijd vrij om zelf de eigen contractvoorwaarden te bepalen. In een gemengde, deels door de overheid gestuurde economie worden heel wat voorwaarden door de overheid opgelegd, hetzij om de zwakkere partij te beschermen, hetzij om algemene beleidsdoelstellingen te verwezenlijken, waardoor het contractuele evenwicht wordt hersteld.[2799]

Nationale Maatschappij voor de Huisvesting erkende vennootschappen of aan de Nationale Maatschappij zelf toebehoren, *BS* 15 mei 1985.

[2795] B. JADOT, "La résiliation du bail des logements sociaux", *JT* 1983, 710.

[2796] L. THOLOMÉ en N. BERNARD, "Baux à durée indéterminée et sous-occupation: le surloyer est retoqué (une fois de plus) par le Conseil d'État!", *Echos log.* 2016, afl. 2, 45-46.

[2797] R. DEKKERS en A. VERBEKE, *Handboek Burgerlijk Recht deel III, Verbintenissen, bewijsleer, gebruikelijke contracten*, Antwerpen , Intersentia, 2007, p. 8, nr. 11.

[2798] M. DAMBRE, B. HUBEAU en S. STIJNS (eds.), *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 2, nr. 2.

[2799] W. VAN GERVEN en A. VAN OEVELEN, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2015, 72-73.

1248. Toegepast op de sociale huurovereenkomst blijkt dat de woonbehoeftige enkel te aanvaarden of te weigeren heeft en omwille van zijn woonnood meestal gedwongen wordt te aanvaarden (op de private huurmarkt is dit voor de zwakste huishoudens meestal niet anders). Maar ook de verhuurder heeft via het verplicht gebruik van typehuurovereenkomsten niet de mogelijkheid om de inhoud van de huurovereenkomst te wijzigen en zijn opdracht van algemeen belang verplicht hem om huurovereenkomsten te sluiten met huishoudens uit de doelgroep in de volgorde die door de overheid wordt bepaald.

Het reglementaire kader zorgt er voor dat de verbintenissen van beide partijen in evenwicht blijven en dat elke partij wordt beschermd tegen onbehoorlijk gedrag van de tegenpartij. De verhuurder dient bepaalde verbintenissen na te komen en kan daar ook op afgerekend worden. Bij wijze van voorbeeld kan verwezen worden naar de verplichting voor de verhuurder om bij het aangaan van de huurovereenkomst te goeder trouw en onverwijld aan de huurder de te betalen huurprijs mee te delen en een indicatie te geven van de huurlasten.[2800] In een (Brusselse) zaak oordeelde de rechter dat een sociale verhuurder deze informatieverplichting niet correct had vervuld, waardoor hij een huurprijsverhoging zoals voorzien door de regelgeving niet mocht doorrekenen aan de huurder.[2801] Ook wanneer de verhuurder op andere vlakken onbehoorlijk handelt, zal de rechter zijn handelen kunnen sanctioneren. De huurder heeft eveneens bepaalde verbintenissen. Daarbij gaat het over de traditionele huurdersverplichtingen, maar ook een aantal specifieke omwille van het sociale karakter van de huur, zoals het meedelen van gegevens over zijn inkomen en de verplichting in te stemmen met een verhuis naar een andere huurwoning wanneer dat noodzakelijk is omwille van renovatie-, aanpassings- of sloopwerkzaamheden. Daarbij kan een trend vastgesteld worden dat deze specifieke huurdersverplichtingen steeds ruimer omschreven worden.

De uitgebreide en dwingende reglementaire aspecten van de sociale huurovereenkomst verhinderen dus niet dat het nog steeds over een huurovereenkomst gaat. Het gebruik van de huurovereenkomst om de rechtsverhouding tussen huurder en verhuurder vorm te geven heeft bovendien als voordeel dat via de suppletieve werking van het verbintenissenrecht en het (woning)huurrecht een kader beschikbaar is waarop kan teruggevallen worden voor aspecten die niet uitdrukkelijk geregeld werden. De contractuele techniek laat ook toe om de inhoud ervan enigszins aan te passen aan de concrete situatie (bv. bij een huurder die begeleid moet worden).

1249. Het feit dat de sociale huurovereenkomst wordt afgesloten met een specifieke huurder (hij moet voldoen aan de toelatingsvoorwaarden) en dat de huurovereenkomst wordt beëindigd bij het overlijden van de laatste huurder met eigen woonrecht, leidt in de rechtspraak en de rechtsleer soms tot de conclusie dat een sociale huurovereenkomst een *intuitu personae*-karakter heeft. Dit is evenwel niet correct.[2802]

[2800] Artikel 92, § 2, 1° Vlaamse Wooncode.
[2801] Rb. Brussel, 9 mei 2014, *JT* 2014, 504.
[2802] T. VANDROMME, "Begripsomschrijving" in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 34-36, nr. 50-51.

Een *intuitu personae*-overeenkomst is een overeenkomst waarbij de persoonlijkheid van een van de partijen van doorslaggevend belang is voor de toestemming van de andere partij. Deze zou het contract met niemand anders willen sluiten. Het *intuitu personae*-karakter doet zich voor bij contracten die vertrouwen moeten inboezemen of een zeker talent of ervaring vereisen.[2803] Dit brengt o.m. met zich mee dat dergelijke overeenkomsten worden beëindigd bij het overlijden van de contractpartij wiens persoonlijkheid essentieel was en dat de verbintenissen door deze contractparij niet overdraagbaar zijn. Het is inderdaad zo dat een sociale huurovereenkomst wordt beëindigd bij het overlijden van de huurder, terwijl gemene huurovereenkomsten worden voortgezet door de rechtsopvolgers van de overleden huurder of verhuurder (al zullen private woninghuurovereenkomsten vanaf de inwerkingtreding van het Vlaams Woninghuurdecreet ook ontbonden worden door het overlijden van de huurder[2804]). Daarnaast vormt de niet-overdraagbaarheid een belangrijk onderdeel van de sociale huurovereenkomst, aangezien de sociale huurder uitdrukkelijk verplicht is om de sociale huurwoning te betrekken en er zijn hoofdverblijfplaats te hebben. Overdracht van huur is verboden.[2805] Beide kenmerken leiden er evenwel niet toe dat de sociale huurovereenkomst als een *intuitu personae*-overeenkomst kan worden gekwalificeerd.

Een sociale verhuurder sluit een huurovereenkomst met een kandidaat-huurder die voldoet aan de toelatingsvoorwaarden en die op basis van de toewijzingregels als eerste een sociale huurwoning dient toegewezen te worden. Deze kenmerken hebben minder met de persoon van de huurder te maken, maar vloeien eerder voort uit de doelstellingen van de sociale woninghuur. In hoofde van de sociale verhuurder is er bijgevolg geen contractvrijheid[2806] en foutieve toewijzingen kunnen aangevochten worden door benadeelde kandidaat-huurders. Een *intuitu personae*-overeenkomst veronderstelt daarentegen een volledige keuzevrijheid bij de contractpartijen en een zekere vertrouwensrelatie.[2807]

De verplichte toewijzing brengt ook met zich mee dat de sociale verhuurder geen rekening kan houden met persoonlijke kenmerken van de kandidaat-huurder.[2808] Indien bv. een sociale verhuurder onmiddellijk na haar inschrijving als kandidaat-huurder een woning wil toewijzen aan een alleenstaande moeder met drie kinderen, kan hij met dit bijzonder kenmerk geen rekening houden en dient hij de reglementaire toewijzingsregels – inclusief voorrangsregels – toe te passen.

Tot slot kan nog gesteld worden dat ook aan gemene huurovereenkomsten in principe geen *intuitu personae*-karakter wordt toegekend.[2809] Gemene huurovereenkomsten kunnen bij uitzondering wel een *intuitu personae*-karakter krijgen, bv. een huurovereenkomst in een familiale context of

[2803] R. DEKKERS en A. VERBEKE, *Handboek Burgerlijk Recht deel III, Verbintenissen, bewijsleer, gebruikelijke contracten*, Antwerpen , Intersentia, 2007, p. 17, nr. 27.
[2804] Artikel 43 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet.
[2805] Artikel 96, § 2 Vlaamse Wooncode.
[2806] P. BOSSARD, "Le bail d'un logement social est-il conclu *intuitu personae*?" (noot onder Vred. Couvin, 10 maart 1988), *JLMB* 1989, 95.
[2807] B. HUBEAU, "Kroniek van de sociale huisvesting (1987-1988)", *RW* 1988-89, 1257.
[2808] B. HUBEAU, "Kroniek van de sociale huisvesting (2000-2003)", *RW* 2004-05, 250.
[2809] M. DAMBRE, B. HUBEAU en S. STIJNS (eds.), *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 3, nr. 6.

huurovereenkomsten waarbij iemand zijn eigen woning gedeeltelijk onderverhuurt aan een vriend om kosten te sparen. Zoals eerder gesteld kan een sociale verhuurder geen rekening houden met specifieke eigenschappen en karakteristieken van een kandidaat-huurder.

In de praktijk blijft het *intuitu personae*-karakter van sociale huurovereenkomsten regelmatig opduiken. Zo vermeldde de situering van de typehuurovereenkomst, gevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 6 april 1995, dat de specifieke bestemming van een sociale huurovereenkomst tot gevolg heeft dat deze huurovereenkomsten het karakter hebben van overeenkomsten *intuitu personae*, "*dit wil zeggen van overeenkomsten met bepaalde personen gesloten uit hoofde van specifieke voorwaarden waaraan zij dienen te voldoen*".[2810] Ook in de rechtspraak wordt nog besloten tot het *intuitu personae*-karakter van sociale huurovereenkomsten. De vrederechter te Leuven oordeelde dat de specifieke doelstelling van een SHM, nl. de verhuring van woningen aan personen met bescheiden inkomsten, tot gevolg heeft dat de huurcontracten voor sociale woningen het karakter hebben van overeenkomsten *intuitu personae*[2811], wat mogelijks kan verklaard worden door de genoemde zinsnede in de aanhef van de op dat ogenblik geldende typehuurovereenkomst. En de vrederechter te Anderlecht ging uit van het *intuitu personae*-karakter van de sociale huurovereenkomst, maar het overlijden maakte volgens hem geen einde aan de huurovereenkomst.[2812]

5.1.2. De schriftelijke huurovereenkomst op basis van een vastgestelde typehuurovereenkomst

1250. De basisprincipes voor de sociale huurovereenkomst worden vastgelegd in artikel 92, § 1 van de Vlaamse Wooncode: de huurovereenkomst is schriftelijk en bevat een aantal minimale vermeldingen. Concreet dient een door de Vlaamse Regering vastgestelde typehuurovereenkomst gevolgd te worden.[2813] Bijlagen I, I*bis* en II bij het Kaderbesluit Sociale Huur vormen respectievelijk de typehuurovereenkomst van onbepaalde duur voor sociale verhuringen door de VMSW, SHM's, het VWF, de gemeenten of de OCMW's (38 artikelen), de typehuurovereenkomst van bepaalde duur voor sociale verhuringen door de VMSW, SHM's, het VWF, de gemeenten of de OCMW's (38 artikelen) en de typehuurovereenkomst voor sociale verhuringen door SVK's (44 artikelen).

Gelet op het fundamentele onderscheid tussen sociale verhuringen door SVK's en door andere sociale verhuurders is een afzonderlijke typehuurovereenkomst aangewezen. Het lot van de huurovereenkomst tussen het SVK en de sociale huurder is immers afhankelijk van de hoofdhuurovereenkomst tussen de eigenaar en het sociaal verhuurkantoor.

Het gebruik van de typehuurovereenkomst door de sociale verhuurder is verplicht. Bijgevolg wijkt een sociale verhuurder die een andere sociale huurovereenkomst afsluit of een sociale

[2810] Besluit van de Vlaamse regering van 6 april 1995 tot vaststelling van de type-huurovereenkomst voor de woningen die toebehoren aan de door de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij erkende sociale huisvestingsmaatschappijen of aan de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij zelf, *BS* 22 juni 1995.
[2811] Vred. Leuven, 30 mei 2000, *RW* 2002-03, 271. Zie ook eerder Vred. Gent, 24 juni 1985, *RW* 1988-89, 1093 met noot B. HUBEAU.
[2812] Vred. Anderlecht, 30 mei 2002, *Echos log.* 2002, afl. 3, 120 met noot L. THOLOMÉ. Zie ook Vred. Anderlecht, 29 mei 2013, *T.Vred.* 2014, 255.
[2813] Artikel 31, eerste lid Kaderbesluit Sociale Huur.

huurovereenkomst met afwijkende bepalingen afsluit, handelen in strijd met het reglementair kader, dat van openbare orde is. De afgesloten huurovereenkomst of de afwijkende bepaling zal daarom nietig zijn.[2814]

1251. De rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en de huurder is zoals vermeld een mengvorm van reglementaire en contractuele elementen. De reglementaire bepalingen kunnen door de overheid op elk ogenblik eenzijdig gewijzigd worden. Nieuwe of gewijzigde bepalingen beïnvloeden de lopende rechtsverhoudingen doordat zij niet enkel van toepassing zijn op toestanden die na hun inwerkingtreding ontstaan, maar ook op de toekomstige gevolgen van de onder de vroegere wet ontstane toestanden die zich voordoen of die voortduren onder gelding van de nieuwe wet, voor zover die toepassing geen afbreuk doet aan reeds onherroepelijk vastgestelde rechten.[2815] Dit wordt ook beklemtoond in de aanhef van de typehuurovereenkomsten: *"De sociale verhuring komt tot stand in een strikt reglementair kader. Het is eigen aan reglementaire bepalingen dat deze door de overheid eenzijdig gewijzigd of aangevuld kunnen worden als het algemeen belang dat vereist. Als de regelgeving wijzigt, kan dat dus ook gevolgen hebben voor deze (onder)huurovereenkomst."*.

Het verdient daarom de voorkeur om de sociale huurovereenkomst te beperken tot die aspecten die noodzakelijk zijn en geen of zeer beperkt reglementaire aspecten van de rechtsverhouding tussen verhuurder en huurder in de overeenkomst op te nemen. Deze reglementaire aspecten kunnen immers zoals gezegd met onmiddellijke ingang wijzigen, waardoor de tekst van de afgesloten huurovereenkomst niet meer overeenkomt met de geldende regels.[2816] Dit creëert verwarring bij betwistingen waar soms nog wordt gesteund op verouderde bepalingen die opgenomen zijn in de huurovereenkomst.

Wanneer de huurovereenkomst minder uitgebreid is, moet de huurder op andere manieren geïnformeerd worden over zijn rechten en verplichtingen. Om voldoende informatie te verstrekken aan de huurder kan daarom gewerkt worden met een officieuze toelichting, die geactualiseerd wordt bij wijzigingen aan het sociaal huurstelsel. Deze toelichting dient opgesteld te worden op een wijze die begrepen kan worden door het doelpubliek. Een exemplaar van elke nieuwe versie wordt (digitaal) overgemaakt aan alle huurders of minstens wordt hen gemeld dat een nieuwe versie beschikbaar is die zij kunnen opvragen of inkijken op het kantoor of de website van de sociale verhuurder. Daarbij kan er voor gekozen worden te bepalen dat naast de (verkorte) typehuurovereenkomsten ook het model van officieuze toelichting door de Vlaamse Regering (of de minister) vastgesteld wordt.[2817] Momenteel is er al een toelichting bij de reglementering, die als

[2814] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 1.4.
[2815] RvS 3 mei 2012, nr. 219.159.
[2816] De nota aan de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 bevat dezelfde overwegingen, maar het besluit voegt uiteindelijk opnieuw een zeer omvangrijke typehuurovereenkomst toe, waarbij afbreuk wordt gedaan aan het vooropgestelde principe in de huurovereenkomst enkel de meest essentiële bepalingen op te nemen: nota aan de Vlaamse Regering, VR/2013/3004/DOC.0323/1quater, 15..
[2817] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 216, nr. 405.

bijlage bij de huurovereenkomst wordt gevoegd.[2818] Deze toelichting wordt door de VMSW aangeboden aan de sociale verhuurders en kan als basis dienen.

1252. Het is onnodig te zeggen dat het van belang is dat nieuwe huurders op de hoogte zijn van hun rechten, maar ook van hun verplichtingen als sociale huurder. De sociale huurovereenkomst (en de officieuze toelichting) zou in principe deze rol moeten vervullen, maar gelet op het doelpubliek in de sociale huur zal dit in veel gevallen niet volstaan. In het Waalse Gewest werd daarom ook aandacht besteed aan de 'ontvangst' van nieuwe huurders. In eerste instantie werd een 'Charter van verhuurder en huurder' opgesteld, te ondertekenen vooraleer de sociale huurder in de woning trekt. Met de wijziging van het Waalse Sociaal Huurbesluit in 2012 werd uitdrukkelijk toegevoegd dat de sociale verhuurder de nieuwe huurders ontvangt, hen de noodzakelijke uitleg over de huurovereenkomst verstrekt en hen informeert over de bestaande sociale diensten van de verhuurder.[2819] Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat er naast het ogenblik waarop de huurovereenkomst wordt getekend een effectieve ontmoeting is tussen de nieuwe huurder(s) en een vertegenwoordiger van de verhuurder, aangezien een mondelinge toelichting steeds leerrijker wordt geacht dan het laten ondertekenen van een tekst.[2820] M.i. kan deze verplichting best ook voor de Vlaamse sociale verhuurders ingevoerd moet worden, aangezien dit tot een behoorlijke handelswijze van de sociale verhuurder behoort. Daarvoor kan het opgenomen worden bij de basisbegeleidingstaken van de sociale verhuurder.

Niet alleen bij aanvang, maar ook tijdens de uitvoering van de huurovereenkomst dienen huurders voldoende geïnformeerd te worden over hun verplichtingen en hun rechten. Momenteel zijn sociale verhuurders op basis van artikel 27, tweede lid van de Vlaamse Wooncode enkel onderworpen aan de decretale bepalingen inzake passieve openbaarheid. Toch is ook actieve informatieverstrekking aan sociale huurders zeer belangrijk. Vanuit de opdracht van algemeen belang zijn sociale verhuurders m.i. nu reeds verplicht om actief informatie te verstrekken aan hun huurders. Daarbij gaat het over algemene communicatie aan alle huurders (bv. bij de invoering van een onderbezettingsvergoeding), maar ook over specifieke communicatie ten aanzien van een individuele huurder. Indien de sociale verhuurder bv. weet heeft van een aanzienlijke inkomensdaling van zijn huurder, dient hij hem te wijzen op de mogelijkheden om een wijziging van de reële huurprijs te vragen als het gemiddelde inkomen van de huurder gedurende drie opeenvolgende maanden met minstens 20% is gedaald ten opzichte van het inkomen in het referentiejaar.[2821]

5.1.3. De verplichtingen van de verhuurder

1253. Artikel 98, § 2 van de Vlaamse Wooncode bevat de verplichtingen van de sociale verhuurder. Het gaat enerzijds over een herhaling van gemeenrechtelijke verplichtingen van een verhuurder, zoals de sociale huurwoning laten voldoen aan de elementaire veiligheids-,

[2818] Zie aanhef typehuurovereenkomst: *"Als bijlage wordt een nadere toelichting bij de verwijzingen naar de reglementering toegevoegd."*
[2819] Artikel 2 Waalse Sociaal Huurbesluit.
[2820] N. BERNARD, "Le logement social" in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 308.
[2821] Artikel 48, tweede lid, 2° Kaderbesluit Sociale Huur.

gezondheids- en woningkwaliteitsvereisten en de sociale huurwoning onderhouden, en anderzijds over een bijkomende verplichting gelet op het specifieke karakter van de sociale huurovereenkomst, nl. bij het aangaan van de huurovereenkomst de huurprijs meedelen en een indicatie geven van de huurlasten.

Elders in de Vlaamse Wooncode worden aan de verhuurder nog andere verplichtingen opgelegd, bv. de kandidaat-huurder en de huurder inzage verlenen met betrekking tot de registers waarin zij zijn ingeschreven[2822] of de huurder jaarlijks informeren over de manier waarop de huurprijs wordt berekend en op verzoek van de huurder toelichting daarbij verstrekken.[2823] Ook deze bijkomende verplichtingen hebben te maken met het specifieke karakter van de sociale huurovereenkomst.

1254. Het Kaderbesluit Sociale Huur voegt hier nog twee verplichtingen aan toe, m.n. zorgen voor de uitvoering van de basisbegeleidingstaken en bij renovatiewerkzaamheden de huurders op gepaste wijze informeren.

1255. De basisbegeleidingstaken zijn algemeen geformuleerd in artikel 29*bis* van het Kaderbesluit Sociale Huur en worden verder ingevuld in artikel 6 van het ministerieel besluit van 21 december 2007. Het gaat daarbij over 14 taken voor alle sociale verhuurders en bijkomend 7 taken voor sociale verhuurkantoren. Voor taken die de basisbegeleidingstaken overstijgen, dient de verhuurder de huurder door te verwijzen naar het OCMW of een andere welzijnsinstantie. Het opleggen van begeleidingstaken aan de sociale verhuurders past in de evolutie van sociale *huisvesting*smaatschappijen naar *woon*maatschappijen. Waar bij huisvesten de nadruk ligt op de bakstenen (het onderbrengen van mensen in stenen huizen), ligt bij wonen de klemtoon op een meer omvattend beleid: klantvriendelijkheid, begeleiding, inspraak,…[2824] De concrete wijze waarop de sociale verhuurders invulling geven aan deze basisbegeleidingstaken wordt aan de autonomie van de verhuurder overgelaten.

Uit een studie van 2011 bleek dat ten opzichte van de totale beschikbare personeelstijd bij SVK's 36% naar de basisbegeleidingstaken gaat, terwijl dit bij de SHM's 26% is. Bij de SVK's is er gemiddeld een VTE beschikbaar voor basisbegeleidingstaken per 75 woningen, bij de SHM's is er een VTE voor 657 huurwoningen. De tijd die bij SVK's beschikbaar is voor de basisbegeleidingstaken is per huurder dus veel groter dan bij SHM's. Bovendien moet er rekening mee gehouden worden dat bij SVK's vaak ook de OCMW's een aantal taken van huurdersbegeleiding op zich nemen, wat minder het geval is bij de SHM's.[2825] Deze tijd wordt verdeeld over de zittende huurders, de kandidaat-huurders en diegenen die zich willen inschrijven.

[2822] Artikel 94 Vlaamse Wooncode.
[2823] Artikel 99, § 4 Vlaamse Wooncode.
[2824] Zie ook M. DEWILDE, "Voorkomen van uithuiszetting omwille van wooncultuur in sociale huisvesting. Bemoeizorg', *OCMW-visies* 2010, afl. 2, 28.
[2825] S. WINTERS, A. DE CONINCK, K. TRATSAERT en K. HEYLEN, *De uitvoering van basisbegeleidingstaken in de sociale huisvesting*, Heverlee, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2011, 23.

Zoals al eerder benadrukt betekent de opdracht van algemeen belang die een sociale verhuurder vervult, dat hij huurders en kandidaat-huurders voldoende moet begeleiden.[2826] De begeleiding heeft betrekking op alle aspecten van het sociaal huurstelsel. Wanneer bewoners ondersteuning nodig hebben die verder gaat dan woonbegeleiding, moet deze door andere actoren verzorgd worden. De correcte invulling van de basisbegeleidingstaken vormt dus een essentieel aspect van het sociaal huurstelsel.[2827] Het is in die optiek ook aangewezen de basisbegeleidingstaken decretaal te verankeren.

1256. Sinds het wijzigingsbesluit van 4 oktober 2013 bevat het Kaderbesluit Sociale Huur ook een uitdrukkelijke regeling die van toepassing is wanneer de sociale huurwoning hersteld of gerenoveerd wordt (artikel 37*bis*). De verhuurder is verplicht om de bewoners op gepaste wijze te informeren over de aard van de werken, de timing, de te verwachten hinder, de invloed op de huurprijs, de waarborg en de eventuele noodzaak van een tijdelijke of definitieve verhuizing. Strikt genomen zou een dergelijke verplichting geen deel moeten uitmaken van het Kaderbesluit Sociale Huur aangezien deze verplichting ook zonder explicitering moet gevolgd worden door de sociale verhuurders op basis van hun taak van algemeen belang.

5.1.4. De verplichtingen van de huurder

1257. De verplichtingen van de huurder worden omschreven in artikel 92, § 3 van de Vlaamse Wooncode. Ook hier gaat het enerzijds over herhaling van gemeenrechtelijke verplichtingen van de huurder, zoals het betalen van de huurprijs en de sociale huurwoning onderhouden als een goed huisvader, maar anderzijds voornamelijk over specifieke verplichtingen omwille van het sociaal huurstelsel, bv. de huurwoning persoonlijk betrekken en er zich domiciliëren, de elementen die nodig zijn voor de huurprijsberekening meedelen aan de verhuurder en instemmen met een verhuis naar een andere sociale huurwoning in geval van renovatiewerkzaamheden. De huurdersverplichtingen werden in de loop der tijd uitgebreid met het oog op efficiënt beheer en met het oog op sanctionering van huurders die hun verplichtingen niet nakomen, wat een duidelijke omschrijving van deze verplichtingen noodzakelijk maakte.

1258. Specifieke aandacht moet worden besteed aan de verplichting voor de huurder om de elementen die nodig zijn voor de huurprijsberekening mee te delen als de verhuurder hierom verzoekt en meer bepaald de sanctie wanneer de huurder dit niet doet.[2828] Ik ga hier verder op in bij de bespreking van de financiële aspecten van de huurovereenkomst.[2829]

[2826] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 1, 1.

[2827] Zie ook operationele doelstelling 4.1 – de SHM biedt huisvestingsondersteuning aan bewoners in het Draaiboek voor de prestatiebeoordeling van de SHM's, waar uitdrukkelijk wordt verwezen naar de uitvoering van de basisbegeleidingstaken (AGENTSCHAP WONEN-VLAANDEREN, *Draaiboek voor de prestatiebeoordeling van SHM's*, Brussel, 2017, 146-153).

[2828] Artikel 92, § 3, 4° Vlaamse Wooncode en artikel 38 Kaderbesluit Sociale Huur.

[2829] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.4.2.

Eveneens een specifieke verplichting voor de huurder binnen het sociaal huurstelsel is de verplichting om de woning effectief te betrekken. Ook hier ga ik verder in dit hoofdstuk uitgebreid op in.[2830]

Bijkomende verplichtingen voor de huurder staan opgenomen in artikel 96 van de Vlaamse Wooncode. Op basis van paragraaf 1 moet de huurder gedurende de ganse duur van de huurovereenkomst blijven voldoen aan de voorwaarde inzake onroerend bezit. Artikel 33, § 1 van het Kaderbesluit Sociale Huur brengt temperingen aan in geval van tijdelijke situaties. Paragraaf 2 bevat het verbod om de bestemming van de woning te wijzigen, de huur over te dragen of onder te verhuren. Dit verbod is essentieel voor het sociaal huurstelsel en moet verzekeren dat de schaarse sociale huurwoningen optimaal worden gebruikt door de meest woonbehoeftigen.

5.2. WIE IS HUURDER?

1259. De sociale huurwoning wordt bewoond door de sociale huurder. Om die te definiëren werd vanaf het Sociaal huurbesluit van 18 december 1979 het 'gezin' gedefinieerd. Vanaf het Sociaal huurbesluit van 29 september 1994 wordt gebruik gemaakt van het begrip 'huurder': de huurder en de persoon met wie de huurder wettelijk of gedurende een periode van ten minste 12 maanden feitelijk samenwoont.[2831]

Het decreet van 15 december 2006 schreef de definitie van huurder rechtstreeks in de Vlaamse Wooncode. Daarmee wou de decreetgever duidelijkheid scheppen aan wie de huurdersverplichtingen worden opgelegd, aangezien de niet-naleving ervan gesanctioneerd kan worden. De huurders werden in vier categorieën ingedeeld. Daarbij werden enkel personen die duurzaam in de woning verbleven, geviseerd. LAT-relaties, tijdelijk inwonen voor een zorgfunctie, kleinkinderen die sporadisch overnachten en tijdelijke logies dienden zich niet als huurder op te geven.[2832]

1260. Op basis van artikel 2, § 1, eerste lid, 34° van de Vlaamse Wooncode, laatst gewijzigd door het decreet van 14 oktober 2016, worden momenteel volgende personen als huurder van een sociale huurwoning beschouwd:

- de persoon die zich bij de inschrijving voor een sociale huurwoning heeft opgegeven als referentiehuurder, en de persoon die bij aanvang van de huurovereenkomst met hem gehuwd is of wettelijk samenwoont of die bij aanvang van de huurovereenkomst zijn feitelijke partner is (huurder categorie a);
- de persoon die na de aanvang van de huurovereenkomst huwt of wettelijk gaat samenwonen met een huurder categorie a en die met die persoon op duurzame wijze samenwoont, of de feitelijke partner die een jaar als huurder categorie c op duurzame wijze samenwoont met een huurder categorie a (huurder categorie b);

[2830] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.5.
[2831] Artikel 1, 6° sociaal huurbesluit van 29 september 1994.
[2832] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 8.

- alle andere personen dan de huurders categorie a of b, met uitzondering van de minderjarige kinderen, die op duurzame wijze in de sociale huurwoning samenwonen met de huurders categorie a of b (huurder categorie c).

Meerderjarige kinderen die bij aanvang van de huurovereenkomst de sociale huurwoning mee zullen bewonen, zijn huurders van categorie c. Minderjarige kinderen vallen buiten de drie categorieën, maar worden huurder categorie c zodra zij meerderjarig worden.

1261. De huurders van categorie a zijn dus de huurders die bij aanvang de huurovereenkomst ondertekenen en de sociale huurwoning bewonen. Huurders van categorie b en c zijn later toegetreden.

Een persoon kan enkel toetreden tot een lopende huurovereenkomst als hij aantoont dat hij voldoet aan de toelatingsvoorwaarden, met uitzondering van de inkomensvoorwaarde, en als de toetreding niet leidt tot een sociale huurwoning die een onaangepaste woning is.[2833] Een persoon kan niet toetreden tot een sociale huurovereenkomst wanneer hij enkel is ingeschreven in het wachtregister, dat onderscheiden moet worden van de bevolkingsregisters.[2834]

De vereiste dat alle personen die willen toetreden tot een lopende huurovereenkomst, moeten voldoen aan de toelatingsvoorwaarden, kan mogelijks op gespannen voet staan met het recht op bescherming van het gezinsleven. De regel is immers algemeen geformuleerd en geldt bijgevolg ook voor personen die met een sociale huurder huwen of wettelijk gaan samenwonen en op basis van het Burgerlijk Wetboek tot samenwoning zijn verplicht. Omdat de decreetgever hiermee een federale bevoegdheid zou uitoefenen en omdat de regeling afbreuk zou doen aan het grondrecht op wonen en de bescherming van het gezin, werd beroep tot vernietiging ingesteld bij het Grondwettelijk Hof. Bij arrest van 5 maart 2015 werd het beroep tot vernietiging afgewezen.[2835] Met verwijzing naar het arrest nr. 101/2008 stelt het Grondwettelijk Hof dat in het kader van zijn gewestelijke bevoegdheid inzake huisvesting de decreetgever ook de toegang tot de sociale huisvesting mag regelen. Het Hof merkt op dat het systeem van de sociale huur fundamenteel verschillend is van de private huur, aangezien het door de overheid wordt gesubsidieerd en afhankelijk is van voorwaarden voor de huurder en zijn gezinssituatie. De decreetgever kon bijgevolg aan personen die tot de sociale huurovereenkomst toetreden bepaalde verplichtingen opleggen, ook al gaat het over de gezinswoning. Daarmee worden de federale bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk gemaakt. Bovendien wordt geen afbreuk gedaan aan de doelstellingen van artikel 215, § 2 B.W., aangezien dat artikel bescherming biedt aan de eenzijdige beëindiging van de huur door één van de echtgenoten. De Vlaamse Wooncode bepaalt wel dat één van de echtgenoten de huurovereenkomst kan opzeggen, maar die opzegging geldt alleen voor hem zodat het sociaal huurstelsel de rechten van de andere echtgenoot niet in het gedrang brengt.

[2833] Nieuw artikel 95, § 1, tweede lid Vlaamse Wooncode, ingevoegd door artikel 50 van het decreet van 31 mei 2013 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 11 juli 2013.
[2834] Vred. Brasschaat 13 augustus 2012, *T.Vred.* 2014, 275.
[2835] GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015. Zie ook T. VANDROMME, "Ook partner van sociale huurder moet aan voorwaarden sociale huur voldoen", *Juristenkrant* 2015, afl. 307, 4.

Het Grondwettelijk Hof stelt evenmin een inbreuk op het grondrecht op wonen vast: de toelatingsvoorwaarden in het algemeen en de taalbereidheids- en inburgeringsbereidheidsvoorwaarde in het bijzonder werden immers eerder al conform bevonden in het arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008.

In de lagere rechtspraak wordt geen unaniem standpunt ingenomen. Uit artikel 8 EVRM kan volgens de vrederechter te Brasschaat niet afgeleid worden dat een sociale woonvoorziening moet worden geboden aan al wie het voornemen heeft om feitelijk samen te wonen met een partner die van een dergelijke voorziening geniet. De decreetgever kan in het kader van zijn bevoegdheid inzake huisvesting dus regelgevend optreden met betrekking tot woningen die verhuurd worden met een overheidstussenkomst. [2836] Volgens de rechtbank te Antwerpen verbiedt de sociale huurovereenkomst de huurder niet om als koppel samen in het appartement te wonen, noch om kinderen te hebben en evenmin om deze minderjarige kinderen onderdak te verschaffen in hun huurwoning. Een verbod van die aard is een onaanvaardbare miskenning van het recht op privé- en gezinsleven, dat verdragsrechtelijk wordt beschermd.[2837] Op basis van de duidelijke tekst van de Vlaamse Wooncode en de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is het samenwonen van meerdere personen in een sociale huurwoning wel degelijk aan specifieke regels onderworpen.

1262. Personen die later toetreden tot de huurovereenkomst, moeten deze ook uitdrukkelijk ondertekenen. [2838] De decreetgever hecht veel belang aan de ondertekening van de huurovereenkomst: de huurder krijgt daardoor expliciet kennis van zijn verplichtingen als sociale huurder, maar ook van zijn rechten.[2839]

1263. Het decreet van 14 oktober 2016 introduceerde een nieuwe categorie bewoners van een sociale huurwoning, naast de drie categorieën sociale huurders en de tijdelijke bijwoners, zoals tijdelijke logés en kleinkinderen die sporadisch komen overnachten: de verplicht te melden tijdelijke bijwoner. Artikel 92, § 3, eerste lid, 2°*bis* van de Vlaamse Wooncode bevat de volgende huurdersverplichting: hij mag alleen tijdelijke bijwoonst, waarbij een persoon zijn hoofdverblijfplaats vestigt in de sociale huurwoning of er zich domicilieert, toestaan als dat niet leidt tot een sociale huurwoning die een onaangepaste woning is en hij de tijdelijke bijwoonst meldt aan de verhuurder.[2840]

Volgens de memorie van toelichting zijn er twee vormen van tijdelijke bijwoonst[2841]:

- In de eerste plaats gaat het over asielzoekers van wie de aanvraag tot erkenning nog hangende is. Het Grondwettelijk Hof oordeelde hierover dat zij niet als duurzame bijwoner kunnen worden beschouwd, aangezien zij niet duurzaam in het land verblijven en bijgevolg evenmin

[2836] Vred. Brasschaat, 13 augustus 2012, *T.Vred.* 2014, 275.
[2837] Rb. Antwerpen 7 april 2014, *TBO* 2014, 159.
[2838] Artikel 92, § 1 Vlaamse Wooncode.
[2839] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Na twintig jaar is de Vlaamse Wooncode nog steeds in aanbouw: een overzicht van de recente wijzigingen inzake sociale huisvesting", *RW* 2016-17, p. 1603, nr. 10.
[2840] Ingevoegd door artikel 39, 4° decreet van 14 oktober 2016.
[2841] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 47.

duurzaam kunnen bijwonen in een sociale huurwoning.[2842] Wanneer hun asielaanvraag wordt afgewezen, zullen zij immers het grondgebied moeten verlaten. Wanneer hun asielaanvraag wordt toegekend, kunnen zij zich duurzaam in het land vestigen, eventueel als duurzame bijwoner in een sociale huurwoning. De sociale huurder die een asielzoeker laat bijwonen in de sociale huurwoning, dient dit voortaan dus te melden aan de verhuurder.

- Daarnaast gaat het over personen die tijdelijk hun hoofdverblijfplaats vestigen in de sociale huurwoning of zich er tijdelijk domiciliëren, zonder de bedoeling te hebben duurzaam te gaan bijwonen. De memorie van toelichting verwijst naar een sociale huurder die zijn zoon of dochter met relatieproblemen opvangt of die uit huis is gezet. Of in dit voorbeeld de zoon of dochter duurzaam, dan wel tijdelijk komt bijwonen in de sociale huurwoning is een feitenkwestie. Doordat de bijwoonst aan de verhuurder wordt gemeld, kan deze de bijwoonst opvolgen en het tijdelijk karakter bewaken.

Een dergelijke tijdelijke bijwoonst mag er niet toe leiden dat de bezettingsnorm van de sociale huurwoning wordt overschreden. Daarnaast worden deze tijdelijke bijwoners mee gerekend als bewoner bij de verdeling van de kosten en de lasten, bv. het waterverbruik indien geen individuele meters aanwezig zijn.

Deze nieuwe categorie van te melden tijdelijke bijwoners doet geen afbreuk aan het feit dat personen die sporadisch in de sociale huurwoning verblijven, niet als bijwoonst moeten worden beschouwd.[2843] Het gaat dan over kleinkinderen die enkele dagen komen logeren bij de grootouders of tijdelijke logés van familie of vrienden. Of de in 2005 als voorbeeld genoemde persoon die tijdelijk komt inwonen voor een zorgfunctie als tijdelijk te melden bewoner, dan wel als tijdelijk niet te melden bewoner moet worden beschouwd, zal afhangen van de concrete feitelijke situatie. Indien deze persoon zijn hoofdverblijfplaats niet vestigt in de sociale huurwoning, maar zijn hoofdverblijfplaats behoudt in de eigen woning, gaat het m.i. over een tijdelijke bijwoner die niet gemeld moet worden aan de sociale verhuurder.

1264. Tegen een beslissing van de sociale verhuurder om een persoon die wil toetreden tot de huurovereenkomst niet te laten toetreden, kan verhaal ingesteld worden bij de toezichthouder.[2844]

1265. De indeling in huurderscategorieën heeft als doel om de rechten en verplichtingen van elke huurder duidelijk vast te leggen. Enkel huurders van categorie a en b hebben een eigen woonrecht. De huurders van categorie c hebben geen eigen woonrecht, maar zijn voor hun rechten afhankelijk van een huurder van categorie a of b. Daarmee wordt ook vermeden dat erfeniswoningen worden gecreëerd.[2845] Het huurrecht kan daarom niet overgedragen worden op inwonende kinderen of

[2842] GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, *RW* 2015-16, 38.
[2843] *Parl. St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 8-9.
[2844] Artikel 30, § 1, eerste lid, 5° Kaderbesluit Sociale Huur.
[2845] Zie over de problematiek van de erfeniswoningen en de argumenten pro en contra: B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 657-658, nrs. 59-62, B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)", *RW* 2015-16, p. 1060-1062, nrs. 60-66 en B. HUBEAU en T. VANDROMME, "De huur van een sociale woning" in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2017, VII.D.2-49 e.v.

andere personen die nadien komen bijwonen, behalve de personen die de wettelijke partner zijn van de oorspronkelijke huurder (huwelijk of wettelijke samenwoning) of die die de feitelijke partner zijn en minstens één jaar hebben samengewoond in de sociale huurwoning. Sociale huurwoningen worden immers toegewezen aan personen die voldoen aan de woonbehoeftigheidsvoorwaarden en volgens de regels van het toewijzingssysteem. Wanneer sociale huurwoningen toch kunnen worden overgedragen, zouden er begoede personen woningen kunnen inpikken van minder begoede personen en is ook niet gegarandeerd dat de woningen rationeel bezet worden. Zelfs wanneer de overblijvende bewoner voldoet aan de toelatingsvoorwaarden mag de huurwoning niet worden overgedragen, omdat dan de volgorde van inschrijving en eventuele voorrangen niet gerespecteerd worden.[2846]

De doelstellingen van de huurderscategorieën zijn dus de volgende: enerzijds enkel personen toelaten die voldoen aan de woonbehoeftigheidsvoorwaarden en anderzijds vermijden dat via samenwoonst met een zittende huurder wordt voorgestoken op de wachtlijst. Tegelijk wil men wijzigingen in gezinssamenstelling niet onmogelijk maken. Ook sociale huurders hebben het recht om te scheiden of een nieuwe partner te leren kennen.

1266. De indeling in huurderscategorieën wordt echter als zeer complex ervaren en is bovendien onderhevig aan regelmatige wijzigingen.[2847] Ook kunnen via de huurderscategorieën ontwijkingsstrategieën gevolgd worden: zo kan bij een feitelijk koppel waarbij het inkomen van beiden te hoog is, een partner zich alleen inschrijven en wachten op de toewijzing van een woning. Na de toewijzing kan de andere partner komen bijwonen (het eerste jaar als huurder categorie c zonder eigen woonrecht; nadien als huurder categorie b met eigen woonrecht). Bij bijwoonst wordt het inkomen niet afgetoetst.

1267. Een voorstel zou daarom kunnen zijn dat de huurderscategorieën worden geschrapt en dat enkel de personen die bij aanvang van de huurovereenkomst de woning zullen bewonen, als huurder worden beschouwd. Nadien kunnen partners ook toetreden tot de huurovereenkomst als zij voldoen aan de toelatingsvoorwaarden. Zij worden dan ook huurder en hebben een eigen woonrecht. Andere personen kunnen niet toetreden tot de huurovereenkomst en dus geen huurder worden. Wel kunnen zij bijwonen in de sociale huurwoning wanneer daardoor de minimale bezettingsnorm niet wordt overschreden. Aangezien ze niet toetreden tot de sociale huurovereenkomst, hoeven ze ook niet te voldoen aan de toelatingsvoorwaarden. Wel moet de bijwoonst meegedeeld worden aan de sociale verhuurder: voor de berekening van de huurprijs wordt immers het inkomen van alle bewoners meegeteld, aangezien ze allen gebruik maken van de

[2846] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, 657-658. Zie ook Vred. Herstal, 17 juli 2009, *JLMB* 2009, 1483 en Vred. Herstal, 20 februari 2009, *T.Vred.* 2010, 8.

[2847] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 24 en 104.

sociale woondienst. Enkel de huurders oefenen de rechten uit de huurovereenkomst uit en staan in voor het naleven van de verplichtingen, ook voor de bijwoners.[2848]

Concreet betekent dit dat wanneer een persoon toetreedt tot de huurovereenkomst als partner van de oorspronkelijke huurder, hij of zij in de sociale huurwoning kan blijven na het vertrek of het overlijden van de oorspronkelijke huurder. Hij of zij heeft immers een eigen woonrecht. Een nieuwe partner van deze toetreder kan nadien niet meer toetreden aangezien enkel partners van de oorspronkelijke huurder kunnen toetreden. Daardoor wordt vermeden dat de huurovereenkomst toch wordt doorgegeven. De nieuwe partner van de toetreder kan wel bijwonen in de sociale huurwoning, maar diens woonrecht is afhankelijk van dat van de toetreder. De toetreder en de nieuwe partner kunnen zich ook beide inschrijven als kandidaat-huurder. Eens zij de wachttijd hebben doorlopen, kan hen hun actuele woning opnieuw worden toegewezen, waarbij beiden een woonrecht verwerven. Zij zijn dan beiden afgetoetst aan de toelatingsvoorwaarden en hebben beiden de wachttijd doorlopen. Dezelfde regeling kan toegepast worden op elke bijwoner die een eigen woonrecht wil verwerven.

Een belangrijke vraag heeft ook betrekking op de plaats van de bijwoners in het kader van de bezetting van de sociale huurwoning. Zoals gezegd zouden personen niet kunnen bijwonen wanneer daardoor de minimale bezettingsnorm wordt overschreden. Een overschrijding van de rationele bezetting kan wel, aangezien die enkel een rol speelt bij de toewijzing van een woning. Huurders kunnen evenwel een mutatie vragen wanneer zij een woning huren die niet rationeel bezet wordt.[2849] Daarbij kan best enkel gekeken worden naar de huurders en niet naar bijwoners. Enkel huurders zijn immers afgetoetst aan de woonbehoeftigheidsvoorwaarden. Om dezelfde reden kan bij de beoordeling van de eventuele onderbezetting bij het einde van de negenjarige huurovereenkomst of een driejarige verlenging best enkel rekening gehouden worden met de huurders en niet met de bijwoners. Een uitzondering voor personen ten laste van een huurder is evenwel aangewezen: zij zouden dan wel meegenomen worden bij het bepalen van de gezinsgrootte voor verhuis naar een andere woning. Zij gelden immers niet als huurder.

Dat bijwoners niet aan de woonbehoeftigheidsvoorwaarden moeten voldoen, heeft tot gevolg dat ook niet-woonbehoeftige personen in een sociale huurwoning kunnen wonen. Door de manier waarop de voorgestelde regeling is vorm gegeven nemen zij echter geen plaats in van woonbehoeftigen. Er is immers steeds minstens één huurder die aan de woonbehoeftigheidsvoorwaarden voldeed en moet blijven voldoen. Het bijwonen van personen doet evenmin recht op een grotere sociale huurwoning ontstaan, zodat bijwoonst ook niet tot gevolg heeft dat (schaarse) grotere sociale huurwoningen worden ingenomen. Hierop bestaat zoals gezegd één uitzondering, m.n. personen ten laste van een huurder.

5.3. DE DUUR VAN DE HUUROVEREENKOMST

[2848] Artikel 1735 B.W.: "*De huurder is aansprakelijk voor de beschadigingen en de verliezen die ontstaan door toedoen van zijn huisgenoten of van zijn onderhuurders*."
[2849] Artikel 19, eerste lid, 3° Kaderbesluit Sociale Huur.

1268. Sociale huurovereenkomsten in het Vlaamse Gewest hebben sinds 1 maart 2017 in principe een bepaalde duur. Artikel 97*bis* en 97*ter* van de Vlaamse Wooncode leggen de duur van de huurovereenkomsten op negen jaar, tenzij de verhuurder zelf geen negen jaar over de huurwoning beschikt. In dat geval bedraagt de duur van de huurovereenkomst de periode waarover de verhuurder over de woning beschikt. Huurovereenkomsten die voordien werden gesloten, hebben een onbepaalde duur.[2850]

De bepaalde duur van de sociale huurovereenkomst verhindert niet dat de huurovereenkomst verlengd kan worden. Huurovereenkomsten waarbij een sociaal verhuurkantoor optreedt als verhuurder kunnen verlengd worden zolang het sociaal verhuurkantoor zelf over de woning blijft beschikken. Huurovereenkomsten waarbij andere instanties optreden als verhuurder kunnen worden verlengd als het inkomen van de huurder niet te hoog is en als hij niet onderbezet woont. De huurovereenkomst wordt dan verlengd met drie jaar, waarna een gelijkaardige evaluatie plaatsvindt.

Daarnaast kan de huurovereenkomst op basis van artikel 98 van de Vlaamse Wooncode ook vervroegd eindigen. De Vlaamse Wooncode bepaalt een aantal gevallen waarin de huurovereenkomst van rechtswege wordt ontbonden (§ 1). De huurder kan de huurovereenkomst opzeggen (§ 2). Ook de verhuurder kan de huurovereenkomst opzeggen (§ 3). Daarnaast zijn ook de gemeenrechtelijke beëindigingswijzen van huurovereenkomsten van toepassing, o.m. de ontbinding wegens wanprestatie en de beëindiging in onderlinge overeenstemming.

1269. Over de duur van de sociale huurovereenkomst was aanvankelijk niets bepaald. De rechtspraak nam op basis van de opdracht van algemeen belang echter aan dat sociale huurovereenkomsten van onbepaalde duur waren: vanuit de doelstelling van de sociale huur kon niet gemotiveerd worden waarom een sociale huurder die zijn huurdersverplichtingen nakomt, zou opgezegd kunnen worden.[2851]

5.3.1. TIJDELIJKE HUUROVEREENKOMST

1270. In uitvoering van het Regeerakkoord 2014-2019 van de Vlaamse Regering wou het decreet van 14 oktober 2016 de doorstroming van een sociale huurwoning naar de private huur- of koopmarkt en de doorstroming binnen het sociaal huurstelsel bevorderen. Om ervoor te zorgen dat de sociale woningen voorbehouden blijven voor zij die er echt nood aan hebben, en voor zolang ze er nood aan hebben, werden tijdelijke huurovereenkomsten ingevoerd.[2852] Daarvoor werd de duur van een sociale huurovereenkomst gewijzigd van onbepaald naar bepaald en zal de sociale huurovereenkomst niet worden verlengd wanneer de huurder een te hoog inkomen heeft (m.n. 125% van de toelatingsgrens) of wanneer hij onderbezet woont en een aanbod van de sociale

[2850] Artikel 98, § 1, eerste lid Vlaamse Wooncode, in de versie voor de wijziging door artikel 42 van het decreet van 14 oktober 2016.
[2851] B. JADOT, "La résiliation du bail des logements sociaux", *JT* 1983, 715. Idem: Vred. Gent, 4 februari 1982, *RW* 1982-83, 946 met noot B. HUBEAU en Vred. Antwerpen, 1 februari 1984, *Tegenspraak* 1985, afl. 4/5, 37 met noot B. HUBEAU en M. LAMBRECHTS.
[2852] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 5.

verhuurder voor een aangepaste woning heeft geweigerd.[2853] Zoals eerder besproken voerden zowel het Waalse Gewest als het Brusselse Gewest al in respectievelijk 2006 en 2012 tijdelijke sociale huurovereenkomsten in.[2854]

A) TOEPASSINGSGEBIED

1271. De tijdelijke huurcontracten gelden voor huurders die een sociale huurovereenkomst ondertekenden vanaf 1 maart 2017.[2855] Het model van de tijdelijke huurovereenkomst werd als bijlage I*bis* bij het Kaderbesluit Sociale Huur gevoegd. Huurders die voordien reeds een sociale huurovereenkomst van onbepaalde duur hadden ondertekend, worden niet getroffen door de maatregel. Ten aanzien van hen respecteerde de decreetgever volop het vertrouwensbeginsel: het vertrouwen van de zittende huurder een levenslange huurovereenkomst te hebben ondertekend wordt ten volle gerespecteerd[2856], ook wanneer zij na 1 maart 2017 een nieuwe sociale huurovereenkomst ondertekenen omwille van een verhuis naar een andere sociale huurwoning van dezelfde verhuurder, of van een andere verhuurder in het kader van een renovatieproject.

Als een huurder die een tijdelijke huurovereenkomst sloot vanaf 1 maart 2017, een nieuwe huurovereenkomst sluit ten gevolge van een verhuizing naar een andere sociale huurwoning van dezelfde verhuurder, zal de duur van de nieuwe huurovereenkomst berekend worden naargelang de periode waarin hij zit. Zit hij nog in de aanvankelijke negenjarige periode, dan loopt de nieuwe huurovereenkomst tot het einde van die negenjarige periode, met een minimum van drie jaar. Als de huurder al in een verlengingsperiode van drie jaar zit, zal de nieuwe huurovereenkomst opnieuw een duur van drie jaar hebben. Een huurder die dus in het achtste jaar moet verhuizen, of in het eerste jaar van een verlengde periode, zal een nieuwe overeenkomst sluiten die nog drie jaar zal gelden.

1272. Het regime van de tijdelijke huurovereenkomst is niet van toepassing op sociale verhuurkantoren. Zij sluiten sowieso tijdelijke huurovereenkomsten af van negen jaar, tenzij het sociaal verhuurkantoor zelf maar voor een kortere periode over de woning kan beschikken.[2857] Indien evenwel de huurovereenkomst tussen de eigenaar en het sociaal verhuurkantoor wordt verlengd, kan het sociaal verhuurkantoor ook de onderhuurovereenkomst met de sociale huurder verlengen, zelfs wanneer de sociale huurder een inkomen heeft van meer dan 125% van de inkomensgrens of wanneer de sociale huurder onderbezet woont. De decreetgever achtte de kans dat een huurder van een sociaal verhuurkantoor meer dan 125% van de inkomensgrens zou bereiken terecht klein, gelet op het feit dat sociale verhuurkantoren sowieso meer socio-economisch kwetsbare kandidaat-huurders huisvesten.[2858] SVK's verplichten om tegen het einde van de sociale huurovereenkomst een evaluatie op basis van het inkomen door te voeren, is niet efficiënt aangezien zij geen zicht hebben op het inkomen van hun huurders (er geldt immers geen

[2853] Artikel 97*bis* Vlaamse Wooncode, ingevoegd door artikel 40 van het decreet van 14 oktober 2016.
[2854] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 1.2.1 en 1.2.2.
[2855] Artikel 34, besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016.
[2856] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 6.
[2857] Artikel 97*ter* Vlaamse Wooncode, ingevoegd door artikel 41 van het decreet van 14 oktober 2016.
[2858] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 49.

inkomensafhankelijke huurprijs). Anders lijkt het mij voor huurders die onderbezet wonen. Er is geen rechtvaardiging waarom SVK's niet moeten optreden tegen onderbezetting in hun woonpatrimonium.

1273. Naast sociale woningen kunnen SHM's ook bescheiden woningen verhuren.[2859] De verhuring van bescheiden woningen verloopt niet volgens het Kaderbesluit Sociale Huur, maar met bepaalde uitzonderingen is het woninghuurrecht van toepassing.[2860] De inkomensgrenzen voor bescheiden huur liggen hoger dan de inkomensgrenzen voor sociale huur, maar lager dan 125% van de inkomensgrenzen voor sociale huur. De duur van een bescheiden huurovereenkomst wordt bepaald door het woninghuurrecht, waar huurovereenkomsten van negen jaar de regel zijn, die zonder uitdrukkelijke opzegging door één van de partijen stilzwijgend verlengd worden met drie jaar.[2861] Huurders van een bescheiden woning van wie het inkomen stijgt tot boven 125% van de inkomensgrens voor sociale huur kunnen dus in de bescheiden huurwoning blijven. Voor dit onderscheid lijkt geen redelijke verantwoording beschikbaar te zijn.

B) DUBBELE EVALUATIE VAN DE SOCIALE HUUROVEREENKOMST

1274. Tegen het einde van de negenjarige periode of elke verlenging van drie jaar voert de verhuurder een dubbele controle uit: enerzijds wordt het inkomen van de huurder(s) bekeken en anderzijds wordt gekeken of de sociale huurwoning niet onderbezet is. Voldoet de huurder aan beide voorwaarden, wordt de huurovereenkomst automatisch verlengd voor een duur van drie jaar (d.w.z. er zal geen opzegging worden betekend).

1275. Op het vlak van inkomen dient de verhuurder de huurovereenkomst te beëindigen als blijkt dat het gemiddelde inkomen van de huurder(s) bij de laatste drie huurprijsaanpassingen 125% of meer bedraagt van de op de huurder van toepassing zijnde inkomensgrens. De huurovereenkomst wordt dan opgezegd met een opzeggingstermijn van zes maanden tegen het einde van de negen- of driejarige periode. Er wordt gebruikt gemaakt van het rekenkundig gemiddelde van de laatste drie jaren zodat een tijdelijke verbetering van het inkomen geen aanleiding geeft tot een opzegging.[2862]

Op de opzegging omwille van een te hoog inkomen bestaat een dubbele uitzondering:

– Als het inkomen van de huurders 125% van de inkomensgrens overschrijdt door het inkomen van een huurder categorie c (d.i. een huurder zonder eigen woonrecht), wordt de huurovereenkomst eenmalig verlengd met drie jaar. Huurders categorie c zijn bijvoorbeeld inwonende meerderjarige kinderen. Met deze uitzondering wou de decreetgever vermijden dat hun inkomen de opzegging van de sociale huurovereenkomst zou veroorzaken. De uitzondering kan slechts eenmalig worden toegepast. Na de verlenging van drie jaar zal de huurder categorie c wiens inkomen de overschrijding veroorzaakte de sociale huurwoning moeten hebben verlaten of de huurovereenkomst zal alsnog opgezegd moeten worden.

[2859] Artikel 41, § 2
[2860] Zie het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 tot reglementering van de verhuring van bescheiden huurwoningen van sociale huisvestingsmaatschappijen, *BS* 25 november 2013.
[2861] Artikel 3, § 1 Woninghuurwet/artikel 16 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet.
[2862] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 50.

– Als het inkomen van de huurders 125% van de inkomensgrens overschrijdt door het inkomen van een huurder categorie c die mantelzorg verleent aan of ontvangt van een huurder categorie a of b (d.i. huurder met eigen woonrecht), wordt de huurovereenkomst telkens met drie jaar verlengd.

De huurder categorie a of b kan aan de sociale verhuurder vragen de gegeven opzegging in te trekken:

– als de huurder aantoont dat het huidige inkomen, berekend over drie opeenvolgende maanden en geëxtrapoleerd naar twaalf maanden, die voorafgaan aan het moment van het ingaan van de opzeggingstermijn, onder het plafond van 125% ligt;
– als de huurder aantoont dat het pensioen werd aangevraagd of dat hij de wettelijke pensioenleeftijd zal bereiken uiterlijk drie jaar na de vervaldag van de huurovereenkomst en dat hij ten gevolge van de pensionering een inkomen zal hebben dat onder het plafond van 125% ligt;
– als de huurder van oordeel is dat de intrekking van de opzegging billijk is wegens redenen die te maken hebben met woonbehoeftigheid. De memorie van toelichting vermeldde hiervan aanvankelijk geen voorbeeld, maar naar aanleiding van een bemerking van de Vlaamse Woonraad werd verwezen naar huurders met een handicap.[2863] Zij kunnen inderdaad ondanks het iets hoger inkomen door hun handicap mogelijks moeilijk huisvesting vinden op de private markt.[2864] De decreetgever benadrukte echter vooral het belang van maatwerk bij de intrekking van de opzegging: er moet immers rekening worden gehouden met de concrete omstandigheden eigen aan de huurder. Met het belang van maatwerk kan akkoord gegaan worden, maar daarbij past wel de bemerking dat het vanuit het grondrecht op wonen niet aangewezen is dat afwijkingen uitdrukkelijk moeten gevraagd worden. De doelgroep van de sociale huisvesting is immers niet altijd even sterk op bureaucratisch vlak. Beter was dus geweest in de Vlaamse Wooncode te bepalen dat de sociale verhuurder geen opzegging moet betekenen wanneer blijkt dat daarmee op onevenredige wijze afbreuk zou worden gedaan aan het grondrecht op wonen van de huurder.

1276. Op het vlak van de bezetting van de woning wordt nagegaan of de huurder(s) niet onderbezet woont/wonen. Indien dat het geval is en er werden minstens twee aanbiedingen van een aangepaste woning in dezelfde omgeving geweigerd, wordt de huurovereenkomst opgezegd met een opzeggingstermijn van zes maanden tegen het einde van de negen- of driejarige periode.

Een woning is onderbezet als het verschil tussen enerzijds het aantal slaapkamers van de woning en anderzijds de som van het totaal aantal huurders, het aantal minderjarige kinderen en het aantal gemelde personen groter is dan 1.[2865] Wanneer een woning onderbezet is, wordt dus uniform voor

[2863] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 55.
[2864] Vergelijk met de regeling in het Brusselse Gewest, waar gehandicapte personen en personen ouder dan 65 jaar onderworpen blijven aan standaardhuurovereenkomsten van onbepaalde duur (artikel 142, § 3 Brusselse Huisvestingscode).
[2865] Artikel 37*ter*, § 1, tweede lid Kaderbesluit Sociale Huur.

heel het Vlaamse Gewest bepaald via de omschrijving in het Kaderbesluit Sociale Huur, terwijl het vastleggen van de rationele bezetting van elke woning, waarmee rekening moet worden gehouden bij de toewijzing van een woning, wordt overgelaten aan de autonomie van de sociale verhuurders.[2866] Sociale verhuurders kunnen dus best bij het vaststellen van de rationele bezetting rekening houden met de definitie van onderbezetting.

De verhuurder dient dus een actief beleid te voeren ten aanzien van huurders die onderbezet wonen door hen een aanbod van een nieuwe woning te doen. Dit kan los van de geldende toewijzingsregels. Het aanbod moet voldoen aan drie voorwaarden:

– De woning moet voldoen aan de bezettingsnormen zodat ze niet opnieuw onderbezet zou zijn. Dat kan een afwijking betekenen van de rationele bezetting zoals ingevuld door de verhuurder.
– De aangeboden woning moet liggen in dezelfde omgeving als de huidige woning, hetgeen het Kaderbesluit Sociale Huur concreet invult door te stellen dat de woning in een straal van vijf kilometer van de onderbezette woning moet liggen.[2867] Deze voorwaarde werd overgenomen uit de Brusselse regeling[2868], waar het evenwel over volledig stedelijk gebied gaat, terwijl dat in het Vlaamse Gewest niet overal het geval is. Ter vergelijking: in Frankrijk moet de nieuwe woning in hetzelfde of een aangrenzend arrondissement liggen.
– De som van de aangepaste huurprijs en de huurlasten mag niet hoger zijn dan die van de huidige woning. Ook deze voorwaarde werd geïnspireerd op de Brusselse regeling, waar evenwel werd bepaald dat de nieuwe huurprijs 15% hoger mag liggen dan de oude huurprijs en waar geen rekening wordt gehouden met de huurlasten.[2869] In de aanvankelijke ontwerpregeling werd deze 15% ook overgenomen.[2870] Na het advies van de Vlaamse Woonraad werd evenwel bepaald dat de huurprijs van de nieuwe woning niet hoger mag zijn. Een verhuizing naar een aangepaste woning zal in de praktijk vaak neerkomen op de verhuizing naar een appartement (er zijn immers zeer weinig eengezinswoningen voor kleine huishoudens), waar er meer gemeenschappelijke kosten zullen zijn. Daardoor rijst de vraag of sociale verhuurders wel een aanbod zullen kunnen doen dat aan deze voorwaarde voldoet en dus of deze regeling effectief zal bijdragen aan de aanpak van de onderbezetting in het sociaal huurstelsel.

De huurder die onderbezet woont, moet niet instemmen met de verhuis naar een andere sociale huurwoning, maar wanneer hij tot tweemaal toe een valabel aanbod weigert, kan tegen het einde van de aanvankelijke negenjarige of een achtereenvolgende driejarige periode de huurovereenkomst wel opgezegd worden.[2871] De sociale verhuurder kan ook een aanbod doen dat

[2866] Zie artikel 19, tweede lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[2867] Naar analogie met de gelijkaardige regeling in het Brusselse Gewest: zie artikel 15.14, tweede lid Brussels Sociaal Huurbesluit.
[2868] Artikel 15.14, tweede lid Brussels Sociaal Huurbesluit.
[2869] Artikel 15.14, tweede lid Brussels Sociaal Huurbesluit.
[2870] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2015/1812/DOC.1443/1TER, 9.
[2871] *Parl. St.* Vl. Parl., 2015-16, nr. 814/1, 51.

niet aan deze voorwaarden voldoet, maar het weigeren van een dergelijk aanbod kan niet mee geteld worden bij de evaluatie van de huurovereenkomst tegen het einde ervan.

De huurder[2872] kan aan de sociale verhuurder vragen de gegeven opzegging in te trekken als hij van oordeel is dat de intrekking van de opzegging billijk is wegens redenen die te maken hebben met woonbehoeftigheid. Opnieuw geeft de memorie van toelichting geen voorbeelden. Het is mij onduidelijk op welke grond een sociale huurder zou kunnen aanvoeren dat hij een extra slaapkamer nodig heeft.

c) Beroepsmogelijkheid bij de toezichthouder

1277. Zoals gezegd kan de huurder zowel bij de opzegging omwille van het inkomen als bij de opzegging omwille van de onderbezetting aan de verhuurder vragen de gegeven opzegging in te trekken. Als de verhuurder niet ingaat op het verzoek, kan de huurder een beroep instellen bij de toezichthouder.[2873] De toezichthouder oordeelt vervolgens of er al dan niet wordt ingegaan op het verzoek van de huurder om de opzegging in te trekken.

5.3.2. Vroegtijdige opzegging van de huurovereenkomst

1278. Een huurder kan te allen tijde een einde maken aan de sociale huurovereenkomst. Hij hoeft daarvoor geen motief op te geven. Daarnaast kan ook de sociale verhuurder in welbepaalde gevallen de huurovereenkomst beëindigen. In deel 3 maakte ik daarbij het onderscheid tussen beëindiging van de huurovereenkomst zonder fout van de huurder met herhuisvestingsverplichting voor de verhuurder en de beëindiging met fout van de huurder zonder herhuisvestingsverplichting voor de verhuurder. In wat volgt wordt dezelfde onderverdeling gevolgd.

a) Ontbinding van rechtswege

1279. De sociale huurovereenkomst wordt van rechtswege ontbonden (i) indien de laatste huurder met eigen woonrecht overlijdt; (ii) indien de laatste huurder met eigen woonrecht de huurovereenkomst opzegt of (iii) indien de laatste huurder met eigen woonrecht, samen met zijn gezinsleden verhuist naar een nieuwe sociale huurwoning van dezelfde sociale verhuurder. Bijkomend wordt de huurovereenkomst van rechtswege ontbonden wanneer de laatste huurder met eigen woonrecht de woning niet langer betrekt als hoofdverblijfplaats zonder de huurovereenkomst te hebben opgezegd.[2874]

1280. In algemene zin dient gezegd te worden dat een opzegging van rechtswege principieel strijdig is met het verbod op uitdrukkelijk ontbindende voorwaarden in huurzaken, zoals opgenomen in artikel 1762*bis* B.W. Dit artikel is volgens het Hof van Cassatie in algemene bewoordingen opgesteld, waardoor het geen onderscheid maakt al naargelang de uitdrukkelijk ontbindende voorwaarde ten laste van de huurder of de verhuurder werd opgesteld.[2875] De decreetgever kan in het kader van zijn bevoegdheid inzake huisvesting afwijken van het gemene

[2872] Merk op dat hier het verzoek niet enkel kan worden ingediend door een huurder categorie a of b.
[2873] Artikel 97*bis*, § 5 Vlaamse Wooncode en artikel 30, § 3 Kaderbesluit Sociale Huur.
[2874] Artikel 98, § 1 Vlaamse Wooncode.
[2875] Cass. 24 maart 1994, C.93.0365.F, *Arr.Cass.* 1994, 305, *JLMB* 1994, 765, *Pas*. 1994, I, 304, *RW* 1995-96, 1451 met noot A. VAN OEVELEN.

huurrecht, maar daarvoor dienen voldoende motieven aanwezig te zijn. De opname van een uitdrukkelijk ontbindend beding in het sociaal huurstelsel dient dus voldoende gemotiveerd te worden waarom een afwijking van het gemene huurrecht noodzakelijk is. Het Grondwettelijk Hof oordeelde dat de (sociale) huurder steeds over de mogelijkheid moet beschikken om de ernst van de tekortkoming aan een rechter voor te leggen, die met inachtneming van de concrete omstandigheden van de zaak dient te onderzoeken of de ernst van de tekortkoming toelaat om de huurovereenst op die grond te ontbinden.[2876]

1281. In het privaat woninghuurrecht komt er geen einde aan de huurovereenkomst bij het overlijden van de huurder.[2877] Partijen hebben wel de mogelijkheid om hier uitdrukkelijk van af te wijken in de huurovereenkomst.[2878] Doen zij dat niet, nemen de erfgenamen, al dan niet inwonend, de rechten en verplichtingen van de huurder over.[2879] De ontbinding van rechtswege bij overlijden van de huurder diende dus uitdrukkelijk opgenomen te worden in het sociaal huurstelsel. De Vlaamse Wooncode legt de ontbinding vast op de eerste dag van de maand die volgt op datum van het overlijden.[2880]

Vanuit de doelstelling van de sociale huur en het principe dat een sociale huurwoning wordt toegewezen aan iemand die behoort tot de doelgroep van de woonbehoeftigen, is het inderdaad aangewezen dat de sociale huurovereenkomst wordt beëindigd bij het overlijden van de laatste huurder met eigen woonrecht, zodat geen erfeniswoningen ontstaan.

Voor de overblijvende huurder zonder eigen woonrecht geldt een respijttermijn van zes maanden, die door de verhuurder om billijkheidsredenen kan verlengd worden tot maximaal vijf jaar. Daarmee heeft de Vlaamse decreetgever een middenweg gezocht tussen het algemeen belang (de noodzaak dat de overblijvende bewoner vertrekt uit de sociale huurwoning) en het privaat belang van de overblijvende bewoner.[2881] Aangezien het sociaal huurstelsel hier uitdrukkelijk afwijkt van het gemeen (woning)huurrecht, heeft dit tot gevolg dat artikel 11 Woninghuurwet (artikel 24 voorontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet) niet van toepassing zal zijn (verlenging wegens

[2876] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.25.2, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU en GwH 5 maart 2015, nr. 24/2015, B.29.5. Zie ook *supra*, deel 3, hoofdstuk 5, 1.2.3.

[2877] Artikel 1742 B.W. Artikel 43, § 2 van het ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet bepaalt evenwel dat in geval van overlijden van de laaste huurder de huurovereenkomst van rechtswege wordt ontbonden op het einde van de tweede maand na het overlijden van de laatste huurder, tenzij de erfgenamen van de huurder binnen die termijn hebben verklaard de huurovereenkomst te zullen voortzetten.

[2878] Cass. 11 maart 1948, *Arr. Cass.* 1948, 146, *Pas*. 1948, I, 165.

[2879] M. DAMBRE en B. HUBEAU, *Woninghuur*, APR, Antwerpen, Kluwer, 2002, p. 368, nr. 969 e.v.

[2880] Wat concreet inhoudt dat wanneer het overlijden plaatsvindt op bv. de 25 september, de huurovereenkomst op 1 oktober ontbonden is, wat toch wel zeer snel is.

[2881] MARCHANDISE noemt het afwegen van de belangen van de kandidaat-huurders op de wachtlijst tegenover de belangen van de kinderen die reeds heel hun leven in de sociale huurwoning hebben gewoond, kiezen tussen de pest en de cholera (T. MARCHANDISE, "Le bail de logement social, le juge de paix et la chambre de recours de la Société wallonne du logement" in E. BEGUIN, N. BERNARD, P. DELLIEU en B. LOUVEAUX (eds.), *Baux d'habitation, commerciaux et à ferme*, Anthemis, 2016, 136). Zie ook A. HANSELAER, B. HUBEAU en E. JANSSENS, "Behoorlijk bestuur, ook in de sociale huur. Klachten over sociale huur bij de Vlaamse Ombudsdienst", *Huur* 2005, p. 122, nr. 23-24, waarin twee gevallen worden vermeld waarin het kunnen verblijven van de kinderen van de overleden sociale huurder in de vertrouwde omgeving belangrijk was: de ene kampte met een zware ziekte, de andere was visueel gehandicapt.

buitengewone omstandigheden).[2882] Wel zal de rechter bij een vordering van de sociale verhuurder tot uithuiszetting op basis van de suppletieve werking van het verbintenissenrecht nog een respijttermijn kunnen toestaan op basis van artikel 1244 B.W.[2883] Het algemeen verbintenissenrecht wordt door het sociaal huurstelsel immers niet uitgeschakeld. De rechter zal bij de beoordeling van de noodzaak om nog bijkomend respijt toe te staan rekening moeten houden met de termijn die de bewoner al heeft gekregen (mogelijks reeds vijf jaar).

Het feit dat de huurovereenkomst van rechtswege eindigt bij het overlijden van de laatste huurder met eigen woonrecht betekent niet noodzakelijk dat de woning ontruimd zal zijn, bv. wanneer de erfgenamen de erfenis verwerpen of er geen gekende erfgenamen zijn. Wat dat betreft is er tegenstrijdige rechtspraak: enerzijds werd geoordeeld dat in zo een geval geen verzegeling kan gevraagd worden aan de vrederechter[2884], anderzijds werd geoordeeld dat een sociale verhuurder in principe niet de aanstelling van een curator kan vragen aangezien dit slechts een accessorium is van een verzegelingsprocedure. Maar hoewel er geen huurachterstallen zijn, kan de verhuurder toch mogelijks een schuldeiser zijn van de nalatenschap en heeft hij dus belang bij een verzegeling[2885]. Het ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet voorziet voor deze gevallen in een uitdrukkelijke regeling die omwille van de suppletieve werking van het woninghuurrecht ook van toepassing zal zijn op sociale huurovereenkomsten.[2886]

1282. De ontbinding van rechtswege bij opzegging door de laatste huurder met eigen woonrecht klinkt eigenaardig, omdat het hier eigenlijk gaat over een gewone opzegging, waarbij de huurovereenkomst is beëindigd na het verstrijken van de opzeggingstermijn, en dus niet over een ontbinding van rechtswege.

De ontbinding van rechtswege doet echter de termijn lopen voor de overblijvende huurder zonder eigen woonrecht. Bij een opzegging van de huurovereenkomst door de laatste huurder met eigen woonrecht, waarbij in de sociale huurwoning nog een huurder zonder eigen woonrecht woont, geldt ten aanzien van de huurder met eigen woonrecht een opzeggingstermijn van drie maanden en heeft de huurder zonder eigen woonrecht een respijttermijn van zes maanden of maximaal vijf jaar (om billijkheidsredenen, te verlengen door de verhuurder).

1283. Ook in het geval waarin de huurder verhuist naar een nieuwe sociale huurwoning van dezelfde sociale verhuurder is het eigenaardig te spreken over een ontbinding van rechtswege aangezien de wilsovereenstemming tussen de sociale verhuurder en de huurder om de ene huurovereenkomst te beëindigen en een nieuwe huurovereenkomst voor een andere woning af te

[2882] Merk op dat hier wel een huurovereenkomst werd afgesloten tussen de verhuurder en de huurder zonder huurrecht. Vergelijk met de situatie in het Waalse Gewest, waar de overblijvende bewoner niet noodzakelijk een huurovereenkomst heeft afgesloten (zie Vred. Herstal, 17 juli 2009, *JLMB* 2009, 1483).
[2883] Vred. Leuven, 30 september 1997, *RW* 1998-99, 23 met noot B. HUBEAU. Zie ook S. STIJNS, "De uitstelbevoegdheid van de rechter bij de ontbinding van een huurcontract" (noot onder Vred. Fontaine-l'Evêque, 21 augustus 2003), *T.Vred.* 2006, 298.
[2884] Vred. Zomergem, 18 november 2009, *Huur* 2010, 46, *Rev.trim.dr.fam.* 2012, 884, *T.Vred.* 2011, 453 met noot R. VERBEKE.
[2885] Vred. Fontaine-l'Evêque, 26 november 2015, *T.Vred.* 2016, 259.
[2886] Artikel 43, § 2 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet.

sluiten aan de oorzaak van de stopzetting van de huurovereenkomst ligt en dus niet een reglementaire bepaling. Deze ontbindingsgrond vermijdt wel dat de huurder die verhuist naar een andere woning van dezelfde verhuurder een opzegging van zijn oude huurovereenkomst moet doen.

1284. Hoewel misschien beter niet de terminologie van 'ontbinding van rechtswege' wordt gebruikt omwille van het principieel verbod van opzeggingen van rechtswege in huurzaken, gaat het in deze drie gevallen over de beëindiging van de sociale huurovereenkomst die, rekening houdende met de doelstellingen van het sociaal huurstelsel, gerechtvaardigd zijn.

1285. Zoals gezegd wordt de huurovereenkomst daarnaast ook van rechtswege ontbonden wanneer de laatste huurder met eigen woonrecht de woning niet langer betrekt als hoofdverblijfplaats zonder de huurovereenkomst te hebben opgezegd.

Het betrekken van de sociale huurwoning is een huurdersverplichting, zoals bepaald door artikel 92, § 3, 1° van de Vlaamse Wooncode en de woning niet langer betrekken is dus een contractuele wanprestatie vanwege de huurder. In geval van contractuele wanprestatie kan de verhuurder de huurovereenkomst opzeggen op basis van artikel 98, § 3 van de Vlaamse Wooncode, zodat een ontbinding van rechtswege in die gevallen niet mogelijk lijkt. Bij de beëindiging van de huurovereenkomst omwille van contractuele wanprestatie dient immers de rechter steeds de ernst van de wanprestatie te beoordelen en dient de rechter eveneens te oordelen of het contract dadelijk moet ontbonden worden dan wel of hij een respijttermijn toestaat[2887]. De ontbinding van rechtswege op aangeven van de verhuurder omwille van contractuele wanprestatie werd eerder reeds vernietigd door het Grondwettelijk Hof.[2888]

Bovendien zal bij ontbinding van rechtswege de woning niet onmiddellijk beschikbaar zijn. Ofwel is de laatste huurder met eigen woonrecht de enige bewoner en dient de verhuurder zich toch nog tot de vrederechter te wenden om vrijgave van de sociale huurwoning te bekomen (al dan niet met verwijdering van achtergebleven inboedel). Ofwel is de laatste huurder met eigen woonrecht niet de laatste bewoner en is er daarnaast nog een huurder zonder eigen woonrecht. Aan hem dient dan de respijttermijn toegekend te worden van zes maanden of maximaal vijf jaar (om billijkheidsredenen, te verlengen door de verhuurder).

Tot slot lijkt het ook niet evident voor de verhuurder om zelf te kunnen vaststellen wanneer zijn huurder de woning niet langer betrekt als hoofdverblijfplaats. Indien de huurder nog in de sociale huurwoning gedomicilieerd is en er nog huisraad staat, lijkt het zeer moeilijk om te besluiten dat de huurder de woning niet langer betrekt. Mogelijks is er sprake van domiciliefraude, maar dit rechtvaardigt niet dat de sociale verhuurder zelf oordeelt dat de sociale huurovereenkomst van

[2887] P. VAN OMMESLAGHE, *Traité de droit civil belge, Les obligations*, Tome II/1, Brussel, Bruylant, 2013, p. 910, nr. 589.
[2888] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.

rechtswege ontbonden is en dat niet de normale weg van opzegging wegens contractuele wanprestatie wordt bewandeld.[2889]

De Vlaamse Wooncode dient dus op dit vlak aangepast te worden.

B) BEËINDIGING DOOR DE HUURDER

1286. Op basis van artikel 98, § 2 van de Vlaamse Wooncode kan een huurder te allen tijde zijn huurovereenkomst opzeggen met een aangetekende brief. De opzegging geldt enkel in zijn hoofde.

Zijn er naast hem nog andere huurders met eigen woonrecht, geldt geen opzeggingstermijn. De huurder moet echter wel degelijk een opzegging geven. Bij verhuringen door sociale huisvestingsmaatschappijen zal dit meestal wel gebeuren, zodat het inkomen van de vertrekkende huurder niet meer zal meegeteld worden voor de berekening van de huurprijs, maar bij verhuringen door sociale verhuurkantoren is deze 'stimulans' er niet, waardoor mogelijks niet wordt opgezegd en bij afloop van de huurovereenkomst blijkt dat de reeds lang vertrokken huurder officieel nog steeds huurder is (en mogelijks gehouden is tot bv. de betaling van huurachterstand of huurschade). De vereiste dat een vertrekkende huurder de huurovereenkomst wat hem betreft moet opzeggen is echter ook in zijn voordeel (duidelijkheid over wie huurder is, de verhuurder kan niet eenzijdig beslissen om iemand niet meer als huurder te beschouwen). Om het gesignaleerde probleem te verhelpen, dient de verhuurder voldoende informatie te verstrekken. Hierbij kan opnieuw verwezen worden naar de begeleiding door de verhuurder en de schriftelijke toelichting bij de huurovereenkomst.

Is de persoon die opzegt, de laatste huurder met eigen woonrecht, wordt de huurovereenkomst door de opzegging van rechtswege ontbonden. Er geldt een opzeggingstermijn van drie maanden (behoudens indien deze huurder opzegt omwille van opname in een woonzorgcentrum of opvangcentrum voor personen met een handicap, in welk geval een opzeggingstermijn van één maand geldt). Indien in de woning nog bewoners verblijven zonder eigen woonrecht, wordt hen een respijttermijn gegeven van zes maanden of maximaal vijf jaar (om billijkheidsredenen, te verlengen door de verhuurder).

Tijdens de opzeggingstermijn zal de huurder verder de huurprijs moeten betalen, hetgeen kadert binnen het algemeen belang. De opzeggingstermijn moet de verhuurder immers de tijd geven om de toewijzingsprocedure op te starten en te doorlopen met het oog op de nieuwe verhuring van de sociale huurwoning[2890] en moet het verlies aan huurinkomsten voor de verhuurder zo veel mogelijk beperken.

1287. De oorspronkelijke huurder die ermee heeft ingestemd dat de partner met wie hij feitelijk samenwoont als huurder van de sociale huurwoning wordt beschouwd, behoudt het recht om de ontbinding van de huurovereenkomst te vorderen ten aanzien van de toegetreden huurder

[2889] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 174-177, nr. 313-318.
[2890] Zie ook *Parl.St.* Vl.Parl., 2012-13, nr. 1848/1, 29.

wanneer na de beëindiging van de relatie het samenleven onder één dak onmogelijk is geworden. Wel moet die partner een opzeggingstermijn geboden worden die hem in staat stelt een nieuwe sociale huurovereenkomst te sluiten. Naar analogie met de opzeggingstermijn voor de sociale verhuurder en de Woninghuurwet wordt deze bepaald op zes maanden.[2891]

c) Beëindiging door de verhuurder met herhuisvestingsverplichting

1288. Huurders die onderbezet wonen, kunnen van de verhuurder een verhuisaanbod krijgen. Indien de huurder een tijdelijke huurovereenkomst heeft, kan de huurovereenkomst opgezegd worden aan het einde van de negenjarige of driejarige periode wanneer de huurder twee maal een passend aanbod heeft geweigerd.[2892] Indien de huurder een huurovereenkomst van onbepaalde duur heeft, kan hem een onderbezettingsvergoeding aangerekend worden nadat hij twee maal een passend aanbod heeft geweigerd.[2893]

1289. Daarnaast is de huurder verplicht in te stemmen met een verhuis naar een andere sociale huurwoning als de verhuurder dat wegens renovatie-, aanpassings- of sloopwerkzaamheden aan de bewoonde sociale huurwoning noodzakelijk acht.[2894] De huurder is eveneens verplicht om in te stemmen met een verhuis naar een andere sociale huurwoning wanneer hij een woning bewoont die is aangepast aan een persoon met een handicap, terwijl in de woning niet langer een persoon woont die daar nood aan heeft. Een gelijkaardige regel geldt voor huurders van een sociale assistentiewoning.[2895] Beide verhuisverplichtingen zijn opgenomen als huurdersverplichting, zodat bij het niet nakomen van deze verplichting de huurovereenkomst door de verhuurder kan opgezegd worden wegens wanprestatie. In eerste instantie heeft de verhuurder dus een herhuisvestingsverplichting wanneer hij in de genoemde gevallen de huurovereenkomst wil beëindigen. Indien de huurder niet ingaat op het verhuisaanbod, pleegt hij een contractuele wanprestatie en kan de huurovereenkomst beëindigd worden zonder herhuisvestingsverplichting voor de verhuurder.

De voorwaarden waaraan de nieuwe woning moet voldoen zijn niet afgestemd op de regels bij onderbezetting. In dat geval moet de verhuurder twee maal een passend aanbod doen, waarbij in de regelgeving wordt omschreven welk aanbod passend is (in een straal van vijf kilometer en som van huurprijs en huurlasten niet hoger). Bij een definitieve herhuisvesting naar aanleiding van renovatie-, aanpassings- of sloopwerkzaamheden bepaalt artikel 37*bis*, § 2, vierde lid van het Kaderbesluit Sociale Huur dat de huurder het type, de ligging en de maximale huurprijs kan opgeven. Voor herhuisvesting vanuit een sociale assistentiewoning is niets bepaald. Het lijkt daarom aangewezen dat in het sociaal huurstelsel een generieke en uniforme regeling wordt ingeschreven die de gevallen regelt waarin de verhuurder de huurovereenkomst kan beëindigen met herhuisvestingsverplichting en de voorwaarden waaronder dit dient te gebeuren, waarbij een

[2891] Vred. Genk, 19 januari 2016, *T.Vred.* 2017, 243.
[2892] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.1.
[2893] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.4.1.
[2894] Artikel 92, § 3, eerste lid, 11° Vlaamse Wooncode en artikel 37*bis* Kaderbesluit Sociale Huur.
[2895] Artikel 92, § 3, eerste lid, 12° Vlaamse Wooncode.

evenwicht wordt gevonden tussen het algemeen belang dat verhuis noodzakelijk kan maken en de belangen van de zittende huurder die verplicht wordt uit zijn woning te verhuizen.

1290. Het sociaal huurstelsel legt momenteel geen verplichting op om te verhuizen aan huurders die overbezet wonen (d.w.z. waarbij de minimale bezettingsnorm is overschreden). Deze huishoudens kunnen zich opnieuw inschrijven als kandidaat-huurder voor een grotere woning waarbij zij genieten van een voorrang.[2896] Er is echter geen uitdrukkelijke verplichting voor huishoudens die overbezet wonen om een aanbod voor een aangepaste woning vanwege de sociale verhuurder te aanvaarden. Wanneer de huurder verschillende keren een aanbod voor een aangepaste sociale woning weigert, wordt in de praktijk soms een opzegging gegeven op grond van artikel 92 § 3, eerste lid, 12° van de Vlaamse Wooncode, dat evenwel enkel bedoeld is voor de verplichte verhuis vanuit een woning die aangepast is voor bewoning door personen met een handicap of de verplichte verhuis vanuit een sociale assistentiewoning.[2897] Uit de rechtspraak kan ook afgeleid worden dat een weigering om te verhuizen uit een overbezette woning kan leiden tot de opzegging van de huurovereenkomst wegens wanprestatie.[2898] Ook hier heeft de verhuurder dus in eerste instantie een herhuisvestingsverplichting, maar wanneer op een aanbod in die zin door de huurder niet wordt ingegaan, kan de huurovereenkomst beëindigd worden wegens wanprestatie (o.m. op basis van de gemeenrechtelijke verplichting om de huurovereenkomst te goeder trouw uit te voeren).

1291. Een specifieke situatie doet zich voor bij de SVK's. Zij huren immers een woning op de private markt, waardoor zowel de eigenaar als het SVK de hoofdhuurovereenkomst kunnen opzeggen, hetgeen uiteraard gevolgen heeft voor de bewoner. De hoofdhuurovereenkomst loopt in principe voor negen jaar en wordt zonder uitdrukkelijke opzegging van de huurder of verhuurder stilzwijgend verlengd met telkens drie jaar.[2899] De verhuurder heeft ook een aantal vervroegde opzeggingsmogelijkheden, terwijl het SVK als huurder de huurovereenkomst te allen tijde vervroegd kan beëindigen of een tegenopzegging kan doen wanneer de verhuurder opzegt.[2900] De partijen kunnen de vervroegde opzeggingsmogelijkheid voor de verhuurder contractueel uitsluiten of beperken. Het is aangewezen dat dit gebeurt, zodat de bewoner maximale woonzekerheid wordt geboden. Als de hoofdhuurovereenkomst wordt beëindigd, betekent dat automatisch ook het einde van de onderhuurovereenkomst. De onderhuurovereenkomst kan in geen geval langer duren dan de hoofdhuurovereenkomst.[2901]

[2896] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.2.3.
[2897] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 52.
[2898] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)", *RW* 2015-16, 1058-1059.
[2899] Artikel 3, § 1 Woninghuurwet (artikel 16 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet).
[2900] Artikel 3, § 2, 3 en 4 Woninghuurwet (artikel 17, 18 en 19 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet) en artikel 3, § 5 Woninghuurwet (artikel 20 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet).
[2901] Zie ook artikel 4, vierde lid en 34, derde lid typehuurovereenkomst II.

Indien de hoofdhuurovereenkomst eindigt, zal het SVK de huurovereenkomst met de huurder eveneens moeten beëindigen en tegelijk nieuwe huisvesting moeten aanbieden aan de huurder.[2902] Over het algemeen wordt aangenomen dat een (semi)publieke overheid verplicht is om te voorzien in herhuisvesting wanneer zij bewoners die geen wanprestatie plegen, uitzet. De overheid die verhuurt aan maatschappelijk zwakke personen, moet bij de uithuiszetting rekening houden met hun zwakke maatschappelijke positie, hen begeleiden bij de herhuisvesting en – zo nodig – herhuisvesten. Er geldt op dat vlak een resultaatsverbintenis, die wordt gekoppeld aan de opdracht van algemeen belang van de (semi)publieke overheden.[2903] Zo heeft het SVK volgens de vrederechter te Elsene niet het recht om een bewoner na afloop van de overeenkomst uit te zetten indien hem geen nieuwe huisvesting wordt aangeboden die aangepast is aan zijn financiële toestand en gezinssituatie.[2904]

De eigenaar kan de hoofdhuurovereenkomst enkel beëindigen met een opzeggingstermijn van zes maanden, zodat het SVK in ieder geval zes maanden heeft om herhuisvesting voor de bewoner te vinden. De toewijzing van een andere woning kan via een versnelde toewijzing, maar dit veronderstelt wel dat de woning rationeel bezet kan worden. De herhuisvestingsverplichting kan ondanks de termijn van zes maanden voor SVK's een moeilijke opdracht zijn. Het door hen beheerde patrimonium is niet altijd even groot zodat de kansen om binnen het eigen patrimonium een vrijstaande woning te hebben eerder klein zijn. De bewoner kan echter ook herhuisvest worden in een sociale huurwoning van een andere sociale verhuurder.

Artikel 11 Woninghuurwet (artikel 24 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet) voorziet in de mogelijkheid dat de huurovereenkomst wordt verlengd wegens buitengewone omstandigheden. Buitengewone omstandigheden zijn bijzondere sociale toestanden die de huurder in een moeilijke toestand brengen. Het gaat enerzijds over voorvallen die een onvoorzienbare en plotse noodsituatie uitmaken, maar anderzijds komen ook moeilijkheden die niet zozeer aan de omstandigheden zijn gebonden, zoals de hoge leeftijd van de huurder, in aanmerking, in zoverre zij van aard zijn gedurende een bepaalde tijd een verhuizing of het zoeken naar een nieuwe woning problematisch te maken.[2905] De vraag is echter of de onderhuurder de verlenging wegens buitengewone omstandigheden kan inroepen tegen de hoofdverhuurder. De mogelijkheid om verlenging wegens buitengewone omstandigheden aan te vragen geldt enkel voor de woning die de huurder tot hoofdverblijfplaats dient, wat bij de hoofdhuurovereenkomst niet het geval is.[2906] Bovendien sluit artikel 4, § 2 Woninghuurwet (artikel 32, § 2 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet) de verlenging wegens buitengewone omstandigheden bij de beëindiging van

[2902] Wanneer de hoofdhuurder de hoofdhuurovereenkomst vervroegd beëindigt, moet hij de onderhuurder bovendien een vergoeding betalen die gelijk is aan drie maanden huur (artikel 4, § 2, vijfde lid Woninghuurwet – artikel 32, § 2, vierde lid ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet), bevestigd in artikel 34, tweede lid van typehuurovereenkomst II.
[2903] T. VANDROMME, "Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen als resultaatsverbintenis" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 163-164.
[2904] Vred. Elsene 15 mei 2012, *Jurim Pratique* 2012, 231 met noot N. BERNARD.
[2905] A. DE BOECK, "De verlenging wegens buitengewone omstandigheden" in A. VAN OEVELEN (ed.), *Woninghuur*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 168, nr. 283.
[2906] Vred. Antwerpen, 23 mei 1984, *RW* 1986-87, 685 met noot B. HUBEAU.

de hoofdhuurovereenkomst uitdrukkelijk uit. Genoemd artikel 4 wordt als dwingend recht ten voordele van de verhuurder gezien[2907], zodat er ook niet van afgeweken kan worden in de huurovereenkomst.[2908] Dit kan voor SVK-woningen in vraag gesteld worden: een verlenging wegens buitengewone omstandigheden die eigen zijn aan de persoon van de onderhuurder zou mogelijk moeten zijn. Een eigenaar die verhuurt aan een SVK weet dat de bedoeling van deze huurovereenkomst is het SVK in de mogelijkheid te stellen de woning onder te verhuren aan woonbehoeftige huishoudens. De onderhuurovereenkomst is de bestaansreden van de hoofdhuurovereenkomst. Om die reden moeten bijzondere omstandigheden in hoofde van de onderhuurder kunnen doorwerken naar de hoofdhuurovereenkomst om daar een verlenging te kunnen teweeg brengen.

De rechtsverhouding tussen het SVK en de bewoner wordt suppletief beheerst door de Woninghuurwet/Vlaams Woninghuurdecreet, waardoor de onderhuurder wel een beroep zal kunnen doen op de verlenging wegens buitengewone omstandigheden indien de onderhuurovereenkomst wordt beëindigd ten gevolge van een opzegging uitgaande van hemzelf of van het SVK.[2909]

1292. De specifieke herhuisvestingsverplichtingen in het sociaal huurstelsel doen geen afbreuk aan de algemene herhuisvestingsverplichting binnen het woonbeleid voor bewoners van verkrotte panden.[2910] Terwijl deze algemene herhuisvestingsverplichting voortvloeit uit de generieke verplichting van de overheid om het grondrecht op wonen voor eenieder te verwezenlijken, is de specifieke herhuisvestingsverplichting voor sociale verhuurders verbonden met hun opdracht van algemeen belang en de verplichting om woningen ter beschikking te stellen aan huishoudens uit de doelgroep.

D) BEËINDIGING DOOR DE VERHUURDER WEGENS WANPRESTATIE

1293. Krachtens artikel 98, § 3 van de Vlaamse Wooncode kan de verhuurder een sociale huurovereenkomst, naast het geval waarin de huurder niet meer voldoet aan de voorwaarden inzake onroerend bezit, enkel beëindigen bij een ernstige of blijvende tekortkoming van de huurder met betrekking tot zijn verplichtingen, met uitzondering van de verplichtingen inzake taalkennis. Een inbreuk op het vlak van domiciliefraude of het veroorzaken van overlast wordt gelijkgesteld met een ernstige tekortkoming. Aan deze beëindiging wordt een opzeggingstermijn van drie maanden gekoppeld.

Het decreet van 14 oktober 2016 voegt hier een nieuwe opzeggingsgrond toe. De sociale verhuurder kan de huurovereenkomst opzeggen "*als de huurder ingevolge onjuiste of onvolledige*

[2907] A. VAN OEVELEN, "Het rechtskarakter van de Woninghuurwet" in A. VAN OEVELEN (ed.), *Woninghuur*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 21, nr. 21.

[2908] Artikel 34, derde lid van typehuurovereenkomst II sluit de verlenging wegens buitengewone omstandigheden ook uit ten aanzien van de onderhuurder.

[2909] M. DAMBRE en B. HUBEAU, *Woninghuur*, APR, Antwerpen, Kluwer, 2002, p. 381, nr. 996.

[2910] Zie hierover B. HUBEAU, "De uithuiszetting en de herhuisvesting, de Achilleshiel in het sociaal woonbeleid, ook in het Vlaamse Gewest", *CDPK* 2010, 43-54 en T. VANDROMME, *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Mechelen, Kluwer, 2016, 291-316.

verklaringen, afgelegd te kwader trouw, onrechtmatig voordelen, verleend bij de bepalingen van deze titel, heeft genoten of onrechtmatig tot een sociale huurwoning is toegelaten".[2911] Deze opzeggingsgrond stond reeds lang in artikel 33, § 1, eerste lid, 4° van het Kaderbesluit Sociale Huur, maar kreeg hiermee de noodzakelijke decretale basis. Terecht vermeldt de memorie van toelichting dat voor de toepassing van deze opzeggingsgrond steeds een element van kwade trouw aanwezig moet zijn. Een vergissing of een onbewust niet meegedeelde informatie kan geen aanleiding geven tot een opzegging van de huurovereenkomst, aangezien dit een disproportionele sanctie zou zijn.[2912]

1294. In geval van beëindiging van de huurovereenkomst wegens wanprestatie van de huurder, heeft de verhuurder geen herhuisvestingsverplichting. De SHM schendt het grondrecht op wonen niet door de ontbinding te vorderen omdat de huurder ernstige hinder veroorzaakt (overdreven lawaaihinder, beledigingen en onbeschoftheid), zonder aan de huurder een alternatief voor te stellen. Het grondwettelijk recht heeft immers geen rechtstreekse aanspraak op een woning tot gevolg, noch garandeert dit het onvoorwaardelijk behoud van een woning die men bezet houdt, ook niet als het gaat om een geval van kansarmoede.[2913] Artikel 26 van de Vlaamse Wooncode regelt de herhuisvestingsproblematiek, wanneer de uitvoering van een verrichting door een sociale woonorganisatie de ontruiming van woningen vereist: de initiatiefnemer is verplicht te herhuisvesten volgens door de Vlaamse regering te bepalen regels. Wanneer een ontbinding van de huurovereenkomst ten laste van de huurder wordt uitgesproken, is er echter geen herhuisvestingsverplichting voor de sociale woonorganisatie die daartoe overgaat (dit volgt *a contrario* uit artikel 26 Vlaamse Wooncode en Kaderbesluit Sociale Huur).[2914]

- De 'opzegging' wegens wanprestatie

1295. De Vlaamse Wooncode spreekt over de mogelijkheid voor de verhuurder om de huurovereenkomst op te zeggen in geval van wanprestatie ("*kan de verhuurder de huurovereenkomst opzeggen*"), terwijl het Kaderbesluit dit meer dwingend formuleert ("*zegt de verhuurder de huurovereenkomst op"*). [2915] Op de precieze draagwijdte van de opzeggingsmogelijkheid voor de verhuurder wordt zodadelijk dieper ingegaan.

1296. Daarnaast spreekt de Vlaamse Wooncode over een opzegging, terwijl de 'normale' sanctie in geval van ernstige tekortkomingen evenwel de gerechtelijke ontbinding is. De praktijk door sociale huisvestingsmaatschappijen om de huurovereenkomst bij wanprestatie op te zeggen in plaats van de ontbinding te vorderen, werd reeds in 1983 gesignaleerd door Jadot[2916] en werd dus in 1997 decretaal verankerd in de Vlaamse Wooncode.

[2911] Artikel 98, § 3, eerste lid, 3° Vlaamse Wooncode, ingevoegd door artikel 42, 5° van het decreet van 14 oktober 2016.
[2912] *Parl. St.* Vl. Parl. 2015-16, nr. 814/1, 56.
[2913] Vred. Landen-Zoutleeuw, 30 januari 2013, *T. Vred.* 2014, 381.
[2914] Vred. Kortrijk 24 juli 2001, *T. Vred.* 2010, 322.
[2915] Artikel 98, § 3, eerste lid Vlaamse Wooncode en artikel 33, § 1, eerste lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[2916] B. JADOT, "La résiliation du bail des logements sociaux", *JT* 1983, 712.

Er is echter geen reden om aan de 'opzegging', dan wel de 'ontbinding' andere rechtsgevolgen te koppelen.[2917] De rechtspraak neemt ook aan dat de specifieke bepaling van artikel 98, § 3 van de Vlaamse Wooncode die de verhuurder de mogelijkheid geeft de sociale huurovereenkomst bij ernstige en blijvende tekortkoming op te zeggen met een opzeggingstermijn van drie maanden, de gemeenrechtelijke ontbindingsmogelijkheid niet uitsluit.[2918] Hierbij is dan geen termijn bepaald en de ontbinding kan bijgevolg onmiddellijk gevorderd worden. Wel zal de rechter nog steeds de ernst van de ingeroepen contractuele tekortkoming moeten beoordelen en eveneens de schuldenaar uitstel kunnen verlenen.

Artikel 18 van de typehuurovereenkomst in het Waalse Gewest bepaalt – gelijkaardig aan artikel 98, § 3 van de Vlaamse Wooncode – dat de verhuurder de opzegging kan geven met een opzeggingstermijn van drie maanden *"2° lorsque le ménage occupant ne respecte pas les dispositions du contrat de bail ou du règlement d'ordre intérieur*".[2919] In een vonnis van 4 november 2014 oordeelde de vrederechter dat sinds de wijziging door het besluit van de Waalse Regering van 6 september 2007 eveneens een opzeggingsmogelijkheid omwille van contractuele wanprestatie wordt voorzien en dat de sociale verhuurder niet de voor de huurder minst gunstige oplossing mag kiezen. De vrederechter stelde de vordering tot ontbinding gelijk met een opzegging, waarna een opzeggingstermijn van drie maanden begint te lopen (die aanvangt de eerste dag van de maand volgend op de neerlegging van het verzoekschrift) en waardoor geen verbrekingsvergoeding verschuldigd is.[2920] Dit komt er dus eigenlijk op neer dat de mogelijkheid om voor de rechter de ontbinding van de sociale huurovereenkomst te vorderen *de facto* wordt uitgesloten en de sociale verhuurder steeds voor de opzegging met opzeggingstermijn moet kiezen. In een vonnis van 8 mei 2015 oordeelde een andere vrederechter met betrekking tot dezelfde bepaling dat deze een schending uitmaakt van het verbod op een uitdrukkelijk ontbindend beding (artikel 1762*bis* B.W.), zodat de sociale verhuurder bij contractuele wanprestatie van de huurder de huurovereenkomst niet kan opzeggen, maar de ontbinding moet vorderen (de welke omwille van de ernst van de wanprestatie van de huurster werd toegestaan).[2921]

1297. Een opzegging moet net zoals andere beslissingen van de sociale verhuurder gemotiveerd worden.[2922] Via de motivering van de opzegging kan bij betwisting worden nagegaan of de opzegging strookt met het door de sociale verhuurder na te streven algemeen belang. Een opzegging die niet past binnen de doelstelling van het sociaal huurstelsel, is niet rechtsgeldig aangezien overheden in functionele zin steeds doelgebonden moeten optreden.[2923] De sociale

[2917] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "De ontbinding van een sociale huurovereenkomst wegens ernstige en/of blijvende tekortkoming van de huurder" (noot onder Cass. 3 maart 2016, C.15.0219.N), *TBBR* 2016, p. 408, nr. 11.
[2918] Vred. Gent, 23 mei 2006, *TGR-TWVR* 2006, 262. Voor het Waalse Gewest: Vred. Waver, 19 januari 2016, *T.Vred.* 2017, 336.
[2919] N. BERNARD, "La réforme inachevée du bail du logement social en Région wallonne" (noot onder Vred. Grâce-Hollogne, 9 oktober 2007), *JLMB* 2010, 1861.
[2920] Vred. Waver, 4 november 2014, *T.Vred.* 2016, 113.
[2921] Vred. Namen, 8 mei 2015, *Echos log.* 2016, afl. 1, 54.
[2922] Anonieme, niet te verifiëren en mogelijk kwaadwillige beweringen kunnen daarom geen grond vormen voor het opzeggen van een sociale huurovereenkomst (Vred. Antwerpen, 3 mei 2005*, Huur* 2005, 226).
[2923] B. JADOT, "La résiliation du bail des logements sociaux", *JT* 1983, 713.

verhuurder treedt bij het opzeggen van een sociale huurovereenkomst niet op als een private verhuurder maar als een instantie die belast is met een overheidstaak. Omwille van het hybride karakter van de sociale huurovereenkomst kan een opzegging ook beoordeeld worden vanuit de principes die voortvloeien uit het verbintenissenrecht. Zo is het elke verhuurder verboden misbruik te maken van zijn opzeggingsrecht, dus ook de sociale verhuurder. Het ontbinden van een huurovereenkomst met een huurder met een laag inkomen – die bijgevolg een lage huurprijs betaalt – met het oog op het kunnen herverhuren van de sociale huurwoning aan een huurder met een hoger inkomen – die bijgevolg een hogere huurprijs zal betalen – is daarom zowel in strijd met de opdracht van algemeen belang als houdt rechtsmisbruik in. Het opzeggen van de huurovereenkomst met een huurder die de huurwoning niet effectief betrekt past wel binnen de opdracht van sociaal belang en houdt geen rechtsmisbruik in.[2924]

De sociale verhuurder heeft dus een beoordelingsvrijheid bij de beëindiging van een sociale huurovereenkomst, waarbij de uiteindelijke beëindiging het resultaat is van een afweging van het belang van de betrokken huurder tegenover het algemeen belang op basis van de concrete gegevens uit het dossier. Van een automatisme zoals artikel 33, § 1, eerste lid van het Kaderbesluit Sociale Huur lijkt te impliceren door het gebruik van de formulering "*zegt de verhuurder de huurovereenkomst op"*, is dus geen sprake.

Een onterechte opzegging door de verhuurder maakt zoals gezegd een misbruik van het opzeggingsrecht uit en kan bijgevolg bestreden worden bij de rechter. Hierdoor is in theorie de rechtsbescherming van de huurder verzekerd. In de prakijk zal dit evenwel slechts ten dele zo zijn: (kans)arme huurders zijn vaak minder weerbaar en minder vertrouwd met het afdwingen van hun rechten. Dit kan tot gevolg hebben dat zij een ongegronde opzegging door de verhuurder toch opvolgen, ook al zou deze met succes bestreden kunnen worden voor de rechter. De opdracht van algemeen belang houdt ook hier in dat de verhuurder voldoende rekening houdt met de bijzondere kenmerken van de doelgroep.

1298. Het Hof van Cassatie sprak zich in een arrest van 3 maart 2016 uit over de opzeggingsmogelijkheden voor sociale verhuurders. [2925] Het valt op dat het Hof in de overwegingen van dat arrest gewaagt van een ernstige "*en*" blijvende tekortkoming aan de verplichtingen vermeld in artikel 92, § 3 van de Vlaamse Wooncode, terwijl in de regelgevende tekst sprake is van "*of*". Op het eerste gezicht lijkt dit niet zo belangrijk, maar het zou wel gevolgen kunnen hebben op de wijze waarop de rechter zijn of haar appreciatiebevoegdheid moet hanteren om na te gaan hoe ernstig de tekortkoming(en) is (zijn) in een concreet geval. Indien het zou gaan om een cumulatieve voorwaarde (ernstig én blijvend), kan dit leiden tot een andere appreciatie, dan wanneer dit niet het geval zou zijn (dan kan een ernstige tekortkoming alleen volstaan om de sanctie toe te passen

[2924] Cass. 10 februari 1983, *JT* 1983, 540, *RW* 1983-84, 2233 met noot B. HUBEAU, *T.Vred.* 1983, 230 met noot B. JADOT. Zie inmiddels specfiek de huurderverplichting in artikel 92, § 3, eerste lid, 1° Vlaamse Wooncode en de opzeggingsmogelijkheid ingeval van inbreuk op deze huurdersverplichting in artikel 98, § 3, eerste lid, 2° Vlaamse Wooncode.

[2925] Cass. 3 maart 2016, C.15.0219.N, *Huur* 2016, 188, *RW* 2017-18, 1388, *TBBR* 2016, 405 met noot B. HUBEAU en T. VANDROMME.

en dan kan ook een blijvende tekortkoming op zich volstaan om de sanctie toe te passen, uiteraard telkens afhankelijk van de feitelijke omstandigheden). Gelet op de duidelijke tekst van zowel artikel 98, § 3 van de Vlaamse Wooncode als artikel 33, § 1 van het Kaderbesluit Sociale Huur dient de voorkeur gegeven te worden aan "*of*" en moet het gebruik van het woord "*en*" door het Hof van Cassatie als een materiële vergissing worden beschouwd.

De vrederechter te Westerlo volgt deze zienswijze niet en verwijst naar de duidelijke tekst van het arrest van het Hof van Cassatie.[2926] Dit is m.i. evenwel geen argument, aangezien de tekst van de Vlaamse Wooncode zeer duidelijk is en het Hof van Cassatie daar dus geen bijkomende voorwaarde aan mag toevoegen.

1299. Vanuit het doel van de sociale huur en de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder, moet kritisch worden gekeken naar rechtshandelingen die de rechtspositie van de sociale huurder fundamenteel aantasten. Niet enkel dient de ernst van de tekortkoming beoordeeld te worden. Bijkomend dient de tekortkoming afgezet te worden tegenover het doel van algemeen belang. De rechter dient daarbij de sociale omkadering van de huurder te betrekken, gelet op het feit dat het over woonbehoeftige of (kans)arme huurders gaat. Iedere persoon die het risico loopt om zijn woning te verliezen, heeft het recht om door een onafhankelijke rechtbank te laten beoordelen of de beëindiging van de sociale huurovereenkomst wel evenredig is met de verweten tekortkoming (cfr. het EHRM-arrest Mc Cann[2927]). De sociale huur is vaak het laatste redmiddel voor de huurder om een menswaardig leven te leiden. Deze personen hun woning ontnemen is een ernstige beslissing die moet gemotiveerd worden op basis van ernstige redenen, die aangetoond worden en die een voldoende zware tekortkoming aantonen. Het is een ultimum remedium.[2928] De rechter dient ter zake de volheid van zijn rechtsmacht uit te oefenen en zijn toetsing van het opzeggingsmotief is geenszins louter marginaal.[2929] De rechtbank moet daarbij rekening houden met de gevolgen die de opzegging heeft voor de huurders, met name hun verminderde kansen om een nieuwe woning te vinden, maar ook met het algemeen belang, met name de belangen van de medehuurders en het sociaal huurstelsel zelf. Voor zover dit redelijk te verzoenen is met de opdracht van algemeen belang die de sociale verhuurder moet vervullen, kan de rechter daarom de huurder de mogelijkheid geven zich alsnog naar zijn wettelijke verplichtingen te schikken, zodat het grondrecht op wonen zo ruim mogelijk wordt beschermd.[2930] Een opzegging van de huurovereenkomst door de sociale verhuurder op grond van tekortkomingen van de huurder die niet voldoende zwaarwichtig zijn, maakt een misbruik van opzeggingsrecht uit.[2931]

1300. Opdat een tekortkoming de opzegging van de huurovereenkomst voldoende kan onderbouwen, vereist de Vlaamse Wooncode dat de tekortkoming ernstig of blijvend is. Een

[2926] Vred. Westerlo, 21 december 2016, *RW* 2016-17, 1195.
[2927] EHRM 13 mei 2008, nr. 19.009/04, McCann t/Verenigd Koninkrijk.
[2928] Vred. Grâce-Hollogne, 6 maart 2001, *Echos log.* 2002, afl. 1, 28 en *JLMB* 2002, 1271.
[2929] Rb. Antwerpen, 7 april 2014, *RW* 2015-16, 1628, *TBO* 2014, 159.
[2930] Vred. Brasschaat, 13 augustus 2012, *T.Vred.* 2014, 275.
[2931] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)", *RW* 2015-16, p. 1056-1063, nr. 47-69.

ernstige tekortkoming betekent dat de tekortkoming voldoende zwaarwichtig moet zijn. Het gaat over een ongeoorloofde handeling van de sociale huurder die de voortzetting van de contractuele relatie onmogelijk maakt. De ernst van de inbreuk die aan de sociale verhuurder wordt verweten, moet in overeenstemming zijn met de opgelegde sanctie, bv. een eenmalige tekortkoming over een periode van 8 jaar is onvoldoende.[2932] Een *blijvende tekortkoming* is een inbreuk op de huurdersverplichtingen die zich op systematische wijze en gedurende enige tijd manifesteert.[2933] Er zijn ons geen voorbeelden uit de rechtspraak gekend waarin een sociale huurovereenkomst werd opgezegd omwille van een blijvende tekortkoming. Mogelijks kan bij de invulling van dit begrip inspiratie gezocht worden in het arbeidsrecht waarbij artikel 18 van de Arbeidsovereenkomstenwet van 3 juli 1978 de werknemer aansprakelijk maakt voor lichte schuld die bij hem eerder gewoonlijk dan toevallig voorkomt. Toegepast op het sociaal huurstelsel gaat het dan over een contractuele wanprestatie die op zichzelf staand onvoldoende is om de beëindiging van de huurovereenkomst te rechtvaardigen, maar doordat zij herhaaldelijk voorkomt wel voldoende wordt. Ook deze beëindigingsmogelijkheid dient de rechter te beoordelen vanuit het grondrecht op wonen van de huurder en de opdracht van algemeen belang van de verhuurder.

1301. De Vlaamse Wooncode beschouwt domiciliefraude en het veroorzaken van overlast van rechtswege als een ernstige tekortkoming. Het is onduidelijk wat daar de concrete betekenis van is. Wil dit zeggen dat domiciliefraude en het veroorzaken van overlast per definitie ernstig is, de rechter op dit punt zijn beoordelingsmarge verliest en steeds de opzegging geldig moet verklaren? Of behoudt de rechter de volheid van bevoegdheid bij het beoordelen van de ernst van de contractuele wanprestatie en is dit enkel een indicatie dat de decreetgever domiciliefraude en het veroorzaken van overlast als compleet niet-toelaatbaar beschouwt? M.i. dit laatste, waarbij de rechter bij zijn beoordeling wel rekening moet houden met de bedoeling van de decreetgever die domiciliefraude en het veroorzaken van overlast als ernstig kwalificeert en de rechter dus minder ruimte heeft om een opzegging op deze gronden af te wijzen.

1302. In de rechtspraak zijn talrijke voorbeelden terug te vinden waarin de rechter overging tot een afweging tussen de ernst van de feiten en de gevolgen voor de huurder. Ik voeg hier aan toe dat ook steeds het algemeen belang moet betrokken worden in deze afweging, nl. het abstracte belang van de medehuurders en de kandidaat-huurders. Hierna ga ik in op verschillende gronden van opzegging, waaruit afgeleid kan worden dat een zelfde contractuele wanprestatie naar gelang de concrete omstandigheden van het dossier wel of niet als ernstig genoeg wordt beschouwd om een beëindiging van de huurovereenkomst te rechtvaardigen. Uit dit overzicht van de casuïstiek blijkt dus dat het effectief over een dossiergebonden belangenafweging gaat.

- De proefperiode

1303. Het decreet van 15 december 2006 voerde een proefperiode van maximaal twee jaar bij aanvang van de huurovereenkomst in. De proefperiode heeft als doel tijdens de duur van de

[2932] Rb. Antwerpen, 6 januari 2014, *TBO* 2014, 39.
[2933] Rb. Antwerpen, 7 april 2014, *RW* 2015-16, 1628, *TBO* 2014, 159.

proefperiode de huurder te evalueren, nauwgezet op te volgen en eventueel bij te sturen.[2934] Door het inlassen van een proefperiode bestaat de mogelijkheid om de nieuwe huurders bij aanvang van de huurovereenkomst op te volgen bij het naleven van hun verplichtingen. De proefperiode geeft nieuwe sociale huurders de mogelijkheid zich aan te passen aan de na te komen verplichtingen zoals de leefbaarheid niet in het gedrang te brengen. Bij het einde ervan zal de huurovereenkomst bij gebrek aan een negatieve evaluatie verder lopen.[2935] Voor het geval wel een negatieve evaluatie werd opgemaakt, werd tegelijk met de proefperiode ook een uitdrukkelijk ontbindend beding ingevoerd, op basis waarvan de verhuurder buitengerechtelijk in welbepaalde omstandigheden tot ontbinding van de overeenkomst kon overgaan.

1304. Zoals gekend werd het uitdrukkelijk ontbindend beding vernietigd door het Grondwettelijk Hof.[2936] Het doel ervan (de sociale verhuurder een efficiënt instrument ter beschikking stellen om de leefbaarheid binnen sociale woonprojecten te kunnen vrijwaren en mensen die problemen blijven maken te kunnen verwijderen) werd legitiem bevonden, maar de maatregel was volgens het Hof niet evenredig met dat doel: aan de sociale verhuurder staan immers nog andere middelen ter beschikking om op te treden tegen huurders die weigeren hun verplichtingen na te komen, zodat het niet noodzakelijk is om de rechterlijke controle op een ontbinding van de huurovereenkomst uit te schakelen (overweging B.25.2).

1305. De proefperiode zelf bleef wel overeind, maar had sindsdien in de praktijk geen gevolgen meer. Bij een negatieve evaluatie op het einde van de proefperiode kan de huurovereenkomst ontbonden worden, waarbij de Vlaamse Wooncode uitdrukkelijk verwijst naar artikel 98, § 3, dat onverkort van toepassing blijft. Hierin wordt bepaald dat een ontbinding van de huurovereenkomst steeds gepaard gaat met een opzeggingstermijn.[2937] De proefperiode werd dan ook al geschrapt uit artikel 32 van het Kaderbesluit Sociale Huur, maar komt nog wel voor in de typehuurovereenkomsten.

- OMKADERENDE MAATREGELEN BIJ BEËINDIGING VAN DE HUUROVEREENKOMST

1306. De opdracht van algemeen belang die sociale verhuurders vervullen, heeft zoals aangehaald o.m. tot gevolg dat zij omzichtig moeten omgaan met de beëindiging van sociale huurovereenkomsten. De beëindiging van de huurovereenkomst tast immers rechtstreeks het grondrecht op wonen van de bewoner aan. Het sociaal huurstelsel bevat daarom twee extra omkaderende maatregelen: enerzijds de mogelijkheid om begeleidende maatregelen op te leggen om de beëindiging van de sociale huurovereenkomst te vermijden, anderzijds de verplichting tot overleg met het OCMW.

1307. Op basis van artikel 33, § 1*bis* van het Kaderbesluit Sociale Huur kan de verhuurder om een uithuiszetting te vermijden de huurder doorverwijzen naar een welzijns- of gezondheidsvoorziening

[2934] Artikel 92, § 1, eerste lid, 3° Vlaamse Wooncode.
[2935] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 6 en 13.
[2936] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.
[2937] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 644-645, nr. 8.

voor begeleiding. De begeleidende maatregelen die gekoppeld zijn aan de begeleiding, worden opgenomen in een begeleidingsovereenkomst tussen de huurder en de welzijns- of gezondheidsvoorziening. De verhuurder kan de huurder ook doorverwijzen naar een onthaalbureau (in het kader van de inburgeringsbereidheid)[2938].

Ook zonder deze regelgevende bepaling wordt van een sociale verhuurder verwacht pas tot beëindiging van de sociale huurovereenkomst over te gaan wanneer hij voldoende alternatieven heeft geprobeerd, zoals bijkomende begeleiding van de huurder, door hemzelf of een andere welzijnsorganisatie. In deel 3 verwees ik al naar de aanjaagfunctie richting zorg- en welzijnspartijen: sociale verhuurders moeten problemen met huurders zo snel mogelijk doorgeven aan welzijnsorganisaties, zodat zij kunnen trachten een oplossing te vinden en uithuiszetting kan vermeden worden.[2939] Tegelijk werd als risico aangehaald dat het van belang is dat de welzijnsorganisaties snel kunnen reageren zodat het probleem niet enkel erger wordt (bv. huurachterstal loopt op, gedragsproblemen bij een sociale huurder hebben ook gevolgen voor de medehuurders). Ook wanneer de sociale verhuurder zelf eerst al initiatieven heeft genomen om de in gebreke blijvende huurder te begeleiden (bv. in het kader van de basisbegeleidingstaken) kan een doorverwijzing naar een andere organisatie overbodig zijn.

1308. Als de contractuele wanprestatie van de huurder het gevolg is van het feit dat hij onvermogend is, kan de huurovereenkomst op basis van artikel 98, § 3, derde lid van de Vlaamse Wooncode enkel beëindigd worden na overleg met het OCMW. Artikel 33, § 3 van het Kaderbesluit Sociale Huur voorziet in de verplichte tussenkomst van het OCMW als de opzegging wordt betekend aan een huurder van wie het inkomen in het referentiejaar minder dan 16.200 euro[2940] bedraagt.[2941] Noch de Vlaamse Wooncode, noch het Kaderbesluit verbinden een sanctie aan de afwezigheid van bemiddeling van het OCMW bij opzegging.[2942]

De Vlaamse Wooncode is op dit punt niet afgestemd op het Kaderbesluit Sociale Huur.[2943] Terwijl de Vlaamse Wooncode het overleg met het OCMW verplicht voor opzegging n.a.v. wanbetaling, verruimt het Kaderbesluit Sociale Huur dit naar alle opzeggingen ten aanzien van een huurder met een inkomen in het referentiejaar van minder dan 16.200 euro, los van de vraag of de opzegging te wijten is aan de onvermogendheid (bv. overlast veroorzaken heeft niet noodzakelijk iets te maken met onvermogend zijn). Zo gaf de vrederechter te Brasschaat voorrang aan de decretale bepaling. Hij stelde dat voorafgaand overleg met het OCMW niet noodzakelijk was, omdat de

[2938] De inburgeringsbereidheid werd met ingang van 1 november 2017 geschrapt als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde en als huurdersverplichting, maar blijft van toepassing op huurders die voor deze datum huurder werden.
[2939] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 3, 2.2.1.
[2940] Jaarlijks te indexeren (zie artikel 56 Kaderbesluit Sociale Huur).
[2941] Zie ook B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 659-660, nrs. 68-69.
[2942] Rb. Antwerpen 14 mei 2012, nr. 11-4595-A, onuitg.
[2943] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, 183, nr. 329.

tekortkomingen van de huurder in kwestie niet samenhingen met het onvermogen, maar wel met de situatie van samenwoning.[2944]

De verplichte bemiddeling door het OCMW wordt ook zeer divers ingevuld in de rechtspraak. Zo werd er o.m. over gesteld dat het Kaderbesluit Sociale Huur geen sanctie voorziet op niet-naleving van deze verplichting en er ook geen sanctie moet aan gekoppeld worden[2945]; dat zonder vervulling van deze voorwaarde geen ontbinding kan toegestaan worden[2946]; dat uit het dossier van de SHM niet blijkt dat het wegens het inkomen van verweerster niet nodig was een beroep te doen op bemiddeling[2947],… Men kan zich ook afvragen of men aan de vereiste kan ontsnappen door de ontbinding te vorderen (i.p.v. de opzegging).[2948]

Tot slot bestaat ook onduidelijkheid over de draagwijdte van de verplichte tussenkomst van het OCMW. In het kader van een zo ruim mogelijke bescherming van de zittende huurder en het streven om uithuiszettingen te vermijden, moet een zo ruim mogelijke invulling gegeven worden aan de verplichte tussenkomst van het OCMW. Dus niet enkel bij wanbetaling, maar bij elke opzegging. Het niet raadplegen van het OCMW door de sociale verhuurder zal dan een opzegging ongeldig maken: de sociale verhuurder zal in geval van betwisting moeten kunnen aantonen dat hij het OCMW geraadpleegd heeft. Aangezien de sociale verhuurder geen vat heeft op hetgeen het OCMW uiteindelijk zal doen, is 'raadplegen' m.i. voldoende.

1309. In het Gerechtelijk Wetboek/ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet is eveneens een bepaling opgenomen op basis waarvan het OCMW moet ingeschakeld worden bij vorderingen tot uithuiszetting.[2949] Wanneer een vordering wordt ingeleid bij verzoekschrift, bij dagvaarding of bij vrijwillige verschijning waarbij de uithuiszetting wordt gevorderd van een natuurlijk persoon die een woninghuurovereenkomst heeft gesloten, zendt de griffier, behoudens verzet van de betrokkene, een bericht naar het OCMW van de woonplaats van de huurder. Het OCMW biedt, op de meest aangewezen wijze, aan om, binnen zijn wettelijke opdracht, hulp te bieden. De specifieke verplichting in het sociaal huurstelsel vereist een tussenkomst van het OCMW in een vroeger stadium, m.n. nog voor de zaak wordt ingeleid bij de vrederechter, hetgeen positief is.

In een casus die leidde tot het vonnis van de vrederechter te Roeselare van 18 november 2010 was verzuimd bij een vordering tot uitzetting de bemiddeling van het OCMW in te roepen en werd aldus artikel 1344*ter* Ger.W. geschonden. Het vonnis is uitvoerig gemotiveerd, waarbij naar internationale teksten, de parlementaire voorbereiding en rechtsleer wordt verwezen om aan te tonen dat het betrekken van het OCMW bij dergelijke situaties wel degelijk past in de

[2944] Vred. Brasschaat, 13 augustus 2012, *T.Vred.* 2014, 275.
[2945] Rb. Antwerpen, 14 mei 2012, nr. 11-4595-A, onuitg.
[2946] Vred. Gent, 6 december 2004, *Huur* 2009, 191.
[2947] Vred. Kortrijk, 30 december 2008, *T.Vred.* 2010, 357 met noot A. HANSELAER.
[2948] Vergelijk Vred. Brasschaat, 13 augustus 2012, *T.Vred.* 2014, 275 waarin wordt geoordeeld dat artikel 33, § 3 van het Kaderbesluit Sociale Huur enkel van toepassing is wanneer de sociale verhuurder de opzegging betekent met Vred. Kortrijk, 30 december 2008, *T.Vred.* 2010, 357 met noot A. HANSELAER dat stelt dat de SHM niet kan ontsnappen aan deze verplichting door de ontbinding te vorderen in plaats van de geldigverklaring van de opzegging.
[2949] Artikel 1344*ter* Ger.W. (artikel 47 ontwerp van Vlaams Woninghuurdecreet).

"proceseconomie" en ook kan voorkomen dat voor de meest kwetsbare burgers armoedesituaties worden gecreëerd en/of bestendigd. Er is dan ook sprake van een "kritische clausule", een "onregelmatige proceshandeling, die naar analogie van artikel 867 Ger.W. geregulariseerd kan worden door de realisatie van haar normdoel". Om die redenen werden de debatten heropend.[2950]

- BEËINDIGING WEGENS WANBETALING

1310. De beëindiging van de huurovereenkomst wegens wanbetaling levert heel wat rechtspraak en verschillende visies op. Ook hier moet het uitgangspunt de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder zijn. Dit houdt in dat de sociale verhuurder verplicht is op een andere wijze om te gaan met betalingsachterstand dan een private huurder. Een sociale verhuurder heeft op basis van zijn opdracht niet het recht om de betaling van de huurprijs te vragen met eenzelfde regelmaat als een private verhuurder.[2951] Dit betekent evenwel niet dat een sociale huurovereenkomst niet beëindigd kan worden wegens wanbetaling.

Omdat sociale huurders beperkte inkomsten hebben, is er een hogere kans op wanbetaling. Om die reden moet een sociale verhuurder de regelmatige betaling van de huurgelden kort opvolgen en snel reageren bij niet-betaling van de huur. Huurders met betalingsachterstand dienen begeleid te worden en indien mogelijk moeten afbetalingsfaciliteiten worden afgesproken.[2952] Pas na pogingen om minnelijk de betalingsachterstand op te lossen, kan de sociale verhuurder een gerechtelijke procedure opstarten.

1311. In een eerste geval heeft de huurster een betalingsachterstand van bijna vier huurmaanden. Dit wordt als een ernstige tekortkoming gekwalificeerd. Bovendien blijkt uit het dossier dat de betalingsmoeilijkheden al lang aanslepen en dat er eerder reeds een procedure was ingeleid door de SHM, waarna dan wel betaling volgde. De tekortkoming van de huurster is bijgevolg ook blijvend.[2953] In een ander geval blijkt de huur al niet betaald in het eerste jaar van de huurovereenkomst, hetgeen de rechter een zware fout vindt. De fout is bovendien niet verschoonbaar, aangezien de huurprijs wordt afgestemd op de inkomsten en dus ook op de betalingsmogelijkheden.[2954] Indien uit de feiten blijkt dat de wanbetaling ernstig en blijvend is, kan er volgens de vrederechter te Genk opgezegd worden met een opzeggingstermijn van drie maanden.[2955] Ook wanneer de huurachterstal wordt aangezuiverd tijdens de gerechtelijke procedure is een ontbinding van de huurovereenkomst gerechtvaardigd wanneer blijkt dat de huurders blijk geven van aanhoudende nalatigheid. Zij zuiveren hun huurachterstal wel steeds aan

---

[2950] Vred. Roeselare, 18 november 2010, *T.Vred.* 2012, 193; zie ook Vred. Kortrijk 24 juli 2001, *T. Vred.* 2010, 322: als er geen overleg is geweest en er voor de wanbetaling geen uitleg wordt vertrekt door de sociale huisvestingsmaatschappij wordt de vordering tot ontbinding niet ingewilligd.

[2951] B. JADOT, "La résiliation du bail des logements sociaux", *JT* 1983, 715.

[2952] Zie ook A.F. MOUTON, "Le locataire social aux prises avec une procédure judiciaire: la mission d'accompagnement de la société de logements sociaux et ses limites" in X. *125 jaar nabijheidsrechters/125 ans de justice de proximité*, Brugge, Die Keure, 2017, 98.

[2953] Vred. Westerlo, 21 december 2016, *RW* 2016-17, 1195.

[2954] Vred. Verviers, 20 januari 2003, *JLMB* 2003, 1634.

[2955] Vred. Genk, 21 juni 2011, *T.Vred.* 2013, 351.

om er telkens een nieuwe te creëren. De SHM heeft veel geduld en begrip opgebracht, maar de rechter stelt misbruik vast in hoofde van de huurders, hetgeen de ontbinding rechtvaardigt.[2956]

1312. Vooraleer wanbetaling de beëindiging van de huurovereenkomst rechtvaardigt, moet de achterstand voldoende groot zijn. In geval van een kleine achterstand van twee maanden pleegt de sociale verhuurder misbruik door de ontbinding te vragen, gelet op het feit dat sociale huurders per definitie weinig vermogend zijn.[2957] Indien de huurachterstand nog niet zo groot is, kan gehoopt worden dat de huurder deze achterstand inhaalt en kan de ontbinding dus niet worden toegestaan.[2958] Indien de huurachterstand te wijten is aan de bijzonder precaire financiële toestand waarin de huurder zich na het overlijden van haar echtgenoot bevond, kan ook de afwezigheid van eerdere aanzuivering van de ten gevolg van de bijwoonst ontstane achterstal niet als een zware tekortkoming die de ontbinding van de huur verantwoordt worden beschouwd.[2959] Een betalingsachterstand van 3 maanden is niet ernstig genoeg om de huurovereenkomst te beëindigen wanneer de achterstand te wijten is aan problemen van voorbijgaande aard en er in een periode van 12 jaar bewoning nooit acherstand is geweest.[2960] Indien de huurder is toegelaten tot de collectieve schuldbemiddeling, heeft hij niet meer de beschikking over zijn vermogen en moet de huur betaald worden door de schuldbemiddelaar. De vordering tot ontbinding wordt dan ook afgewezen door de rechter.[2961] Ook in geval van wanbetaling mag de sociale verhuurder vanuit de opdracht van algemeen belang de ontbinding van de huurovereenkomst pas vragen als ultieme sanctie. *In casu* deed de huurster (alleenstaande moeder met drie kinderen – werkloos) reeds heel wat inspanningen, zodat een ontbinding nu niet gerechtvaardigd is. Bovendien moet de sociale verhuurder eerst duidelijkheid verschaffen over de exacte openstaande schuld, zodat een redelijk en haalbaar afbetalingsplan kan opgelegd worden.[2962]

1313. Als de huurachterstand voortvloeit uit een betwisting van de huurprijs, met name de verhoging tot de normale huurwaarde en de betaling van de huurprijs en de lasten geen achterstand oploopt, dient aan de huurder toegestaan te worden de achterstand via afbetalingen weg te werken in plaats van de huurovereenkomst te ontbinden. De doelstelling is immers om de huurder huisvesting te bieden aan een prijs die overeenstemt met de inkomsten.[2963] Op de eis tot ontbinding van de huurovereenkomst wegens wanbetaling wordt in een ander geval niet ingegaan, omdat de huurder maandelijks een vaste som betaalt en er enkel discussie is over het hogere

[2956] Vred. Marchienne-au-Pont, 15 november 1991, *JLMB* 1993, 1161.
[2957] Vred. Doornik, 9 februari 1999, *Act.jur.baux* 2000, 78, *Echos log.* 2000, 163. Zie ook Vred. Gent, 2 juli 2001, *Huur* 2003, 158.
[2958] Vred. Grâce-Hollogne, 27 maart 2001, *Echos log.* 2002, afl. 1, 26.
[2959] Rb. Brussel, 25 januari 2016, *Huur* 2016, 142.
[2960] Vred. Doornik, 9 oktober 2001, *JLMB* 2002, 1820.
[2961] Vred. Grimbergen, 12 september 2007, *Huur* 2010, 80, *RW* 2008-09, 426. Zie ook Vred. Grâce-Hollogne, 4 december 2001, *JLMB* 2002, 1820.
[2962] Vred. Grâce-Hollogne, 28 januari 2003, *Echos log.* 2003, afl. 2, 46, *JLMB* 2003, 1636. Zie in dezelfde zin Vred. Grâce-Hollogne, 25 maart 2003, *JLMB* 2003, 1640 en Rb. Luik, 3 juni 2003, *JLMB* 2003, 1640.
[2963] Vred. Waver 13 mei 2008, *T.Vred.* 2010, 333.

bedrag[2964]. Een tijdelijk dispuut over de huurprijs kan niet worden aangezien als een ernstige tekortkoming.[2965]

1314. De niet-volledige betaling van de huurprijs van een sociale woning rechtvaardigt geen ontbinding wanneer de SHM heeft nagelaten in te gaan op de vraag naar een ruimere woning na een situatie van gezinsuitbreiding. De SHM blijkt echter geschikte woningen ter beschikking te hebben, met name een woning met twee kamers in de door de huurder gevraagde wijk. De SHM wordt dan ook veroordeeld tot de terbeschikkingstelling van een aangepaste woning onder verbeurte van een dwangsom, dit weliswaar enkel voor de toekomst. De huurder moet in dit geval echter wel de achterstallige huurgelden betalen.[2966]

1315. Er zijn tot slot ook gevallen denkbaar van (door de rechtbank aldus gekwalificeerde) vorderingen tot ontbinding ten nadele van de SHM. In een bepaalde casus vindt de huurder de staat van de woning ondeugdelijk en zwaar verwaarloosd en daarom beëindigt hij eenzijdig de huurovereenkomst na drie maanden en overhandigt de sleutels. De SHM vordert achterstallige huur en een wederinhuringsvergoeding. De huurder faalt in de bewijsvoering dat de verhuurder een contractuele fout zou hebben begaan. Het blijkt bovendien dat deze laatste integendeel heeft geïnvesteerd in de woning door de uitvoering van een aantal herstellingswerken, zodat de vordering tot ontbinding wordt afgewezen.[2967]

- BEËINDIGING WEGENS OVERLAST

1316. In het privaat woninghuurrecht wordt traditioneel aanvaard dat de verhuurder niet instaat voor feitelijke stoornissen, enkel voor rechtsstoornissen.[2968] In deel 3 van dit proefschrift werd al gesteld dat in het sociaal huurstelsel de vrijwaringsplicht voor overlast veroorzaakt door medehuurders anders ingevuld moet worden: een sociale verhuurder moet wel degelijk optreden wanneer in zijn woningen overlast wordt veroorzaakt. Hij is immers verplicht ook het grondrecht op wonen van de medehuurders te garanderen.[2969] Hier bekijk ik dan ook in welke gevallen de huurovereenkomst kan beëindigd worden wegens overlast.

1317. Ook al mag de SHM niet te snel tot ontbinding overgaan, een onaanvaardbare wooncultuur (verwaarlozing van het gehuurde goed, overlast bij omwonenden door asociaal gedrag) is een grond tot huurontbinding.[2970] Het niet respecteren van de rust en het privéleven van andere bewoners leidt tot de vaststelling dat de voortzetting van de contractuele relatie onmogelijk wordt, omdat de maatschappij dan het rustig genot niet meer kan garanderen en dit gedrag niet getuigt

[2964] Vred. Sint-Truiden 21 mei 2013, *RW* 2013-14, 795 en *T.Vred.* 2014, 253.
[2965] Vred. Zelzate, 20 juni 2006, *T.Vred.* 2008, 135.
[2966] Rb. Gent 4 juni 2010, *TGR-TWVR* 2011, 254.
[2967] Vred. Zomergem 3 juni 2011, *Huur* 2011, 188.
[2968] Zie onder meer : Cass. 17 september 1981, *RCJB* 1987, 361 met noot M. VANWIJCK-ALEXANDRE en *Pas.* 1982, I, 88; Cass. 16 mei 1991, *Pas.* 1991, I, 808; B. HUBEAU, "De vrijwaring voor het rustig genot bij een huurovereenkomst", *TBBR* 1988, 554; B. LOUVEAUX, *Le droit du bail. Régime général*, Brussel, De Boeck, 1993, 178; N. BERNARD, "Troubles de jouissance et conflits de voisinage dans le logement social : quelle implication pour le bailleur?", *T.Vred.* 2012, p. 490-494, nr. 2-11.
[2969] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.2.1.
[2970] Vred. Landen-Zoutleeuw, 30 januari 2013, *T.Vred.* 2014, 381.

van het gebruik van de woning als goed huisvader.[2971] Aangezien de verhuurder er toe gehouden is het rustig genot voor alle huurders te verzekeren, moet hij optreden wanneer bepaalde huurders overlast veroorzaken, wat de ontbinding van de huurovereenkomst rechtvaardigt.[2972] In geval van overlast moet de vrederechter oordelen of de tekortkomingen voldoende ernstig zijn om tot ontbinding van de huurovereenkomst over te gaan. *In casu* werd volgens de rechter voldoende aangetoond dat de huurder, door haar wangedrag, het verhuurde goed niet als een goed huisvader gebruikte en wordt de huurovereenkomst in haar nadeel ontbonden.[2973] Het intern huurreglement is een wezenlijk onderdeel van de huurovereenkomst met de sociale huurder. De vordering tot ontbinding van een huurder, die aan zijn contractuele verplichtingen van "goed nabuurschap" tekortkomt, zoals beschreven in het reglement, is van contractuele aard: daarom is de tekortkoming ook van contractuele aard.[2974] Wanneer de huurder onwillig is om gedurende maanden de huurverbintenissen na te leven en zich agressief en onredelijk gedroeg, is de ontbinding gerechtvaardigd.[2975]

1318. Zelfs indien de huurder kampt met ernstige psychische problemen, moeten zijn belangen wijken voor het belang van het geheel, dat door zijn toedoen dermate ernstig wordt verstoord, dat het maatschappelijk doel van de sociale huisvesting niet meer kan bereikt worden.[2976] Wanneer het gedrag de grenzen overschrijdt die zijn opgelegd door de verplichtingen die voortvloeien uit het nabuurschap, zoals overdreven lawaai, beledigingen, onbeschoftheid, is er sprake van misbruik van het huurgenot.[2977] De bescherming van het grondrecht op wonen gaat niet zo ver dat zij de huurder de vrijheid geeft om het toegekende recht te misbruiken door ernstige hinder te veroorzaken aan de omgeving.[2978]

Een psychiatrische patiënt met borderline veroorzaakt zeer veel overlast. Het gedrag is niet verzoenbaar met het gedrag als goed huisvader en brengt de leefbaarheid van het gebouw in het gedrang. "Bemoeizorg" van het OCMW heeft dit niet kunnen oplossen. Het SVK stelt een vordering in op grond van het gemeen recht, met name de artikelen 1728 en 1741 B.W., tot beëindiging van de huurovereenkomst. Terwijl normaal gezien een ziekte moet worden gezien als overmacht, blijkt *in casu* dat de huurder zelf verantwoordelijk is voor haar toestand, doordat ze de behandeling niet verder zet, haar medicijnen niet inneemt en de nodige therapie niet volgt. De ontbinding van de huurovereenkomst is in die omstandigheden de enige proportionele sanctie.[2979]

1319. De tekortkoming aan de verplichtingen van 'goed nabuurschap' kan worden beschouwd als een ernstige contractuele tekortkoming, zodat de gerechtelijke ontbinding van de huurovereenkomst verantwoord is. Uit de door de sociale verhuurder aangetoonde feiten blijkt

[2971] Vred. Paliseul, 14 februari 2007, *Echos Log.* 2010, afl. 3-4, 26.
[2972] Vred. Gent, 23 mei 2006, *TGR-TWVR* 2006, 262.
[2973] Vred. Gent, 6 oktober 2003, *Huur* 2009, 149.
[2974] Vred. Doornik, 7 januari 2014, *T.Vred.* 2015, 234.
[2975] Vred. Gent, 24 juni 1985, *RW* 1988-89, 1093 met noot B. HUBEAU.
[2976] Vred. Leuven, 4 december 2012, nr. 5328/2012, onuitg.
[2977] Vred. Verviers, 20 april 2012, *T. Vred.* 2012, 487.
[2978] Vred. Landen-Zoutleeuw, 30 januari 2013, *T. Vred.* 2014, 381.
[2979] Vred. Brugge, 18 oktober 2012, *TGR-TWVR* 2013, 333 en *T.Vred.* 2014, 265.

onbetwistbaar dat de huurders hun verplichtingen van goed nabuurschap niet hebben gerespecteerd.[2980]

1320. In andere gevallen werd de beëindiging van de huurovereenkomst wegens het veroorzaken van overlast niet aanvaard. Het zou disproportioneel zijn om een sociale huurovereenkomst op te zeggen wegens overlast aangezien de tekortkomingen van de sociale huurder te wijten zijn aan zijn psyschische problemen en hij deze psychische problemen erkent en er ook al voor gehospitaliseerd is geweest. Het zou daarom in strijd met artikel 23 Gw. zijn om de huurder zijn sociale huurwoning te ontnemen, die hij al meer dan tien jaar bewoont.[2981] Een opzegging wegens beweerde overlast moet voldoen aan de proportionaliteitsvereiste en moet formeel en afdoende gemotiveerd worden. *In casu* acht de rechter het onvoldoende zeker dat de aan de huurder verweten gedragingen effectief door hem zijn gesteld. Bijgevolg is de beslissing om tot opzegging over te gaan onvoldoende gemotiveerd.[2982] Ook in geval van onvoldoende bewezen geluidsoverlast[2983], overlast veroorzaakt door de handicap van de bewoner[2984], overlast aangevoerd op basis van anonieme klachten, waar de huurster bovendien niet mee geconfronteerd werd[2985] en in geval van overlast wanneer de hinder inmiddels is opgehouden[2986] oordeelde de rechter dat er onvoldoende gronden waren om de huurovereenkomst te beëindigen.

1321. Merk op dat artikel 9, § 2, derde lid van het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000 voorzag dat de opzegging wegens het in het gedrang brengen van de leefbaarheid moest goedgekeurd worden door de toezichthouder.

- BEËINDIGING WEGENS DOMICILIEFRAUDE[2987]

1322. Er zijn een aantal toepassingen die verband houden met opzeggingen ten gevolge van domiciliefraude. In een aantal gevallen wordt de opzegging aanvaard, in een aantal andere niet. In een geval toont de huurder niet aan dat hij ten aanzien van zijn broer ook maar de minste inspanning heeft geleverd of levert om hem verbod op te leggen zijn domicilie in het gehuurde goed te vestigen. Welnu, men mag van de huurder als goede huisvader verwachten dat hij dit wel zou hebben gedaan.[2988] Wanneer iemand meermaals bijwoont in de sociale huurwoning zonder dat melding wordt gedaan aan de sociale verhuurder, gaat het om een ernstige en zwaarwichtige tekortkoming die een beëindiging van de huurovereenkomst rechtvaardigt.[2989] In een ander dossier stond vast dat de huurder gedurende drie jaar de sociale huurwoning niet bewoond heeft omwille van een verblijf in een psychiatrische voorziening, hetgeen volgens de rechter niet als overmacht

[2980] Vred. Doornik, 7 januari 2014, *T.Vred.* 2015, 234.
[2981] Vred. Doornik, 7 juli 2015, *JT* 2016, 266.
[2982] Rb. Brussel, 28 juni 2013, *Jurim Pratique* 2015, 301 met noot N. BERNARD.
[2983] Vred. Gent, 24 oktober 2005, *Huur* 2009, 193.
[2984] Vred. Neerpelt-Lommel, 14 augustus 2007, *T.Vred.* 2008, 190; vergelijk echter met het eerder geciteerde Vred. Brugge, 18 oktober 2012, *TGR-TWVR* 2013, 333, *T.Vred.* 2014, 265.
[2985] Vred. Antwerpen, 30 augustus 2005, *T.Vred.* 2006, 315 met noot A. HANSELAER.
[2986] Vred. Doornik, 13 februari 2007, *JLMB* 2007, 1031.
[2987] Zie ook *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.5.2.
[2988] Vred. Kortrijk 18 februari 2014, nr. 258/2014, onuitg.
[2989] Vred. Dendermonde-Hamme 14 oktober 2014, nr. 14/2641, onuitg.

kan worden beschouwd. Aangezien er ook geen vooruitzichten waren dat de psychiatrische voorziening verlaten zal kunnen worden, schendt de huurder ook – hoewel onvrijwillig – zijn verplichting om de woning als een goed huisvader te bewonen. De ontbinding van de huurovereenkomst wordt uitgesproken.[2990] Het schenden van het verbod tot onderverhuring verstoort volgens de vrederechter te Waver het ganse systeem van sociale verhuring ten nadele van de echte behoeftigen en verantwoordt dan ook de ontbinding van de huurovereenkomst.[2991] De sociale huurder moet de woning effectief bewonen: aangezien de langdurige niet-effectieve bewoning van de sociale woning vaststaat en deze tekortkoming dermate ernstig is in het kader van het doel van de verhuurder is de ontbinding de gepaste sanctie.[2992] Volgens de rechtbank te Leuven wordt de domiciliefraude voldoende aangetoond indien er geen elektriciteit en geen water wordt verbruikt en er dus in de woning niet wordt geleefd. Zelfs bij een zeer sobere levensstijl is er een zeker verbruik van nutsvoorzieningen. De stukken tonen onweerlegbaar aan dat de huurster de woning niet effectief betrok en ze niet als hoofdverblijfplaats gebruikte.[2993] In een ander dossier werd in eerste aanleg geoordeeld dat het voortgaan op geruchten over domiciliefraude niet volstaat om de domiciliefraude te bewijzen. In hoger beroep werd deze uitspraak echter hervormd. Er werd geoordeeld dat een huiszoeking was gebeurd in aanwezigheid van de bewoner zelf, dus niet onrechtmatig, en dat op basis daarvan de domiciliefraude vaststaat.[2994] In een ander geval wordt de huurovereenkomst ontbonden wegens niet-mededeling van de inwoning van andere gezinsleden[2995] of wordt een proefhuurovereenkomst niet verlengd, omwille van de niet-mededeling van een wijziging in de samenstelling van de bewoners die de woning op duurzame wijze bewonen.[2996]

1323. In een aantal gevallen wordt de beëindiging van de huurovereenkomst echter niet bevolen. In een casus wordt de huurder op de huurovereenkomst vermeld. Hij doet echter een mondelinge opzegging, hetgeen niet in overeenstemming is met de bepalingen van het Kaderbesluit Sociale Huur. Nadien blijkt hij toch op dat adres bij te wonen. De sociale huisvestingsmaatschappij zegt de overeenkomst op wegens domiciliefraude. Volgens de vrederechter te Oostende is er echter onvoldoende bewijs van domiciliefraude.[2997] Nochtans stond hij ook ingeschreven in de bevolkingsregisters op het adres van de sociale huurwoning, zodat met deze uitspraak niet akkoord kan gegaan worden. Een SHM zegt de huurovereenkomst op omwille van onrechtmatige bijwoonst, nadat de huurprijs al was verhoogd. De bijwoner was gedurende 15 maanden ingeschreven in het bevolkingsregister op het adres van de sociale huurwoning. De huurster verklaart dat betrokkene slechts drie maanden bijwoonde. De rechter stelt dat inschrijving in het bevolkingsregister geen sluitend bewijs is en volgt de huurster dat er slechts drie maanden werd bijgewoond. Er wordt dan

[2990] Vred. Doornik, 10 maart 2015, *Echos log.* 2016, afl. 118, 55.
[2991] Vred. Waver, 19 januari 2016, *T.Vred.* 2017, 336.
[2992] Vred. Leuven 18 december 2012, nr. 12A1376, onuitg.; vgl. Rb. Kortrijk 2 juni 2006, *T.Vred.* 2009, 341.
[2993] Rb. Leuven, 8 mei 2013, *RW* 2014-15, 71.
[2994] Vred. Roeselare 12 mei 2005, *Huur* 2005, 151 en Rb. Kortrijk 2 juni 2006, *T. Vred.* 2009, 341.
[2995] Vred. Kortrijk, 18 februari 2014, nr. 258/2014, onuitg.; Vred. Dendermonde-Hamme, 14 oktober 2014, nr. 2641, onuitg.
[2996] Vred. Oostende, 27 mei 2014, nr. 3282/2014, onuitg.
[2997] Vred. Oostende 27 mei 2014, nr. 3282/2014, onuitg.

ook enkel een verhoging van de huurprijs voor drie maanden toegekend.[2998] Hierbij kan het volgende worden opgemerkt. De inschrijving in het bevolkingsregister geldt als bewijs van bewoning: dit is een weerlegbaar vermoeden.[2999] Uit het vonnis blijkt niet waaruit de rechter het tegenbewijs afleidde, m.n. dat de bijwoner effectief maar drie maanden in de woning verbleef.

1324. De ontbinding van de huurovereenkomst omwille van een niet toegelaten bijwoonst is te verregaand, zo vindt ook de vrederechter te Brasschaat. Eerst moet de huurder bevolen worden een einde te stellen aan de bewoning van het appartement door de bijwoner.[3000] Bij een vordering tot ontbinding wegens de niet aangevraagde aanwezigheid van twee personen in de woning zonder geldige verblijfspapieren vindt de vrederechter van Halle dat het vertrouwensbeginsel moet worden toegepast als beginsel van behoorlijk bestuur. De huisvestingsmaatschappij faalt in de bewijslast als ze zich baseert op een e-mailbericht van de politie. De verhuurder had ook de plicht de huurder op de inbreuk te wijzen en samen naar een oplossing te zoeken. Dat deed ze pas na het instellen van een vordering, hetgeen niet strookt met de maatschappelijke rol van algemeen belang, zodat de vordering wordt afgewezen.[3001]

- Beëindiging wegens niet meer voldoen aan de onroerend bezitvoorwaarde

1325. De huurder van een sociale huurwoning moet gedurende de hele duur van de huurovereenkomst voldoen aan de voorwaarden inzake onroerend bezit. Op de huurder rust een actieve informatieverplichting om het verwerven van een onroerend goed mee te delen aan de verhuurder. Dit niet doen, rechtvaardigt een opzegging van de huurovereenkomst.[3002] Het gaat eigenlijk om een sanctie, niet omwille van de verwerving zelf, maar wel om de niet-mededeling ervan.

1326. In een ander geval is de huurder eigenaar van een woning geworden, hetgeen niet is meegedeeld aan de SHM. De huurovereenkomst wordt ontbonden en er wordt een wederinhuringsvergoeding opgelegd.[3003]

1327. De verplichting om geen onroerend goed te verwerven tijdens de huur rust op de huurder, niet op zijn kinderen. Daarnaast bestaat op basis van de type-huurovereenkomst de verplichting voor de huurder om aan de verhuurder mee te delen dat hij of één van zijn gezinsleden een woning verwerft. Een inbreuk op deze verplichting is echter onvoldoende zwaar om de ontbinding van de huurovereenkomst te rechtvaardigen. Indien de woning van het gezinslid huurinkomsten genereert, zullen die meegeteld moeten worden bij het inkomen van het gezin en in aanmerking genomen worden bij de berekening van de huurprijs.[3004] Van belang bij deze uitspraak is uiteraard het huurdersbegrip. De vraag is of de huurders als huurder moeten worden beschouwd. In het Vlaamse

[2998] Vred. Overijse-Zaventem 20 oktober 2014, nr. 1468/2014, onuitg.
[2999] RvS 7 januari 1986, nr. 26.007, *RW* 1986-87, 1920; zie ook T. VANDROMME, *Domiciliefraude*, Brussel, Politeia, 2014, 28.
[3000] Vred. Brasschaat 13 augustus 2012, *T.Vred.* 2014, 275.
[3001] Vred. Halle, 19 maart 2014, *Huur* 2015, 37.
[3002] Vred. Etterbeek, 22 september 2009, *T.Vred.* 2011, 355.
[3003] Rb. Leuven, 13 maart 2013, nr. 12/390/1, onuitg.
[3004] Vred. Fontaine-l'Évêque, 15 februari 2016, *JLMB* 2016, 1817.

Gewest zijn inwonende meerderjarige kinderen huurders van categorie c.[3005] Dezelfde casus zou in het Vlaamse Gewest dus tot een andere beoordeling leiden: aangezien kinderen van de huurder ook zelf huurder zijn, moet de verwerving van een woning door hen ook aan de verhuurder gemeld worden en zal in principe de opzegging volgen voor alle huurders van de sociale huurwoning. Deze kan echter vermeden worden wanneer de huurder die de woning verwierf, zelf de opzegging geeft.

- BEËINDIGING BIJ OVERBEWONING

1328. Een sociale huurwoning wordt toegewezen volgens de rationele bezetting van de woning. Daardoor wordt de grootte van de woning afgestemd op het aantal leden van het huishouden dat de woning zal bewonen. De rationale bezetting is het 'gepaste' aantal bewoners. Op basis van artikel 5 van de Vlaamse Wooncode werden daarnaast minimale bezettingsnormen uitgevaardigd. Daarbij gaat het over de maximale bezetting van een woning. Wanneer meer bewoners duurzaam in de woning verblijven dan toegelaten door de minimale bezettingsnorm, is de woning onaangepast of overbewoond.

Het aantal bewoners van een sociale huurwoning kan uiteraard stijgen in de loop van de huurovereenkomst: enerzijds door natuurlijke aangroei, anderzijds doordat extra personen komen bijwonen. Wat dit laatste betreft bepaalt artikel 95, § 1, tweede lid van de Vlaamse Wooncode dat een persoon alleen kan toetreden tot een lopende huurovereenkomst als de woning door de toetreding niet onaangepast wordt. Wat betreft natuurlijke aangroei bevat het sociaal huurstelsel logischerwijze geen voorwaarden. Deze huurders genieten een voorrang bij de verhuis naar een aangepaste woning.[3006]

Hoger wees ik al op de moeilijkheid voor sociale verhuurders om op te treden tegen sociale huurders die overbewoond wonen, maar geen aanvraag doen voor een andere sociale huurwoning.[3007]

1329. De vrederechter te Hasselt oordeelde dat een opzegging principieel geldig kan zijn wanneer de bezettingsnorm is overschreden.[3008] In een ander geval was er meer dan twee jaar ernstige overbewoning. Op het ogenblik van de beoordeling door de vrederechter is de toestand echter grotendeels geregulariseerd en is de overbezetting niet voldoende om als ernstige tekortkoming te worden aanvaard.[3009] In deze casus volgt een uitspraak in hoger beroep. Indien de SHM de geldigverklaring van de opzegging vordert, dient volgens de beroepsrechter rekening gehouden te worden met de toestand zoals deze was op het ogenblik van de opzegging. Meer dan twee jaar de woning laten overbewonen is een ernstige tekortkoming.[3010] De rechtbank te Gent moest zich eveneens uitspreken over een geval van illegale bijwoonst, waardoor de woning overbezet was geworden. De rechter stelt dat de huurder zonder enige machtiging of goedkeuring van de

[3005] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.2.
[3006] Artikel 19, § 1, eerste lid, 1°*bis* Kaderbesluit Sociale Huur.
[3007] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.2, c.
[3008] Vred. Hasselt, 24 april 2012, nr. 1970/2012, onuitg.
[3009] Vred. Dendermonde-Hamme, 3 mei 2012, nr. 541/2012, onuitg.
[3010] Rb. Dendermonde, 20 juni 2013, nr. 13/9729, onuitg.

verhuurder, de rationele bezetting van de huurwoning door overbewoning overschrijdt, hetgeen wordt bestempeld als een manifeste wanprestatie die een passende sanctie verantwoordt. Tegelijk stelt de rechter echter vast dat de bijwoners de woning inmiddels hebben verlaten, waardoor aan de situatie van overbewoning een einde werd gemaakt en de ontbinding niet (meer) opportuun is. De rechter heropent de debatten om de situatie te kunnen evalueren.[3011] Door het inwonen van een bijwoonst is er overbezetting en kan de huurovereenkomst ontbonden worden.[3012] In andere gevallen wordt de bijwoonst echter aanvaard, als er geen overtreding is van geldende bepalingen en de SHM op de hoogte is gebracht.[3013]

1330. Een sociale verhuurder moet al het mogelijke doen om een woning ter beschikking te stellen die afgestemd is op de grootte van het huishouden van de huurder. Een sociale verhuurder verzuimt in het kader van een herhuisvesting van een vrouw met haar vijf kinderen een gepaste woning aan te bieden en beweert dat de reglementaire bepalingen over de (bewoonbare) oppervlakte van de woning en de verhouding tussen het aantal kinderen en het aantal slaapkamers het onmogelijk maakten betrokkene een gepaste woning te bezorgen. Volgens de rechtbank van eerste aanleg te Luik gaat het Sociaal Huurbesluit van 25 februari 1999 dat de verplichting oplegt aan de maatschappijen om aan de huurders een behoorlijke en gepaste woning te bezorgen voor op het besluit van 11 februari 1999 betreffende de normen in verband met gezondheid en al dan niet verbeterbaar karakter van de woning. De onmogelijkheid om een gepaste woning aan te bieden stelt de SHM niet vrij van de verplichting om een behoorlijke en dus gezonde woning aan te bieden. Het is de maatschappij die moet bewijzen dat het haar onmogelijk is aan de huurder een gepaste woning aan te bieden, rekening houdend met de mutatiemogelijkheden van andere huurders die onderbezette woningen bewonen. De maatschappij toont echter onvoldoende aan dat het nodige is gedaan om de huurster te herhuisvesten.[3014] Hetzelfde gaat op voor het Vlaamse Gewest.

- BEËINDIGING WEGENS ANDERE CONTRACTUELE WANPRESTATIE

1331. De huurovereenkomst moet te goeder trouw worden uitgevoerd. In een casus blijkt dat de huurders het goed niet onderhouden als een goed huisvader en nadien de verhuurder geen toegang tot de woning verschaften om te herstellen. Dit rechtvaardigt de ontbinding van de sociale huurovereenkomst ten laste van de huurder.[3015] Een opzegging wegens gebrekkig onderhoud door de huurder is evenwel onredelijk wanneer de huurder reeds de nodige werken heeft besteld.[3016]

1332. De huurders moeten een elementaire verantwoordelijkheid aanvaarden voor hun meerderjarige inwonende zoon. Gelet op de ernstige vorm van verwaarlozing is het onbegrijpelijk dat de SHM zo lang heeft gewacht met het instellen van een procedure. Er is geen wanverhouding

[3011] Rb. Gent 28 november 2008, *T.Vred.* 2010, 345.
[3012] Vred. Hasselt, 24 april 2012, nr. 11A3923, onuitg., bevest. Rb. Hasselt, 8 juli 2013, onuitg.
[3013] Rb. Antwerpen, 14 mei 2012, nr. 11-4595-A, onuitg.
[3014] Rb. Luik, 26 januari 2007, *JLMB* 2009, 491 (dit is een uitspraak in hoger beroep tegen Vred. Grâce-Hollogne, 4 maart 2003, *Echos log.* 2003, afl. 2, 49).
[3015] Vred. Anderlecht 30 oktober 2013, *T.Vred.* 2014, 250.
[3016] Vred. Charleroi, 12 januari 2004, *T.Vred.* 2006, 310, *JLMB* 2005, 803.

tussen de gebleken tekortkomingen en de vordering tot ontbinding: daarom past de rechtbank de sanctie van de ontbinding van de huurovereenkomst zelfs retroactief toe.[3017] Ook in een ander geval werden de ouders verantwoordelijk geacht voor het optreden van hun zoon, m.n. vandalisme. De sociale verhuurder moet de rust voor de meerderheid van de huurders verzekeren en haar patrimonium vrijwaren.[3018]

- VERGOEDING VAN SCHADE OP HET EINDE VAN DE HUUROVEREENKOMST

1333. Op basis van artikel 97, vijfde lid van de Vlaamse Wooncode wordt zowel bij de aanvang als bij de beëindiging van de huurovereenkomst een omstandige plaatsbeschrijving opgesteld. De plaatsbeschrijving bij de beëindiging van de huurovereenkomst wordt opgemaakt binnen een maand na de beëindiging van de huurovereenkomst. De uittredende plaatsbeschrijving moet tegensprekelijk opgesteld worden. Indien de SHM echter al het mogelijke heeft gedaan om de uittredende plaatsbeschrijving tegensprekelijk op te stellen, maar wanneer dat niet lukt door de afwezigheid van enige reactie van de huurster, kan dit niet aan de SHM verweten worden.[3019] Zonder plaatsbeschrijving kan de verhuurder met alle middelen van recht de huurschade aantonen.[3020] Dit is een toepassing van de suppletieve werking van het (woning)huurrecht.

Een huurder c die later tot een reeds eerder gesloten huurovereenkomst toetreedt, wordt door de ondertekening van de huurovereenkomst als volwaardige huurder beschouwd, waardoor hij gebonden is door de verplichtingen voorzien in de oorspronkelijke huurovereenkomst en in Vlaamse Wooncode. Hij is bijgevolg hoofdelijk en ondeelbaar gehouden tot betaling van de huurlasten en de eventuele vergoeding voor schade, ook al heeft hij de initiële plaatsbeschrijving niet mee ondertekend. Deze initiële plaatsbeschrijving is tegenstelbaar aan een huurder van categorie c.[3021]

1334. In veel gevallen wordt door de sociale verhuurder bovenop de opzegging van de huurovereenkomst een wederverhuringsvergoeding gevorderd. Artikel 1760 B.W. bepaalt daarover dat in geval van ontbinding van de huur door de schuld van de huurder, deze verplicht is de huurprijs te betalen gedurende de tijd die voor de wederverhuring nodig is, onverminderd de vergoeding van de schade die door het wangebruik mocht zijn veroorzaakt. Aangezien er op dit vlak niets uitdrukkelijk werd geregeld door het sociaal huurstelsel en de regeling uit het gemeen huurrecht niet in strijd is met de geest van de Vlaamse Wooncode, blijft artikel 1760 B.W. van toepassing.

In principe kan de sociale huurwoning na het vertrek van de huurder – gelet op de wachtlijsten – onmiddellijk herverhuurd worden. De sociale verhuurder loopt dus niet het risico dat zijn huurwoning lange tijd onverhuurd blijft. Wel moeten er in bepaalde gevallen opfrissingswerkzaamheden gebeuren in de woning en zal de nieuwe sociale huurder meestal ook

[3017] Vred. Roeselare 20 januari 2011, nr. 184, onuitg.
[3018] Vred. Marchienne-au-Pont, 27 oktober 1989, *JLMB* 1990, 245.
[3019] Rb. Luik, 12 januari 2007, *JLMB* 2008, 506.
[3020] Rb. Leuven, 27 maart 2013, *Huur* 2013, 148.
[3021] Vred. Bree, 26 juni 2014, *Huur* 2015, 40.

een opzeggingstermijn moeten respecteren bij het verlaten van zijn woning. De verhuurder moet daarbij voldoende tijd geven aan de nieuwe huurder om op een wettige en financieel minst belastende wijze zijn vorige (private) huurovereenkomst op te zeggen. [3022] Een wederverhuringsvergoeding lijkt dus in bepaalde gevallen toch gerechtvaardigd. Daarbij dient dan uiteraard ook rekening gehouden te worden met de mogelijks (financieel) zwakke positie van de huurder, zodat ook hier aan belangenafweging moet gedaan worden.

Ter illustratie kan verwezen worden naar een uitspraak van de vrederechter te Gent die van oordeel was dat de wederverhuringsvergoeding moest worden beperkt gelet op de wachtlijsten zodat de verhuurder snel opnieuw kan verhuren. Wel werd één maand toegekend voor eventuele opfrissing van de appartementen.[3023] Een gelijkaardige beoordeling is terug te vinden bij de vrederechter te Leuven. De SHM vordert een wederverhuringsvergoeding van één maand omdat de toewijzingsprocedure niet noodzakelijk beëindigd is bij het effectieve vertrek van de zittende huurder. Daarenboven krijgt elke woning een onderhouds- en herstellingsbeurt wat zeker na een langdurige bewoning tijd vraagt. De vrederechter oordeelt dat normaliter de opzeggingstermijn de tijd dekt die voor wederverhuring noodzakelijk is. Uit de stukken van het dossier blijkt dat de verwerende partij het bezoek van kandidaat-huurders weigert, zodat de huidige toewijzingsprocedure wordt gehinderd. Aan de SHM wordt een wederverhuringsvergoeding toegekend ten belope van één maand.[3024]

5.4. Financiële aspecten van de sociale huurovereenkomst

5.4.1. Huurprijsbepaling

a) De huurprijs

1335. De wijze waarop de huurprijs van een sociale huurwoning wordt berekend, is een essentieel element van het sociaal huurstelsel. Het wezenlijke kenmerk van dit stelsel is immers dat er geen marktconforme huurprijzen worden gevraagd, maar verminderde huurprijzen om de woningen betaalbaar te houden voor de doelgroep. De wijze waarop de huurprijs moet worden vastgesteld, is ook het eerste element van het sociaal huurstelsel waar de overheid dwingende bepalingen over oplegde.[3025] Opnieuw wordt omwille van de specificiteit van het sociaal huurstelsel en de opdracht van algemeen belang de contractsvrijheid uitgeschakeld.[3026]

1336. De huurprijsberekening is een zeer technische kwestie en de gevolgen ervan voor de betaalbaarheid in de sector moeten steeds grondig onderzocht worden vooraleer hier wijzigingen aan kunnen worden doorgevoerd. Het bepalen van de huurprijs is immers het zoeken naar een broos evenwicht tussen de betaalbaarheid voor de huurders en de financiële gezondheid van de

[3022] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.2.
[3023] Vred. Gent, 23 mei 2006, *TGR-TWVR* 2006, 262.
[3024] Vred. Leuven, 20 oktober 2015, *RW* 2017-18, 71. In dezelfde zin: Vred. Oostende, 16 maart 2017, nr. 1226/2017, onuitg.
[3025] Zie het koninklijk besluit van 18 maart 1954 tot vaststelling van de huurprijzen der woningen, die aan de door de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken aangenomen bouwmaatschappijen of aan de Nationale Maatschappij zelf toebehoren, *BS* 7 april 1954.
[3026] M. DAMBRE, *De huurprijs*, Brugge, Die Keure, 2009, p. 247, nr. 569.

sociale verhuurders en het sociaal huurstelsel op zich. Binnen een juridische onderzoek kan op zich geen beoordeling over de correctheid van de wijze van huurprijsberekening met het oog op de betaalbaarheid worden gemaakt. Wel ga ik dieper in op een aantal juridische aspecten van de huurprijsberekening.

1337. De Vlaamse decreetgever bepaalde in artikel 99 van de Vlaamse Wooncode dat de Vlaamse Regering bij het vaststellen van de regels inzake de huurprijs rekening moet houden met het gezinsinkomen, de gezinssamenstelling en de kwaliteit van de sociale huurwoning. De huurprijs wordt bindend vastgelegd door het Vlaamse Gewest en sociale verhuurders hebben geen marge om daar van af te wijken. De verhuurder moet de huurder jaarlijks informeren over de manier waarop het te betalen bedrag wordt berekend en op eenvoudig verzoek van de huurder de noodzakelijke toelichting geven.[3027]

1338. De wijze van huurprijsberekening is niet uniform binnen het sociaal huurstelsel. SHM's volgen de wijze van huurprijsberekening volgens de artikelen 38 tot en met 49 van het Kaderbesluit Sociale Huur en SHM-huurders betalen daardoor een inkomensgerelateerde huurprijs. De SVK's rekenen een huurprijs aan op basis van artikel 51 van het Kaderbesluit Sociale Huur, dewelke in principe dezelfde is als de huurprijs die het SVK betaalt aan de private of publieke verhuurder. Voor het Vlaams Woningfonds en de lokale besturen is de huurprijsberekening volgens het Kaderbesluit Sociale Huur nog steeds niet in werking getreden.[3028] In afwachting van deze inwerkingtreding is voor de lokale besturen nog de huurprijsberekening op basis van het sociaal huurbesluit van 29 september 1994 van toepassing.[3029] Het Vlaams Woningfonds houdt bij de vaststelling van de huurprijs rekening met het inkomen en de gezinslast van de huurders, met de hen eventueel toegekende huursubsidies en met de kostprijs en de huurwaarde van de woning.[3030]

1339. De huurprijsberekening bij sociale huisvestingsmaatschappijen is inkomensgerelateerd. De huurprijs bedraagt in principe 1/55 van het inkomen, verminderd met de patrimoniumkorting[3031] en de gezinskorting[3032]. Er geldt daarnaast een minimale huurprijs (die ligt tussen de 100 en 200 euro, afhankelijk van de marktwaarde van de woning) en een maximale huurprijs (die bedraagt de marktwaarde van de woning).[3033] De huurprijs wordt jaarlijks geactualiseerd op basis van het inkomen en de samenstelling van het gezin. Het Kaderbesluit Sociale Huur voorziet ook een energiecorrectie, maar bij gebreke aan ministerieel uitvoeringsbesluit is deze nog niet in werking getreden.[3034]

[3027] Artikel 99, § 4 Vlaamse Wooncode.
[3028] Artikel 76, 2° Kaderbesluit Sociale Huur.
[3029] Artikel 78, § 1, eerste lid Kaderbesluit Sociale Huur. Zie ook het ministerieel besluit van 30 mei 2017 tot vaststelling van de coëfficiënt voor het berekenen van de geactualiseerde kostprijs van sociale huurwoningen, *BS* 19 juni 2017. Deze coëfficiënt moet jaarlijks vastgesteld worden.
[3030] Artikel 78, § 1, derde lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[3031] Artikel 43 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3032] Artikel 45 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3033] Artikel 46 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3034] Artikel 44 Kaderbesluit Sociale Huur.

In eerste instantie wordt dus vertrokken van het inkomen van de huurder, maar via de minimale huurprijs en de patrimoniumkorting speelt de kwaliteit van de huurwoning ook nog gedeeltelijk mee. Beide vertrekken immers van de basishuurprijs, m.n. de huurprijs die voor een woning van vergelijkbaar type en vergelijkbare leeftijd en met een vergelijkbare onderhoudstoestand in een vergelijkbare omgeving op de private huurmarkt zou worden betaald[3035]. Woningen van mindere kwaliteit hebben daardoor een lagere minimale huurprijs en genereren een hogere patrimoniumkorting, zodat het voor huishoudens met een zeer laag inkomen financieel voordelig is om een slechte woning te huren.

Voor SHM-huurders die vóór 1 maart 2017 een sociale huurovereenkomst van onbepaalde duur hadden ondertekend en onderbezet wonen, wordt een onderbezettingsvergoeding ingevoerd.[3036] Indien deze huurders twee maal een passend aanbod voor een aangepaste woning hebben geweigerd, betalen zij een maandelijkse vergoeding van 25 euro[3037] per slaapkamer die volgens de definitie van een onderbezette woning het toegelaten aantal slaapkamers overschrijdt. Dat bedrag zal worden toegevoegd aan de maandelijkse reële huurprijs.

1340. Wat betreft sociale verhuurkantoren wordt de huurprijs vastgesteld door het SVK zelf. De huurprijs is in principe dezelfde als de huurprijs die het SVK betaalt aan de hoofdverhuurder. Als het SVK van dat principe wil afwijken, moet het dat grondig motiveren via een beslissing van de raad van bestuur.[3038] De huurprijs wordt jaarlijks geïndexeerd.[3039] Er is dus geen inkomensgerelateerde huurprijs. Om de betaalbaarheid te garanderen kan de huurder in aanmerking komen voor een huursubsidie indien zijn inkomen de inkomensgrenzen voor de huursubsidie niet overschrijdt (deze liggen lager dan de inkomensgrenzen van het sociaal huurstelsel[3040]), de huurprijs van de woning onder een bepaalde grens ligt[3041] en de huurder ingeschreven is als kandidaat-huurder bij een SHM. De huursubsidie wordt in dat geval rechtstreeks uitbetaald aan het SVK.[3042]

Het Kaderbesluit Sociale Huur bevat geen regels over welke huurprijs de hoofdverhuurder en het SVK overeen moeten komen. Er kan aangenomen worden dat het SVK een lagere huurprijs dan de markthuurprijs kan onderhandelen met de hoofdverhuurder omdat het SVK de huuradministratie overneemt en de betaling van de huurprijs garandeert en de eigenaar andere voordelen geniet (renovatiepremie, verlaagd tarief onroerende voorheffing,…). In de praktijk richten veel SVK's zich op de maximale huurprijs uit het Huursubsidiebesluit of op de Huurschatter.

[3035] Artikel 38, eerste lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[3036] Artikel 37*ter*, § 2 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3037] Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd (zie daarvoor artikel 56 Kaderbesluit Sociale Huur).
[3038] Artikel 51, eerste lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[3039] Artikel 6 typehuurovereenkomst II.
[3040] De inkomensgrens voor huursubsidie bedraagt 14.550 euro, te vermeerderen met 1.300 euro per persoon ten laste (artikel 5, § 1, eerste lid *juncto* artikel 1, § 1, 8° Huursubsidiebesluit). De geïndexeerde bedragen voor 2017 bedragen 17.500 en 1.570 euro).
[3041] De maximale huurprijs bedraagt 485 euro, te verhogen met 12,5% per persoon ten laste met een maximum van 50%. Het bedrag van 485 euro wordt bijkomend verhoogd met 10% in bepaalde gemeenten met hoge druk op de woningmarkt (artikel 4, § 1, Huursubsidiebesluit). De geïndexeerde maximale huurprijs voor 2017 bedraagt 590 euro.
[3042] Artikel 10, tweede lid Huursubsidiebesluit.

1341. In twee oude arresten deed de Raad van State uitspraak over de huurprijsberekening voor sociale huurwoningen. Volgens de Raad moet de huurprijs worden berekend op basis van de huurwaarde van de woning aangezien dat de essentie is van een huurprijs. De regering mag kortingen toestaan op de huurprijs voor personen met beperkte inkomsten, maar mag de huurprijs voor huurders met meer inkomsten niet hoger leggen dan de normale huurwaarde aangezien dan deze huurders gedwongen worden te vertrekken uit de sociale huursector waardoor er risico op segregatie ontstaat.[3043]

In zijn verslag bij het tweede arrest stelde auditeur HOEFFLER dat de tegenwaarde voor de verhuring van sociale huurwoningen door huisvestingsmaatschappijen in principe de normale huurwaarde van de woning is. Het doel van het sociaal huurstelsel is evenwel om aan personen met een beperkt inkomen woningen ter beschikking te stellen tegen een lagere huurprijs dan de huurprijs op basis van de normale huurwaarde. De lagere huurprijs en het beperkt inkomen van de huurder zijn dus aan elkaar gekoppeld. Indien tijdens de uitvoering van de sociale huurovereenkomst het inkomen van de huurder stijgt tot boven een niveau van de 'bescheiden inkomsten', heeft dat niet tot gevolg dat de huurovereenkomst moet worden stopgezet, maar wel dat de redenen voor een lagere huurprijs zijn weggevallen. Het past dus binnen de doelstelling van de sociale huur om de huur te verhogen tot aan de normale huurwaarde. Enkel omwille van wetgevingstechnische redenen werd van de verlaagde huurprijs de regel gemaakt en van de normale huurprijs de uitzondering. In de plaats van een normale huurwaarde als basishuurprijs te bepalen en vervolgens kortingen toe te kennen op basis van het inkomen, heeft het uitvoeringsbesluit het omgekeerde bepaald: het heeft de verlaagde huurprijs als standaard huurprijs vastgelegd en vermeerderingen voorzien. Op basis daarvan oordeelde de Raad van State dat de vernietiging van het regime over de verhoging van de huurprijs door het arrest nr. 10.118 van 28 juni 1963 rechtvaardigde dat de regering de huurprijsberekening integraal en met terugwerkende kracht tot aan de vernietiging had aangepast. Doordat een deel van de huurprijsberekening was vernietigd, werd immers afbreuk gedaan aan het door de regering gewenste regime. De Raad van State bevestigde dus integraal het standpunt van de auditeur.[3044]

1342. De vraag is inderdaad of de basishuurprijs de regel is en de huurder een sociale huurprijs verkrijgt wanneer hij aan de voorwaarden voldoet en daarvoor de nodige stavingsstukken voorlegt[3045], dan wel of de huurder principieel recht heeft op een huurprijs die is aangepast aan zijn inkomen, waarbij (de verhoging tot) de basishuurprijs dan een uitzondering vormt.

[3043] RvS 28 juni 1963, nr. 10.118, *Rec.J.Dr.Adm.* 1963, 194 met verslag J. HOEFFLER.

[3044] RvS 25 juni 1965, nr. 11.333, *Rec.J.Dr.Adm.* 1965, 184 met verslag J. HOEFFLER. In een arrest van 22 oktober 1970 oordeelde het Hof van Cassatie daarentegen dat de aanpassing van de huurprijs met terugwerkende kracht niet mogelijk was, waarmee tegen het oordeel van de Raad van State werd ingegaan (Cass. 22 oktober 1970, *JT* 1972, 8 met noot M.Th. CUVELLIEZ, *RCJB* 1972, 283 met noot A. VAN WELKENHUYZEN, *Rec.J.Dr.Adm.* 1971, 144 met conclusie G. VAN DER MEERSCH).

[3045] Zie Rb. Brussel, 2 december 2010, *JLMB* 2012, 1928 en *T.Vred.* 2013, 342: de verhoging tot de basishuurprijs is geen sanctie, maar een logisch gevolg indien de juiste documenten voor de vaststelling van de sociale huurprijs niet worden overgemaakt. Immers het principe is de basishuurprijs; het is pas met het overmaken van de juiste documenten dat de SHM in staat is een sociale huurprijs te bepalen. Als er dus geen documenten worden overgemaakt, kan er geen sociale

Uit een vluchtige lezing van artikel 38, tweede lid van het Kaderbesluit Sociale Huur zou men kunnen besluiten dat de huurprijs in principe gelijk is aan de basishuurprijs. Er wordt immers gesteld dat de huurder als huurprijs de basishuurprijs betaalt, maar dat deze nadien wordt verminderd met de sociale korting. In de basishuurprijs wordt echter geen rekening gehouden met het gezinsinkomen, de gezinssamenstelling en de kwaliteit van de huurwoning, zoals vereist wordt door artikel 99, § 1 van de Vlaamse Wooncode. De basishuurprijs beschouwen als de regel is bijgevolg niet conform de Vlaamse Wooncode. De sociale huurder – die eerder voldeed aan de toelatingsvoorwaarden en voldoet aan de voorwaarden om sociale huurder te blijven – heeft dus principieel recht op een huurprijs die is afgestemd op zijn concrete situatie, waarbij overeenkomstig de Vlaamse Wooncode rekening wordt gehouden met het inkomen, de gezinssamenstelling en de kwaliteit van de huurwoning. In die zin vertrekt artikel 46 van het Kaderbesluit Sociale Huur terecht van het inkomen voor de vaststelling van de aangepaste huurprijs.

1343. De genoemde arresten van de Raad van State zijn ook nog om een andere reden relevant: de Raad stelt daarin zeer uitdrukkelijk dat de huurprijs aangepast wordt aan het inkomen van de huurder, maar dat wanneer de huurder een hoog inkomen heeft, dit er niet mag toe leiden dat de huurprijs hoger wordt dan de normale huurwaarde van de woning. De sociale huurprijs wordt dus begrensd door de normale huurwaarde van de woning, aangezien het anders geen huurprijs meer zou zijn.[3046] Artikel 99, § 2 van de Vlaamse Wooncode bepaalde aanvankelijk "*Wanneer het bedrag, berekend overeenkomstig § 1, de basishuurprijs met een door de Vlaamse regering te bepalen percentage overschrijdt, dan wordt het surplus beschouwd als een solidariteitsbijdrage.*", hetgeen in het licht van die rechtspraak problematisch is. De genoemde bepaling is nooit in werking getreden en werd uiteindelijk geschrapt door het decreet van 15 december 2006. Volgens artikel 46, tweede lid, 1° van het Kaderbesluit Sociale Huur wordt de sociale huurprijs gelijkgesteld aan de basishuurprijs wanneer de op basis van het inkomen vastgestelde huurprijs hoger zou zijn. De solidariteit die van huurders met een hoog inkomen wordt gevraagd, wordt dus beperkt tot het bedrag dat zij voor een gelijkaardige woning op de private huurmarkt zouden betalen. Dit principe blijft ook na de invoering van de tijdelijke huurovereenkomsten van toepassing.

1344. De huurprijs behoort tot de reglementaire aspecten van de sociale huurovereenkomst. De huurprijsberekening vloeit immers niet voort uit de sociale huurovereenkomst, maar uit de eenzijdige wilsuiting van de overheid in regelgevende bepalingen. Reeds in een arrest van 25 juni 1965 oordeelde de Raad van State dat de huurprijsberekening voortvloeit uit de wet van 11 oktober 1919 en haar uitvoeringsbesluit.[3047] Daartegen werd destijds kritiek geuit door VANWELKENHUYZEN die vaststelde dat het KB van 14 december 1960 een appreciatiemarge liet aan de sociale verhuurder: de aangepaste huur in de zin van artikel 4 van dat KB was de huur die was vastgesteld binnen de grenzen van artikel 3 op basis van een coëfficiënt, waardoor de aangepaste huur kon variëren

---

huurprijs worden vastgesteld en geldt de basishuurprijs. Het is geen schadebeding. Ook wanneer een huurder (bijwoner) geen inkomsten heeft, moet daarvan een bewijs worden geleverd.

[3046] B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 125-126.

[3047] RvS 25 juni 1965, nr. 11.333, *Rec.J.Dr.Adm.* 1965, 184 met verslag J. HOEFFLER.

binnen bepaalde grenzen. De precieze huurprijs vloeide dus voort uit de huurovereenkomst en niet uit de regelgeving.[3048] Ook het sociaal huurbesluit van 18 december 1979 kende de SHM enige vrijheid toe: de huurprijs werd bepaald op een bedrag dat tussen 3,5% en 6,5% van de geactualiseerde kostprijs lag, met dien verstande dat de totale huuropbrengst niet hoger mocht zijn dan 4,5% van de geactualiseerde kostprijs van alle huurwoningen van de sociale verhuurder.[3049] De sociale verhuurder had dus lang nog enige appreciatiemarge, waardoor de huurprijs niet rechtstreeks kon afgeleid worden uit het regelgevend kader. Toch moest ook met die appreciatiemarge voor de SHM al aangenomen worden dat de huurprijs onder de reglementaire aspecten van de sociale huurovereenkomst viel: het kader waarbinnen de SHM de concrete huurprijs moest vaststellen werd dwingend door de overheid vastgelegd en wijzigingen in dat kader hadden omwille van de veranderlijkheid van de openbare dienst onmiddellijke doorwerking op de lopende huurovereenkomsten. In het Kaderbesluit Sociale Huur behielden de sociale verhuurders hun appreciatiemarge niet en werd de huurprijs volledig bindend vastgelegd. De huurprijs vloeit dus rechtstreeks voort uit het regelgevend kader.

1345. Er wordt zoals gezegd bij de regels m.b.t. de huurprijsberekening vertrokken vanuit een actorgerichte benadering, terwijl men op basis van het grondrecht op wonen vanuit een huurdersgerichte benadering zou moeten vertrekken. Vanuit het oogpunt van de verwezenlijking van het grondrecht op wonen zijn niet de sociale woonactoren het uitgangspunt, maar wel de woonbehoeftigen. Het gaat immers telkens over de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor burgers die allen in dezelfde situatie zitten (nl. woonbehoeftig zijn volgens de criteria van de toegang tot de sociale huur). Aangezien de huurders dus tot dezelfde doelgroep behoren, hebben zij bijgevolg principieel recht op een gelijke behandeling los van het type verhuurder waarbij zij huren.[3050] Dit geldt des te meer omdat de uiteindelijke verhuurder geen bewuste keuze van de huurder zal zijn, maar een resultante van factoren waarop hij geen vat heeft (nl. de snelheid waarmee een sociale verhuurder aan hem een woning toewijst).

Huurders van een SHM betalen een inkomensgerelateerde huurprijs, hetgeen zeer positief is op het vlak van de betaalbaarheid van hun woning, terwijl SVK-huurders een huurprijs dienen te betalen die niet is vastgesteld op basis van hun inkomen en dit terwijl SVK's zich bij de toewijzing specifiek richten op de meest woonbehoeftigen. Het is dan ook de vraag of de SVK-huurprijsberekening in overeenstemming is met artikel 99 van de Vlaamse Wooncode dat uitdrukkelijk bepaalt dat bij het vaststellen van de huurprijs rekening gehouden moet worden met het gezinsinkomen.

Omdat het gaat over dezelfde doelgroep (SVK-huurders zijn eigenlijk zelfs een zwakkere doelgroep) is er sprake van een ongelijke behandeling van een gelijkaardige situatie. Er lijkt geen redelijke verantwoording te zijn voor dit onderscheid, zodat er moet besloten worden tot een niet-

[3048] A. VAN WELKENHUYZEN, "Le principe de la non-rétroactivité de la loi et le fonctionnement des services publics" (noot onder Cass. 22 oktober 1970), *RCJB* 1972, 318.
[3049] MINISTERIE VAN OPENBARE WERKEN – BESTUUR VOOR DE HUISVESTING, *De sociale huisvestingspolitiek in het Vlaamse Gewest*, Brussel, 1980, 69.
[3050] Zie ook Advies Vlaamse Woonraad van 19 november 2009, nr. 2009/04 – Het sociale huurbeleid in Vlaanderen, een evaluatie, www.vlaamsewoonraad.be, 15.

gerechtvaardigde en dus niet toegelaten discriminatie. Het verschillende statuut voor SHM's en SVK's is vanuit het oogpunt van de sociale huurder irrelevant. De overheid zou het sociaal huurstelsel zo kunnen uitwerken dat ook huurders van SVK's een huurprijs op basis van hun inkomen betalen en de overheid instaat voor het saldo wanneer deze huurprijs voor de huurder lager is dan de huurprijs voor het sociaal verhuurkantoor.[3051]

Het feit dat SVK-huurders geen inkomensgerelateerde en vaak een hogere huurprijs betalen, kan de betaalbaarheid in het gedrang brengen en daardoor ook de woonzekerheid. Omwille van hun kwetsbaarheid krijgen bepaalde groepen sneller toegang tot een SVK-woning (bv. omwille van een laag actueel besteedbaar inkomen), waarvoor ze nadien mogelijks moeilijkheden ondervinden om zich in die woning te handhaven, o.m. door de niet-inkomensgerelateerde huurprijs. Dit is erg onlogisch en kan zoals gezegd verholpen worden door de huurprijs voor alle sociale huurders te berekenen zoals voor SHM-huurders.

b) Tussentijdse aanpassing van de huurprijs

1346. Zoals gezegd wordt de SHM-huurprijs in principe jaarlijks geactualiseerd. Artikel 48, tweede lid van het Kaderbesluit Sociale Huur voorziet evenwel in een tussentijdse aanpassing van de huurprijs, d.w.z. doorheen het jaar, indien:

- één van de huurders overlijdt of wordt geschrapt: daling;
- het gemiddelde inkomen gedurende drie maanden met 20% daalt: daling;
- een persoon toetreedt wiens inkomen wordt meegeteld: stijging;
- één van de huurders met pensioen gaat, tenzij daardoor stijging: daling;
- vervanging van de basishuurprijs: daling of stijging.

1347. Een mogelijkheid tot tussentijdse aanpassing van de huurprijs sluit aan bij de betrachting om de huurprijs zo veel mogelijk in overeenstemming te brengen met het inkomen van de huurder, waardoor de betaalbaarheid maximaal wordt gegarandeerd. Daarbij valt het op dat de huurprijs wel tussentijds kan aangepast worden bij een voldoende daling van het inkomen van de huurder, waarbij dan rekening wordt gehouden met het particuliere belang van de huurder, maar niet bij een voldoende stijging van het inkomen, waarbij rekening gehouden zou worden met het algemeen belang (financiering van het sociaal huurstelsel).

5.4.2. Het meedelen van de inkomensgegevens en de bijhorende sancties

1348. Wanneer gewerkt wordt met een inkomensgerelateerde huurprijs, moet de sociale verhuurder uiteraard het inkomen van de huurder kennen. De huurprijs is immers omwille van de betaalbaarheid afgestemd op het inkomen.[3052]

Om een correcte huurprijs te kunnen berekenen, is de huurder verplicht om alle elementen die nodig zijn voor de huurprijsberekening mee te delen aan de verhuurder.[3053] De verhuurder heeft

[3051] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 105-106, nr. 174-175.
[3052] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 5, 2.1.

ook de mogelijkheid om bij andere overheidsinstellingen informatie op te vragen.[3054] Indien de huurder aan de verhuurder onvoldoende informatie bezorgt of hem frauduleuze informatie bezorgt, heeft de verhuurder de mogelijkheid om de sociale korting terug te vorderen (voor het verleden) of de reële huurprijs te verhogen tot de basishuurprijs (voor de toekomst).[3055]

1349. Deze regeling geeft in de rechtspraktijk vaak aanleiding tot betwisting.[3056] Deze betwistingen hebben voornamelijk op twee aspecten betrekking: (i) de vraag of de huurder een actieve informatieplicht heeft en (ii) de aard van de sanctie: reglementair of een schadebeding?

a) Een actieve informatieverplichting voor de huurder?

1350. Artikel 38 van het Kaderbesluit Sociale Huur is niet volledig sluitend opgesteld. Enerzijds bepaalt het derde lid dat de huurder enkel recht heeft op de sociale korting als hij alle noodzakelijke informatie aan de verhuurder bezorgt en die informatie niet frauduleus is. Anderzijds bepaalt het vierde lid dat de huurder verplicht is de elementen die nodig zijn voor de berekening van de huurprijs mee te delen aan de verhuurder, nadat de verhuurder dit verzoekt. Hierdoor kan er betwisting ontstaan over de vraag of de huurder de verplichting heeft om op eigen initiatief gegevens mee te delen, d.w.z. zonder dat hij daar om verzocht wordt door de verhuurder.

1351. Om deze vraag te beantwoorden is relevant in welke gevallen de huurprijs aangepast wordt. Artikel 48, eerste lid van het Kaderbesluit Sociale huur bepaalt dat de reële huurprijs jaarlijks op 1 januari aangepast wordt. Samengelezen met artikel 38, vierde lid van het Kaderbesluit zal de verhuurder daarvoor jaarlijks de huurders bevragen over hun inkomen en gezinssamenstelling, waarna de huurder uiterlijk de laatste dag van de maand die volgt op het verzoek van de verhuurder moet reageren (of op een latere datum die de verhuurder meedeelt). Verder voorziet het Kaderbesluit Sociale Huur in minstens één rappelbrief, waarna de verhoging van de huurprijs tot de basishuurprijs volgt/kan volgen (zie daarvoor verder).

Daarnaast voorziet het tweede lid van artikel 48 van het Kaderbesluit Sociale Huur zoals gezegd ook in tussentijdse aanpassingen van de reële huurprijs. Een aanpassing van de reële huurprijs ten gevolge van een stijging van het inkomen gebeurt enkel bij de jaarlijkse aanpassing op 1 januari. Daaruit kan besloten worden dat de huurder geen verplichting heeft om actief een stijging van zijn inkomen mee te delen aan de verhuurder.[3057] Hij kan daarvoor wachten tot wanneer de verhuurder

---

[3053] Artikel 38, vierde lid Kaderbesluit Sociale Huur.
[3054] Artikel 52 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3055] Artikel 38, derde en vierde lid Kaderbesluit Sociale Huur. Zie hierover: B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 653-654, nrs. 46-48 en B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)", *RW* 2015-16, p. 1051-1053, nr. 32-37
[3056] Zie voor het Vlaamse Gewest: Vred. Roeselare, 21 oktober 2004, *Huur* 2005, 47, *RW* 2007-08, 586; Vred. Roeselare, 12 mei 2005, *Huur* 2005, 156; Vred. Aarschot, 24 mei 2007, *T.Vred.* 2012, 145; Rb. Leuven, 10 december 2008, *T.Vred.* 2012, 148 met noot C. DELFORGE. Voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest: Vred. Sint-Jans-Molenbeek, 21 oktober 1997, *T.Vred.* 1998, 371 met noot B.H.; Vred. Sint-Jans-Molenbeek, 29 december 1998, *Act.jur.baux* 1999, 126; Rb. Brussel, 2 december 2010, *JLMB* 2012, 1928 en *T.Vred.* 2013, 342. Voor het Waalse Gewest: Vred. Doornik, 28 mei 2002, *JLMB* 2002, 1823; Vred. Grâce-Hollogne, 9 oktober 2007, *JLMB* 2010, 1845; Vred. Waver, 13 mei 2008, *T.Vred.* 2010, 333.
[3057] Zie ook Rb. Antwerpen, 7 april 2014, *TBO* 2014, 159.

zijn inkomen opvraagt naar aanleiding van de jaarlijkse aanpassing van de reële huurprijs, in welk geval hij enkel zijn inkomen in het referentiejaar moet doorgeven, d.w.z. het derde jaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de huurprijsaanpassing plaatsvindt.[3058]

1352. Hierop is een uitzondering van toepassing, nl. wanneer personen toetreden tot de huurovereenkomst. Op basis van artikel 92, § 3, eerste lid, 2° van de Vlaamse Wooncode is de huurder verplicht om iedere duurzame bijwoonst te melden aan de verhuurder. Aangezien de reële huurprijs tussentijds wordt aangepast vanaf de eerste dag van de maand die volgt op de maand waarin de personen toetraden tot de lopende huurovereenkomst[3059], rust op de huurder ook de verplichting om de inkomensgegevens van deze toetreders mee te delen aan de verhuurder.

B) De aard van de sanctie

1353. Uit de gepubliceerde rechtspraak blijkt bovendien dat er betwisting bestaat over de vraag of een verhoging van de reële huurprijs tot de basishuurprijs moet gezien worden als een reglementaire sanctie of een contractueel schadebeding.[3060] Indien het zou gaan over een contractueel schadebeding, beschikt de rechter immers over de bevoegdheid om de toepassing ervan te milderen.

Zoals hierboven gesteld is de algemene regel dat de huurder een betaalbare huurprijs moet betalen (d.i. een op zijn inkomen afgestemde huurprijs). Bijgevolg is het verhogen van de huurprijs tot de basishuurprijs daar een uitzondering op en houdt dat dus het opleggen van een sanctie aan de huurder in. Daarmee is evenwel de vraag niet beantwoord of deze sanctie een contractueel dan wel reglementair karakter heeft.

1354. De mogelijkheid om de huurprijs te verhogen tot de normale huurwaarde (artikel 25 van het oude Sociale Huurbesluit van 20 oktober 2000; momenteel artikel 38, derde en vierde lid Kaderbesluit Sociale Huur) werd door de vrederechter te Aarschot beschouwd als een schadebeding, waarop artikel 1231 B.W. van toepassing zou zijn.[3061] De redenering was dat de SHM schade lijdt, omdat de niet-mededeling leidt tot bijkomende administratieve kosten en omdat de inkomsten door de maatschappij zelf moeten worden opgevraagd bij de FOD Financiën. De rechter herleidde de verhoging tot 10% van de herberekende huurprijs. Maar de rechtbank van eerste aanleg te Leuven hervormde dit vonnis, omdat de verhoging van de huurprijs tot de normale huurwaarde voortvloeit uit de regelgeving zelf en dus van reglementaire aard is. Niet de overeenkomst, maar de toepasselijke reglementering is de rechtsbron. Het gaat dus om een sanctie die verband houdt met de niet-naleving van de reglementering en niet een sanctie wegens de

[3058] Artikel 1, eerste lid, 25° Kaderbesluit Sociale Huur.
[3059] Artikel 48, vijfde lid, Kaderbesluit Sociale Huur.
[3060] C. DELFORGE, "Majoration du loyer et bail de logement social: 'Ceci n'est pas une clause pénale'" (noot onder Rb. Leuven, 10 december 2008), *T.Vred.* 2012, 151.
[3061] Vred. Aarschot 24 mei 2007, *T.Vred.* 2012, 145; B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)", *RW* 2015-16, p. 1051-1052, nr. 33.

schending van een contractuele verplichting. Het is volgens de rechter derhalve geen schadebeding dat herleid kan worden met toepassing van artikel 1231 B.W.[3062]

1355. Schadebedingen zijn als conventionele afspraak aangaande de schade in beginsel volkomen geoorloofd. Het gaat over een contractuele sanctie en veronderstelt dus een wanprestatie van de debiteur. Een schadebeding wordt getoetst aan het criterium van de potentiële schade: het mag slechts een forfaitaire vergoeding zijn van de schade die de schuldeiser kan lijden ten gevolgen van het niet-nakomen van de verbintenis.[3063] Vaak kregen de schadebedingen het karakter van een boete, onder druk van de sterkste contractpartij regelmatig exorbitant hoog, zodat ze ook het karakter vertoonden van een private straf.[3064]

Met de wet van 23 november 1998 bevestigde de wetgever in grote mate de jurisprudentiële sanctieregeling van overdreven schadebedingen, op de nietigheidssanctie na, die vervangen wordt door een matiging.[3065] Contractuele afwijkingen van de gewijzigde bepaling van artikel 1231 B.W. worden voor niet-geschreven gehouden, want de bepalingen zijn van dwingend recht. Het principe is dat de rechter voortaan "*ambtshalve of op verzoek van de schuldenaar, de straf die bestaat in het betalen van een bepaalde geldsom, kan verminderen, wanneer die som kennelijk het bedrag te boven gaat dat de partijen konden vaststellen om de schade wegens de niet-uitvoering van de overeenkomst te vergoeden*". Opnieuw zal het criterium van de potentiële schade, zoals die op het ogenblik van de contractsluiting kon worden voorzien, gelden.[3066] Deze gemeenrechtelijke bepalingen doen geen afbreuk aan de bijzondere, afwijkende regels, die een verbod inhouden op overdreven schadebedingen.

1356. De verhoging van de huurprijs tot de basishuurprijs moet echter worden beschouwd als een reglementaire sanctie: de verhuurder past de sanctie toe op basis van het Kaderbesluit Sociale Huur en niet omdat ze contractueel overeengekomen is.[3067] Op een onderdeel van de rechtsverhouding tussen de verhuurder en de huurder dat reglementair van aard is, is het algemeen contractenrecht niet van toepassing. Dit werd uitdrukkelijk bevestigd door het Hof van Cassatie in een arrest van 9

[3062] Rb. Leuven, 10 december 2008, *T.Vred.* 2012, 148 met noot C. DELFORGE.
[3063] S. STIJNS, *Verbintenissenrecht*, Brugge, die Keure, 2005, p. 184, nr. 257
[3064] W. VAN GERVEN en A. VAN OEVELEN, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2015, 189.
[3065] W. VAN GERVEN en A. VAN OEVELEN, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2015, 187-192; P. WÉRY, "La loi du 23 novembre 1998 modifiant le Code civil en ce qui concerne la clause pénale et les intérêts moratoires: fin de la crise de la clause pénale ou début de nouvelles incertitudes", *TBBR*, 1999, 222; B. WYLLEMAN, "Nieuwe wetgeving inzake strafbedingen en moratoire intrest", *AJT* 1998-99, 701 e.v.; I. DEMUYNCK, "De nieuwe wet op de strafbedingen: het matigingsrecht gelegaliseerd", *RW* 1999-2000, 105 e.v.; C. BIQUET-MATHIEU, "La loi du 23 novembre 1998 et le nouveau régime des clauses pénales", *JT* 1999, 709 e.v.
[3066] Cass. 26 januari 2001, *RW* 2000-01, 1279. Voor een commentaar, zie: I. SAMOY, "De geoorloofdheid van schadebedingen na de wet van 23 november 1998: de figurantenrol van de werkelijk geleden schade en van de nietigheidssanctie", *R.Cass.* 2001, 342 e.v.; voor een andere commentaar bij dit arrest, zie: T. STAROSSELETS en J. PERILLEUX, *JT* 2003, 762 e.v.; zie ook: S. STIJNS, *Verbintenissenrecht*, Brugge, die Keure, 2005, p. 184, nr. 258.
[3067] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 171-173, nr. 306-310.

september 2016.[3068] Ook sancties die voortvloeien uit de typehuurovereenkomst, behoren tot de reglementaire aspecten van de sociale huurovereenkomst.[3069]

1357. Bij contractuele schadebedingen kan men redelijkerwijze verwachten dat de overeengekomen sanctie in verhouding staat tot de potentiële schade, die kon worden voorzien bij de contractsluiting. In het sociaal huurstelsel opteerde de regelgever op verschillende plaatsen echter voor een forfaitaire bepaling van het schadebeding, dat zoals gezegd een reglementair karakter heeft. Daardoor kan in geval een te grote discrepantie tussen het schadebeding en de potentiële schade zou worden vastgesteld, geen gebruik gemaakt worden van de matigingsmogelijkheden voor contractuele schadebedingen, zoals het specifieke instrument van de matiging op basis van artikel 1231 B.W. of de gemeenrechtelijke instrumenten van het misbruik van recht en het beginsel van de goede trouw.

1358. Wil dit dan zeggen dat de rechterlijke controle op reglementaire schadebedingen volledig is uitgesloten? Zeker niet.[3070]

De toepassing van schadebedingen door een sociale verhuurder moet gebeuren binnen zijn opdracht van algemeen belang. Daarbij moet enerzijds rekening worden gehouden met het feit dat de verhuurder niet te snel de zwaarste sanctie mag toepassen, dat hij rekening moet houden met de bijzondere positie van zijn huurder (niet alle huurders zijn bureaucratisch even sterk), dat fraude niet wordt vermoed, dat de verhuurder ook zelf mogelijkheden heeft om een aantal opzoekingen te doen, ... Anderzijds dienen huurders in het belang van het in stand houden van het sociaal huurstelsel de regels van het sociaal huurstelsel na te leven. Huurders die het stelsel uitbuiten of misbruiken, leggen immers een hypotheek op het voortbestaan van het sociaal huurstelsel. Zij moeten daarom, met respect voor het grondrecht op wonen, een sanctie opgelegd kunnen krijgen. Dit is tegelijk ook een toepassing van het grondrecht op wonen, aangezien dit vereist dat maatregelen worden genomen om het sociaal huurstelsel in stand te houden.

De rechter controleert bij betwisting de correcte toepassing van deze principes door de sociale verhuurder en gaat na of het door de sociale verhuurder toegepaste reglementaire schadebeding evenredig is met de vastgestelde wanprestatie. Indien nodig kan hij de sanctie matigen, nadat hij is overgegaan tot de traditionele afweging van de in het geding zijnde belangen, nl. het grondrecht op wonen van de concrete huurder in verhouding tot het algemeen belang (onder meer het grondrecht op wonen van de medehuurders, kandidaat-huurders, ...). Enerzijds past de rechter daarmee rechtstreeks het grondrecht op wonen toe, geconcretiseerd via de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder; anderzijds is dit ook een toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur die eveneens van toepassing zijn op de sociale verhuurders als uitvoerders van een overheidstaak.

[3068] Cass. 9 september 2016, C.15.0454.N, *RW* 2017-18, 170 met noot B. HUBEAU en T. VANDROMME, *TBO* 2017, 59.
[3069] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 1.3.
[3070] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "De rechterlijke beoordeling van schadebedingen in het sociaal huurstelsel" (noot onder Cass. 9 september 2016, C.15.0454.N), *RW* 2017-18, p. 173-175, nr. 10-16.

Zo werd beslist dat te snel de zwaarste sanctie toepassen in strijd is met de doelstelling van de sociale verhuurder. Indien daarentegen de huurders steeds te laat hun inkomensgegevens doorgeven, ondanks herhaalde vragen, gedurende zes maanden, voeren zij hun overeenkomst niet te goeder trouw uit en is het verhogen van de huurprijs tot de maximale huurprijs gerechtvaardigd.[3071] Zonder nuance de huurprijs verhogen tot de maximale huurprijs omwille van het niet-reageren door de huurster op de vraag haar inkomensgegevens over te maken, terwijl er geen enkele indicatie van fraude is en de sociale verhuurder geen nadeel lijdt, is volgens een andere vrederechter in strijd met de opdracht van algemeen belang van een sociale verhuurder en dreigt de al zwakke positie van de huurder verder te destabiliseren. *In casu* had de huurster als inkomen enkel een invaliditeitsuitkering, was ze op het ogenblik van de vraag van de sociale verhuurder haar inkomensgegevens te bezorgen ernstig ziek en werden de gevraagde documenten nadien overgemaakt.[3072] Ook relevant is een andere uitspraak: overeenkomstig het vermoeden van onschuld en het burgerrechtelijk principe dat kwade trouw niet vermoed wordt, mag er geen vermoeden van fraude op de sociale huurder worden gelegd. Bovendien heeft de sociale verhuurder ook onderzoeksmogelijkheden, zoals een opzoeking bij de Kruispuntbank Sociale Zekerheid. De verhoging van de huurprijs tot de normale huurwaarde is verder een beslissing die onderworpen is aan de formele motiveringsplicht. Een simpele afdruk van de nieuwe huurprijs is geen uitdrukkelijke beslissing van de sociale verhuurder.[3073] Wanneer de sociale verhuurder op de hoogte is van de moeilijke financiële situatie van de huurder en toch de maximumhuurprijs aanrekent, maakt hij misbruik van zijn rechten. Het (oud) sociaal huurbesluit voorziet in de "*mogelijkheid"* om de huurprijs te verhogen tot het maximum. De sociale verhuurder was op basis van de stukken van het dossier op de hoogte van de moeilijke familiale situatie en de medische problemen van de huurster. Omdat de huurster wel degelijk te laat was met het binnenbrengen van de documenten heeft zij wel geen recht op morele schadevergoeding, ook al was de reactie van de maatschappij 'excessief en onevenredig'. Ze moet er bovendien voor zorgen dat zij in de toekomst de nodige documenten tijdig binnenbrengt.[3074]

1359. In principe *moet* de sociale verhuurder de verhoging tot de basishuurprijs toepassen. Artikel 38, vierde lid van het Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt immers uitdrukkelijk "*zal aan hem vanaf 1 januari een huurprijs aangerekend worden*", maar toch is er een marge wanneer datzelfde artikel bepaalt: "*die maximaal gelijk is aan de basishuurprijs*". Deze discretionaire bevoegdheid in hoofde van de sociale verhuurder moet door hem worden ingevuld vanuit zijn opdracht van algemeen belang en in overeenstemming met het grondrecht op wonen. Daarbij moet opnieuw een afweging gemaakt worden tussen de belangen van de concrete huurder en het algemeen belang. De gevolgen van de verhoging van de huurprijs tot de basishuurprijs hangen immers rechtstreeks samen met het inkomen van de huurder: voor huurders met een laag inkomen zal de verhoging tot

[3071] Vred. Doornik, 28 mei 2002, *JLMB* 2002, 1823.
[3072] Vred. Charleroi, 25 juni 2007, *Echos log.* 2010, afl. 3-4, 19.
[3073] Vred. Grâce-Hollogne 9 oktober 2007, *JLMB* 2010, 1.845 met noot N. BERNARD.
[3074] Rb. Charleroi, 31 maart 2009, *Echos log.* 2010, afl. 3-4, 21 met noot L. THOLOME; voor eerdere rechtspraak in die zin : Vred. Grâce-Hollogne, 16 mei 2000, *Echos Log.* 2000, 152 en Vred. St. Jans Molenbeek, 29 december 1998, *Act. Jur. Baux* 1999, 126.

aan de basishuurprijs (zeer) zware financiële gevolgen hebben, terwijl dezelfde verhoging voor huurders met een hoger inkomen minder zwaar zal zijn. Om te vermijden dat de verhoging onevenredig wordt, dient de verhuurder de toegepaste verhoging af te stemmen op de concrete huurder. De verhuurder dient de genomen beslissing ook voldoende te motiveren, zodat blijkt dat hij vanuit zijn opdracht van algemeen belang heeft gehandeld.[3075]

1360. De vraag rijst tot slot of de sanctie van verhoging van de reële huurprijs tot de basishuurprijs kan gezien worden als een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM. Hoewel deze sanctie niet als een straf wordt beschouwd in het interne recht, verhindert dit niet dat overeenkomstig de rechtspraak van het EHRM een sanctie toch als een straf wordt beschouwd. Naast de interne kwalificatie, moet immers ook worden gekeken naar de aard van de inbreuk (heeft de sanctie een algemene of beperkte draagwijdte? Wordt met de sanctie een repressief of enkel een preventief doel nagestreefd?) en de ernst van de sanctie (is de sanctie dermate zwaar dat de inbreuk normaal als strafrechtelijk moet worden beschouwd?).[3076] Indien de verhoging van de huurprijs moet worden beschouwd als een straf, dienen bijkomende waarborgen verzekerd te worden, waaronder de toegang tot een rechter met volle rechtsmacht.

Over de aard van de inbreuk kan discussie bestaan. De sanctie wordt beperkt tot diegenen die na uitdrukkelijke vraag van de sociale verhuurder nog steeds niet de gevraagde inkomensgegevens overmaakten. De regelgever voorzag uitdrukkelijk in een expliciete vraag van de sociale verhuurder om de inkomensgegevens over te maken; het niet (correct) reageren op deze vraag kan het opleggen van de kwestieuze sanctie tot gevolg hebben. De sanctie kan bijgevolg niet toegepast worden op alle sociale huurders, maar enkel op diegenen die na uitdrukkelijk verzoek blijven weigeren hun inkomensgegevens over te maken, wat een beperkte draagwijdte van de sanctie inhoudt. Het is ook een stimulans voor die huurders die er toe verzocht worden om alsnog hun inkomensgegevens over te maken, wat een preventieve werking inhoudt. Ook de ernst van de sanctie laat ruimte voor discussie. Afhankelijk van het inkomen van de sociale huurder zal de verhoging van de huurprijs tot de basishuurprijs een zware of minder zware financiële sanctie zijn. Het feit dat de financiële sanctie een aanzienlijk deel van het inkomen van de huurder kan bedragen (zeker bij de laagste inkomensgroepen), kan er echter toe leiden dat het over een ernstige sanctie gaat.

Gelet op het voorgaande is het besluit dat in bepaalde gevallen de verhoging van de reële huurprijs tot de basishuurprijs moet beschouwd worden als een straf in de zin van artikel 6 EVRM, zeker wanneer deze wordt toegepast op huurders met een laag inkomen. Dit houdt zoals gezegd o.m. in dat de betrokkene de sanctie moet kunnen betwisten voor een rechter met volle rechtsmacht. Dit betekent dat de rechter over dezelfde beoordelingsbevoegdheid beschikt als de sociale verhuurder bij het uitvaardigen van de maatregel en de sanctie dus kan hervormen, rekening houdende met alle relevante elementen, zoals vermeld hierboven.

[3075] Rb. Luik, 15 december 2015, *JLMB* 2016, 1813.
[3076] EHRM 8 juni 1976, nr. 5100/71, Engel e.a. t/ Nederland.

c) Conclusie

1361. De verhoging van de huurprijs tot de basishuurprijs levert in de praktijk vaak aanleiding tot betwisting. De bepaling kan dus best geherformuleerd worden zodat duidelijk is dat de huurder geen actieve informatieverplichting heeft inzake het meedelen van zijn inkomen (met uitzondering van het verplicht meedelen dat een persoon toetreedt tot de sociale huurovereenkomst en het meedelen van diens inkomen) en dat eveneens duidelijk is of en hoe de sanctie van terugvordering van de sociale korting en verhoging tot de basishuurprijs door de sociale verhuurders moet worden toegepast (verplichting om de sanctie toe te passen, maar de verhuurder stemt de hoogte van de sanctie af op het inkomen van de huurder teneinde een proportionele sanctie in overeenstemming met het grondrecht op wonen te bekomen). Tegelijk zal uit deze bepaling duidelijk moeten voortvloeien (zoals nu reeds het geval is) dat de huurder tijdig moet reageren op de vraag van de verhuurder om de gegevens van het inkomen over te maken.

5.4.3. De kosten en de lasten

1362. De aanrekening van de kosten en de lasten is geregeld in de artikelen 34 en 36 van het Kaderbesluit Sociale Huur.[3077] Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen SVK's en andere sociale verhuurders. Voor verhuringen door SVK's gelden de artikelen 9 tot en met 11 van de typehuurovereenkomst, terwijl voor verhuringen door andere sociale verhuurders bijlage III bij het Kaderbesluit Sociale Huur van toepassing zal zijn.

1363. Volgens bijlage III komen de kosten en vergoedingen die betrekking hebben op diensten en leveringen aan de huurder, ten laste van de huurder (bv. verwarming, gas, water, elektriciteit, onderhoud van de gemeenschappelijke delen, onderhoud van liften, premiekost afstand van verhaal van de brandverzekering). De lasten die betrekking hebben op het bezit en de uitoefening van rechten op het onroerend goed komen ten laste van de verhuurder (bv. berekening van de maandelijkse voorschotten en de afrekening, aanleg van groenruimten, groot onderhoud aan liften). De huurder moet de betaling van de kosten en lasten voldoen door middel van maandelijkse (vooraf)betalingen. De verhuurder is er toe gehouden om jaarlijks aan de huurder een overzicht te bezorgen van alle kosten en lasten die aan de huurder worden aangerekend.[3078]

1364. De aanrekening van de kosten en de lasten staat net zoals de berekening van de huurprijs in rechtstreeks verband met de betaalbaarheid voor de huurder. Het is evident dat wanneer de kosten en de lasten te hoog zijn, de betaalbaarheid voor de huurder in het gedrang kan komen.[3079] De

[3077] Zie ook B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 655, nr. 52; A. HANSELAER, "De kosten en de lasten", in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale huur*, Brugge, Die Keure, 2011, p. 145-146, nr. 143-146 en B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)", *RW* 2015-16, p. 1053, nr. 39.
[3078] Artikel 34, § 2 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3079] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 5, 2.1.

verhuurder moet daarom het nodige doen om de kosten en de lasten zo veel mogelijk te beperken. Deze mogen zeker niet nutteloos of buitensporig zijn.[3080]

Ook dient de verhuurder voldoende transparantie te bieden aan zijn huurders. Het besluit van de Vlaamse Regering van 4 oktober 2013 wijzigde de manier waarop de verhuurders de huurders moeten informeren over de bepaling en de afrekening van de huurlasten. De bedoeling van deze wijziging was een goed geïnformeerde huurder beter in staat te stellen om eventuele onvolkomenheden in de afrekening van de huurlasten zelf vast te stellen.[3081]

1365. Indien blijkt dat de huurder te veel kosten en lasten heeft betaald, moet hem het te veel betaalde worden terugbetaald. Dit geldt zowel wanneer de huurder een te hoge voorafbetaling deed als wanneer blijkt dat de sociale verhuurder een foute berekening maakte. In een aantal beslissingen van de minister van wonen werd vastgesteld dat bepaalde sociale verhuurders de kosten en lasten niet berekenden conform bijlage III. Tegelijk werd echter vastgesteld dat een herberekening tot gevolg zou hebben dat bepaalde huurders terugkregen, terwijl andere huurders moesten bijbetalen en werd geoordeeld dat dit de leefbaarheid in het wooncomplex niet ten goede komen zou komen. De verhuurders werden vrijgesteld van terugbetaling van het te veel ontvangene en opvordering van het te weinig ontvangene en moesten vanaf dan de correcte berekeningswijze toepassen.[3082] Het is duidelijk dat een dergelijke handelswijze in strijd is met het grondrecht op wonen van de sociale huurders die te veel betaalden. Het is bovendien ook in strijd met artikel 1728*quater* B.W., op basis waarvan de huurder recht heeft op de terugbetaling wanneer hij meer betaald heeft dan hij in toepassing van de wet of de overeenkomst verschuldigd was en dat van dwingend recht is.[3083] Omwille van de suppletieve werking van het gemene huurrecht, is deze regel ook van toepassing op sociale huurovereenkomsten.[3084]

In latere ministeriële besluiten dwong de minister de SHM in kwestie wel tot een herberekening en terugbetaling van het te veel betaalde aan de huurder.[3085] Het correct afrekenen van kosten en lasten wordt beschouwd als een kwestie van goed bestuur.

5.4.4. De huurwaarborg

1366. Voor de huurwaarborg is een bijzondere, van het gemeen (woning)huurrecht afwijkende regeling opgenomen in het sociaal huurstelsel. Hoewel artikel 37, § 1, eerste lid van het Kaderbesluit Sociale Huur stelt dat in principe de waarborgregeling van artikel 10 Woninghuurwet van toepassing is (ofwel een geïndividualiseerde rekening op naam van de huurder bij een

[3080] B. HUBEAU, G. VERBIST, S. OOSTERLYNCK en B. CANTILLON, "Hou wonen betaalbaar, vooral in armoedesituaties", *Onderzoeksdag Armoede 14 oktober 2015*, Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding, www.uantwerpen.be/nl/projecten/usab, 24.

[3081] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2013/3004/DOC.0323/1quater, 31. Zie ook AGENTSCHAP INSPECTIE RWO, AFDELING TOEZICHT, *Jaarrapport 2014*, Brussel, 2015, 37.

[3082] Ministerieel besluit van 27 april 2012, nr. 609-01-29-04, ministerieel besluit van 22 augustus 2012, nr. 609-01-71-01, ministerieel besluit van 23 november 2011, nr. 609-01-16-05 en ministerieel besluit van 21 december 2012, nr. 609-01-41-02.

[3083] Cass. 28 april 2005, *Arr.Cass.* 2005, 963, *RW* 2007-08, 1320, *Pas.* 2005, 963, *TBBR* 2006, 472 met noot B. HUBEAU.

[3084] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 655, nr. 52.

[3085] Ministerieel besluit van 9 april 2013, nr. 609-01-76-01 en ministerieel besluit van 9 juli 2013, nr. 609-01-55-02.

financiële instelling, ofwel een bankwaarborg die het de huurder mogelijk maakt de waarborg progressief samen te stellen, ofwel een bankwaarborg ten gevolge van een standaardcontract tussen een OCMW en een financiële instelling), kan daar door de sociale verhuurder (een SVK uitgezonderd) via het interne huurreglement van worden afgeweken, m.n. dat de waarborg in handen van de verhuurder moet worden gestort.[3086] Ook wordt bepaald dat de verhuurder bij een tijdelijke herhuisvesting of bij de beëindiging van de huurovereenkomst elke som kan afhouden die de huurder hem verschuldigd is. Hoewel deze bepaling in algemene bewoordingen is gesteld, kan ze logischerwijze enkel betrekking hebben op die gevallen waarin de waarborg in handen van de verhuurder werd gesteld. Opnieuw wordt afgeweken van de gemeenrechtelijke regeling die voorziet dat ofwel in onderling overleg de afrekening wordt opgesteld en de waarborg op basis van die afrekening wordt vrijgegeven ofwel in geval van betwisting de vrederechter uitspraak doet.

Tegelijk wordt voorzien in het recht voor de huurder om de waarborg met maandelijkse betalingen samen te stellen, mits betaling van een administratieve vergoeding van 10 euro (bij alle sociale verhuurders).

1367. In een vonnis van 21 februari 2017 bevestigde de vrederechter te Gent dat artikel 37, § 2 van het Kaderbesluit Sociale Huur bepaalt dat in afwijking van de bepalingen over de huurwaarborg in het woninghuurrecht de verhuurder kan beslissen dat de waarborg in handen van de verhuurder wordt gestort. De verhuurder kan dan bij het einde van de huur, de verrekening doen met openstaande schulden en achterstallen (of deze bedragen 'voorafnemen'). Hij kan met andere woorden de waarborg 'aan zichzelf uitbetalen'.[3087]

1368. Hoger stelde ik mij al de vraag naar de verantwoording waarom inzake de huurwaarborg wordt afgeweken van het woninghuurrecht.[3088] Bovendien blijken de actoren uit het veld geen voorstander van deze ingewikkelde afwijkende regeling.[3089]

5.5. Persoonlijke bewoningsplicht en aanpak van domiciliefraude

5.5.1. De persoonlijke bewoningsplicht

1369. Een huurdersverplichting die specifiek is voor het sociaal huurstelsel is de persoonlijke bewoningsplicht. Opdat een sociale huurwoning niet wordt afgewend van haar doel, dient zij effectief ingezet te worden voor de huisvesting van woonbehoeftige huishoudens. De huurder die een woning toegewezen krijgt, moet deze daarom effectief bewonen.

Aangezien de huurprijs wordt berekend op basis van het inkomen van alle bewoners van de sociale huurwoning, rust bijkomend op de sociale huurder de verplichting om elke persoon die bijwoont en diens inkomen, te melden aan de verhuurder.[3090]

[3086] Artikel 37, § 2 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3087] Vred. Gent, 21 februari 2017, nr. 635/2017, onuitg.
[3088] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 1.3.2.
[3089] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 53.

1370. Naar de persoonlijke bewoningsplicht werd al verwezen in artikel 15 van de wet van 11 oktober 1919[3091] en het Hof van Cassatie leidde de persoonlijke bewoningsplicht af uit het specifieke karakter van de sociale huurovereenkomst, alvorens deze verplichting uitdrukkelijk in het sociaal huurstelsel werd ingeschreven.[3092]

1371. Tijdens een hoorzitting in het Vlaams Parlement over de leefbaarheid en sociale mix op 26 november 2002 werd ook de problematiek van de illegale bewoning aangekaart. Er werd gesteld dat sociale verhuurders niet meer weten wie in de sociale huurwoningen woont en dat daardoor de onderlinge solidariteit tussen huurders onder druk komt te staan. De illegale bijwoonst werd ook in verband gebracht met leefbaarheidsproblemen.[3093]

1372. De verplichting om de huurwoning te betrekken, in de sociale huurwoning de hoofdverblijfplaats te hebben en er gedomicilieerd te zijn, werd in de Vlaamse Wooncode ingeschreven door het decreet van 15 december 2006. Tegelijk werd bepaald dat iedere wijziging van personen die de sociale huurwoning op duurzame wijze betrekken, onmiddellijk aan de betrokken verhuurder moest worden meegedeeld. De bedoeling was om domiciliefraude strafbaar te stellen en dit vereiste een uitdrukkelijke verplichting de sociale huurwoning effectief te bewonen en de verplichting tot het meedelen van personen die in de sociale huurwoning hun hoofdverblijfplaats vestigen.[3094]

De huurdersverplichtingen die betrekking hebben op de effectieve bewoning van de sociale huurwoning en het duurzaam laten bijwonen van extra personen in de sociale huurwoning werden geherformuleerd door het decreet van 14 oktober 2016.[3095] De huurder moet in de sociale huurwoning zijn hoofdverblijfplaats hebben en er gedomicilieerd zijn: hij dient er effectief en gewoonlijk te verblijven[3096] en er zich te domiciliëren (d.i. zich in te schrijven in de bevolkingsregisters). Daarnaast mag de huurder enkel toestaan dat een persoon in de sociale huurwoning komt bijwonen onder de voorwaarden van het Kaderbesluit Sociale Huur en moet hij die bijwoonst melden aan de sociale verhuurder, zodat het inkomen van de bijwoner kan meegenomen worden in de berekening van de sociale huurprijs. Een inbreuk op beide huurdersverplichtingen maakt het misdrijf domiciliefraude uit.[3097]

5.5.2. De aanpak van domiciliefraude[3098]

[3090] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 5, 3.

[3091] De Nationale Maatschappij diende een reglement op te stellen waarin o.m. "*het eigen gebruik van het onroerend goed"* werd geregeld.

[3092] Cass. 10 februari 1983, *JT* 1983, 540, *RW* 1983-84, 2233 met noot B. HUBEAU, *T.Vred.* 1983, 230 met noot B. JADOT.

[3093] Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 6-7.

[3094] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 13.

[3095] Artikel 92, § 3, eerste lid, 1° en 2° Vlaamse Wooncode, zoals gewijzigd door artikel 39, 3° van het decreet van 14 oktober 2016.

[3096] Zie daarvoor de definitie van hoofdverblijfplaats, opgenomen in artikel 2, § 1, eerste lid, 10° Vlaamse Wooncode.

[3097] Artikel 102*bis*, § 9 Vlaamse Wooncode.

[3098] Zie onder meer: T. VANDROMME, "Vlaanderen voert strijd tegen domiciliefraude op", *Juristenkrant* 2013, afl. 275, 2, T. VANDROMME, "Drie aspecten van domiciliefraude: de rol van de politie, het uitgebreide feitenonderzoek en

1373. Domiciliefraude in de sociale huur kan twee vormen aannemen. Enerzijds is er de situatie waarbij de sociale huurder zijn huurwoning niet effectief bewoont of er niet gedomicilieerd is. De sociale huurwoning wordt dan niet ingezet voor de huisvesting van woonbehoeftige personen. Het niet-bewonen vergroot bovendien de wachtlijsten. Als de huurder de woning toch niet gebruikt, had ze evengoed toegewezen kunnen worden aan een kandidaat-huurder op de wachtlijst. Anderzijds kan domiciliefraude worden gepleegd doordat een sociale huurder andere personen duurzaam laat bijwonen in de sociale huurwoning zonder dit te melden aan de sociale verhuurder. Het inkomen van deze personen kan dan niet worden meegerekend bij de berekening van de sociale huurprijs, zodat de sociale huurder niet de correcte (lees: een lagere) huurprijs betaalt. Bovendien kan door deze bijwoonst de maximale woonbezetting van de woning overschreden zijn.

1374. In de eerste plaats moet de sociale verhuurder optreden tegen domiciliefraude: vanuit zijn opdracht van algemeen belang moet hij optreden wanneer hij vaststelt dat van het sociaal huurstelsel misbruik wordt gemaakt. Daarbij dient de sociale verhuurder de huurder eerst aan te manen zijn toestand te regulariseren.[3099] De basisbegeleidingstaken houden hier in dat men de huurders (extra) moet informeren indien ze niet te kwader trouw zijn. Wanneer blijkt dat de huurders de toestand niet regulariseren of dat zij te kwader trouw zijn, kan de verhuurder de huurovereenkomst opzeggen. Het plegen van domiciliefraude wordt door de decreetgever als een ernstige tekortkoming gezien.[3100] De sociale verhuurder kan ook een vordering tot ontbinding instellen.[3101]

1375. Indien de sociale verhuurder onvoldoende bewijzen kan verzamelen of de huurders volharden, kan hij het dossier doorgeven aan de gewestelijke toezichthouder, die als opsporingsambtenaar (officier van gerechtelijke politie) verdere opsporingshandelingen kan stellen en maatregelen kan nemen.

1376. Het plegen van domiciliefraude is een wanbedrijf en kan bestraft worden met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie maanden, een werkstraf met een maximale duur van 250 uren of met een geldboete van 26 tot 500 euro.[3102] Tegelijk kan de toezichthouder ook een administratieve geldboete opleggen die niet lager mag zijn dan 25 euro en niet hoger dan 5000 euro.[3103] De administratieve geldboete en de strafrechtelijke vervolging kunnen niet gecombineerd worden.

---

domiciliefraude in de sociale huur" (noot onder Antwerpen, 23 juni 2016), *Vigiles* 2016, 118-121 en T. VANDROMME, "Domiciliefraude in de sociale huur", *Comm.Strafr.* 2017, 22p.

[3099] Vred. Brasschaat, 13 augustus 2012, *T.Vred.* 2014, 275 en Vred. Halle, 19 maart 2014, *Huur* 2015, 37.

[3100] Artikel 98, § 3, eerste lid, 2° Vlaamse Wooncode.

[3101] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.2, d.

[3102] Artikel 102*bis*, § 9 Vlaamse Wooncode. Aangezien het gaat over strafrechtelijke geldboetes, dient de geldboete vermeerderd te worden met de opdeciemen.

[3103] Artikel 102*bis*, § 3, tweede lid Vlaamse Wooncode.

1377. Uit de praktijk blijkt dat er al een aantal strafrechtelijke veroordelingen werden uitgesproken.[3104] In de uitspraken wordt benadrukt dat domiciliefraude het sociaal systeem zelf ondermijnt. Doordat de betrokkenen ten onrechte van een goedkope sociale woning genoot, leidt het sociaal systeem verlies wat enkel kan gecompenseerd worden door het heffen van extra belastingen of het besparen op sociale woningverhuur.[3105] Het moreel element van het misdrijf is onachtzaamheid, d.w.z. dat het volstaat dat aan de huurders een gebrek aan voorzichtigheid of aan voorzorg kan verweten worden, zonder dat vereist is dat zij wetens en willens handelden.[3106] Bovenop de strafsanctie (gevangenisstraf, geldboete of werkstraf) kan ten aanzien van de huurder die schuldig wordt bevonden aan domiciliefraude, de verbeurdverklaring van de vermogensvoordelen uitgesproken worden. Het gaat dan bv. over de uitgespaarde huur.[3107] De SHM die huurinkomsten misloopt door de domiciliefraude, kan zich burgerlijke partij stellen.[3108]

5.6. Het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven van de sociale huurder

1378. Ik besteed in dit hoofdstuk over de concrete rechtsverhouding tussen de sociale verhuurder en de huurder ook kort aandacht aan de combinatie van het grondrecht op wonen met het recht op bescherming van het privé-leven van de huurder. Het privé-leven van eenieder wordt zowel door de Belgische Grondwet (artikel 22) als door internationale verdragen beschermd (o.a. artikel 8 EVRM en artikel 17 Bupo-verdrag). Aangezien de grondwetgever bij de invoering van artikel 22 Gw. uitdrukkelijk stelde dat het grondrecht op bescherming van het privé-leven invulling diende te krijgen overeenkomstig de draagwijdte van artikel 8 EVRM[3109], beperk ik mij grotendeels tot dat artikel.

1379. Artikel 8, eerste lid EVRM kent een aantal rechten toe; het tweede lid laat inmenging vanwege de overheid in die rechten toe, in limitatief opgesomde gevallen en in de mate dat deze inmenging noodzakelijk is in een democratische rechtstaat.

Het privé-leven dient ruim geïnterpreteerd te worden. Het is de plaats waar men zijn eigen identiteit kan opbouwen.[3110] Eerder verwees ik al naar het belang van de woning voor de persoonlijke vrijheid van de mens, aangezien de woning bijdraagt tot de persoonlijke veiligheid en het welzijn van de bewoners. Beschermd wordt niet het bezit van de woning, maar de privé-sfeer in de woning, waar men in principe vrij en ongestoord kan handelen of niet handelen.[3111]

1380. Het recht op de bescherming van het privé-leven verhindert zoals gezegd niet dat er beperkingen kunnen toegepast worden wanneer deze bij wet zijn voorzien en in een democratische

[3104] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)", *RW* 2015-16, p. 1064, nr. 75 en AGENTSCHAP WONEN-VLAANDEREN, *Jaarverslag 2016*, Brussel, 2017, 34.
[3105] Corr. Dendermonde 13 oktober 2014, nr. 3020, onuitg.; Corr. Gent 28 oktober 2014, nr. 2014/3401, onuitg. en Corr. Gent 16 december 2014, nr. 2014/4237, onuitg.
[3106] Corr. Gent 28 oktober 2014, nr. 2014/3401, onuitg.
[3107] T. VANDROMME, "Domiciliefraude in de sociale huur", *Comm.Strafr.* 2017, p. 12, nr. 37-38.
[3108] Corr. Dendermonde 13 oktober 2014, nr. 3020, onuitg.
[3109] *Parl.St.* Kamer, 1993-94, nr. 997/5, 2.
[3110] H. VUYE, "Privéleven, gezinsleven en huur" in M. DAMBRE, B. HUBEAU en S. STIJNS (eds.), *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 114, nr. 122.
[3111] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1, inleiding.

samenleving noodzakelijk zijn. In verhouding tot het sociaal huurstelsel zal daarom moeten nagegaan worden of eventuele beperkingen verantwoord kunnen worden vanuit de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurders.

Beperkingen ingegeven door het algemeen belang om het stelsel van de sociale huur in stand te houden voldoen in principe aan de legitimiteitstoets. Het verwezenlijken van het grondrecht op wonen van sociale huurders is immers een legitieme reden om het recht op bescherming van het privé-leven te beperken. Beperkingen die legitiem zijn, zijn echter niet noodzakelijk aanvaardbaar. Deze beperkingen moeten immers ook in verhouding staan tot het beoogde doel, m.n. de uitvoering van het sociaal huurstelsel. Dit is de proportionaliteitstoets: de beperking mag niet verder gaan dan strikt noodzakelijk om het legitieme doel te bereiken. Bij betwisting of een clausule in een huurovereenkomst of in een reglement van inwendige orde de toets van artikel 8 EVRM doorstaat, zal steeds zowel de legitimiteitstoets als de proportionaliteitstoets moeten worden gemaakt.

1381. Bij de afweging van de proportionaliteit van een bepaalde clausule zal in hoofde van de verhuurder vaak beroep worden gedaan op zijn eigendomsrecht, beschermd in artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol EVRM.[3112] De verhuur van woningen is in hoofde van een private verhuurder immers hoofdzakelijk een economische activiteit en het huurpand wordt als economisch goed beschermd door genoemd artikel 1.

In hoofde van de sociale verhuurder daarentegen primeert het sociaal doel van de verhuur én het sociaal doel van de verhuurder, m.n. bijdragen aan de verbetering van de woonvoorwaarden van de woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden, inzonderheid van de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden.[3113] Toch sluit dit het patrimoniaal belang van de sociale verhuurder niet volledig uit. Zoals reeds meermaals beklemtoond kan het grondrecht op wonen van de zittende huurder niet tegen het sociaal huurstelsel worden gebruikt. *In casu* houdt dit in dat de sociale verhuurder en het sociaal huurstelsel er belang bij hebben dat het huurpatrimonium in goede staat blijft en niet wordt gedegradeerd.

5.6.1. Het houden van huisdieren

1382. Reeds lang houden dieren mensen gezelschap. Het recht om een huisdier te houden valt onder artikel 8 EVRM. Maar het recht op rust van de medebewoners valt ook onder die bepaling, alsook het belang van de verhuurder om beschadiging of bevuiling van de gemene delen te vermijden.[3114]

1383. Een absoluut verbod om dieren te houden zonder verwijzing naar overlast is daarom in strijd met het recht op bescherming van de privé-sfeer zoals gewaarborgd door artikel 8.1 EVRM.[3115] Een dergelijk verbod zal niet conform zijn met de proportionaliteitstoets. In gelijkaardige zin werd

[3112] H. VUYE, "Privéleven, gezinsleven en huur" in M. DAMBRE, B. HUBEAU en S. STIJNS (eds.), *Handboek Algemeen Huurrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 116, nr. 125.
[3113] Artikel 41, § 1 Vlaamse Wooncode.
[3114] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 662, nr. 80-82.
[3115] Rb. Luik, 21 oktober 1986, *JLMB* 1987, 578 met noot J.H.

geoordeeld dat een totaal verbod huisdieren te houden afbreuk doet aan het recht op een privé- en gezinsleven, evenals op het grondrecht op wonen. Enkel indien wordt aangetoond dat een dier, *in casu* een hond, overmatige hinder veroorzaakt, kan de verwijdering van het dier bevolen worden.[3116]

Hoewel een principieel verbod om huisdieren te houden strijdig is met het recht op het privé-leven, hebben sociale verhuurders wel het recht om het houden van huisdieren aan voorwaarden te onderwerpen. Zoals gezegd kunnen beperkingen legitiem zijn vanuit de opdracht van de sociale verhuurders. Zij dienen immers ook rekening te houden met de rechten van andere huurders en dienen vanuit hun sociale doelstelling preventief maatregelen te nemen om conflicten tussen huurders te vermijden.[3117] Daarbij zal een relevant criterium het onderscheid tussen eengezinswoningen en appartementen zijn. Het is evident dat in appartementsgebouwen door de sociale verhuurder strengere regels kunnen opgelegd worden inzake het houden van dieren dan aan huurders van eengezinswoningen. Dit is opnieuw een toepassing van de proportionaliteitstoets.

Een overtreding van een algemeen verbod om dieren te houden zal dan ook niet steeds leiden tot de beëindiging van de huurovereenkomst. Zo oordeelde de rechter te Dendermonde dat dit geen voldoende ernstige inbreuk is om de huurovereenkomst te ontbinden voor zover er geen schade is toegebracht en voor zover het samenleven met andere huurders in het appartementsgebouw niet bemoeilijkt wordt.[3118] De vrederechter te Gent was van oordeel dat het verbod om huisdieren te houden geen schending van de bescherming van het privé-leven inhoudt wanneer de huurder zich in ruil voor de toewijzing van een woning ertoe verbindt geen huisdier te houden.[3119] Voor zover het hier gaat over een absoluut verbod, is dit standpunt in het licht van de hogervermelde principes betwistbaar.

1384. Proportioneel optreden tegen huisdieren is zoals gezegd wel mogelijk. Het recht op het houden van een dier (*in casu* een hangbuikzwijn dat gehouden werd op een appartement) werd door de rechter ondergeschikt bevonden aan het eigendomsrecht van de eigenaar en het recht op rustig woongenot van de andere huurders. Omdat de ontbinding van de huurovereenkomst een te zware sanctie zou zijn en omdat er begrip is voor de gehechtheid aan het dier, werd de tijd gegeven om het dier elders onder te brengen, bijvoorbeeld in een kinderboerderij, waar het goed verzorgd kan worden.[3120] Indien een verhuurder lange tijd niet optreedt, mag zijn passieve houding niet gezien worden als een afstand van recht, dat niet wordt vermoed door een lang tijdsverloop. Het recht op bescherming van het privé- en gezinsleven is niet absoluut en moet worden uitgeoefend rekening houdend met de rechten van anderen, *in casu* de andere huurders. Het ging om het houden van pitbulls, waardoor problemen optraden: om die reden kan er een einde komen aan het gedogen en kan de verhuurder een belang hebben bij de eis om de honden te verwijderen. De verhuurder heeft het recht dat zijn eigendom niet beschadigd zou worden door huisdieren. In een

[3116] Rb. Luik, 16 januari 1990, *TBBR*1990, 474.
[3117] Vred. Hoei, 5 februari 1993, *T.Vred.* 1993, 335.
[3118] Rb. Dendermonde, 20 februari 1989, *RW* 1990-91, 616.
[3119] Vred. Gent, 1 augustus 2005, *Huur* 2010, 78.
[3120] Vred. Mechelen, 16 december 2009, *RW* 2010-11, 1066.

gebouw met meerdere huurders eindigen daarenboven de rechten van de huurders waar de rechten van andere medebewoners beginnen.[3121]

1385. Een bepaling in een huurovereenkomst of een reglement van inwendige orde is niet noodzakelijk om als verhuurder de verwijdering van een huisdier te kunnen vorderen. Ook zonder uitdrukkelijke regeling zal op basis van de algemene principes de verwijdering van een huisdier gevraagd kunnen worden. De gevraagde maatregel zal eveneens worden beoordeeld vanuit de vereiste van proportionaliteit. Wel kan het opnemen van (proportionele) regels hierover sensibiliserend werken.

5.6.2. Het plaatsen van een schotelantenne[3122]

1386. Ook het recht om een schotelantenne te plaatsen wordt gekoppeld aan het recht op bescherming van het privé-leven (in de privé-woning vrij en ongestoord kunnen handelen of niet handelen), maar er zijn eveneens linken met het recht op informatie als onderdeel van het recht op vrije meningsuiting, zoals o.m. beschermd door artikel 10 EVRM.[3123] Beperkingen op het plaatsen van schotelantennes door administratieve, bouwkundige of fiscale voorschriften zijn in principe niet toegelaten, tenzij voldoende gemotiveerd naar noodzaak en evenredigheid. Ook hier spelen dus net zoals bij het houden van huisdieren de eisen van legitimiteit en proportionaliteit. Indien de beperking geen legitiem doel dient, is zij verboden. Indien de beperking wel een legitiem doel dient, moet zij bijkomend proportioneel zijn.

1387. Sociale verhuurders streven in principe een legitiem doel na wanneer zij het plaatsen van schotelantennes verbieden: het plaatsen van een schotelantenne kan schade veroorzaken aan de huurwoning (door het bevestigen van de schotelantenne zelf of door het trekken van de vereiste kabel van de schotelantenne naar de woning). Bovendien is in een aantal gevallen het plaatsen van een schotelantenne onderworpen aan een voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen[3124] en is een eigenaar die toestaat dat een stedenbouwkundige inbreuk wordt gepleegd, voortgezet of in stand gehouden – naast de overtreder zelf – eveneens strafbaar.[3125]

1388. In de gepubliceerde rechtspraak zijn twee beslissingen terug te vinden waarin de rechter uitspraak moest doen over de vordering van een sociale verhuurder om een schotelantenne te verwijderen. In een eerste zaak oordeelde de rechter dat de verplichting om voor de plaatsing van een schotelantenne de toestemming van de sociale verhuurder te krijgen geen inbreuk is op artikel

---

[3121] Vred. Antwerpen, 16 juli 2013, *T.Vred.* 2014, 191.

[3122] Zie in algemene zin: R. TIMMERMANS, "Het grondrecht op individuele ontvangst door middel van schotelantenne in flatgebouwen", *T. App.* 2000, 1.

[3123] Artikel 10 EVRM bepaalt o.m.: "*Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.*"

[3124] De vrijstelling voor het uitvoeren van handelingen (zoals het plaatsen van een schotelantenne) geldt enkel voor zijgevels, achtergevels en daken en dus niet voor voorgevels (artikel 2.1 besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is, *BS* 10 september 2010).

[3125] Artikel 6.1.1., eerste lid, 3° Vlaamse Codex RO.

10 EVRM. Bovendien is ook een stedenbouwkundige vergunning vereist. De sociale verhuurder beging geen rechtsmisbruik door de verwijdering van de schotelantenne te vragen.[3126] In de tweede zaak werd de vraag van een sociale verhuurder om een schotelantenne te verwijderen die tegen de muur was gevezen, eveneens gegrond bevonden. De sociale verhuurder had de mogelijkheid voorzien voor de huurders om zich te abonneren op kabeldistributie; bovendien kon een schotelantenne geplaatst worden aan het raam. De rechter stelde verder vast dat de sociale verhuurder terecht de architecturale en esthetische eenheid van het gebouw wil bewaren.[3127] Door alternatieven te bieden (abonneren op kabeldistributie, schotelantenne aan het raam) werd de maatregel proportioneel bevonden.

1389. Wat betreft (het verbod op) het plaatsen van een schotelantenne kan dus dezelfde conclusie getrokken worden als bij het houden van huisdieren: een absoluut verbod in een huurovereenkomst of reglement van inwendige orde zal niet automatisch betekenen dat elke vordering tot verwijdering van de schotelantenne gegrond zal worden beoordeeld: de rechter zal *in concreto* moeten nagaan of de verwijdering legitiem en proportioneel is. In het geval van de verwijdering van schotelantennes zal de rechter daarbij het recht op informatie moeten betrekken en nagaan welk doel de antenne dient en of de informatieverwerving niet mogelijk is op een andere wijze (bv. via internet).[3128]

5.7. TOEZICHT EN SANCTIES TEN AANZIEN VAN DE HUURDER

1390. Om te verzekeren dat de sociale huurders hun verplichtingen nakomen en door eventuele wanprestaties het voortbestaan van het sociaal huurstelsel niet in het gedrang brengen, voorziet het sociaal huurstelsel in toezicht op de sociale huurder en de mogelijkheid tot het opleggen van sancties. Zoals besproken in deel 3 zijn sancties voor sociale huurders in zeker zin noodzakelijk om het sociaal huurstelsel in stand te houden.[3129] De controleverplichting door de verhuurder is evengoed een onderdeel van het sociaal aspect van sociale woninghuur: gelet op het gegeven dat de vraag heel wat groter is dan het aanbod, dat er wachtlijsten zijn, dient er over gewaakt te worden dat enkel die huurders die aan de voorwaarden voldoen ook van de geboden voordelen kunnen genieten.[3130] Net zoals steeds in het sociaal huurstelsel, dient bij het uitvoeren van het toezicht en het opleggen van sancties steeds aan belangenafweging gedaan te worden: men dient rekening te houden met de zwakke positie van de sociale huurder, maar ook met het belang van het sociaal huurstelsel. De toezichthouder moet dus steeds zorgvuldig en evenredig te werk gaan. Doet hij dat niet, kan zijn actie betwist worden door de huurder. De rechter zal dan oordelen of de toezichthouder zorgvuldig te werk is gegaan en de beweerde tekortkoming in verhouding staat tot de toegepaste sanctie.

1391. Het sociaal huurstelsel bevat drie handhavingsinstrumenten ten aanzien van de sociale huurder: administratieve maatregelen, administratieve geldboetes en strafbepalingen. Daarnaast

[3126] Vred. Moeskroen-Komen-Warneton, 15 april 2002, *Echos log.* 2003, 183.
[3127] Vred. Seraing, 14 maart 2003, *Echos log.* 2003, 181.
[3128] B. VAN DEN BROECK, "Een schotel aan de wand. Mensenrecht of niet?", *Juristenkrant* 2008, afl. 168, 12.
[3129] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 6, 3.2.
[3130] Vred. Eeklo, 22 december 2011, nr. 3039/2011, onuitg.

kan de verhuurder de huurovereenkomst opzeggen of de ontbinding ervan vorderen wegens het niet nakomen van de verplichtingen door de huurder. Ik verwijs hiervoor naar hoger.[3131]

1392. Aan een huurder die zijn verplichtingen opgelegd door het sociaal huurstelsel niet nakomt, kunnen administratieve maatregelen worden opgelegd, m.n. (i) de stopzetting of de uitvoering of het opleggen van werken, handelingen of activiteiten en (ii) het verbod opleggen op het gebruik van installaties, toestellen of houden van dieren als die overmatige hinder veroorzaken.[3132] De administratieve maatregel wordt opgelegd door de toezichthouder en is er op gericht om een inbreuk te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of herhaling ervan te voorkomen. Als de opgelegde maatregel niet wordt uitgevoerd binnen de vastgestelde termijn, kan hij gedwongen worden uitgevoerd, desgevallend via een derde. Bestuursdwang is dus mogelijk. Administratieve maatregelen kunnen in principe gebruikt worden om alle inbreuken op de huurdersverplichtingen aan te pakken. Uiteraard zijn niet alle inbreuken hiervoor geschikt (bv. het betalen van de huurprijs kan moeilijk via een administratieve maatregel afgedwongen worden).

Het opleggen van administratieve maatregelen is geen evidentie, aangezien daarmee bijna altijd wordt ingegrepen in het privéleven van de huurder. Toch moet in bepaalde gevallen het privéleven van de huurder ondergeschikt gemaakt kunnen worden aan het algemeen belang en het belang van de medehuurders. Zo zou de verwijdering van een huisdier dat overlast veroorzaakt als administratieve maatregel kunnen worden opgelegd, indien de huurder na herhaalde vragen blijft weigeren het dier weg te doen.

Belangrijk is ook dat de in gebreke blijvende huurder voldoende kansen krijgt om te ontsnappen aan de (kosten van de) administratieve maatregel door de situatie te regulariseren. Bv. bij het houden van huisdieren of het zonder toelating aanbrengen van een schotelantenne zal de verplichte schriftelijke aankondiging van de maatregel de huurder de kans geven de maatregel zelf uit te voeren en daardoor de (duurdere) gedwongen uitvoering te vermijden. Deze bezorgdheid is echter moeilijk in regelgeving te vatten en vloeit voort uit de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder en de toezichthouder.

1393. De toezichthouder kan daarnaast een administratieve geldboete opleggen aan de huurder die zijn huurdersverplichtingen niet naleeft.[3133] De administratieve geldboete bedraagt tussen de 25 euro en de 5.000 euro en er mag geen kennelijke wanverhouding bestaan tussen de verweten inbreuk en de boete.

Bij het opleggen van sancties aan de huurder dient men steeds het evenredigheidsbeginsel te respecteren. De toezichthouder moet de hoogte van de administratieve geldboete dus afstemmen op de verweten inbreuk en moet net zoals de sociale verhuurder de belangen van de huurder afwegen tegenover het algemeen belang.

[3131] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.2, d.
[3132] Artikel 102*bis*, § 1 Vlaamse Wooncode en artikel 53 Kaderbesluit Sociale Huurder.
[3133] Artikel 102*bis*, § 2 - § 8 Vlaamse Wooncode en artikel 54 Kaderbesluit Sociale Huur.

Het opleggen van een administratieve geldboete gaat gepaard met een aantal procedurele vereisten ter bescherming van de belangen van de huurder. De aanvankelijk ingevoerde procedure was ingewikkeld en ondoorzichtig[3134], maar werd gestroomlijnd door het decreet van 14 oktober 2016. [3135] De vereenvoudiging van de procedure moet in de praktijk tot een betere rechtsbescherming van de huurder leiden.[3136]

- In de eerste plaats moet de toezichthouder de huurder in gebreke stellen en aanmanen om zijn verplichtingen binnen de opgelegde termijn na te komen.
- Indien de huurder na de aanmaning zijn huurdersverplichtingen nakomt, kan er in principe geen administratieve geldboete meer opgelegd worden. Enkel voor domiciliefraude en het veroorzaken van overlast kan ook na het beëindigen van de inbreuk nog een boete opgelegd worden.
- Indien de huurder na de aanmaning zijn huurdersverplichting niet nakomt of het gaat over domiciliefraude of het veroorzaken van overlast, kan de toezichthouder een administratieve geldboete opleggen. Hij dient het opgelegde bedrag te motiveren op basis van de gepleegde inbreuk op de huurdersverplichtingen.
- De huurder kan de administratieve geldboete betwisten en/of om kwijtschelding, vermindering of uitstel van betaling vragen. In zijn verzoekschrift kan de huurder vragen om mondeling gehoord te worden. De toezichthouder neemt een beslissing over het verzoek van de huurder. Indien de beslissing niet tijdig is verzonden, wordt het verzoek impliciet ingewilligd.
- Tegen de beslissing van de toezichthouder kan de huurder beroep aantekenen bij de burgerlijke rechtbank. De administratieve geldboete moet immers beschouwd worden als een strafsanctie in de zin van artikel 6 EVRM, zodat deze moet betwist kunnen worden bij een onafhankelijke en onpartijdige rechter met volle rechtsmacht.

Voor de wijziging door het het decreet van 14 oktober 2016 voorzag artikel 102*bis*, § 3 van de Vlaamse Wooncode in een hoorrecht voor de sociale huurder vooraleer de administratieve geldboete werd opgelegd. Dit hoorrecht werd afgeschaft, maar in de plaats werd een hoorrecht voorzien in de procedure tot betwisting van de administratieve geldboete. Zoals gezegd wou de decreetgever de procedure tot het opleggen van een administratieve geldboete vereenvoudigen en toegankelijker maken voor de sociale huurder, zodat zijn rechtsbescherming uiteindelijk zou vergroten. Uit de praktijk was immers gebleken dat sociale huurders zich onvoldoende bewust zijn van het nut van horen voordat de boete is opgelegd, omdat de boodschap dat wordt overwogen een administratieve geldboete op te leggen eerder vaag is en zij de ernst ervan niet inzien. Dat is anders wanneer de uitnodiging om gehoord te worden een concreet bedrag van geldboete bevat. Om voldoende preventieve rechtsbescherming te behouden, werd de verplichting de huurder steeds op voorhand aan te manen de inbreuk te beëindigen, behouden en moet de toezichthouder

[3134] Zie daarover T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 231-232, nr. 440-441.
[3135] Artikel 102*bis*, § 3 - § 6 Vlaamse Wooncode, zoals gewijzigd door artikel 44 van het decreet van 14 oktober 2016.
[3136] *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 814/1, 57.

in zijn beslissing tot het opleggen van een administratieve geldboete de ernst van de inbreuk afwegen en op basis daarvan het concrete bedrag bepalen.

Het opleggen van een administratieve geldboete aan een huurder is in principe geen aantasting van zijn grondrecht op wonen aangezien hij zijn woning kan behouden. Het uitgebreide palet aan sancties laat toe steeds de meest gepaste sanctie toe te passen. Toch zijn er twee aandachtspunten. In de eerste plaats kan het opleggen van een administratieve geldboete onrechtstreeks het grondrecht op wonen in het gedrang brengen wanneer de huurder door het betalen van de administratieve geldboete onvoldoende middelen overhoudt om de huurprijs te betalen en de verhuurder omwille van wanbetaling de huurovereenkomst zou beëindigen.[3137] Daarnaast is het ook de vraag of het opleggen van een administratieve geldboete een geschikt instrument is om sociale huurders er toe aan te zetten hun huurdersverplichtingen na te leven. Voor zover sociale huurders te lage inkomens hebben en bij niet-betaling ervan de boete niet gedwongen ingevorderd kan worden, zal het opleggen van een boete weinig effect hebben.

1394. Tot slot bevat titel VII van de Vlaamse Wooncode ook twee misdrijven, m.n. domiciliefraude en het verhinderen van toezicht. Gelet op de strafmaat zijn het wanbedrijven.[3138] De toezichthouders en wooninspecteurs zijn bevoegd voor het vaststellen van domiciliefraude en krijgen daarvoor de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie.

1395. Naast de sancties vermeld in artikel 102*bis* van de Vlaamse Wooncode zijn er ook sancties ten aanzien van kandidaat-huurders, zoals de schrapping als kandidaat-huurder wanneer de verplichte periodieke actualisering niet wordt gedaan, bij het niet-tijdig reageren op een aanbod of bij het (te vaak) weigeren van een aanbod. Strikt genomen gaat het echter niet over sancties, maar over maatregelen, maar deze maatregelen zullen in de praktijk wel neerkomen op een (zware) sanctie.

6. De gevolgen van de bijzondere kenmerken van de doelgroep

6.1. De overeenkomstige plichten

6.1.1. Algemeen

1396. Artikel 23 Gw. stelt dat de ESC-grondrechten toegekend worden "*rekening houdend met de overeenkomstige plichten*". Bij de inhoud van dit concept werd in dit proefschrift al uitgebreid stil gestaan.[3139] In dit deel word gekeken op welke manier de overeenkomstige plichten toegepast werden op het Vlaamse sociaal huurstelsel.

1397. Enerzijds legt het sociaal huurstelsel aan de kandidaat-huurders inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden op; anderzijds worden aan de zittende huurders huurdersverplichtingen opgelegd. Het concept van de overeenkomstige plichten moet vooral toegepast worden op

[3137] Zie een gelijkaardige bemerking van de Vlaamse Woonraad naar aanleiding van de invoering van de taalkennisvereiste: *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 28.
[3138] Artikel 102*bis*, § 9, Vlaamse Wooncode.
[3139] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.4 en deel 3, hoofdstuk 6, 1.

diegenen die via overheidssteun een woning verkregen hebben en in mindere mate op het bekomen van huisvestingsondersteuning. Dat zal er toe leiden dat de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden zo beperkt mogelijk moeten zijn en enkel kunnen ingezet worden om woonbehoeftigen van niet-woonbehoeftigen te scheiden, terwijl de huurdersverplichtingen 'strenger' mogen zijn, voor zover zij doelmatig zijn. Als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde beperkten de voorwaarden inzake taalbereidheid en inburgering de toegang tot de sociale huur voor woonbehoeftigen. Woonbehoeftigen van vreemde afkomst via taal- en inburgeringsvoorwaarden uitsluiten van sociale huisvesting, zal bovendien mogelijks contraproductief werken voor hun inburgering[3140]. De taalkennisvereiste als huurdersverplichting kan daarentegen versterkend en emanciperend werken.

1398. De vraag zou bovendien gesteld kunnen worden of er wel voldoende verplichtingen worden opgelegd aan de zittende sociale huurder met als doel hem te versterken. Behalve in geval van vermoede problematische huurders aan wie een begeleidingsovereenkomst kan worden opgelegd, gaan van het sociaal huurstelsel weinig stimulansen uit om zich te emanciperen of verder te ontwikkelen. Het feit dat de huurprijs van sociale huurwoningen van SHM's wordt berekend op basis van het inkomen ontmoedigt zelfs in zekere zin om beter te doen. Toch is het niet de taak van het sociaal huurstelsel om op algemene wijze de emancipatie of ontwikkeling van sociale huurders na te streven; dit dient immers gekoppeld te worden aan andere instrumenten zoals het leefloon, de werkloosheidsuitkering,… Wel is het belangrijk dat het sociaal huurstelsel niet te sterk sociale promotie ontmoedigt. Dit zou bv. het geval kunnen zijn nu sociale huurovereenkomsten opgezegd worden indien de inkomensgrens met 125% wordt overschreden.

6.1.2. TAALKENNISVEREISTE

1399. Vanaf 1 november 2017 werd de taal- en inburgeringsbereidheid vervangen door de taalkennisvereiste.[3141] Nieuwe huurders zullen voortaan één jaar nadat zij huurder zijn geworden over een basistaalvaardigheid Nederlands moeten beschikken.[3142] De decreetgever oordeelde dat de taalbereidheidsvoorwaarde te vrijblijvend was en niet altijd leidde tot een basiskennis van het Nederlands.[3143]

1400. Concreet werd de taalkennisverplichting als volgt uitgewerkt:

[3140] Zie ook de door HUBEAU geschetste trend waarbij men in de jaren '80 van de vorige eeuw aan vreemdelingen kansen bood om te participeren, op basis waarvan zij dan konden integreren, terwijl dit nadien stilaan omgedraaid werd en men nu als vreemdeling eerst moet integreren alvorens men mag participeren: B. HUBEAU, "Eerst langs de kassa passeren, aub. Over de moeilijke relatie tussen integratie en participatie in het migratie- en migrantenrecht" in X. *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen, Maklu, 2009, 732.
[3141] T. VANDROMME, "Sociale huurder moet taalkennisvereiste naleven", *RW* 2017-18, 722.
[3142] Artikel 92, § 3, eerste lid, 6° en 7° Vlaamse Wooncode, zoals gewijzigd door artikel 2 van het decreet van 10 maart 2017.
[3143] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 3.

- De kandidaat-huurder wordt bij zijn inschrijving op de hoogte gebracht van de taalkennisverplichting.[3144]
- Voor de huurders waarvoor bij de inschrijving of de toewijzing van een woning niet werd vastgesteld dat zij voldeden aan de taalkennisvereiste, zal de verhuurder één jaar nadat ze huurder zijn geworden nagaan of ze voldoen aan de taalkennisverplichting. Artikel 30*bis*, tweede lid van het Kaderbesluit Sociale Huur vermeldt onder welke voorwaarden de huurder voldoet aan de taalkennisverplichting.
- Als de huurder aantoont dat hij blijvend niet kan voldoen aan de taalkennisverplichting, omdat hij ernstig ziek is of een mentale of fysieke handicap heeft of over beperkte cognitieve vaardigheden beschikt, wordt hij vrijgesteld. Artikel 30*bis*, derde lid van het Kaderbesluit Sociale Huur concretiseert de gevallen waarin een huurder is vrijgesteld.
- Als de huurder om beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen tijdelijk niet kan voldoen aan de taalkennisverplichting, krijgt hij een uitstel van één jaar.[3145] Artikel 30*bis*, vierde lid van het Kaderbesluit Sociale Huur kent eveneens een uitstel toe wanneer er niet tijdig een gepaste opleiding Nederlands beschikbaar was. Na afloop van het jaar, zal de verhuurder opnieuw nagaan of de huurder voldoet aan de taalkennisvereiste.
- Het niet naleven van de taalkennisverplichting kan niet leiden tot de opzegging van de huurovereenkomst door de sociale verhuurder.[3146]
- Wanneer de verhuurder vaststelt dat een huurder de taalkennisverplichting niet naleeft, stelt hij de toezichthouder daarvan op de hoogte met de vraag een administratieve geldboete op te leggen.[3147] Bij het opleggen van de boete zal de toezichthouder de huurder onmiddellijk opnieuw aanmanen om binnen een bepaalde termijn aan de huurdersverplichting te voldoen. Specifiek voor het niet nakomen van de taalkennisvereiste werd bepaald dat na het opleggen van de administratieve geldboete de termijn om alsnog aan de vereiste te voldoen, niet langer mag zijn dan één jaar. Het opleggen van een administratieve geldboete zal herhaald worden zolang de huurder verzuimt zijn huurdersverplichting na te komen.[3148]

1401. Het vereiste niveau van het Nederlands werd bij de overgang van de taalbereidheidsvereiste naar de taalkennisvereiste niet gewijzigd en blijft dus op niveau A.1 van het Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen, hetgeen omschreven wordt als volgt: "*Kan vertrouwde dagelijkse uitdrukkingen en basiszinnen, gericht op de bevrediging van concrete behoeften, begrijpen en gebruiken. Kan zichzelf aan anderen voorstellen en kan vragen stellen en beantwoorden over persoonlijke gegevens zoals waar hij/zij woont, wie hij/zij kent en dingen die*

[3144] Artikel 93, § 1, vijfde lid Vlaamse Wooncode, zoals ingevoegd door artikel 2 van het decreet van 10 maart 2017. Bij de inschrijving zal de verhuurder al nagaan of de kandidaat-huurder de vereiste kennis van het Nederlands heeft. Is dat het geval, wordt dat geregistreerd en wordt de taalkennisvereiste niet verder opgevolgd

[3145] De beroepsmatige, medische of persoonlijke redenen die daarvoor in aanmerking komen, worden omschreven in artikel 3 van het ministerieel besluit van 21 december 2007, zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 27 oktober 2017, *BS* 13 november 2017.

[3146] Artikel 98, § 3, eerste lid, 2° Vlaamse Wooncode, zoals gewijzigd door artikel 5 van het decreet van 10 maart 2017.

[3147] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.7.

[3148] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 3.

hij/zij bezit. Kan op een simpele wijze reageren, aangenomen dat de andere persoon langzaam en duidelijk praat en bereid is om te helpen".[3149] Het gaat over het laagste niveau (basisgebruiker).

De taalkennisvereiste heeft enkel betrekking op de mondelinge kennis van het Nederlands. Dit wordt nergens uitdrukkelijk bepaald in de regelgeving, maar vloeit voort uit de wijze waarop de sneltest werd vorm gegeven. Via een sneltest kan de sociale verhuurder in naam van een organisatie die belast is met de uitvoering van het Vlaamse integratie- en inburgeringsbeleid, vaststellen dat een kandidaat-huurder of een huurder de basistaalvaardigheid Nederlands heeft verworven. De sneltest verloopt via een gesprek waarin logischerwijze enkel de mondelinge taalkennis kan getest worden.[3150]

1402. De taalkennisvereiste doet geen afbreuk aan de taalfaciliteiten. Het regime van de taalbereidheidsvoorwaarde wordt overgenomen. Voor huurders van woningen gelegen in de rand- en taalgrensgemeenten, die de taalfaciliteiten wensten te genieten, gold de taalbereidheidsvereiste niet.[3151] De taalfaciliteiten houden in dat de bewoners uit die gemeenten telkenmale in hun contacten met de verhuurder kunnen vragen in het Frans te worden behandeld. Net doordat deze bewoners niet verplicht zijn het Nederlands te gebruiken in hun betrekkingen met de verhuurder, moest de taalbereidheidsvoorwaarde in die zin worden geïnterpreteerd dat zij niet van toepassing was op sociale huurders die de taalfaciliteiten wensen te genieten.[3152] Op andere sociale huurders in de faciliteitengemeenten die onvoldoende het Nederlands beheersen, was de taalbereidheidsvoorwaarde wel van toepassing.

In het voorontwerp van decreet had de decreetgever de uitdrukkelijke vrijstelling voor de faciliteitengemeenten niet opgenomen. De decreetgever oordeelde dat de vermelding ervan overbodig was en geen normatief karakter zou hebben, gezien de specifieke regeling die vastgelegd is voor de taalfaciliteitengemeenten sowieso onverkort geldt en de decreetgever geen afbreuk kon doen aan de taalfaciliteiten.[3153] De Raad van State was evenwel van oordeel dat uit de wijze waarop de taalkennisverplichting was geformuleerd niet kon worden afgeleid dat huurders van sociale woningen die taalfaciliteiten wensen te genieten, worden vrijgesteld van die huurdersverplichting. Tenzij er kan worden aangetoond dat het bevorderen van de communicatie tussen de sociale huurders onderling en het verbeteren van de veiligheid en van de leefbaarheid van de wooncomplexen op zich een voldoende reden is om een taalkennisvereiste op te leggen, moeten huurders van in de rand- en taalgrensgemeenten gelegen woningen die taalfaciliteiten wensen te

[3149] NEDERLANDSE TAALUNIE, *Gemeenschappelijk Europees Referentiekader voor Moderne Vreemde Talen: Leren, Onderwijzen, Beoordelen*, 2008, 26.
[3150] Artikel 3/2, tweede lid ministerieel besluit van 21 december 2007, zoals gewijzigd door het ministerieel besluit van 27 oktober 2017, *BS* 13 november 2017.
[3151] Zie ook de verplichte interpretatie, opgelegd door het Grondwettelijk Hof: GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.37, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.
[3152] B. HUBEAU en T. VANDROMME, "Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)", *RW* 2010-11, p. 644, nr. 6.
[3153] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 37.

genieten, volgens de Raad van State uitdrukkelijk vrijgesteld worden.[3154] De decreetgever voegde vervolgens een specifieke bepaling over de taalfaciliteiten in.[3155]

1403. De taalkennisvereiste is van toepassing op alle kandidaat-huurders die huurder worden na 1 november 2017. Huurders die voordien reeds huurder waren, blijven onderworpen aan de taalbereidheidsvereiste.[3156]

1404. Hoe moet de taalkennisvereiste beoordeeld worden?

De taalbereidheidsvoorwaarde werd in 2006 ingevoerd om de communicatie tussen de (kandidaat-)huurder en de verhuurder te verbeteren. Het aanleren van een gemeenschappelijke taal tussen de huurder en de verhuurder moest worden bevorderd: "*Punt 6° regelt dus de bevordering van communicatie van de bewoners ten overstaan van de verhuurders van sociale huurwoningen*".[3157] Ook het Grondwettelijk Hof vermeldt bij het onderzoek naar de taalbereidheidsvoorwaarde als de doelstelling enkel de verbetering van de communicatie tussen de huurder en de verhuurder.[3158] Het bevorderen van de communicatie tussen huurders onderling wordt nergens vermeld als doelstelling van de taalbereidheidsvoorwaarde. Het gebruik van de talen tussen burgers onderling is immers vrij: artikel 30 Gw. laat in de private sfeer geen regeling van taalgebruik toe.[3159]

Dezelfde doelstelling wordt herhaald bij de invoering van de taalkennisvereiste, maar wordt uitgebreid naar de noodzaak aan een betere communicatie tussen de huurders onderling.[3160] Bij de beantwoording van de vraag of minder ingrijpende maatregelen mogelijk zouden zijn, bv. het inzetten van tolken of het toevoegen van officieuze vertalingen aan in het Nederlands gestelde voorschriften en berichten van sociale verhuurders, stelt de decreetgever dat deze minder ingrijpende maatregelen niet volstaan, omdat zij niet kunnen garanderen dat sociale huurders onderling een gemeenschappelijk communicatiemiddel hebben. "*Zeker nu in sociale wooncomplexen vaak mensen met een zeer uiteenlopende afkomst samenwonen, is het risico groot dat sociale huurders niet over een gemeenschappelijke taal beschikken waarin zij met elkaar over elementarie zaken kunnen communiceren*." [3161] Dus enerzijds zijn sociale verhuurders onderworpen aan de taalwetgeving en dus verplicht in het Nederlands te communiceren met hun (kandidaat-)huurders (wat een specifieke regeling voor de rand- en taalgrensgemeenten noodzakelijk maakt), anderzijds is het belangrijk dat de huurders onderling een gemeenschappelijk communicatiemiddel hebben. Om het grondrecht op wonen van de sociale huurders te verwezenlijken is het volgens de

[3154] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 37 en 45.
[3155] Artikel 92, § 3, eerste lid, 7° Vlaamse Wooncode.
[3156] Artikel 7 decreet van 10 maart 2017.
[3157] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 5 en 16-17.
[3158] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.32.1 – B.32.4, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.
[3159] J. CLEMENT, "De taalvrijheid in de Grondwet. Ontwaakt de schone slaapster?" in A. ALEN en S. SOTTIAUX, *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Kluwer, 2009, p. 19, nr. 6 en J. VANDE LANOTTE, G. GOEDERTIER, Y. HAECK, J. GOOSSENS en T. DE PELSMAEKER, *Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2015, p. 619, nr. 886.
[3160] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 4 en 6.
[3161] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 6.

memorie van toelichting daarom noodzakelijk dat alle sociale huurders een basiskennis hebben van het Nederlands.

Het feit dat de decreetgever de invoering van de taalkennisvereiste motiveert op basis van de noodzaak om een betere communicatie mogelijk te maken tussen de huurders onderling, betekent niet dat hij het gebruik van het Nederlands oplegt en hij dus een regeling van taalgebruik uitgevaardigd heeft. Terwijl in een oude interpretatie van artikel 30 Gw. werd gesteld dat niet alleen een regeling van het taalgebruik verboden is, maar ook elke regeling van taalkennis van particulieren, wordt in een actuele interpretatie alleen het gebruik van de talen beschermd.[3162] Dit werd uitdrukkelijk bevestigd door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 10 juli 2008, waar werd gesteld dat de taalbereidheidsvoorwaarde de huurder niet verplicht het Nederlands te gebruiken, noch in zijn betrekkingen met andere particulieren, noch in zijn betrekkingen met de verhuurder van de sociale woning, waardoor de taalbereidheidsvoorwaarde geen afbreuk deed aan de vrijheid van taalgebruik, zoals gewaarborgd door artikel 30 Gw.[3163] Ook de Raad van State had naar aanleiding van de taalbereidheidsvoorwaarde in Verenigde Kamers het advies gegeven dat "*net zomin als het opleggen van de kennis van een bepaalde taal een regeling van taalgebruik inhoudt, het opleggen van de verplichting om de bereidheid aan te tonen een bepaalde taal aan te leren, te beschouwen [valt] als een regeling van het taalgebruik*" (eigen onderlijning).[3164]

De taalkennisvereiste is dus net als de taalbereidheidsvoorwaarde in overeenstemming met de vrijheid van taalgebruik in private zaken, zoals beschermd door artikel 30 Gw., aangezien zij de huurders niet verplicht effectief gebruik te maken van het Nederlands.

1405. Vervolgens moet onderzocht worden of de taalkennisvereiste in overeenstemming is met het grondrecht op wonen. Het grootste bezwaar daarbij is dat de meer vrijblijvende taalbereidheidsvoorwaarde werd omgezet in een dwingende taalkennisvereiste. Er wordt voortaan een bepaald resultaat vereist.

Het Grondwettelijk Hof had de taalbereidheidsvoorwaarde evenredig bevonden met het doel, o.m. door het feit dat de taalbereidheidsvoorwaarde geen bepaald resultaat oplegde, maar enkel een inspanning vroeg van de woonbehoeftige. "*De verplichting om zijn bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren, is niet onevenredig met dat doel omdat zij alleen betrekking heeft op een elementaire kennis van de taal, omdat kosteloos taallessen aan de betrokken personen worden aangeboden (Parl. St., Vlaams Parlement, 2005-2006, nr. 824/1, p. 19), omdat de betrokkenen niettemin vrij zijn om op een andere manier hun bereidheid aan te tonen om Nederlands te leren (ibid.) en omdat hun geen enkele resultaatsverbintenis kan worden opgelegd, zodat noch de effectieve taalkennis, noch het gebruik van de taal, nadat lessen werden gevolgd of een andere leervorm werd gebruikt, door de verhuurder kunnen worden geëist of gecontroleerd (ibid., p. 16)*"

[3162] J. CLEMENT, "De taalvrijheid in de Grondwet. Ontwaakt de schone slaapster?" in A. ALEN en S. SOTTIAUX, *Taaleisen juridisch getoetst*, Mechelen, Kluwer, 2009, p. 21, nr. 14 en p. 31, nr. 37.
[3163] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.18.1, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.
[3164] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 49-50.

(eigen onderlijning).[3165] Dat geen resultaatsverbintenis werd opgelegd was dus één van de elementen op basis waarvan het Grondwettelijk Hof besloot dat de beperking van het grondrecht op wonen evenredig was met het nagestreefde doel de leefbaarheid binnen het sociaal huurstelsel te versterken.

De vraag is dan ook of het opleggen van een bepaald resultaat de taalkennisvereiste onevenredig maakt met het nagestreefde doel. Volgens de Raad van State is dat niet het geval. Bij de beoordeling van de evenredigheid moet immers het geheel van de ontworpen regeling in ogenschouw worden genomen.[3166] Dit standpunt is m.i. correct.

Terwijl er op een vlak een verstrenging wordt doorgevoerd (van inspannings- naar resultaatsverbintenis), wordt op verschillende andere vlakken de inperking van het grondrecht op wonen verminderd. In de eerste plaats wordt de taalkennisvereiste enkel een huurdersverplichting, waardoor de toegang tot een sociale huurwoning niet meer wordt beperkt (het is geen inschrijvings- of toelatingsvoorwaarde meer). De taalkennisvereiste geldt ook niet vanaf het begin van de huurovereenkomst, maar de huurder krijgt een jaar om er aan te voldoen.[3167] Vervolgens werd uitdrukkelijk bepaald dat het niet nakomen van de taalkennisvereiste geen aanleiding kan geven tot opzegging. Ook op dat vlak kan het grondrecht op wonen dus niet in het gedrang komen. Ten derde wordt de taalkennisvereiste omkaderd met een vrijstellings- en uitstelregeling voor huurders die definitief of tijdelijk niet in de mogelijkheid zijn om aan deze huurdersverplichting te voldoen. Tot slot is ook het opleggen van de administratieve geldboete voldoende omkaderd: de procedure bevat voldoende rechtsbescherming voor de huurder.[3168]

De omvorming van de taalbereidheidsvoorwaarde naar een taalkennisvereiste houdt dus geen onevenredige inperking van het grondrecht op wonen in en valt binnen de ruime beleidsmarge van de decreetgever bij het uitwerken van maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Evenmin is er sprake van een schending van het standstill-beginsel ten opzichte van de eerder bestaande taalbereidheidsvoorwaarde aangezien zoals gezegd globaal genomen de verplichting minder zwaar wordt.

1406. Dat houdt niet in dat op de taalkennisvereiste geen kritiek kan geleverd worden. Het principiële bezwaar tegen taalverplichtingen in het sociaal huurstelsel blijft immers, ook nu de taalkennisvereiste meer proportioneel werd vorm gegeven. Het bevorderen van kennis van het Nederlands is een legitieme doelstelling, maar de vraag blijft waarom specifiek voor sociale huurders taalverplichtingen moeten worden opgenomen. In voldoende mate Nederlands kennen is ook belangrijk voor eigenaar-bewoners en private huurders, maar er worden op dat vlak geen vereisten gesteld bij de woonbonus, sociale eigendomsverwerving of bij de premies uit het

[3165] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.34.2, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.
[3166] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 40.
[3167] Bovendien zal de kandidaat-huurder al bij zijn inschrijving geïnformeerd worden over het bestaan van de taalkennisvereiste, zodat hij gelet op de wachtlijsten over meer dan een jaar tijd beschikt om de nodige kennis te verwerven (zie ook advies RvS nr. 61.589/3 van 27 juni 2017, 4.1.1).
[3168] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.7.

woonbeleid. Het bevorderen van de kennis van het Nederlands is dus een doelstelling die algemeen moet nagestreefd worden voor alle nieuwkomers en dus het beste wordt opgenomen via het inburgeringsbeleid (desnoods versterkt).[3169]

1407. De Vlaamse Woonraad stelt dat er geen evaluatie van de taalbereidheidsvoorwaarde is gemaakt.[3170] Er wordt in de memorie van toelichting enkel verwezen naar een bevraging van de Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen, waarvan geen vindplaats opgenomen wordt. Behoorlijk beleid vereist dat bestaande instrumenten eerst geëvalueerd worden en enkel indien nodig aanpast worden. Er werd ook geen reguleringsimpactanalyse (RIA) opgesteld. De omvorming van taalbereidheidsvoorwaarde naar taalkennisvereiste is volledig politiek ingegeven. De memorie van toelichting vewijst daarvoor naar het Regeerakkoord 2014-2019 waarin deze wijziging stond opgenomen.[3171]

1408. Tot slot kunnen ook twijfels geuit worden bij de effectiviteit van de taalkennisvereiste. Zoals gezegd wordt de taalkennisvereiste impliciet beperkt tot mondelinge taalkennis. Heel wat communicatie tussen de huurder en verhuurder verloopt ook schriftelijk (briefwisseling naar aanleiding van de jaarlijkse herberekening van het inkomen, briefwisseling bij renovatieplannen, berichten aan de bewoners in de appartementsgebouwen, bv. over de afvalophaling,…). Hoewel de huurder die niet beschikt over de vaardigheden om het Nederlands te lezen, een kennis of familielid kan vragen deze schriftelijke stukken te laten vertalen, wordt de effectiviteit door het beperken tot mondelinge taalkennis toch beperkt. Vervolgens kunnen ook vragen gesteld worden bij de handhavingsmogelijkheden voor de toezichthouder. Kunnen de door de toezichthouder opgelegde boetes betaald worden door sociale huurders en kunnen ze bij niet-betaling ingevorderd worden? Een verplichting inschrijven die in de praktijk niet gehandhaafd kan worden, is weinig zinvol, vooral omdat dan vooral manifest onwillige huurders aan hun verplichting kunnen ontsnappen. Tot slot kunnen ook vragen gesteld worden bij de taalfaciliteiten. De Raad van State gaf in zijn advies een voorzet om de taalkennisverplichting ook van toepassing te verklaren op huurders van sociale huurwoningen in de rand- en taalgrensgemeenten door te verwijzen naar de noodzaak om de communicatie tussen de sociale huurders onderling te bevorderen om de veiligheid en de leefbaarheid van de wooncomplexen te verbeteren.[3172] De decreetgever ging daar evenwel niet op in. Bovendien is de vraag of huurders van sociale huurwoningen in de rand- en taalgrensgemeenten die taalfaciliteiten wensen te genieten, dan op één of andere manier moeten aantonen dat zij het Frans voldoende beheersen. Of kan een huurder die noch het Nederlands, noch het Frans beheerst zich beroepen op de taalfaciliteiten om aan de taalkennisvereiste te ontsnappen?

6.2. De aanpak van leefbaarheidsproblemen

[3169] Zie ook het advies van de Vlaamse Woonraad bij het decreet van 10 maart 2017, *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 26 en A. HANSELAER, "De verhuring van sociale woningen" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 198-199.
[3170] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 27.
[3171] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 6.
[3172] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 1045/1, 45.

6.2.1. LEEFBAARHEID EN LEEFBAARHEIDSPROBLEMEN

1409. Een goede woonomgeving behoort tot de elementen van het grondrecht op wonen die worden vermeld in artikel 3 van de Vlaamse Wooncode. Daarnaast vermeldt artikel 4 van de Vlaamse Wooncode dat het woonbeleid o.m. gericht is op de optimale leefbaarheid van de wijken en dat de Vlaamse Regering bij de uitwerking van het Vlaamse woonbeleid specifieke maatregelen kan nemen die gericht zijn op het samenleven van de bewoners in de wijk. Bij projecten van nieuwbouw of renovatie wordt gestreefd naar een vermenging van soorten woningen en woningtypes en naar een goede integratie van nieuwe projecten in de bestaande omgeving.

In deel 3 werd al gewezen op de uitgebreide aandacht van de internationale literatuur voor de leefbaarheid in sociale wooncomplexen en sociale woonwijken.[3173] Ook in het Vlaamse sociaal huurstelsel wordt sinds de jaren '90 van de 20ste eeuw veel aandacht besteed aan deze problematiek.

1410. Net zoals bij veel aspecten van het sociaal huurstelsel is de aanpak van leefbaarheidsproblemen en het uitwerken van maatregelen gericht op de verbetering van de leefbaarheid een evenwichtsoefening. Bij het uitwerken van preventieve maatregelen ter versterking van de leefbaarheid moet er over gewaakt worden dat het grondrecht op wonen van kandidaat-huurders en zittende huurders niet al te zeer beperkt wordt. Dergelijke preventieve maatregelen moeten steeds onderbouwd zijn vanuit een aangetoonde problematiek en moeten evenredig zijn met het doel de leefbaarheid te versterken. Bij de aanpak van concrete huurders die de leefbaarheid in het gedrang brengen moeten de belangen van die huurders afgewogen worden met de belangen van de zittende huurders.

1411. In het begin van de jaren '90 van de 20ste eeuw was er in Vlaanderen geen veralgemeend beeld over een geresidualiseerde of problematische sociale huursector. Integendeel overheerste het beeld dat de sociale huurwoningen bewoond zouden worden door huishoudens met inkomens boven de toelatingsvoorwaarden.[3174]

Dit beeld wijzigde in de loop van de jaren '90: van een goede huursector kwam men tot een probleemsector. DE DECKER en PANNECOUCKE duiden daar een aantal redenen voor aan, waarvan twee de sterkste waren. Enerzijds wijzigde door de opgang van het Vlaams Blok het beeld op o.m. de sociale huisvesting omdat er te veel vreemdelingen zouden zijn. Anderzijds wou toenmalig minister van huisvesting DE BATSELIER de sociale huursector prioritair inzetten voor huisvesting van de armste huishoudens en wou hij toezien op de correcte toepassing van de toewijzingsregels.[3175] De focus op de armste huishoudens zorgde bij de sociale verhuurders voor de roep naar een sociale mix op vlak van inkomen: de toename van het aandeel armere huurders had de huurinkomsten doen afnemen

[3173] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.

[3174] P. DE DECKER, "Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2004, 209 en P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, "The creation of the incapable social tenant in Flanders, Belgium. An appraisal", *Journal of Housing and the Built Environment* 2004, 295.

[3175] P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, "The creation of the incapable social tenant in Flanders, Belgium. An appraisal", *Journal of Housing and the Built Environment* 2004, 295-298.

en de beheerskosten doen toenemen doordat er meer problematische huurders werden opgevangen.[3176] De leefbaarheidsproblematiek in de sociale huur kreeg veel aandacht in het Vlaams Parlement.[3177]

1412. Op 1 januari 1995 trad het Sociaal huurbesluit van 29 september 1994 in werking, uitgewerkt door minister van huisvesting DE BAETSELIER, waarin de genoemde beleidsprincipes werden opgenomen: (i) een stijging van de inkomensgrenzen, (ii) een verplichte reservatie van toewijzingen van 40% voor de laagste inkomens, (iii) een versterkt toezicht op de toewijzing van woningen en (iv) het streven naar een sociale mix. Daarmee deed het concept 'sociale mix' zijn intrede in het Vlaamse sociaal huurstelsel, maar evenwel zonder een definitie of omschrijving van wat er precies mee bedoeld werd.

Vanaf dan blijkt uit politieke en beleidsdocumenten een streven naar de verbetering van de leefbaarheid en het verwezenlijken van een sociale mix. Zo werd o.m. gepleit voor het optrekken van de inkomensgrenzen om meer diversiteit onder de sociale huurders te creëren, dan wel het optrekken van de inkomensgrenzen in bepaalde problematische wijken, de bouw van kleinere sociale wooncomplexen,…[3178] De verruiming van de doelgroep werd bovendien niet enkel bepleit vanuit de leefbaarheid in de sociale woonwijken, maar ook vanuit de financiële leefbaarheid van de SHM's, die omwille van de verarming van hun huurders hun huurinkomsten zagen dalen. Het discours over de leefbaarheidsproblemen en de noodzaak aan een sociale mix steunde echter vooral op incidenten en werd niet cijfermatig onderbouwd.[3179]

1413. De problematiek lag vooral in het feit dat de huurders steeds lagere inkomens hadden, waardoor de sociale verhuurders lagere huurgelden ontvingen en daardoor ook minder middelen hadden om aan de leefbaarheid in de wooncomplexen te werken. De concentratie van zo veel

---

[3176] W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 40.

[3177] Met redenen omklede motie van de heer Filip Dewinter tot besluit van de op 22 oktober 1996 door de heer Carl Decaluwe in commissie gehouden interpellatie tot de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, over de evaluatie van het huurdersbestand van het sociaal huurpatrimonium en de problematiek van de sociale mix en gettovorming, *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 450/1; met redenen omklede motie van de heren Carl Decaluwe, Herman De Loor, Marc Olivier, mevrouw Veerle Heeren en de heer Jacques Timmermans tot besluit van de op 22 oktober 1996 door de heer Carl Decaluwe in commissie gehouden interpellatie tot de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, over de evaluatie van het huurdersbestand van het sociaal huurpatrimonium en de problematiek van de sociale mix en de gettovorming, *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 456/1; interpellatie van de heer Carl Decaluwe tot de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, over de evaluatie van het huurdersbestand van het sociaal huurpatrimonium en de problematiek van de sociale mix en gettovorming, *Hand.* Vl.Parl., commissie voor binnenlandse aangelegenheden, stadsvernieuwing en huisvesting, 22 oktober 1996 en met redenen omklede motie van de heer Francis Vermeiren tot besluit van de op 22 oktober 1996 door de heer Carl Decaluwe in commissie gehouden interpellatie tot de heer Leo Peeters, Vlaams minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, over de evaluatie van het huurdersbestand van het sociaal huurpatrimonium en de problematiek van de sociale mix en gettovorming, *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 457/1.

[3178] Zie de voorbeelden opgenomen in P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, "The creation of the incapable social tenant in Flanders, Belgium. An appraisal", *Journal of Housing and the Built Environment* 2004, 300-303.

[3179] Voor een overzicht van een aantal van dergelijke incidenten, zie P. DE DECKER, "Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2004, 207-223.

mensen met problemen, leidde volgens de actoren op het terrein tot problemen.[3180] Ook de mindere kwaliteit van de sociale wooncomplexen werd naar voor geschoven als problematisch.[3181] In de grote woontorens uit de jaren '60 en '70 van de 20ste eeuw was de bevolkingsdichtheid te hoog: bewoners van deze appartementen hadden overal buren: naast hen, boven hen, onder hen,…, zij gebruikten dezelfde gemeenschappelijke gangen, garages, groenruimtes,…, de appartementen waren onvoldoende geïsoleerd,… Dus niet enkel de huurders werden als problematisch gezien, ook de wooncomplexen waarin zij woonden. De door de beleidsmakers geschetste problematiek van residualisering, probleemhuurders en probleemwijken zou opgelost worden met betere woningen en een sociale mix (via hogere inkomensgrenzen).

1414. In 1997 werd de Vlaamse Wooncode afgekondigd. In artikel 4, § 2 werd als bijzondere doelstelling opgenomen: "*Het woonbeleid streeft naar sociale vermenging, bij voorkeur door middel van kleinschalige woonprojecten die geïntegreerd zijn in de lokale woonstructuur en door gemengde projecten*". De memorie van toelichting stelt daarover dat grote sociale woonprojecten door hun niet-uniforme samenstelling voor explosieve concentraties kunnen zorgen, die zich uiten in een toenemend gevoel van onveiligheid. Daarom werd de kleinschaligheid van sociale woonprojecten tot decretale regel verheven. Er is geen sprake meer van kleinschaligheid wanneer een woonproject meer dan 25 sociale woningen omvat.[3182]

1415. Vervolgens werd in 1998 door de afdeling woonbeleid van de Vlaamse Overheid een *Leefbaarheidscode voor de sociale huisvesting* uitgegeven.[3183] Deze Leefbaarheidscode vormde een instrument voor de SHM's en lokale besturen om een kwaliteitsvolle huisvesting via een integrale aanpak te realiseren. Er wordt verder gegaan op de principes van de jonge Vlaamse Wooncode: kleinschaligheid, inbreidingsgerichtheid en vermenging van private en sociale woningbouw werden als de belangrijkste elementen gezien. De Leefbaarheidscode zag werken aan de leefbaarheid op drie terreinen: (i) het fysieke aspect van de woningbouw, zowel voor nieuwbouw als renovatie, (ii) de woonomgeving en gemeenschapsvoorzieningen en (iii) de betrokkenheid van de bewoners.

1416. In het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000 werd leefbaarheid als volgt omschreven: "*de zorg voor een optimale leefbaarheid van het patrimonium in het algemeen en van een woningcomplex in het bijzonder. De zorg voor de optimale leefbaarheid kan onder meer het nastreven van sociale vermenging inhouden"*.[3184] Hiermee bleef het begrip vaag en werd er geen inhoudelijke invulling aan gegeven. Het sociaal huurbesluit stelde verder expliciet in artikel 6, § 4 en 5 dat de SHM bij de toewijzing rekening moest houden met de leefbaarheid en sociale vermenging moest nastreven.

[3180] Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 7.
[3181] Zie ook *supra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.2.2.
[3182] *Parl.St.* Vl.Parl., 1996-97, nr. 654/1, 12.
[3183] MINISTERIE VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP, AFDELING WOONBELEID, *De leefbaarheidscode voor de sociale huisvesting,* Brussel, 2008, 308 p.
[3184] Artikel 6, § 4 sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000.

1417. In 2001 werd een uitgebreid onderzoek gevoerd naar het profiel van de sociale huurder en zijn tevredenheid.[3185] Daaruit bleek dat het profiel van de sociale huurder inderdaad zwak was: er was een oververtegenwoordiging van alleenstaanden, eenoudergezinnen, mensen die uit de echt waren gescheiden, laag geschoolde mensen en mensen die leefden van een vervangingsinkomen. Daarnaast bleek er ook een grote tevredenheid bij de sociale huurders. Het feit dat de sociale huurders zich in het algemeen erg tevreden voelden, betekende uiteraard niet dat er op lagere niveaus (gemeente, wijk, wooncomplex) helemaal geen ontevreden huurders waren.[3186] Ook werd er een verschil vastgesteld in leefbaarheidsproblemen bij SHM's en SVK's. SVK's ondervonden geen grote problemen in verband met leefbaarheid, hetgeen te maken zou hebben met de kenmerken van hun werking: de kleinschaligheid en de mix met private woningen, waardoor ze niet als sociale woningen werden gezien enerzijds en woonbegeleiding en inbedding in netwerken van welzijnsvoorzieningen anderzijds. Bijkomend werd gewezen op de keuzevrijheid die de kandidaat-huurder had bij het al dan niet aanvaarden van een aanbod, die gunstig zou werken (bewoners die tevreden zijn over de woning waar ze wonen, veroorzaken minder overlast).[3187]

Door de slechte berichtgeving in de pers werd de sociale huisvesting gestigmatiseerd en kampte de sector met een negatief imago.[3188] Dit maakte het dan ironisch genoeg moeilijker om rijkere bewoners in de sociale woonwijken te krijgen, hetgeen men net wilde om die sociale mix te verwezenlijken. Rijkere huishoudens kozen (mede door de aanzienlijke overheidsondersteuning) echter eerder voor een eigen woning. Tegelijk was het probleem dat het begrip leefbaarheid wel werd gebruikt als beleidsdoelstelling, maar nergens duidelijk werd omschreven. Zo werd het een begrip waar iedereen een eigen invulling aan gaf en men er dus alle kanten mee uit kon.

1418. Vóór de inwerkingtreding van het Kaderbesluit Sociale Huur op 1 januari 2008 zouden volgens BERVOETS en LOOPMANS bepaalde sociale verhuurders een eigen beleid gevoerd hebben rond etnisch-culturele mix. Zo waren er SHM's die bij de toewijzing een onderscheid maakten tussen "witte" en "gekleurde" blokken en kandidaat-huurders concentreerden volgens hun afkomst. Andere maatschappijen hanteerden dan weer een spreidingsbeleid met quota's voor kandidaat-huurders van Europese en niet-Europese origine.[3189] Dergelijke praktijken doen heel hard denken aan het Franse toewijzingsbeleid en waren in strijd met het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000.

[3185] I. PANNECOUCKE, V. GEURTS, R. VAN DAM e.a., *Profiel van de sociale huurder en subjectieve beleving van de realisaties van de sociale huisvesting. Eindrapport*, Antwerpen, Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en Centrum voor Sociaal Beleid, 2001, 177 p.

[3186] Zie ook de samenvatting in P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, *Gekneld tussen satisfactie en marginalisering. Het debat over de sociale huursector in haar context (nota overgemaakt ter voorbereiding van de hoorzitting van 26 november 2002)*, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 49-60.

[3187] Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 20.

[3188] P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, "The creation of the incapable social tenant in Flanders, Belgium. An appraisal", *Journal of Housing and the Built Environment* 2004, 306.

[3189] W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 40.

1419. De wijzigingen aan de Vlaamse Wooncode door het decreet van 15 december 2006 vertrokken opnieuw van de vaststelling dat er zich op bepaalde plaatsen in het sociaal huurstelsel leefbaarheidsproblemen voordeden. Er werd daarom aan de gemeenten de mogelijkheid geboden om via "*lokaal maatwerk*" nauwer bij het toewijzingsbeleid betrokken te worden. Tegelijk werden ook maatregelen genomen om de sociale verhuurders toe te laten te kunnen optreden tegen probleemhuurders om de rechten van de andere zittende huurders te vrijwaren.[3190]

Het decreet van 15 december 2006 schrapte sociale vermenging als doelstelling uit de Vlaamse Wooncode. Sociale vermenging was volgens de decreetgever geen doel op zich, maar een middel om de nieuwe doelstellingen te bereiken, nl. een optimale leefbaarheid van de wijken, het bevorderen van de integratie van bewoners in de samenleving, het bevorderen van gelijke kansen voor iedereen en de realisatie van optimale ontwikkelingskansen voor iedereen.[3191]

Ter uitvoering van de decretale wijzigingen werd in het Kaderbesluit Sociale Huur voor gemeenten de mogelijkheid opgenomen om een lokale toewijzingsreglementen op te stellen.[3192] Daarbij kan o.m. een LTR opgesteld worden om de leefbaarheid te versterken of herstellen.[3193]

1420. Ook na het decreet van 15 december 2016 bleef de decreetgever bezig rond de leefbaarheidsproblematiek in het sociaal huurstelsel. Artikel 52 van het decreet van 31 mei 2013 benoemde het veroorzaken van overlast als een ernstige tekortkoming in de huurdersverplichtingen.[3194] Artikel 44 van het decreet van 14 oktober 2016 maakt het opleggen van een administratieve geldboete wegens het veroorzaken van overlast mogelijk, ook al werd geen overlast meer veroorzaakt na de ingebrekestelling en aanmaning, in tegenstelling tot de algemene regel.[3195]

1421. In 2013 werd het Grote Woononderzoek uitgevoerd. Daarin werd ook gepeild naar de woontevredenheid. 77,9% van de 660 bevraagde sociale huurders is (zeer) tevreden, 12,7% is noch tevreden/noch ontevreden en 9,4% is (zeer) ontevreden. Sociale huurders zijn bijna even (on)tevreden als private huurders, maar eigenaars laten een grotere tevredenheid optekenen dan huurders.[3196] Wat betreft de verhuisbereidheid blijkt dat 30,2% van de sociale huurders zeker wil verhuizen, 12,4% wil waarschijnlijk verhuizen, 15,6% wil misschien verhuizen en 41,7% wil zeker niet verhuizen. Daarmee ligt de verhuisgeneigdheid bij sociale huurders lager bij sociale huurders dan bij private huurders, maar een heel stuk hoger dan bij eigenaars.[3197] Op het vlak van leefbaarheidsproblemen is ook de buurttevredenheid een interessant element. Dan blijkt 81,2% van de sociale huurders (zeer) tevreden te zijn met de buurt, 10,8% is noch tevreden/noch

[3190] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 4.
[3191] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 5.
[3192] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.3.
[3193] Artikel 29 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3194] Artikel 98, § 3, eerste lid, 2° Vlaamse Wooncode.
[3195] Artikel 102*bis*, § 3, eerste lid Vlaamse Wooncode.
[3196] I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *Grote Woononderzoek 2013. Deel 7. Woontevredenheid en woongeschiedenis*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 10-11.
[3197] I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *Grote Woononderzoek 2013. Deel 7. Woontevredenheid en woongeschiedenis*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 19.

ontevreden en 8% is (zeer) ontevreden met de buurt. In vergelijking met de private huurders, geven sociale huurders aan minder tevreden te zijn met de buurt.[3198]

Uit deze cijfers blijkt dat de woontevredenheid over het algemeen (zeer) hoog is bij sociale huurders, al is ook een deel (zeer) ontevreden. De sociale huur scoort daarbij hetzelfde als de private huur. Op het vlak van de buurt is de tevredenheid bij sociale huurders lager dan bij private huurders. Hieruit kan afgeleid worden dat leefbaarheidsproblemen in de sociale huur niet algemeen verspreid zijn, maar zich toch op bepaalde plaatsen voordoen, hetgeen een passend optreden door de overheid rechtvaardigt.

1422. Net zoals in deel 3 wordt in de verdere bespreking een onderscheid gemaakt tussen enerzijds instrumenten die betrekking hebben op de concrete sociale huurder (preventief en curatief) en anderzijds instrumenten die ingrijpen op de bewonerssamenstelling van het wooncomplex of de woonwijk.

6.2.2. Het versterken van sociale huurders en het optreden tegen anti-sociaal gedrag

1423. De leefbaarheid versterken kan bereikt worden door sociale huurders sterker te maken en op te treden tegen anti-sociaal gedrag. Het Vlaams sociaal huurstelsel voorziet op dat vlak weinig instrumenten.

1424. In 2006 werd de taal- en inburgeringsbereidheid ingevoerd als inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde omdat de kennis van de taal en van de gebruiken van de samenleving door sociale verhuurders en lokale besturen als noodzakelijk werd gezien voor een betere leefbaarheid binnen de sociale huisvesting. Taalbarrières zorgen immers voor minder sociale interactie en dus minder sociale cohesie. Bij het investeren in sterke sociale weefsels speelt de taal een belangrijke rol: als men niet kan communiceren met zijn buren, kunnen bepaalde zaken ook niet aangekaart worden en heeft men weinig andere opties dan de sociale verhuurder of de politie te contacteren. Zoals hoger aangehaald werd de inburgeringsbereidheid inmiddels geschrapt en werd de taalbereidheid omgevormd naar een minimale taalkennis.

1425. Een ander instrument om de leefbaarheid te verzekeren is de toegang tot het sociaal huurstelsel voor probleemhuurders te verhinderen door een toewijzing van een woning te weigeren. Artikel 5, tweede lid van het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000 voorzag de mogelijkheid om de toewijzing van een woning te weigeren aan kandidaat-huurders die reeds eerder huurder waren geweest en van wie de huurovereenkomst werd opgezegd of ontbonden.[3199] Artikel 22 van het Kaderbesluit Sociale Huur breidde de mogelijkheid om de toewijzing te weigeren uit naar de kandidaat-huurder waarvoor wordt aangetoond dat hij in de afgelopen drie jaar klaarblijkelijk zwaarwichtige feiten heeft gepleegd waarvan aangenomen wordt dat deze een rechtstreekse en ernstige bedreiging vormen voor de leefbaarheid. Een besluit van de Vlaamse

[3198] I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *Grote Woononderzoek 2013. Deel 7. Woontevredenheid en woongeschiedenis*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 33.

[3199] Indien de verweten wanprestatie wanbetaling was, kon weigering enkel indien de schulden nog niet afgelost waren. Wanneer de betrokkene was toegelaten tot de collectieve schuldenregeling kon hij niet geweigerd worden.

Regering van 6 februari 2009 verstrengt de mogelijkheid tot weigering: er moet voortaan aangetoond worden dat de toewijzing aan de kandidaat-huurder een ernstige bedreiging vormt voor de fysieke of psychische integriteit van de bewoners. In de motivatie wordt uitdrukkelijk vermeld waarom een proefperiode niet volstaat voor de kandidaat-huurder.[3200]

1426. Daarnaast werd de mogelijkheid voorzien om moeilijke of problematische sociale huurders te laten begeleiden. Het sluiten van een begeleidingsovereenkomst met een welzijnsorganisatie kan bij de toewijzing van een woning (om een kandidaat-huurder te aanvaarden als sociale huurder) of als alternatief voor de opzegging van de huurovereenkomst. Via de begeleiding van de huurder worden hem vaardigheden als huurder aangeleerd, zodat hij zonder overlast te veroorzaken kan verblijven in zijn sociale huurwoning. Daarnaast moeten sociale verhuurders ten aanzien van alle huurders woonbegeleiding verzorgen, hetgeen vorm krijgt via de basisbegeleidingstaken.

1427. Wanneer ondanks voldoende begeleiding anti-sociaal gedrag niet kan voorkomen of verholpen worden, zal de huurder in kwestie uiteindelijk uitgezet moeten worden. Daarmee verzekert de sociale verhuurder het grondrecht op wonen van de andere zittende huurders. Wanneer de sociale verhuurder daarbij kan aantonen dat hij eerst getracht heeft de huurder in kwestie te begeleiden, zal bij betwisting voor de rechter de beëindiging van de huurovereenkomst gemakkelijker te verantwoorden zijn. Huurders die overlast veroorzaken of de leefbaarheid in het gedrang brengen, kunnen door de verhuurder opgezegd worden. De sociale huurwoning op zodanige wijze bewonen dat de leefbaarheid niet in het gedrang komt en dat geen overmatige hinder wordt veroorzaakt voor de buren en de naaste omgeving werd opgenomen als huurdersverplichting[3201] zodat bij niet nakomen van deze verplichting de huurovereenkomst kan beëindigd worden.[3202]

1428. Wat betreft de opzegging van problematische huurders wordt vaak aangevoerd door sociale verhuurders en medehuurders dat onvoldoende krachtdadig kan opgetreden worden. Vanuit de sociale verhuurders komt de vraag om probleemhuurders zo snel mogelijk uit het sociaal huurstelsel te kunnen verwijderen.[3203] De vraag daarbij is hoe dat in overeenstemming met het grondrecht op wonen van zowel de probleemhuurder als de medehuurders kan vorm gegeven worden.

Begin jaren 2000 werd gedacht aan tijdelijke huurovereenkomsten. Bepaalde huurders zouden een tijdelijke huurovereenkomst moeten krijgen, waarbij vervolgens de sociale verhuurder kan nagaan of de huurder zich in zijn nieuwe omgeving kan inpassen. Het tijdelijk huurcontract kan in die zin als een stok achter de deur fungeren. Het is daarbij niet de bedoeling om alle nieuwe huurders een tijdelijk contract aan te bieden. Dit zou beperkt moeten worden tot een aantal, waarbij een risico op overlast is. Een ander voorstel tijdens de hoorzitting zou de tijdelijke huurcontracten op alle

[3200] Zie verder *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.5.
[3201] Artikel 92, § 3, eerste lid, 9° Vlaamse Wooncode.
[3202] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.3.2, d.
[3203] Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 16.

nieuwe huurders toepassen om geen inbreuk te plegen op het gelijkheidsbeginsel. Na afloop van de periode van de tijdelijke huurovereenkomst zou een onafhankelijke commissie een beslissing moeten nemen over de omzetting naar een huurovereenkomst van onbepaalde duur. Op die manier kan de sociale verhuurder niet van partijdigheid worden beschuldigd. In die commissie zouden vertegenwoordigers van het OCMW, de huurdersbond,… zetelen. Op die manier krijgt iedere kandidaat-huurder gelijke toegang tot het sociaal huurstelsel en kunnen zij die er niet in passen na verloop van een jaar gedwongen worden te vertrekken.[3204]

Deze piste werd toen niet gevolgd, maar het decreet van 15 december 2006 introduceerde wel de proefperiode in de Vlaamse Wooncode. Op het einde van de proefperiode zou de verhuurder de huurder evalueren en in geval van een negatieve evaluatie op basis van een uitdrukkelijk ontbindend beding in de huurovereenkomst deze beëindigen. Zoals gekend werd het uitdrukkelijk ontbindend beding vernietigd door het Grondwettelijk Hof.[3205]

Men zou eventueel kunnen overwegen om terug te grijpen naar het voorstel van de tijdelijke huurovereenkomsten. Een tijdelijke huurovereenkomst niet verlengen is juridisch immers niet hetzelfde als een huurovereenkomst ontbinden zonder rechterlijke tussenkomst. In het arrest nr. 101/2008 van 10 juli 2008 oordeelde het Grondwettelijk Hof dat het gerechtvaardigd is dat de decreetgever voorziet in een geheel van maatregelen en sancties die de verhuurders van sociale woningen toelaten op gepaste en evenredige wijze te reageren op het ongewenste gedrag of de tekortkomingen van de huurders (B.25.1). Ook dient het Grondwettelijk Hof in principe het oordeel van de decreetgever over de gepaste maatregelen inzake de verwezenlijking van het grondrecht op wonen te respecteren. Het is evenwel vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de beoordelingsvrijheid van de decreetgever minder ruim is wanneer dat huisvestingsbeleid voor een bepaalde categorie van personen het verlies van hun woonst kan teweegbrengen, hetgeen immers als één van de meest verregaande inmengingen in het recht op eerbiediging van de woning wordt beschouwd.[3206] Het niet verlengen van een tijdelijke huurovereenkomst omdat de huurder zijn huurdersverplichtingen niet nakwam, zal voor de betrokkene het verlies van zijn woonst tot gevolg hebben. De niet verderzetting van een huurrelatie omwille van een wanprestatie van één van de partijen behoeft ter bescherming van die partij voorafgaande rechterlijke controle over de ernst van de wanprestatie en het tijdstip van de stopzetting van de huurrelatie (onmiddellijk of met nog een respijttermijn). Een beëindiging van een sociale huurovereenkomst via de omweg van tijdelijke huurovereenkomsten lijkt daarom niet mogelijk.

1429. Buiten het regelgevend kader van het sociaal huurstelsel kan de sociale verhuurder ook bijkomende initiatieven nemen om huurders te ondersteunen en op die manier

[3204] Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 9 en 17-18.
[3205] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.
[3206] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, B.23.3, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU en GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.16.

leefbaarheidsproblemen te vermijden.[3207] Vaak worden dergelijke initiatieven samen met andere partners genomen (welzijnsorganisaties, lokale besturen,…). Daarbij rijst altijd de vraag naar de financiering. Intensieve begeleiding van huurders kan veel problemen voorkomen of oplossen, maar er zijn geen specifieke middelen bij SHM's om te begeleiden. De basisbegeleidingstaken moeten binnen de bestaande personeelsbezetting uitgevoerd worden.[3208] Voor verdergaande begeleiding moet de sociale verhuurder doorverwijzen. Ter verwezenlijking van een sociaal huurstelsel in overeenstemming met het grondrecht op wonen moet de bevoegde overheid in ieder geval voldoende middelen ter beschikking stellen voor de uitbouw van een sociale pijler binnen het sociaal huurstelsel.[3209] Ook mensen samen brengen via allerlei activiteiten draagt bij tot de sociale cohesie, tot het verminderen van het onveiligheidsgevoel en dus tot het verbeteren van de leefbaarheid.[3210] Als de bewoners elkaar kennen, gaan zij zich minder snel bedreigd of onveilig voelen. De vraag is ook hier welke middelen de sociale verhuurders daarvoor kunnen inzetten. Op het kader rond huurdersparticipatie wordt verder dieper ingegaan.[3211]

1430. Tot slot wordt in het sociaal huurstelsel sinds 15 december 2006 ook meer ingezet op sancties. Het opleggen van strafsancties behoort tot het monopolie van de overheid, zodat de handhaving via strafsancties werd toevertrouwd aan de toezichthouder voor de sociale huisvesting.[3212] Via boetebedingen in de huurovereenkomst kunnen ook sociale verhuurders bepaalde sancties toepassen, hetgeen in zekere zin als een omzeiling van het handhavingsmonopolie van de overheid kan gezien worden. Aangezien de sociale verhuurders verplicht zijn om de door de overheid vastgestelde typehuurovereenkomsten te volgen, hebben de verhuurders geen vrijheid om zelf boetebedingen toe te voegen aan de huurovereenkomst.

Daarnaast kan tegen bepaalde vormen van overlast ook opgetreden worden door de gemeente via de GAS-wetgeving (bv. sluikstort, vandalisme, nachtlawaai,…).[3213] De sociale verhuurder kan hiervoor samenwerken met de gemeente.

6.2.3. Het creëren van een sociale mix

1431. In deel 3 van dit proefschrift werd vastgesteld dat om een sociale mix te creëren, twee strategieën kunnen worden gevolgd: ofwel door bij nieuwe projecten voldoende diversiteit te verzekeren, ofwel via de toewijzing van bestaande woningen.[3214] Beide worden ook toegepast in het Vlaamse Gewest.

1432. Bij de invoering van de Vlaamse Wooncode werd er voor gepleit om niet langer grote homogene sociale wooncomplexen te bouwen, maar werd de voorkeur gegeven aan kleinschalige

[3207] Zie voor voorbeelden: hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 10-11.
[3208] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.1.3.
[3209] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 1, 1.
[3210] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 154.
[3211] Zie *infra*, deel 4, hoofdstuk 2, 6.3.2.
[3212] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.7.
[3213] Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties, *BS* 1 juli 2013.
[3214] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.3.3.

projecten, die geïntegreerd waren in de lokale woonstructuur, gerealiseerd in of onmiddellijk aansluitend op de bestaande bebouwing.[3215] Daarmee konden nieuwe sociale woonprojecten gemengd worden met andere woonvormen.

Deze beleidsvisie geldt vandaag nog steeds. SHM's houden bij de planning van hun projecten rekening met het bekomen van een sociale mix. Zij verkiezen bij voorkeur kleinschalige projecten verspreid over de gemeente[3216], waardoor gemakkelijker een sociale mix op wijkschaal ontstaat en er minder risico op stigmatisering ontstaat. Ook kiezen zij bij nieuwe projecten vaak voor gemengde koop- en huurprojecten, hetgeen een mix op vlak van eigenaar creëert. Daarnaast zijn sociale huurwoningen van SVK's automatisch gemengd met niet-sociale huurwoningen, doordat zij individuele woningen inhuren op de private markt.

Deze werkwijze werd in 2009 aangevuld door het Decreet grond- en pandenbeleid. Het Decreet grond- en pandenbeleid wou enerzijds het sociaal woonaanbod sterk uitbreiden door aan elke gemeente een bindend sociaal objectief op te leggen, m.n. een gemeentelijk objectief van het bijkomend te verwezenlijken sociaal woonaanbod. Elke gemeente moet inspanningen leveren om haar sociaal woonaanbod te verruimen, de gemeenten met meer dan 9% sociale huurwoningen uitgezonderd. Gemeenten met een sociaal woonaanbod van minder dan 3% moeten een bijkomende inspanning doen.[3217] Daarmee wou de decreetgever een minimaal aandeel sociale huurwoningen in elke gemeente realiseren en het aanbod aan sociale huisvesting meer spreiden over het volledige gewest. [3218] Anderzijds werd via normen voor grote bouw- of verkavelingsprojecten getracht om in die grote projecten een minimaal aandeel sociale woningen te bekomen: 20 tot 40% voor publieke gronden en 10 tot 20% voor private gronden.[3219] De verplichting om in elk groot project sociaal woonaanbod te verwezenlijken werd opgelegd via een sociale last in de stedenbouwkundige vergunning of de verkavelingsvergunning. De sociale last werd in principe *in natura* uitgevoerd, maar kon ook op andere wijzen uitgevoerd worden (verplaatsing naar een ander perceel, verkoop van de grond aan een publieke actor of het afkopen door het betalen van een geldsom).[3220] De vernietiging van de normen voor grote projecten en de sociale last door het Grondwettelijk Hof[3221] zorgde ervoor dat de doelstelling van vermenging werd doorkruist en niet meer via het Decreet grond- en pandenbeleid kan worden nagestreefd. De doelstelling van uitbreiding van het sociaal woonaanbod blijft wel bestaan; het bindend sociaal objectief voor elke gemeente blijft immers behouden.

[3215] Artikel 4, § 2 en 3 Vlaamse Wooncode, zoals van kracht tot 1 januari 2008.

[3216] W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 45.

[3217] T. VANDROMME, "Maatregelen betreffende betaalbaar wonen – algemene regeling" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Die Keure, 2011, 110-116.

[3218] Voor de gelijkaardige verplichting in Frankrijk, zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.3.4.

[3219] Artikel 4.1.8, tweede lid Decreet grond- en pandenbeleid, voor de vernietiging door het Grondwettelijk Hof.

[3220] T. NULENS, "Uitvoering van sociale lasten en lasten bescheiden woonaanbod" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, Die Keure, 2011, 139-170.

[3221] GwH 7 november 2013, nr. 145/2013, *Amén.* 2014, 103, *RW* 2013-14, 799, *TBO* 2014, 301 met noot T. STERCKX.

In bepaalde landen wordt ook de verkoop van sociale (huur)woningen gezien als een instrument om een sociale mix te bekomen. Het kooprecht voor een zittende sociale huurder werd in het Vlaamse Gewest ingevoerd in 2005 en werd alweer afgeschaft in 2016. Voor 2005 en na 2016 bestond/bestaat wel de mogelijkheid voor sociale verhuurders om bepaalde woningen te verkopen aan de zittende huurder, zonder dat deze echter over een kooprecht beschikt.[3222] De verkoop van sociale huurwoningen leidt inderdaad tot een mix op vlak van eigendom, maar is m.i. geen instrument van duurzaam woonbeleid.

1433. Daarnaast werd ook het nastreven van een sociale mix geïntroduceerd in het sociaal huurstelsel. Dit gebeurde zoals gezegd door het Sociaal huurbesluit van 29 september 1994. Het nastreven van een sociale mix werd gemotiveerd vanuit de doelstelling om leefbaarheidsproblemen te voorkomen of te verhelpen en werd gekoppeld aan het toewijzingsbeleid. Het beleid specifieerde daarbij impliciet dat een mix moest nagestreefd worden op het vlak van inkomen van de huurders.

Sociale mix kan omschreven worden als 'het mengen van bevolkingsgroepen met verschillende kenmerken op een beperkt geografisch territorium', waarbij die kenmerken moeten gedefinieerd worden, op basis van leeftijd, sociaal-economische positie, etnische afkomst, gebiedsafbakening.[3223] Zoals gezegd heeft de door het Vlaamse Gewest nagestreefde mix betrekking op het inkomen. Daarbij wordt evenwel niet aangegeven welke verhoudingen van deze groepen men wil bekomen en binnen welk gebied men die vermenging bekijkt. Dat is problematisch omdat dan niet duidelijk is naar wat gestreefd moet worden en of dat rechtmatig is om de volgorde waarin woningen worden toegewezen, te wijzigen. Alvorens men het streven van een sociale mix wil inzetten in het toewijzingsbeleid, moet dus verduidelijkt worden wat men ermee bedoelt.

Specifiek in Vlaanderen is het promoten van een sociale mix bijkomend een middel om rijkere huurders aan te trekken die hogere huurprijzen betalen en zo voor meer inkomsten zorgen voor de SHM's. Een gebrek aan inkomsten voor de SHM's moet echter via een aangepaste financiering van de sector opgelost worden en niet onrechtstreeks via een uitbreiding van de doelgroep. Vanuit deze doelstelling is uiteraard wel duidelijk welke groepen men wil mengen.

1434. Volgens het sociaal huurbesluit van 29 september 1994 was het de bedoeling bij de toewijzing van sociale huurwoningen een sociale mix te bekomen zodat getto's onmogelijk zijn.[3224] Daarom mocht de SHM zich binnen de vastgelegde inkomensgroepen niet uitsluitend richten op de sociaal zwaksten, noch uitsluitend tot de best bedeelden in deze inkomensgroep. De toewijzingsregels werden echter objectief vastgelegd in de regelgeving en de VHM-commissaris kon in beroep gaan wanneer deze niet correct werden toegepast. Het is dus onduidelijk op welke manier een SHM de vooropgestelde sociale mix kon nastreven.

[3222] Zie *supra*, deel 2, hoofdstuk 2, 2.3.2.

[3223] Zie de omschrijving van HUBEAU tijdens de hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 31.

[3224] Artikel 5, § 5 sociaal huurbesluit van 29 september 1994.

Het sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000 stelde verder expliciet in artikel 6, § 4 en 5 dat de SHM bij de toewijzing rekening moest houden met de leefbaarheid en sociale vermenging moest nastreven. De wijze waarop moest weergegeven worden in het intern toewijzingsreglement, waarin de SHM de toewijzingsregels uit het besluit moest concretiseren. De vraag is echter opnieuw hoe dit voor de SHM mogelijk was, gezien het sociaal huurbesluit strikte toewijzingsregels oplegde. Daarnaast konden SHM's die veel huurders met een laag inkomen huisvestten, verhoogde inkomensgrenzen toepassen, op voorwaarde dat het intern toewijzingsreglement een leefbaarheidsplan bevatte waarin aangegeven werd hoe de SHM in samenspraak met de bewoners en de lokale besturen de leefbaarheid wou verhogen en welke ingrepen hiertoe werden gerealiseerd.[3225] Het werken aan de leefbaarheid werd dus vooral beperkt tot het toewijzingsbeleid, hoewel zorg dragen voor de leefbaarheid (preventief of curatief) veel ruimer is dan dat.[3226] Uit een onderzoek van het toenmalige Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid bleek dat slechts weinig interne toewijzingsreglementen concrete maatregelen bevatten om sociale vermening na te streven via het toewijzingsbeleid. Wel zag een groot deel van de SHM's het verwezenlijken van een sociale mix mogelijk via de planning van nieuwe projecten: het uitvoeren van gemengde projecten met de koopsector, het vermengen van verschillende types van woningen (appartementen, studio's, eengezinswoningen), het realiseren van kleine projecten,…[3227] Zoals gezegd is dit niet verwonderlijk, aangezien toewijzen in functie van de leefbaarheid in strijd zou geweest zijn met de toewijzingsregels uit het sociaal huurbesluit: de woningen moesten immers verplicht toegewezen worden volgens de chronologische volgorde van de inschrijvingen, rekening houdend met de rationele bezetting van de woning en na toepassing van de voorrangsregels. In het intern toewijzingsreglement kon de SHM enkel aanvullende voorrangsregels inschrijven voor kandidaat-huurders met een zekere lokale binding. Een toewijzing weigeren aan een kandidaat-huurder die batig gerangschikt stond, maar een laag inkomen had, kon dus niet, ook al ging het over een woning in een wijk met reeds veel zeer zwakke huurders. In hetzelfde onderzoek werd een voorbeeld vermeld van een SHM die in het intern toewijzingsreglement had bepaald dat in uitzonderlijke gevallen het verhuurcomité kon beslissen een bepaalde toewijzing niet te laten doorgaan bij voldoende aanwijzingen dat het evenwicht in een wooncomplex verstoord dreigde te geraken. Een dergelijke bepaling lijkt mij manifest in strijd met de toewijzingsregels uit het sociaal huurbesluit, zelfs wanneer in het intern toewijzingsreglement werd bepaald dat een dergelijke weigering slechts één keer per kandidaat-huurder mocht gebeuren. Het gebruik van toewijzingsdrempels voor categorieën van kandidaat-huurders zoals alleenstaanden, grote gezinnen en huishoudens met een laag inkomen om zo de sociale vermenging te versterken, werd niet goedgekeurd door de afdeling woonbeleid (dat de interne toewijzingsreglementen moest goedkeuren).[3228]

[3225] Artikel 6, § 6 sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000.
[3226] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 6, 2.
[3227] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 20.
[3228] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 21.

1435. Het Kaderbesluit Sociale Huur behield de aandacht voor de versterking van de leefbaarheid van de sociale woonwijken, maar legde minder de nadruk op het verwezenlijken van een sociale mix. Het decreet van 15 december 2006 dat aan het Kaderbesluit Sociale Huur vooraf ging, had zoals gezegd de sociale vermenging als doelstelling uit de Vlaamse Wooncode gehaald, aangezien dit slechts als een middel werd gezien om leefbare wijken en optimale ontwikkelingskansen voor iedereen te verwezenlijken.

De inkomensgrenzen werden in de oorspronkelijke versie van het Kaderbesluit Sociale Huur niet gewijzigd. Ook de verhoogde inkomensgrenzen werden overgenomen uit het Sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000. De toepassing van de verhoogde inkomensgrenzen was echter voortaan niet langer afhankelijk van een intern toewijzingsreglement van de SHM, maar van een lokaal toewijzingsreglement van de gemeente. In een LTR inzake leefbaarheid kunnen afwijkende toewijzingsregels worden toegepast. De afwijkende toewijzingsregels worden in het LTR opgenomen, evenals de wijze waarop ze zullen worden toegepast. Er moeten compenserende maatregelen worden genomen voor de mensen die door de toepassing van de afwijkende toewijzingsregels geen woning wordt toegewezen op het ogenblik dat zij daar volgens de standaardvoorrangs- en toewijzingsregels voor in aanmerking zouden komen. Via een LTR inzake leefbaarheid kan dus ingegrepen worden op de bewonerskenmerken van een wijk of wooncomplex. Daarbij kunnen streefcijfers gehanteerd worden voor huishoudens met een bepaald kenmerk dat als positief wordt gezien. De keuze van de bewonerskenmerken waarop wordt ingegrepen bij toewijzing moet in het leefbaarheidsplan onderbouwd en gemotiveerd worden. Er moet aangetoond worden dat de aanwezigheid van een bepaald kenmerk de leefbaarheid in een bepaald wooncomplex of een bepaalde wijk beïnvloedt. Kenmerken kunnen te maken hebben met de arbeidssituatie, het inkomen, de leeftijd, de gezinssamenstelling, de woonervaring,… Tot 1 maart 2017 konden verhoogde inkomensgrenzen toegepast worden wanneer het gemiddelde inkomen van de huurders van de wijken of gebouwen waarvoor een leefbaarheidsplan is opgemaakt, lager was dan de basisinkomensgrens. Instroom in het sociaal huurstelsel van huishoudens die niet tot de doelgroep behoren, is vanuit het grondrecht op wonen steeds enigszins problematisch, aangezien dit het aantal beschikbare woningen voor de doelgroep vermindert. Het nastreven van een sociale mix werd door het Kaderbesluit Sociale Huur dus beperkt tot die wijken waar de leefbaarheid bedreigd of verstoord is, waarbij dat wordt aangetoond in een probleemanalyse en waarvoor een leefbaarheidsplan werd opgesteld. Eind 2015 waren er zes gemeenten met een LTR in het kader van leefbaarheid.[3229] Hoger werden al vragen gesteld bij dit instrument, aangezien het de toegang tot huisvesting belemmert en mogelijks in strijd is met het Gelijkekansendecreet.[3230]

Daarnaast kan een sociale verhuurder ook buiten het sociaal huurstelsel woningen verhuren aan personen met een ondersteunende functie die de leefbaarheid en sociale veiligheid kunnen bevorderen.[3231] Alle verhuringen buiten het sociaal huurstelsel (dus niet enkel deze in functie van

[3229] J. VAN POTTELBERGE, "Lokaal woonbeleid" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 317, nr. 32.
[3230] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.3.3.
[3231] Artikel 55*bis*, tweede lid, 2° Kaderbesluit Sociale Huur.

de bevordering van de leefbaarheid) mogen maximaal betrekking hebben op 1% van de woningen van de verhuurder.[3232] De verhuring is onderworpen aan het private woninghuurrecht, met uitzondering van de huurprijsberekening, die moet verlopen op basis van het Kaderbesluit Sociale Huur.[3233] De verhuring buiten sociaal huurstelsel kan dus gebruikt worden door SHM's om een aantal woningen in wijken met een bedreigde of verstoorde leefbaarheid te verhuren aan huishoudens met een sterker profiel (de inkomensgrens en voorwaarden inzake onroerend bezit gelden niet). Zij zijn daarbij wel gebonden aan de huurprijsberekening van het Kaderbesluit Sociale Huur (indien het over huishoudens met hogere inkomens gaat, zullen zij vermoedelijk de basishuurprijs betalen) en aan de 1%-regel. De sociale verhuurder beslist zelf welke invulling hij hier aan geeft; de opmaak van een LTR is niet nodig. Een voorbeeld van deze piste is het project 'Pleinmakers' van de Mechelse SHM Woonpunt Mechelen, waarbij vier 'sterke' huurders in de wijk komen wonen en in de wijk initiatieven nemen om de sociale cohesie te versterken.[3234]

1436. Specifieke bepalingen met als doel een sociale mix te creëren worden noodzakelijk wanneer in bepaalde (sociale) woonwijken een concentratie van (kans)arme huishoudens is ontstaan. Het is daarom belangrijk dat de vormgeving van het sociaal huurstelsel zelf een dergelijke concentratie niet stimuleert.

Zoals gezegd werden in oktober 2013 de inkomensgrenzen verhoogd. Een grotere doelgroep kan uiteraard voor een meer gemengde samenstelling van de huurderspopulatie zorgen (al speelt ook het toewijzingsbeleid een belangrijke rol in wie uiteindelijk instroomt).

Ook de mate van keuzevrijheid van kandidaat-huurders kan een invloed hebben op de mate waarin wijken gemengd zijn. Het feit dat een kandidaat-huurder een woning kan weigeren, maakt dat wie geen prangende woonnood heeft, een aanbod kan weigeren tot hij of zij een woning in een aantrekkelijke buurt aangeboden krijgt.[3235] Aangezien de mogelijkheden om te weigeren in het Kaderbesluit Sociale Huur beperkt zijn, kan dit effect slechts minimaal spelen (een kandidaat-huurder kan slechts één maal zonder gegronde reden een aanbod weigeren). Wat wel kan spelen is dat minder woonbehoeftigen zich selectiever kandidaat zullen stellen en hun keuze zullen beperken tot aantrekkelijkere wijken.[3236] De vraag daarbij is tot welk niveau men zich kandidaat kan stellen (per wooncomplex, per wijk, per (deel)gemeente,…). Een uitgebreide keuzemogelijkheid kan een belangrijk effect hebben op een organische sociale mix.[3237] In bepaalde gevallen kunnen sociale verhuurders er ook bewust op aansturen door bepaalde kandidaat-huurders "te laten kiezen" voor

[3232] Artikel 55*quinquies* Kaderbesluit Sociale Huur.
[3233] Artikel 55*ter*, § 3 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3234] Zie ook "Dit is een buitengewone kans om ons te engageren", *Gazet van Antwerpen – Mechelen*, 19 december 2017, 15 en http://www.mechelen.traveltopper.eu/samenleving/pleinmakers-maken-gezellige-wijk-oud-oefenplein/.
[3235] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 31.
[3236] Zie daarvoor artikel 10 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3237] K. HEYLEN, K. TRATSAERT en S. WINTERS, *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*, Leuven, Kenniscentrum voor duurzaam woonbeleid, 2006, 149-150.

een bepaalde wijk.[3238] Op die manier proberen deze verhuurders dan te streven naar een sociale mix of – tegenovergesteld – naar homogene wijken. BERVOETS en LOOPMANS geven een citaat aan van een medewerker van een SHM die via woningkeuze jongeren probeert te sturen niet te kiezen voor wijken waar voornamelijk ouderen wonen.

Ook de omvang van het sociaal huurpatrimonium is bepalend voor de mate waarin gemixt kan worden tussen verschillende groepen sociale huurders. Een ruim patrimonium laat automatisch een meer diverse huurderspopulatie toe. Een ruim patrimonium geeft bovendien ook de mogelijkheid om voor bepaalde wijken de instroom van (kans)arme kandidaat-huurders te beperken, zodat de groepen die geen toegang krijgen tot bepaalde wijken, nog elders terecht kunnen. Dat voldoende groot patrimonium is er in Vlaanderen niet, zodat een toewijzingsbeleid dat bepaalde kandidaat-huurders van bepaalde wijken uitsluit omwille van het bekomen van een sociale mix, te zware gevolgen heeft voor de kandidaat-huurders die uitgesloten worden, zodat het niet aanvaardbaar is vanuit het grondrecht op wonen.[3239]

1437. Tot slot is de vraag of de toewijzingsregels meer ruimte zouden moeten laten om via de toewijzing preventief aan de leefbaarheid van woonwijken en wooncomplexen te werken. Het toewijzingssysteem is strikt gereglementeerd en laat weinig tot geen flexibiliteit toe. Sociale huisvesters kunnen, in hun ogen in functie van de leefbaarheid, niet beslissen of een persoon beter past in ene of gene woning, in ene of gene wijk.[3240] Meer autonomie voor de sociale verhuurders zou hem ook toelaten om minderheden en (kans)armen beter te kunnen spreiden over het patrimonium.[3241] Het gaat hier zoals eerder aangehaald over de afweging van de belangen van de kandidaat-huurder, die recht heeft op een sociale huurwoning wanneer hij batig gerangschikt staat, met de belangen van de zittende huurder, die recht heeft op ongestoord woongenot. Het probleem is ook dat rekening houden met de leefbaarheid bij de toewijzing van woningen steeds een subjectieve beoordeling van de verhuurder inhoudt, terwijl toewijzingsregels objectief toegepast moeten worden om een gelijke en eerlijke toegang tot het sociaal huurstelsel te verzekeren. Aan verhuurders de bevoegdheid geven om bij de toewijzing rekening te houden met het profiel van de kandidaat-huurder moet in ieder geval binnen een geobjectiveerd kader gebeuren. In dat opzicht kan de leefstijlbenadering zoals ontwikkeld in Nederland[3242] mogelijks een rol spelen, omdat daarin bepaalde kenmerken en wensen van kandidaat-huurders op wetenschappelijke wijze en objectief worden betrokken bij de toewijzing van sociale huurwoningen.

6.3. REKENING HOUDEN MET DE ZWAKTES VAN DE DOELGROEP

[3238] W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 51.
[3239] Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting, *Parl.St.* Vl.Parl., 2002-03, nr. 1498/1, 31.
[3240] I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *In en uit de sociale huisvesting. Kwalitatief onderzoek*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 14.
[3241] P. DE DECKER, "Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector" in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2004, 219.
[3242] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.1.2, b.

6.3.1. Het inschrijvingsstelsel

a) Algemeen

1438. Via de afbakening van de doelgroep van het sociaal huurstelsel wordt bepaald welke huishoudens in aanmerking komen voor een sociale huurwoning. De huishoudens uit de doelgroep krijgen echter niet automatisch een sociale huurwoning toegewezen. Zij moeten zich eerst kandidaat stellen. De kandidaatstelling en de bijhorende formaliteiten kunnen zorgen voor drempels waardoor huishoudens uit de doelgroep niet ingeschreven geraken als kandidaat-huurder. Ook het verdere verloop van de procedure (actualisatie, schrapping,…) moet rekening houden met het zwakke profiel van de kandidaat-huurders zodat zij ingeschreven blijven zolang zij tot de doelgroep behoren en niet omwille van vormelijke fouten geschrapt worden. Een correct inschrijvingsregister staat garant voor een correcte en objectieve toewijzing. Het inschrijvingsstelsel vervult dus een belangrijke rol bij de toegang tot een sociale huurwoning en bijgevolg ook bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen.

1439. Artikel 93 van de Vlaamse Wooncode bevat naast de inschrijvingsvoorwaarden ook de basisregels over de inschrijving van kandidaat-huurders en het inschrijvingsregister. Artikel 94 van de Vlaamse Wooncode voegt hier een inzagerecht aan toe voor de kandidaat-huurder. Deze bepalingen worden verder uitgevoerd door de artikelen 7 tot en met 12 van het Kaderbesluit Sociale Huur en het ministerieel besluit van 30 juli 2008.

Het Kaderbesluit Sociale Huur spreekt consequent over het inschrijvingsregister, terwijl artikel 93 van de Vlaamse Wooncode over een kandidatenregister spreekt. Een zuiver gebruik van termen in regelgeving is aan te bevelen.

1440. Het inschrijvingsregister werd een eerste maal ingevoerd door artikel 4 van het sociaal huurbesluit van 18 december 1979. Het bijhouden van een register moest een transparantere toewijzing mogelijk maken. Aanvankelijk kon iedere persoon zich laten inschrijven in het register; er golden geen inschrijvingsvoorwaarden. De aftoetsing van de toelatingsvoorwaarden gebeurde pas bij de toewijzing van een woning.

b) De inschrijving als kandidaat-huurder

1441. Elke natuurlijke persoon die voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden, kan zich laten inschrijven in het inschrijvingsregister. Zij worden geregistreerd volgens de chronologische volgorde van de indiening van hun aanvraag op het moment waarop alle noodzakelijke stukken waaruit blijkt dat de persoon die zich wil inschrijven voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden, ter beschikking van de verhuurder zijn.[3243] Als bewijs van de inschrijving ontvangt de kandidaat-huurder een inschrijvingsbewijs.[3244]

1442. Het regelgevend kader bepaalt niet op welke wijze de persoon die zich wil laten inschrijven, zich tot een sociale verhuurder kan wenden. De meeste sociale verhuurders werken met een inschrijvingsformulier dat kan afgehaald worden op het kantoor van de verhuurder of kan

[3243] Artikel 2, § 1 ministerieel besluit van 30 juli 2008.
[3244] Artikel 11 Kaderbesluit Sociale Huur.

gedownload worden op zijn website. Het ingevulde inschrijvingsformulier en de bijhorende verantwoordingsstukken kunnen vervolgens binnengebracht worden bij de sociale verhuurder of per post opgestuurd worden.

Van belang is dat het inschrijvingsformulier en de te volgen procedure voldoende begrijpbaar is voor de doelgroep.[3245] In tegenstelling tot het Brusselse Gewest legde het Vlaamse Gewest geen model van inschrijvingsformulier vast. Elke sociale verhuurder moet er dus over waken dat zijn inschrijvingsformulier in voldoende klare taal is opgesteld. Hetzelfde geldt voor de briefwisseling tussen de verhuurder en de kandidaat-huurder die volgt op de inschrijving (actualisatie, aanbod van een woning,…).

Om hoge drempels bij de inschrijving te vermijden kan de sociale verhuurder er ook voor opteren om de inschrijving ook mogelijk te maken op andere plaatsen dan het centraal kantoor. De sociale verhuurder kan zitdagen organiseren of een inschrijving bij het OCMW of de gemeente mogelijk maken.[3246]

1443. Bij de inschrijving dient de kandidaat-huurder ook voldoende begeleid te worden. De basisbegeleidingstaken hebben gedeeltelijk betrekking op de laagdrempelige ontvangst van en informatieverstrekking aan kandidaat-huurders.[3247]

Bij de inschrijving is het belangrijk dat voldoende aandacht wordt besteed aan de voorkeur van de kandidaat-huurder. De Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur garanderen de kandidaat-huurder een zekere mate van keuzevrijheid.[3248] Daar staat echter tegenover dat het aanduiden van woonvoorkeuren een sterke impact heeft op de instroomkans.[3249] De kandidaat-huurder moet dus goed geïnformeerd worden over welke gevolgen het wel of niet aanduiden van woonvoorkeuren heeft op zijn instroomkans zodat hij dat met kennis van zaken kan doen.

1444. De regels over de werking en het gebruik van het inschrijvingsregister worden gedetailleerd bepaald door het regelgevend kader. Er is op dat vlak dus geen autonomie voor de sociale verhuurder. Het lijkt daarom aangewezen dat het Vlaamse Gewest een centrale informaticatoepassing ontwikkelt en ter beschikking stelt aan de verhuurders. Deze informaticatoepassing vormt dan het inschrijvingsregister, op basis waarvan alle vereiste gegevens op een correcte wijze worden ingevoerd en dat instaat voor de gegevensuitwisseling met de toezichthouder. Dit kan de correcte toepassing bevorderen en de administratieve last voor de sociale verhuurders verminderen. Aangezien er op het vlak van de inschrijvingen (een essentieel

[3245] I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *In en uit de sociale huisvesting. Kwalitatief onderzoek*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 20.
[3246] I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *In en uit de sociale huisvesting. Kwalitatief onderzoek*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 20.
[3247] Artikel 6 ministerieel besluit van 21 december 2007.
[3248] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.1.
[3249] K. HEYLEN, *In en uit de sociale huisvesting. De dynamiek in kaart gebracht*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 71, die vaststelt dat de wachttijd voor de laagste inkomensgroep (deciel 1) en de jongste groep (van 18 tot 24 jaar) gemiddeld het kortste is en de instroomkans het grootst, hetgeen hij o.m. wijt aan het feit dat hun woonvoorkeuren minder afgelijnd of strikt zijn. In bepaalde gevallen zullen beide categorieën elkaar bovendien overlappen.

onderdeel van het sociaal huurstelsel) momenteel al geen beoordelingsruimte is voor de sociale verhuurders, wordt hun autonomie hierdoor niet verder ingeperkt.[3250]

De informaticatoepassing kan vervolgens gekoppeld worden aan een website, langs waar huishoudens zich kandidaat kunnen stellen voor een sociale huurwoning. De website moet voldoende laagdrempelig zijn, zodat een groot deel van de doelgroep zich zelf of met beperkte begeleiding kan inschrijven. Voor wie niet over internet beschikt of er onvoldoende vaardig mee is, moet ook steeds inschrijving op het kantoor van een sociale verhuurder mogelijk blijven.[3251]

1445. De centrale informaticatoepassing biedt ook mogelijkheden om als kandidaat-huurder automatisch ingeschreven te worden bij meerdere sociale verhuurders (in dezelfde gemeente of in verschillende gemeenten). Het bestaan van verschillende sociale verhuurders met verschillende werkingsgebieden zorgt er voor dat kandidaat-huurders zich meermaals moeten inschrijven om hun kansen op de toewijzing van een woning te vergroten. Op basis van artikel 9, derde lid van het Kaderbesluit Sociale Huur moeten SHM's op het ogenblik van de inschrijving aan de kandidaat-huurder meedelen dat hij de mogelijkheid heeft om zijn kandidatuur door de SHM te laten bezorgen aan de andere SHM die in die gemeente en de aangrenzende gemeenten actief zijn. Daarnaast kunnen verschillende verhuurders hun inschrijvingsregisters samenvoegen in een nieuw inschrijvingsregister volgens de artikelen 6 en 7 van het ministerieel besluit van 30 juli 2008. Hiermee zijn er enkele schuchtere initiatieven om de kandidatuur voor een sociale huurwoning te verruimen tot het aanbod van meerdere sociale verhuurders.

Dit moet echter verder uitgebreid worden. In de eerste plaats is niet duidelijk waarom de verplichting om op vraag van de kandidaat-huurder de kandidatuur door te geven enkel geldt voor SHM's en niet voor de andere sociale verhuurders. Er moet principieel een zo ruim mogelijk gevolg gegeven worden aan een kandidatuur voor een sociale huurwoning.[3252] Daarnaast kan via de informaticatoepassing met centraal inschrijvingsregister een kandidaat-huurder zich onmiddellijk inschrijven bij andere sociale verhuurders. Daarmee kunnen efficiëntiewinsten geboekt worden voor zowel de kandidaat-huurder (die zich niet meermaals zal moeten inschrijven) als de sociale verhuurders (een kandidaat-huurder die zich al bij een andere verhuurder heeft ingeschreven, zal zich niet nog eens bij hem komen inschrijven). Ook kan op die manier ten dele tegemoet worden gekomen aan de problematiek van de onduidelijkheid voor de kandidaat-huurder, veroorzaakt doordat het sociaal huuraanbod verspreid zit over verschillende sociale verhuurders met verschillende werkingsgebieden. Een kandidaat-huurder stelt zich immers kandidaat voor een sociale huurwoning, waarbij de concrete sociale verhuurder vaak bijzaak is. Via zijn inschrijving moet de kandidaat-huurder in aanmerking komen voor alle sociale huurwoningen in het door hem

[3250] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 200, nr. 369.
[3251] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 167.
[3252] T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, p. 201, nr. 372. Zie ook S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 30.

geselecteerde gebied, los van de sociale verhuurder. Dit is opnieuw een toepassing van het principe op basis waarvan een woonbehoeftige zich richt tot de bevoegde overheid als schuldenaar van het grondrecht op wonen.

Op deze manier zal de inschrijving eenvoudiger en vlotter verlopen, hetgeen zowel de woningzoekende als het sociaal huurstelsel ten goede komt. Ook het toezicht door de toezichthouder zal via de centrale informaticatoepassing kunnen verlopen, zonder administratieve lasten voor de sociale verhuurders.

1446. In een volgende fase kan het centraal inschrijvingsregister ook ingezet worden bij de toewijzing van sociale huurwoningen.[3253]

c) De schrapping

1447. De kandidaat-huurder wordt in zeven gevallen geschrapt uit het inschrijvingsregister.[3254] Tegen een schrapping kan de kandidaat-huurder verhaal instellen bij de toezichthouder.[3255] Indien kandidaat-huurders die samen zijn ingeschreven, zich niet langer kandidaat willen stellen, werd een bijzondere procedure voorzien.[3256]

1448. Een kandidaat-huurder wordt geschrapt uit het inschrijvingsregister als blijkt dat hij onjuiste of onvolledige verklaringen of gegevens te kwader trouw heeft afgelegd of gegeven. Naar analogie met het Brusselse sociaal huurstelsel[3257] zou hier aan toegevoegd kunnen worden dat de betrokkene zich gedurende een termijn van zes maanden niet kan herinschrijven bij een sociale verhuurder. Deze bijkomende sanctie werkt best door naar alle sociale verhuurders; dit is echter enkel praktisch haalbaar indien de sociale verhuurders kennis hebben van wegens fraude geschrapte kandidaten of in geval van een centraal inschrijvingsregister. Voor kandidaat-huurders die geschrapt worden omdat ze een tweede aanbod weigerden of omdat ze niet reageerden op een aanbod, hoeft geen bijkomende sanctie voorzien te worden. De schrapping op zich, met verlies van de reeds verworven anciënniteit op de wachtlijst, is al een voldoende sanctie.

1449. Een schrapping uit het inschrijvingsregister van een SVK heeft weinig gevolgen voor een kandidaat-huurder met veel voorrangspunten. Hij kan zich immers na de schrapping opnieuw inschrijven en zal zijn prioritaire plaats opnieuw kunnen innemen aangezien hij in dezelfde situatie opnieuw veel voorrangspunten zal bekomen. Om die reden werd voorzien dat als een kandidaat-huurder een tweede keer het aanbod van een woning die aan zijn keuze qua ligging, type en maximale huurprijs beantwoordt, weigert met ongegronde redenen, zijn totale puntenscore gedurende één jaar wordt verminderd met drie punten.[3258] Ook hier is een sanctie in de vorm van

---

[3253] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 167.
[3254] Artikel 12, § 1 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3255] Artikel 30, eerste lid, 3° Kaderbesluit Sociale Huur.
[3256] Artikel 12, § 2, Kaderbesluit Sociale Huur.
[3257] Artikel 6, § 5 Brussels Sociaal Huurbesluit.
[3258] Artikel 12, § 1, tweede lid Kaderbesluit Sociale Huur en artikel 4, § 7, tweede lid ministerieel besluit van 21 december 2007.

een termijn waarbinnen men zich niet meer kan inschrijven gerechtvaardigd na schrapping wegens fraude.

1450. Een kandidaat-huurder kan ook geschrapt worden naar aanleiding van de tweejaarlijkse actualisatie van het inschrijvingsregister. In het eerste geval wanneer blijkt dat hij niet meer voldoet aan de inschrijvingsvoorwaarden.[3259] Daarnaast ook wanneer hij niet of niet tijdig reageerde op de actualisatiebrief en de herinneringsbrief.[3260]

Aan deze laatste schrappingsgrond moet specifieke aandacht besteed worden.

De bedoeling van de actualisatie is om na te gaan of een kandidaat-huurder nog tot de doelgroep behoort en of hij nog interesse heeft voor een sociale huurwoning. Tegelijk kan de kandidaat-huurder de voorkeur voor een bepaalde woning of wijk die hij heeft opgegeven bij zijn inschrijving, wijzigen. De verhuurder stuurt daarvoor uiterlijk voor 1 juni van ieder oneven jaar een actualisatiebrief waarbij de werking van de actualisatie wordt uitgelegd en waarin stavingsstukken worden opgevraagd. De kandidaat-huurder dient te reageren op de actualisatiebrief uiterlijk de laatste dag van de maand die volgt op de postdatum van de brief of een latere datum die de verhuurder meedeelt. Als de kandidaat-huurder binnen deze termijn niet reageert, stuurt de verhuurder een herinneringsbrief, waarin hij meedeelt dat de kandiddaat-huurder wordt geschrapt als hij niet reageert binnen de door de verhuurder gevraagde termijn, die niet minder dan 15 kalenderdagen mag bedragen. De brieven moeten worden verstuurd naar het laatst bekende adres van de kandidaat-huurder in het Rijksregister, tenzij de kandidaat-huurder uitdrukkelijk heeft gevraagd om de briefwisseling naar een ander adres te verzenden.[3261] Tegen een beslissing om een kandidaat-huurder te schrappen uit het inschrijvingsregister kan verhaal worden ingesteld bij de toezichthouder.[3262]

Ook bij de actualisatie moet de kandidaat-huurder voldoende begeleid worden. PANNECOUCKE en DE DECKER wijzen op de goede praktijk dat sociale verhuurders het OCMW of een welzijnsorganisatie contacteren indien de kandidaat-huurder niet reageert op de actualisatiebrief.[3263] De samenwerking met OCMW of welzijnsorganisaties kan zelfs nog vroeger, m.n. voor de actualisatiebrieven verzonden worden, zodat deze organisaties dit van bij aanvang kunnen opvolgen bij de kandidaat-huurder. Zolang er geen eengemaakt inschrijvingsregister is, moet een kandidaat-huurder die zich bij meerdere verhuurders heeft ingeschreven ook meerdere keren de formaliteiten van de actualisatie doorlopen.

[3259] Artikel 12, § 1, eerste lid, 2° Kaderbesluit Sociale Huur.

[3260] Artikel 12, § 1, eerste lid, 7° Kaderbesluit Sociale Huur.

[3261] Artikel 10 ministerieel besluit 30 juli 2008. Zie ook ministerieel besluit van 30 juni 2016, nr. 609-01-09-07: indien de verhuurder de actualisatiebrief niet stuurde naar het officieel adres van de kandidaat-huurder zoals opgenomen in het Rijksregister, kan de kandidaat-huurder niet geschrapt worden.

[3262] Artikel 30, § 1, eerste lid, 3° Kaderbesluit Sociale Huur.

[3263] I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *In en uit de sociale huisvesting. Kwalitatief onderzoek*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 21.

Indien de kandidaat-huurder niet (tijdig) reageert op de actualisatiebrief en de herinneringsbrief, kan hij dus geschrapt worden. Dat houdt niet noodzakelijk in dat hij niet meer tot de doelgroep behoort of dat hij zelf heeft afgezien van zijn aanvraag voor een sociale huurwoning.

De schrapping van iemand die behoort tot de doelgroep is een zware sanctie. De kandidaat-huurder verliest immers de opgebouwde wachttijd en in bepaalde gevallen zal hij ook geen huurpremie meer krijgen. De schrapping naar aanleiding van de actualisatie dient daarom door de verhuurder met de nodige omzichtigheid behandeld worden. WINTERS e.a. stellen veel uitval vast bij de laagste inkomens, vermoedelijk te wijten aan de formaliteiten die met de actualisatie gepaard gaan.[3264]

De beslissing van de verhuurder om over te gaan tot schrapping na het niet (tijdig) reageren door de kandidaat-huurder op de actualisatiebrief en de herinneringsbrief kan pas genomen worden na het uitvoeren van de traditionele afweging van belangen. De belangen die hier in het geding zijn, zijn in de eerste plaats de belangen van de kandidaat-huurder die de opgebouwde wachttijd en desgevallend ook de huurpremie verliest. Ook de zwakke positie van de betrokkene dient mee genomen te worden. Een schrapping naar aanleiding van de actualisatie verhindert niet dat de betrokkene zich nadien opnieuw inschrijft, zodat er niet rechtstreeks wordt geraakt aan zijn recht op een sociale huurwoning. Vervolgens moet rekening gehouden worden met het belang van de sociale verhuurder om het inschrijvingsregister te kunnen beheren en met de administratieve last die het niet-reageren door de kandidaat-huurder met zich brengt. Daarbij dient ook meegenomen te worden dat de betrokkene zich na schrapping mogelijks opnieuw inschrijft, waarna de verhuurder deze nieuwe aanvraag opnieuw moet afhandelen. Tot slot zijn ook de belangen van andere kandidaat-huurders in het geding. Zij hebben recht op gelijke behandeling en die gelijke behandeling is zoek wanneer bepaalde kandidaat-huurders anders worden behandeld.

Indien de actualisatiebrief en de herinneringsbrief niet naar het correcte adres werden verstuurd, kan de kandidaat-huurder niet geschrapt worden. Hij kon dan immers niet tijdig reageren. Wanneer beide brieven of de herinneringsbrief wel naar het juiste adres werden gestuurd, wordt in een aantal gevallen aangevoerd dat deze door de kandidaat-huurder niet werd ontvangen. In een aantal ministeriële besluiten oordeelde de minister dat de bewijslast voor de verzending van de brief bij de sociale verhuurder ligt. Ook de zware gevolgen bij de schrapping pleiten ervoor om de schrapping niet te doen wanneer er geen absolute zekerheid is dat de kandidaat-huurder de brieven heeft ontvangen. In zo een geval zou de schrapping onredelijk zware gevolgen hebben.[3265] Het Kaderbesluit Sociale Huur verplicht de sociale verhuurder niet om de actualisatiebrieven aangetekend te versturen. Bij betwisting over de vraag of de kandidaat-huurder de actualisatiebrieven effectief heeft ontvangen, kan de sociale verhuurder omwille van de zware gevolgen voor de kandidaat-huurder enkel overgaan tot schrapping bij volledige zekerheid dat de brieven zijn ontvangen. Daarbij moet de sociale verhuurder het redelijkheids- en evenredigheidsbeginsel respecteren: indien de nadelen voor de kandidaat-huurder die volgen uit

[3264] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 19.
[3265] Ministeriële besluiten van 14 april 2014, nr. 609-01-68-02 en nr. 609-01-68-03.

de schrapping, zeer groot zijn, terwijl het belang voor de sociale verhuurder bij de schrapping deze ernstige gevolgen niet kunnen verantwoorden, mag de kandidaat-huurder niet geschrapt worden.[3266] Wanneer de actualisatiebrief niet, maar de herinneringsbrief wel werd ontvangen, heeft de kandidaat-huurder de verplichting om op die brief te antwoorden.[3267] Wanneer de kandidaat-huurder niet betwist de actualisatiebrief of herinneringsbrief ontvangen te hebben, maar redenen aanvoert waarom hij niet (tijdig) reageerde, dienen deze redenen beoordeeld te worden. In twee ministeriële besluiten van 2 oktober 2015 oordeelde de minister dat de kandidaat-huurder de nodige voorzorgen moet nemen wanneer hij langere tijd afwezig is, zodat zijn briefwisseling aan hem wordt doorgegeven en hij tijdig kan reageren. Het ging enerzijds om een kandidaat-huurder die niet kon reageren omdat hij 6,5 maand in de gevangenis verbleef en anderzijds om een kandidaat-huurder die gedurende drie maanden in het buitenland verbleef om na het overlijden van haar buitenlandse echtgenoot de nalatenschap af te handelen.[3268]

Meer principieel kan de vraag gesteld worden of de actualisatie behouden moet blijven. Aangezien wachttijd een rol speelt bij de toewijzing van sociale huurwoningen moet periodiek nagegaan worden of de kandidaat-huurder nog tot de doelgroep behoort.[3269] Dat hoeft echter niet door de kandidaat-huurder te bevragen. Op basis van artikel 52 van het Kaderbesluit Sociale Huur beschikt de sociale verhuurder immers over de mogelijkheid om het inkomen van de kandidaat-huurder op te vragen bij de bevoegde overheid. In de actualisatiebrief dient de verhuurder bovendien al te wijzen op de informatie die hij elektronisch kan verkrijgen en die de kandidaat-huurder niet noodzakelijk moet bezorgen.[3270] Daardoor kan de actualisatie door de kandidaat-huurder te bevragen vervangen worden door een geautomatiseerde actualisatie. Deze hoeft dan ook niet langer tweejaarlijks uitgevoerd te worden, maar kan ook jaarlijks of halfjaarlijks. Indien naar aanleiding van een dergelijke geautomatiseerde actualisatie zou vastgesteld worden dat de kandidaat-huurder niet langer tot de doelgroep behoort, dient de verhuurder hem daarvan op de hoogte te stellen en mee te delen dat hij om die reden geschrapt wordt. De kandidaat-huurder kan dan indien nodig nog reageren. Het afschaffen van de tweejaarlijkse actualisatie zou in ieder geval leiden tot minder schrappingen van kandidaat-huurders die nog wel tot de doelgroep behoren, en zorgen voor een sterke administratieve vereenvoudiging.

6.3.2. Huurdersparticipatie

1451. Het regelgevend kader voor huurdersparticipatie in het Vlaamse sociaal huurstelsel bestaat uit verschillende bepalingen.

In de eerste plaats wordt participatie van de betrokken bewonersgroepen vermeld bij de bijzondere doelstellingen van het woonbeleid.[3271] De decreetgever zag de participatie van bewoners als een

[3266] Ministerieel besluit van 6 februari 2017, nr. 609-01-74-02.
[3267] Ministerieel besluit van 16 oktober 2015, nr. 609-01-09-06 en ministerieel besluit van 22 december 2015, nr. 609-01-17-23.
[3268] Ministeriële besluiten van 2 oktober 2015, nr. 609-01-17-21 en 609-01-17-22.
[3269] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.1.2, e.
[3270] Artikel 10, § 1, eerste lid, 2° ministerieel besluit van 30 juli 2008.
[3271] Artikel 4, § 3, eerste lid, 5° van de Vlaamse Wooncode.

instrument om de leefbaarheid van een buurt te bevorderen.[3272] Dit wordt verder uitgewerkt via de basisbegeleidingstaken van sociale verhuurders. Zij moeten huurdersvergaderingen organiseren waar ruimte wordt gecreëerd voor mogelijke problemen of bedenkingen van de huurders en waar samen met de betrokkenen gezocht wordt naar oplossingen; huurdersvergaderingen organiseren om huurders te informeren over en nauw te betrekken bij noodzakelijke verhuisbewegingen omwille van renovaties of van andere voor de bewoners ingrijpende veranderingen; initiatieven nemen om het informeren van en communiceren met de huurders mogelijk te maken en te bevorderen en constructieve huurdersinitiatieven ondersteunen en begeleiden in overleg met de betrokkenen.[3273] Specifiek met betrekking tot sloop en renovatie voorziet ook artikel 37*bis* van het Kaderbesluit Sociale Huur in een bijzondere informatieverplichting voor de sociale verhuurder. Tot slot vormt het betrekken van bewonersgroepen bij sociale huurprojecten en bij wijkbeheer een operationele doelstelling bij de prestatiebeoordeling van SHM's.[3274]

1452. Uit het grondrecht op wonen kan zoals gezegd niet rechtstreeks een recht op huurdersparticipatie afgeleid worden. Wel kan betrokkenheid van de huurders bij het beleid van de verhuurder sterk bijdragen aan een beleid in overeenstemming met het grondrecht op wonen.[3275] Om die reden moet een sociaal huurstelsel toch een bepaalde graad van huurdersparticipatie bevatten.

Het op structurele wijze uitbouwen van huurdersparticipatie vraagt een investering van de sociale verhuurder, de huurders en de bevoegde overheid, maar kan bijdragen aan een grotere woontevredenheid en leefbaarheid van de buurt.[3276] De doelstelling van huurdersparticipatie is immers dat sociale huurders actief deelnemen met het oog op het verbeteren van leefomgeving en woonkwaliteit, hetgeen bijdraagt tot de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Huurdersparticipatie kan bijdragen aan een betere dienstverlening door de sociale verhuurder en dus aan een betere uitvoering van de opdracht van algemeen belang door de sociale verhuurder.

1453. Het Vlaamse sociaal huurstelsel beperkt de verplichtingen van sociale verhuurders op het vlak van huurdersparticipatie tot informeren en meedenken. De onderwerpen waarover de sociale verhuurder moet informeren en huurders moet laten meepraten zijn met uitzondering van sloop- en renovatieprojecten niet vastgelegd en hierover beslist de sociale verhuurder dus zelf.

Voor wat betreft de andere gradaties van participatie (meepraten, adviseren en beslissen) ontbreekt een regelgevend kader en hangt de mate waarin deze vormen van participatie mogelijk is, af van de concrete verhuurder. Via de visitaties van SHM's wordt zoals gezegd het uitbouwen van huurdersparticipatie opgevolgd, maar de vereisten uit het draaiboek zijn beperkt tot de vermelde basisbegeleidingstaken en dus tot informeren en meedenken. Bovendien mag huurderparticipatie

[3272] *Parl.St.* Vl.Parl., 2005-06, nr. 824/1, 11.
[3273] Artikel 6, § 1, 11° - 14° ministerieel besluit van 21 december 2007.
[3274] AGENTSCHAP WONEN-VLAANDEREN, *Draaiboek voor de prestatiebeoordeling van SHM's*, Brussel, 2017, 168-174.
[3275] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 6, 3.3.
[3276] Zie ook VIVAS, *Wat als betrokkenheid een recht wordt? Bewonersparticipatie in de sociale huisvesting: nood aan een groter engagement*, 2017, 55p.

niet beperkt worden tot SHM's, maar moet het kader betrekking hebben op alle sociale verhuurders.

1454. Om een verdere ontwikkeling van huurdersparticipatie mogelijk te maken dient een recht op overleg en advies over bepaalde onderwerpen te worden toegevoegd in de regelgeving (meepraten en adviseren). Deze regeling staat los van de individuele informatieverstrekking en begeleiding van sociale huurders. Bij de concrete uitwerking van het recht op overleg en advies zijn verschillende manieren mogelijk.

Wat betreft de onderwerpen waarover een huurdersorganisatie met de verhuurder moet kunnen overleggen en advies geven, lijkt de Brusselse regelgeving een goede start: vooral onderhouds- en renovatieprogramma's, de methode voor de berekening van de huurlasten en wijzigingen aan het reglement van inwendige orde (of het intern huurreglement) zijn belangrijke thema's waar de huurders onmiddellijk door geraakt worden en waar overleg met en advies van de huurders dus relevant is. Door huurders op voorhand de mogelijkheid te geven over voorgenomen beslissingen advies te geven, kan er preventief opgetreden worden en kan vermeden worden dat er achteraf weerstand bestaat bij de huurders over bepaalde door de sociale verhuurder genomen beslissingen.

Op het vlak van representativiteit van de huurders bieden het Brusselse en Nederlandse systeem twee voorbeelden. Terwijl in het Brusselse Gewest in de regelgeving de verkiezing van de Adviesraad van de Huurders wordt uitgewerkt, legt de Nederlandse Overlegwet vier voorwaarden op waarbij indien daar aan voldaan is voldoende representativiteit wordt vermoed: (i) het bestuur wordt gekozen of aangewezen door en uit huurders; (ii) de huurdersorganisatie moet de huurders op de hoogte houden van haar activiteiten en betrekken bij haar standpuntbepaling; (iii) de huurdersorganisatie moet minstens een maal per jaar een vergadering voor de huurders organiseren, waarop zij verantwoording aflegt voor haar activiteiten en de plannen voor het volgende jaar bespreekt en (iv) alle huurders van woningen wiens belangen de huurdersorganisatie behartigt, moeten zich kunnen aansluiten bij de organisatie.[3277] De concrete invulling wordt aan de huurdersorganisatie zelf overgelaten.

Ook kan overwogen worden om een vertegenwoordiger van de huurders in de raad van bestuur van de sociale verhuurder op te nemen, al dan niet met raadgevende stem. Op die manier wordt verzekerd dat de zienwijze vanuit de huurders mee in het debat betrokken wordt.[3278]

1455. Aangezien het uitbouwen van huurdersparticipatie de inzet van tijd en middelen vraagt, moet dit aspect mee betrokken worden bij de correcte financiering van het sociaal huurstelsel.

HOOFDSTUK 3. TERUGKOPPELING MET DE EUROPEAN STANDARDS ON HOUSING RIGHTS

[3277] Artikel 1, 1, f Wet op het overleg huurders verhuurder.
[3278] Hierbij kan de vergelijking gemaakt worden met de participatierechten van studenten van het hoger onderwijs, o.m. de studentenvertegenwoordiging op de faculteitsraad.

1456. In hoofdstuk 2 van dit deel werden de verschillende aspecten van het sociaal huurstelsel overlopen en beoordeeld vanuit het grondrecht op wonen. In dit hoofdstuk bekijk ik het Vlaamse sociaal huurstelsel meer op hoofdlijnen volgens de *European Standards on Housing Rights*[3279] en maak ik op basis daarvan de evaluatie.

1. De toegankelijkheid van de huisvesting

1457. In de eerste plaats dient huisvesting voldoende toegankelijk te zijn. Terwijl in de (Belgische) rechtspraak het grondrecht op wonen vooral als afweerrecht wordt ingezet, beklemtonen de toezichtsorganen van de ESC-grondrechten (CESCR en ECSR) zeer sterk de toegankelijkheid van de huisvesting. Voldoende toegankelijke huisvesting veronderstelt dat er voldoende woningen beschikbaar zijn en dat deze correct worden toegewezen. Daarnaast is ook de woonzekerheid een onderdeel van de toegankelijkheid van de huisvesting: het gaat over het behoud van de eerder verworven woning, hetgeen een logisch vervolg van de toegang vormt.

1.1. De beschikbaarheid van woningen

1458. De verwezenlijking van het grondrecht op wonen veronderstelt in de eerste plaats dat de overheid over voldoende woningen beschikt om huishoudens die niet op eigen kracht in hun huisvestingsbehoeften kunnen voorzien te ondersteunen door hen huisvesting te verschaffen. De wijze waarop de overheid een beroep kan doen op woningen (eigen woningen, woningen waarop ze bepaalde rechten kunnen laten gelden,…) maakt vanuit het standpunt van de woonbehoeftige niet uit. Vanuit de bekommernis dat het woonbeleid duurzaam is, worden in hoofdzaak woningen vereist in overheidsbezit of in bezit van niet commerciële verhuurders.

1459. Of er voldoende sociale huurwoningen beschikbaar zijn in het Vlaamse Gewest is gemakkelijk te beantwoorden. In vergelijking met de buurlanden ligt het aandeel sociale huurwoningen laag, het aandeel is ook aanzienlijk lager dan het door de Commissaries voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa vooropgestelde 10 tot 30 procent en de (aangroeiende) wachtlijsten tonen aan dat het aanbod sterk ontoereikend is ten aanzien van de vraag. Er zijn dus onvoldoende sociale huurwoningen.

Wel werd een inhaalbeweging uitgewerkt via het Decreet grond- en pandenbeleid. Deze bedraagt momenteel 50.000 bijkomende sociale huurwoningen in de periode 2009-2025. Deze doelstelling werd echter nooit onderbouwd op basis van een wetenschappelijk vastgestelde woonbehoefte en het geheel van doelstellingen is verwarrend, onder andere doordat de doelstelling regelmatig wordt aangepast (zowel het tijdspad als het aantal te realiseren woningen) en de regelgeving versnipperd is omdat ze is opgenomen in twee verschillende decreten.[3280] De opgetekende stijging is bovendien relatief: in plaats van de beoogde versnelling in de realisatie van sociale woningen, steeg het aantal gerealiseerde huurwoningen slechts licht ten opzichte van de periode 2003-2007. Dat resultaat is dan nog voor een deel te danken aan de overdracht van bestaande gemeentelijke

[3279] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.
[3280] Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 8.

woningen naar het sociaal huurstelsel, dus niet aan nieuwe realisaties.[3281] De voortgangstoetsen volgen het objectief van 50.000 bijkomende sociale huurwoningen op. Door de wijzigingen in het objectief is het moeilijk te bepalen of het bijkomend sociaal huuraanbod het opgelegde groeipad volgt. In een eerdere publicatie uit 2015 oordeelde ik dat het vorige groeipad (43.440 bijkomende sociale huurwoningen tegen 2023) vermoedelijk niet gehaald zou worden.[3282] In een latere bijdrage geeft NULENS een positiever beeld over het actuele groeipad (50.000 bijkomende sociale huurwoningen tegen 2025): hij stelt op basis van de voortgangstoets 2016 dat er op 31 december 2015 28.705 sociale huurwoningen gerealiseerd of gepland zijn ten opzichte van de nulmeting, wat neerkomt op 57,41% van het objectief van 50.000, terwijl het groeipad op dat ogenblik slechts 50,66% vooropstelt.[3283] Het is natuurlijk de vraag of het geplande sociaal huuraanbod al meegeteld mag worden… Of de voorop gestelde aantallen gehaald zullen worden of niet, is uiteraard belangrijk, maar betekent ook in bevestigend geval niet dat de Vlaamse overheid nadien op haar lauweren kan gaan rusten. De nood aan sociale huurwoningen blijft hoog, zodat de overheid blijvend inspanningen zal moeten blijven leveren om sociale huurwoningen te creëren.

Het Decreet grond- en pandenbeleid wil niet enkel het globale aantal sociale huurwoningen verhogen, het wil deze ook beter spreiden over de verschillende gemeenten van het Vlaamse Gewest. In principe moet elke gemeente haar aanbod sociale huurwoningen uitbreiden met 1,66% ten opzichte van het aantal huishoudens. Er wordt daarbij een specifieke inhaalbeweging opgelegd aan gemeenten met minder dan 3% sociale huurwoningen en gemeenten met meer dan 9% sociale huurwoningen worden vrijgesteld (maar kunnen nog wel convenanten sluiten met het Vlaamse Gewest om op vrijwillige basis bijkomende sociale huurwoningen te bouwen).[3284] Bij het bepalen van deze regels werd uitgegaan van een gemiddelde van 6% sociale huurwoningen in Vlaanderen. Gemeenten met minder dan 3% hebben dus minder dan de helft van het Vlaamse gemiddelde aan sociale huurwoningen en gemeenten met meer dan 9% hebben dus al anderhalf keer zoveel sociale huurwoningen dan het Vlaamse gemiddelde. Het is echter de vraag of een verdeling op basis van gemiddelden en aantal huishoudens wel relevant is. Dat geeft immers niet altijd de nood aan sociale huurwoningen aan. Uit analyses van de wachtlijst en de wachttijd blijkt dat er sterke regionale verschillen zijn (gaande van 0,6 jaar wachttijd in een gemeente tot 8 jaar in een andere gemeente)[3285]. Het doelpubliek van het sociaal huurstelsel is immers niet gelijk gespreid over alle gemeenten van het Vlaamse Gewest. De keuze om de bijkomende sociale huurwoningen grotendeels gelijk te spreiden over alle Vlaamse gemeenten werd onvoldoende onderbouwd. Het spreidingsbeleid werd bovendien ook losgelaten bij de verhoging van het objectief van 43.440 naar 50.000 eenheden. Bij deze verhoging werden de gemeentelijke objectieven niet mee verhoogd.

[3281] Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 9 en 24 e.v. (vooral 43).

[3282] T. VANDROMME, "Meer sociale woningen in Vlaanderen dankzij het grond- en pandendecreet?" in *Des voies nouvelles pour le logement à caractère social*, Jurim Pratique 2015/2, 71.

[3283] T. NULENS, "Streefcijfers voor de realisatie van sociale woningen: een vloek of een zegen?" in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, p. 265, nr. 14.

[3284] T. VANDROMME, "Het nieuwe grond- en pandenbeleid besproken en toegelicht"*, RW* 2009-10, p. 479, nr. 31.

[3285] K. HEYLEN, *In en uit de sociale huisvesting. De dynamiek in kaart gebracht*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 18-21.

Tot slot kunnen vragen gesteld worden bij de SVK-woningen. Deze tellen ook mee bij de opgelegde uitbreiding. Dit zijn echter vaak geen nieuwe woningen en bovendien zijn dit geen duurzame sociale huurwoningen, aangezien de eigenaar-verhuurder de hoofdhuurovereenkomst met het SVK kan beëindigen.[3286] Zoals eerder gezegd kunnen SVK's een belangrijke aanvullende rol vervullen bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen van woonbehoeftige huishoudens, maar moet een sociaal woonbeleid vooral blijven investeren in sociale verhuurders die eigen sociale woningen verhuren.[3287]

1460. Via de invoering van tijdelijke huurovereenkomsten tracht de decreetgever de beschikbaarheid van woningen of van grote woningen te vergroten. De gevolgen hiervan zullen zich ten vroegste in 2026 voordoen.

Hoger werd al vastgesteld dat het effect van de opzeggingen wegens te hoog inkomen minimaal zal zijn. Slechts een klein gedeelte van de zittende huurders heeft een inkomen van meer dan 125% van de inkomensgrens. Bovendien blijken de instromers in de sociale huur (op wie de tijdelijke huurovereenkomsten van toepassing zullen zijn) een duidelijk zwakker inkomensprofiel te hebben.[3288]

Ook het effect van de opzeggingen wegens onderbezetting zal vermoedelijk gering zijn. SHM's moeten een strategie uitwerken rond onderbezetting, waarbij rekening wordt gehouden met de samenstelling van het patrimonium en de gezinssamenstelling van de huurders: zij moeten het aantal onderbezette woningen in kaart brengen, het profiel van de huishoudens op de wachtlijst in kaart brengen en dan een plan van aanpak uitwerken. Daarbij kan het zijn dat ze oordelen niet te moeten optreden tegen huishoudens die onderbezet wonen, bv. wanneer er eerder een beperkt aantal kleine woningen is en er ook veel kleine huishoudens op de wachtlijst staan, is het niet aangewezen de druk op die kleine woningen te vergroten door zittende huurders ook nog naar kleinere woningen te laten verhuizen. Daarnaast is de opzegging wegens onderbezetting en de onderbezettingsvergoeding omgeven door waarborgen voor de zittende huurder, maar met mogelijks als gevolg dat de maatregel weinig toegepast kan worden. Zo zullen stedelijke SHM's vermoedelijk wel een geldig nieuw aanbod kunnen doen, maar voor landelijke SHM's met mindere densiteit aan sociale huurwoningen zal het doen van een aanbod binnen een straal van vijf kilometer en zonder hogere huurprijs niet eenvoudig, misschien zelfs quasi onmogelijk zijn. Als onderbezet wordt beschouwd een woning waarvan het verschil tussen het aantal slaapkamers en het aantal bewoners groter is dan één. De nota bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2016 vermeldt dat op basis van de op dat moment meest recente cijfers van de VMSW bleek dat er volgens die definitie in 2013 11% van de sociale huurwoningen onderbezet was, hetgeen neerkwam op 15.188 woningen.[3289] Tegelijk maakten in 2013 huishoudens bestaande uit 1 of 2 personen 72% van de kandidaat-huurders uit[3290] en is er dus ook een grote druk op kleine

[3286] Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 32.
[3287] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 2, 4.1.
[3288] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 3.4.3.
[3289] Nota aan de Vlaamse Regering, VR/2015/1812/DOC.1443/1TER, 9.
[3290] K. HEYLEN, *In en uit de sociale huisvesting. De dynamiek in kaart gebracht*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 46.

sociale huurwoningen. Er is dus zowel veel vraag naar kleine woningen als naar grote woningen. De vraag is dan ook of het zinvol is om grote woningen vrij te maken en deze huishoudens te dwingen te verhuizen, waarbij zij zullen concurreren met andere huishoudens voor de kleinere woningen. Een goede bouwpolitiek kan de druk op bepaalde types van woningen verlichten, waarbij de bouwkost van een grote woning veel hoger ligt en het dus interessant wordt grote woningen vrij te maken op voorwaarde dat er voldoende kleinere woningen beschikbaar zijn.

Bij de beoordeling van de vraag of men huishoudens met een te hoog inkomen of huishoudens die onderbezet wonen, moet verplichten te verhuizen, moet ook gekeken worden naar de maatschappelijke kost van een dergelijke gedwongen verhuizing. Het sociale weefsel wordt geschaad, een persoon kan in de buurt van familie wonen waarvoor hij zorgt of boodschappen doet, een persoon kan dicht bij zijn werk wonen waardoor het woon-werk-verkeer beperkt is,… Deze kosten liggen buiten het woonbeleid, maar zijn wel mogelijke maatschappelijke kosten en moeten dus mee betrokken worden in het debat.

1461. Indien de overheid in gebreke blijft haar verplichtingen na te komen, kan zij daarvoor aansprakelijk gesteld worden. De verwezenlijking van het grondrecht op wonen werd opgenomen in de Grondwet en in internationale verdragen, zodat er geen twijfel kan over bestaan dat de overheid verplicht is maatregelen te nemen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen.[3291] Er is duidelijk een tekort aan sociale huurwoningen, de wijze waarop de uitbreiding van de sociale woningvoorraad is uitgewerkt kan bekritiseerd worden en een groot deel van de middelen voor woonbeleid vloeit naar de stimulering van eigendomsverwerving en huishoudens met hogere inkomens. Dit kan de fout van de overheid onderbouwen. Daar staat tegenover dat het grondrecht op wonen geen onmiddellijk resultaat oplegt, dat er wel sociale huurwoningen zijn, dat het Vlaamse Gewest (aanzienlijke) inspanningen doet om het aantal sociale huurwoningen uit te breiden via een bindend objectief dat gemonitord wordt via tweejaarlijkse voortgangstoetsen en dat het de beschikbare middelen moet spreiden over verschillende beleidsvelden. Het succes van een aansprakelijkheidsvordering tegen de overheid lijkt daarom onzeker. Frankrijk werd echter wel 'veroordeeld' door het ECSR voor o.m. een onvoldoende aanbod aan betaalbare woningen. De door Frankrijk geleverde inspanningen werden door het ECSR als onvoldoende beoordeeld. Er waren echter ook andere motieven die het ECSR deden besluiten dat het Franse woonbeleid ontoereikend was.[3292]

1462. De beschikbaarheid van sociale huurwoningen voor de meest woonbehoeftigen wordt ook beïnvloed door de afbakening van de doelgroep. Een ruime doelgroep zal de kansen op de toewijzing van een woning voor de meest woonbehoeftigen verminderen, terwijl een beperkte doelgroep hun kansen doet toenemen.

Het beperkte aanbod sociale huurwoningen en de lange wachtlijsten doen vragen rijzen bij het gekozen model van sociale huur. Er wordt zoals gezegd een relatief ruime doelgroep afgebakend,

[3291] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 3.1.2.
[3292] ECSR 5 december 2007, nr. 39/2006, Fédération européenne des associations nationales de travail avec les sans-abri (FEANTSA) t/ Frankrijk.

wat vanuit het grondrecht op wonen in principe te verkiezen is, maar niet overeenkomt met het beschikbare aanbod. Het beperkte aantal sociale huurwoningen had in principe tot een veel beperktere doelgroep moeten leiden.[3293] Er kan echter niet gezegd worden dat de doelgroep te ruim is, aangezien hij grotendeels overeenkomt met de theoretische doelgroep zoals berekend door WINTERS e.a. Bovendien werd ook vastgesteld dat binnen de ruime doelgroep zich toch een selectieve werking naar de zwakkere huishoudens voordoet.[3294] De theoretisch ruime doelgroep is dus in de praktijk toch sterk toegespitst op de meest woonbehoeftigen. Daardoor wordt gedeeltelijk het ontoereikend aanbod aan sociale huurwoningen gecompenseerd. De ruime doelgroep maakt het ook mogelijk het overwegend zwakke profiel van de huurders toch wat te diversifiëren.

Dat de huidige ruime doelgroep ondanks het beperkte aantal sociale huurwoning geen kennelijk onredelijke beleidskeuze is, neemt niet weg dat de overheid moet blijven inzetten op een sterke uitbreiding van het aantal sociale huurwoningen.

1463. Het feit dat de doelgroep breder wordt afgebakend dan op basis van het beschikbaar aantal sociale huurwoningen logisch zou zijn, heeft tot gevolg dat een groot deel van de doelgroep (en dus als woonbehoeftig gekenmerkt) buiten het sociaal huurstelsel woont. Daarvan staat een bepaald aandeel op de wachtlijst.

De huishoudens die voldoen aan de toelatingsvoorwaarden bevinden zich noodgedwongen op de private huurmarkt. Uit het Grote Woononderzoek 2013 blijkt dat de huurprijzen op de private huurmarkt een heel stuk hoger liggen, waarbij geen rekening wordt gehouden met de slechtere woningkwaliteit op de onderste segmenten van de private huurmarkt.[3295] Private huurders moeten niet alleen meer betalen, ze krijgen er ook minder kwaliteit voor. Doordat huishoudens uit de doelgroep niet in de sociale huur kunnen en daardoor op de private huurmarkt moeten blijven, lopen ze een ernstig armoederisico. Het uitgebreide Belgische sociale zekerheidsstelsel, dat ruim gefinancierd wordt, vermindert weliswaar het armoederisico van 27% naar 15%[3296] en kan daarom voor een deel het lage aandeel sociale huurwoningen opvangen.[3297] Ook dit neemt echter niet weg

[3293] In Nederland bedraagt het aandeel van de sociale huurmarkt 35%. De inkomensgrens voor 2017 ligt op 36.165 euro. Dat is voor alleenstaanden aanzienlijk hoger dan in Vlaanderen (24.092 euro), maar gelijk voor koppels zonder kinderen (36.137 euro) en lager dan voor een koppel met twee kinderen (40.177 euro). Dit toont aan dat beide sociale huurstelsels qua doelgroep dicht bij elkaar aanleunen. Toch wordt gezegd dat in Vlaanderen enkel de meest woonbehoeftigen in de sociale huur kunnen en dat het sociaal huurstelsel een vangnetmodel is, terwijl het Nederlandse sociaal huurstelsel steeds als ruim wordt beschouwd. Een belangrijk verschil is wel dat het Vlaamse sociaal huurstelsel veel strikter gereglementeerd is tegenover meer vrijheid voor de sociale verhuurders in Nederland.

[3294] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 3.4.1.

[3295] Op basis van het Grote Woononderzoek 2013 blijkt de gemiddelde kwaliteit van private huurwoningen ongeveer gelijk te zijn met de gemiddelde kwaliteit van sociale huurwoningen (resp. 46,9% en 44,0% is van ontoereikende kwaliteit – zie L. VANDERSTRAETEN en M. RYCKERWAERT, *Grote Woononderzoek 2013. Deel 3: technische woningkwaliteit*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 78). De private huurmarkt bevat evenwel verschillende segmenten, waardoor op de onderste segmenten de kwaliteit van de private huurwoningen aanzienlijk slechter is dan de gemiddelde kwaliteit van de sociale huurwoningen.

[3296] S. WINTERS en K. HEYLEN, "How housing outcomes vary between the Belgian regions", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 544.

[3297] Zie ook P. DE DECKER, "On the genesis of social rental agencies in Belgium", *Urban Studies* 2002, 310.

dat de overheid moet blijven inzetten op een sterke uitbreiding van het aantal sociale huurwoningen.

1.2. De toewijzing van woningen

1464. Alle huishoudens die tot de doelgroep behoren hebben recht op de toewijzing van een sociale huurwoning. Daarvoor dienen zij zich eerst in te schrijven als kandidaat-huurder en vervolgens kan aan hen een woning toegewezen worden. Daarbij wordt het distributiemodel gehanteerd: na de inschrijving als kandidaat-huurder, dienen de huishoudens op de wachtlijst een aanbod van de sociale verhuurder af te wachten.

1465. Het feit dat huishoudens die tot de doelgroep behoren zich eerst moeten inschrijven als sociale huurder, heeft als gevolg dat niet alle huishoudens uit de doelgroep effectief kandidaat-huurder zijn. Huishoudens uit de doelgroep kunnen op de hoogte zijn dat zij aan de toelatingsvoorwaarden voldoen en er bewust voor kiezen om zich niet in te schrijven, maar andere huishoudens uit de doelgroep weten misschien niet dat zij aan de toelatingsvoorwaarden voldoen of zien op tegen de in hun ogen zware inschrijvingsprocedure. De wijze waarop de toegangsvoorwaarden gecommuniceerd worden of de inschrijvingsprocedure is vorm gegeven beïnvloedt dus de toegankelijkheid van het sociaal huurstelsel. Een moeilijke inschrijvingsprocedure kan het grondrecht op wonen in het gedrang brengen. In een aantal onderzoeken ging het Steunpunt Wonen dieper in op de in- en uitstroom in en uit het sociaal huurstelsel.[3298] Deze evaluatie kan door het beleid worden aangegrepen om de inschrijvingsprocedure kritisch te bekijken.

Hoger wees ik al op het feit dat de inschrijvingsprocedure voldoende laagdrempelig moet zijn en dat de huidige procedure op een aantal punten kan verbeterd worden, vooral op het vlak van de centralisering van inschrijvingen en de actualisatieprocedure.[3299] Hier kan nog aan toegevoegd worden dat ook automatische rechtentoekenning kan bijdragen aan een betere toegankelijkheid van sociale voordelen.[3300] Automatische rechtentoekenning in het sociaal huurstelsel is evenwel niet evident: men kan huishoudens die zich geen kandidaat willen stellen, moeilijk automatisch een sociale huurwoning toekennen. Indien zij tot de doelgroep behoren, maar zich nog niet ingeschreven hebben als kandidaat-huurder, zouden zij wel aangeschreven of gecontacteerd kunnen worden om hen van hun rechten op de hoogte te stellen.

1466. Een objectieve toewijzing van sociale huurwoningen is essentieel opdat het sociaal huurstelsel in overeenstemming met het grondrecht op wonen zou zijn. Huishoudens die voldoen aan de toelatingsvoorwaarden moeten een gelijke kans op toewijzing hebben.

[3298] Zie o.m. I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *In en uit de sociale huisvesting. Kwalitatief onderzoek*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 55p.

[3299] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 6.3.1.

[3300] Over de problematiek van non take-up van rechten: zie X. *Armoede en ineffectiviteit van rechten. Non-take-up van rechten / Pauvreté et ineffectivité des droits. Non-recours aux droits*, Brugge, Die Keure, 2017, 165p.

Een objectieve toewijzing van sociale huurwoningen veronderstelt uiteraard dat bij de toewijzing niet wordt gediscrimineerd. Op dat vlak heeft het Belgische/Vlaamse sociale huurstelsel een lange weg afgelegd.[3301] Favoritisme bleef aanvankelijk ook na de invoering van objectieve toewijzingsregels aanwezig.[3302] De achtereenvolgende sociale huurbesluiten legden steeds gedetailleerder de toewijzingsregels vast, waardoor de appreciatiemarge voor de sociale verhuurder verminderde, en voorzagen toezicht op de toewijzing. Momenteel kan een kandidaat-huurder die van oordeel is benadeeld te zijn geweest bij de toewijzing van een woning, verhaal indienen bij de toezichthouder.

De mate van detail van het toewijzingssysteem is een bron van discussie[3303] (zoals ook bij andere aspecten van het sociaal huurstelsel). De vereiste dat de toewijzing van sociale huurwoningen objectief moet verlopen heeft tot gevolg dat er een duidelijk regelgevend kader moet zijn. Het mag evenwel niet de bedoeling zijn dat daardoor de toewijzing inefficiënt verloopt of bepaalde woonbehoeftigen in een bijzondere situatie benadeelt. De toewijzingsregels zijn zeer gedetailleerd, hetgeen past binnen het centraal gedirigeerde Vlaamse sociaal huurstelsel.

1467. Het toewijzingssysteem combineert voorrangen voor huishoudens met een urgente woonnood met toewijzing op basis van opgebouwde wachttijd. Dit beïnvloedt voor de verschillende subgroepen de snelheid waarmee woningen worden toegewezen. Ook dat aspect is van belang voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Ten aanzien van Frankrijk oordeelde het ECSR dat een gemiddelde wachttijd van 2 jaar en 4 maanden te lang is.[3304] De gemiddelde wachttijd voor een SHM-woning in 2016 bedroeg evenwel 1.131 dagen (3,1 jaar). Bovendien is er een duidelijk stijgende trend (in 2005 bedroeg de gemiddelde wachttijd 'maar' 2 jaar, in 2010 2,5 jaar en in 2013 2,8 jaar)[3305]. Daarbij zitten evenwel grote verschillen op vlak van locatie en woningtype, die hun oorzaak vinden in een combinatie van toewijzingsregels, de beschikbaarheid van geschikte woningen voor de kandidaten en de voorkeur die de kandidaat-huurder aangeeft bij zijn inschrijving.[3306]

[3301] Zie ook de wetsvoorstellen van 22 juni 1978 en 24 april 1979 tot oprichting van toewijzingscomités in de erkende huisvestingsmaatschappijen (*Parl.St.* Kamer, 1977-78, nr. 444/1 en *Parl.St.* Kamer, BZ 1979, nr. 56/1): om elke eventuele discriminatie in verband met filosofische of ideologische overtuiging bij het verkrijgen van een eigendoms- of gebruiksrecht te voorkomen, werd voorgesteld om toewijzingscomités op te richten die belast zouden worden met het opstellen van een lijst van personen die in aanmerking komen voor een eigendoms- of gebruiksrecht op een sociale woning en met het toezicht op de beslissingen van de toewijzingen. Het toewijzingscomité zou worden samengesteld op basis van de resultaten van de verkiezingen, waarbij elke politieke partij minstens één mandaat zou bekomen als deze bij de laatste verkiezing ten minste 5% van de stemmen behaalde in het werkingsgebied van de betrokken huisvestingsmaatschappij.

[3302] P. DE DECKER, J. VERSTRAETE en I. PANNECOUCKE, "Crisis? What crisis? Social renting in Flanders (Belgium) beyond the financial crisis", *Critical Housing Analysis* 2017, 42.

[3303] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 31.

[3304] ESCR 5 december 2007, nr. 33/2006, ATD Quart Monde t/ Frankrijk, § 129.

[3305] K. HEYLEN, *In en uit de sociale huisvesting. De dynamiek in kaart gebracht*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 15.

[3306] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 20.

Het SVK-toewijzingssysteem geeft voorrang aan kandidaat-huurders met hoge woonnood. WINTERS e.a. stellen zich de vraag of vanuit het grondrecht op wonen ook niet in de toewijzingsregels van SHM's meer aandacht moet besteed worden aan de meest woonbehoeftigen, om hen meer kansen op toewijzing te geven.[3307] Dit heeft (bij een ongewijzigd aanbod) uiteraard rechtstreeks negatieve gevolgen voor de wachttijd van kandidaat-huurders die geen specifieke voorrang kunnen laten gelden. In hoofdstuk 2 deed ik daarom een voorstel voor een vernieuwd toewijzingssysteem waarin toewijzingen volgens chronologie en op basis van urgente woonnood bij elkaar gebracht werden. Daarbij werd geopteerd voor een aanbodmodel en werd voorgesteld om het vernieuwd toezijnssysteem te koppelen aan een centraal en sterk gedigitaliseerd inschrijvingsregister.[3308]

1468. Bij de toewijzing van woningen wordt in het huidige systeem voornamelijk gekeken naar de situatie van de kandidaat-huurder en nauwelijks naar de zittende huurders. Aan de kandidaat-huurder die voldoet aan de toelatingsvoorwaarden en die batig gerangschikt staat, wordt de eerste vrije woning toegewezen. Slechts in beperkte gevallen kan een kandidaat-huurder geweigerd worden. De sociale verhuurder beschikt niet over de mogelijkheid om een bepaalde woning te weigeren aan een kandidaat-huurder. Nochtans zou dit een interessant instrument kunnen zijn, op voorwaarde dat het geobjectiveerd wordt. De kandidaat-huurder wordt dan de toegang tot het sociaal huurstelsel niet ontzegd, maar bij de toewijzing wordt er wel voor gezorgd dat hij past in de sociale woning en de buurt. Zo zou bv. een kandidaat-huurder met een drugsverleden een woning in de buurt van andere ex-verslaafden geweigerd kunnen worden, waarbij hem een andere woning wel toegekend kan worden.

In zekere zin kunnen grotere sociale verhuurders deze techniek van inplaatsing[3309] in de praktijk al toepassen, hoewel dat volgens het Kaderbesluit Sociale Huur niet toegelaten is. Grotere sociale verhuurders die per maand meerdere toewijzingen moeten doen, kunnen de toe te wijzen woningen verdelen onder de verschillende op de wachtlijst gunstig gerangschikte kandidaten en bij deze verdeling rekening houden met de kenmerken van de kandidaat-huurders en de toe te wijzen woningen.[3310]

1469. Eens een woning wordt toegewezen aan een bepaalde kandidaat-huurder, moet nog steeds aandacht worden besteed aan de toegankelijkheid. Eerder werd al gewezen op het feit dat er over gewaakt moet worden dat de verhuurder bij het aanbieden van een sociale woning voldoende tijd geeft aan de kandidaat-huurder om op een wettige en financieel minst belastende wijze zijn vorige (private) huurovereenkomst op te zeggen. Daarbij moet een evenwicht gezocht worden met de belangen van de verhuurder die inkomsten misloopt indien de sociale huurwoning lange tijd leegstaat. Ook de betaling van de waarborg en de kosten van de plaatsbeschrijving kunnen

[3307] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 30.
[3308] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.7.4 en 6.3.1.
[3309] Onder inplaatsing wordt verstaan dat sociale verhuurders het profiel van de kandidaat-huurder vergelijken met het profiel van de toe te wijzen woning om zo toe te wijzen aan de best passende kandidaat-huurder (zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 4, 1.2.4, b).
[3310] W. BERVOETS en M. LOOPMANS, *Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting: een kritische benadering van 'sociale mix'*, Brussel, ErasmusHogeschool, 2010, 53.

financiële drempels vormen voor een kandidaat-huurder om een aanbod te aanvaarden. Wat betreft deze twee elementen werd in het Kaderbesluit Sociale Huur een regeling uitgewerkt. De waarborg kan op verschillende manieren gesteld worden en er is mogelijkheid om deze via maandelijkse afbetalingen samen te stellen.[3311] Voor de plaatsbeschrijving worden de kosten gedeeld tussen huurder en verhuurder, met een maximum van 27 euro[3312], tenzij de plaatsbeschrijving gebeurt door een deskundige die de vrederechter heeft aangewezen in het geval er geen overeenstemming is over de plaatsbeschrijving tussen huurder en verhuurder. In dat geval draagt elke partij de helft van de kosten.[3313] De sociale huurder is hier dus eigenlijk slechter af dan de meeste private huurders, waar de plaatsbeschrijving in de meeste gevallen minnelijk tussen huurder en verhuurder zal worden opgesteld en waaraan geen kosten verbonden zijn.

1.3. De woonzekerheid

1470. De woonzekerheid krijgt in de internationale literatuur een brede invulling. Dit aspect van het grondrecht op wonen heeft betrekking op zowel het 'kunnen blijven wonen' als het 'willen blijven wonen'. Woonzekerheid wordt dan omschreven als de mogelijkheid om in een woning te kunnen blijven wonen, zolang de bewoner dit wenst.

1471. De woonzekerheid in het Vlaamse sociaal huurstelsel is uiteraard achteruit gegaan door de invoering van de tijdelijke huurovereenkomsten. Geen enkel (aspect van een) grondrecht is evenwel absoluut. Door de verplichte opzegging van huurders met een hoog inkomen wenste de decreetgever voorrang te verlenen aan kandidaat-huurders op de wachtlijst die per definitie een lager inkomen hebben en dus meer moeilijkheden hebben om op de private huurmarkt betaalbare en kwalitatieve huisvesting te vinden.

De achteruitgang van de woonzekerheid is echter relatief: enkel de huurovereenkomsten van huurders met een inkomen van meer dan 125% van de inkomensgrens, zullen worden beëindigd. Het overgrote deel van de sociale huurders behoudt na de invoering van de tijdelijke huurovereenkomsten *de facto* dezelfde woonzekerheid. De vermindering van de woonzekerheid is dus beperkt, hetgeen echter betekent dat ook de voordelen op het vlak van een ruimere beschikbaarheid van sociale huurwoningen beperkt zullen zijn.

Om de woonzekerheid van huurders van wie de huurovereenkomst opgezegd zal worden omdat hun inkomen te hoog is, toch te behouden, was het kooprecht voor de zittende huurder een oplossing. Deze huurders bleven dan niet langer in het sociaal huurstelsel (zij behoorden immers niet langer tot de doelgroep), maar konden in dezelfde woning blijven door deze aan te kopen. Het decreet van 14 oktober 2016 dat de tijdelijke huurovereenkomsten invoerde, schafte echter tegelijk ook het kooprecht voor de zittende huurder af.

Dat een huurder met een tijdelijke huurovereenkomst ook geëvalueerd wordt op het vlak van de bezetting van de woning doet ook afbreuk aan zijn woonzekerheid (hij zal immers niet kunnen

[3311] Artikel 37 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3312] Dit bedrag wordt jaarlijks geïndexeerd (zie daarvoor artikel 56 Kaderbesluit Sociale Huur).
[3313] Artikel 31, vierde lid Kaderbesluit Sociale Huur.

blijven in dezelfde woning), maar in veel mindere mate, aangezien hem een gepaste andere woning moet worden aangeboden. Daarbij dient de verhuurder bepaalde voorwaarden te respecteren (het is niet eender welke andere woning). Deze beperkte aantasting van de woonzekerheid wordt gerechtvaardigd door het grondrecht op wonen van grote huishoudens die een gemiddeld langere wachttijd hebben dan kleinere huishoudens (de wachttijd voor woningen vanaf 4 slaapkamers is het langste[3314])

1472. Om moeilijke huurders voldoende woonzekerheid te kunnen bieden, is het belangrijk dat zij voldoende begeleid worden. Via ondersteuning en begeleiding kunnen zij mogelijks hun huurdersverplichtingen nakomen, waardoor ze hun sociale huurwoning kunnen behouden, terwijl zij zonder voldoende ondersteuning en begeleiding hun huurdersverplichtingen misschien niet (langer) nakomen waardoor zij het risico lopen uitgezet te worden. Zoals al meermaals aangehaald is de uitbouw van een sociale pijler binnen het sociaal huurstelsel essentieel en dient de overheid daarvoor voldoende middelen ter beschikking te stellen aan de sociale verhuurders. Door moeilijke huurders te begeleiden bij het nakomen van hun huurdersverplichtingen wordt niet alleen gewerkt aan de woonzekerheid van de huurder in kwestie, maar wordt ook de woonzekerheid van de medehuurders versterkt doordat hun rustig woongenot beter gegarandeerd wordt.

1473. Om een huurovereenkomst te kunnen beëindigen wegens wanprestatie is steeds rechterlijke tussenkomst vereist. Ook dat is essentieel voor de woonzekerheid van de sociale huurder. Op basis van de rechtspraak van het EHRM dient immers eenieder die het risico loopt zijn woning te verliezen in de mogelijkheid te worden gesteld om de proportionaliteit van de uithuiszetting te laten onderzoeken door een onafhankelijke rechter. Daar kan binnen het sociaal huurrecht geen afbreuk aan gedaan worden, ook niet op grond van andere legitieme belangen zoals het optreden tegen probleemhuurders.[3315]

2. De kwaliteit van de huisvesting

1474. Een belangrijk aspect van het grondrecht op wonen is de kwaliteit van de huisvesting. Het grondrecht op wonen heeft niet alleen betrekking op het hebben van een dak boven het hoofd, het moet ook een kwaliteitsvol dak zijn. In uitvoering daarvan werden in het Vlaamse Gewest minimale kwaliteitsnormen uitgevaardigd die van toepassing zijn op alle woningen in het Vlaamse Gewest, zowel eigenaarswoningen als huurwoningen, zowel private woningen als sociale woningen. Een woning die voldoet aan de minimale kwaliteitsnormen levert geen veiligheids- of gezondheidsrisico's op voor de bewoners en biedt de bewoners een minimaal comfort.[3316]

1475. Niet alle Vlaamse huurwoningen blijken aan de minimale kwaliteitsnormen te voldoen, al is het beeld gedifferentieerd: vooral op het vlak van vochtproblemen, de verwarmingsinstallatie en het risico op co-vergiftiging scoren sociale huurwoningen aanzienlijk slechter dan het Vlaamse gemiddelde en zelfs dan de private huurmarkt. Over het algemeen werd tijdens het Grote

[3314] K. HEYLEN, *In en uit de sociale huisvesting. De dynamiek in kaart gebracht*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 19.
[3315] GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008, *APT* 2007-08, 228, *A.GrwH* 2008, 1605, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5, *RW* 2008-09, 1123 met noot B. HUBEAU.
[3316] Zie uitgebreid T. VANDROMME, *Woningkwaliteitsbewaking in het Vlaamse Gewest*, Mechelen, Kluwer, 2016, 341p.

Woononderzoek 2013 op het vlak van woningkwaliteit geen verschil vastgesteld tussen de private en de sociale huurmarkt.[3317] 44% of ongeveer 70.400 sociale huurwoningen zou van ontoereikende kwaliteit zijn.[3318]

1476. In de rechtspraak zijn ook een aantal gevallen gekend waaruit de mindere woningkwaliteit blijkt, zij het overwegend uit de andere gewesten in België.

- In een eerste geval bepaalde de huurovereenkomst, opgesteld door het SVK zelf, dat de woning bij aanvang voldeed aan de minimale kwaliteitsnormen. De rechtbank hechtte geloof aan deze bepaling, waardoor er vanuit werd gegaan dat de woning bij aanvang effectief voldeed. De rechter bracht dit ook in verband met het sociaal doel van een SVK dat het onwaarschijnlijk zou zijn dat een SVK in strijd met de regelgeving een woning zou inhuren en onderverhuren die niet voldoet aan de minimale kwaliteitsnormen. Vervolgens werd vastgesteld dat de woning talrijke gebreken vertoonde, die kunnen worden toegeschreven aan de eigenaar-verhuurder, hetgeen de ontbinding van de hoofdhuurovereenkomst ten nadele van de eigenaar-verhuurder rechtvaardigde.[3319]
- In een tweede zaak werd het SVK in het ongelijk gesteld, aangezien uit de aard van de gebreken kon worden afgeleid dat ze reeds bij aanvang van de huurovereenkomst aanwezig moesten zijn en het SVK dus met de bewoner een huurovereenkomst had gesloten voor een goed dat niet voldeed aan de minimale kwaliteitsvereisten. De eigenaar-verhuurder is een derde bij de onderhuurovereenkomst en werd niets verweten. Hij mocht er op voortgaan dat wanneer het SVK als professioneel een woning in huur nam, deze voldeed aan de minimale kwaliteitsvereisten.[3320]
- Een sociale huurwoning moet beantwoorden aan een aantal kwaliteitsnormen en onder meer beschikken over een minimale kwaliteit inzake verluchting, verwarming en isolatie. De huurders beriepen zich in deze casus op de artikelen 1719 en 1720 B.W. en niet op artikel 2 Woninghuurwet of de gewestelijke woningkwaliteitsnormen. De rechter oordeelde dat de kwaliteit van een sociale huurwoning niet lager mag zijn omwille van de beperkte huurprijs. Ook al is niet vereist dat de woning is voorzien van de meest moderne installaties, toch moet ze veilig en behoorlijk zijn en niet aangetast door gebreken die de gezondheid van de bewoners kunnen schaden.[3321]
- Tot slot blijkt uit de jaarverslagen van de Vlaamse Wooninspectie dat jaarlijks enkele sociale verhuurders worden geverbaliseerd. In 2013 werd een SHM strafrechtelijk veroordeeld wegens

[3317] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016,6.
[3318] L. VANDERSTRAETEN en M. RYCKERWAERT, *Grote Woononderzoek 2013. Deel 3: technische woningkwaliteit*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 78.
[3319] Rb. Brussel, 24 november 2014, *JLMB* 2016, 308 met noot N. BERNARD.
[3320] Rb. Brussel, 30 oktober 2014, *Jurim Pratique* 2015, 325 met noot N. BERNARD.
[3321] Rb. Namen 18 september 2013, *Echos Log.* 2015, afl. 1, 24.

het verhuren van een woning die niet aan de minimale kwaliteitsnormen voldeed en wegens onopzettelijke doding door een gebrek aan voorzichtigheid en voorzorg (co-intoxicatie).[3322]

1477. Wat betreft de minimale kwaliteit van SVK-woningen is van belang te voorkomen dat woningen die niet voldoen aan de minimale kwaliteitsnormen, door een SVK in huur worden genomen. Eigenaars die woningen aan een SVK verhuren, blijken er in bepaalde gevallen een dubbele verhuurstrategie op na te houden: als zij meerdere woningen verhuren, verhuren ze de beste woningen zelf of via een immomakelaar, terwijl ze de minder goede woningen via een SVK verhuren.[3323] In het Vlaamse Gewest is daarom bepaald dat vóór de inhuurname verplicht een conformiteitsonderzoek moet worden uitgevoerd.[3324] Wanneer blijkt dat de woning niet voldoet aan de minimale kwaliteitsnormen, bieden bepaalde SVK's aan de nodige werken voor rekening van de eigenaar te zullen uitvoeren (al dan niet via sociale economie). Indien de minimale kwaliteitsnormen niet gerespecteerd blijven tijdens de huurovereenkomst door een gebrekkig onderhoud door de eigenaar-verhuurder (het SVK staat immers zelf in voor de herstellingen die ten laste van de huurder vallen), dient het SVK de eigenaar-verhuurder hier op aan te spreken en bij niet-herstel door de eigenaar-verhuurder, dient het SVK de hoofdhuurovereenkomst op te zeggen. De eigenaar-verhuurder behoudt immers zijn verplichtingen als verhuurder; het SVK neemt deze niet over.[3325] Andere sociale verhuurders staan uiteraard zelf in voor de periodieke controle op de conformiteit van de door hen verhuurde woningen.

Wat betreft de minimale kwaliteit van SHM-woningen is voldoende onderhoud uiteraard noodzakelijk. Daarnaast begint goede woningkwaliteit bij de bouw of bij een grondige renovatie. Nieuwe of gerenoveerde woningen moeten van voldoende kwaliteit zijn zodat ze lange tijd blijven voldoen aan het gewenste kwaliteitsniveau. Daarom werden bouwtechnische en conceptuele richtlijnen uitgevaardigd voor de realisatie en instandhouding van sociale woningen en voor de infrastructuuraanleg voor sociale woonprojecten. Deze richtlijnen waarborgen de kwaliteit en het comfort van de woningen op het vlak van veiligheid, gezondheid, energiezuinigheid, milieuvriendelijkheid en bruikbaarheid.[3326]

1478. De slechte woningkwaliteit binnen het sociaal huurpatrimonium doet de vraag rijzen of er geen nood is aan een totaal renovatieprogramma voor de sociale huur, zoals ook WINTERS e.a. zich afvragen.[3327] De voorraad aan sociale huurwoningen wordt immers met publieke middelen gefinancierd en beheerd. Bovendien moet in overweging worden genomen dat zoals gezegd de

---

[3322] VLAAMSE WOONINSPECTIE, *Jaarverslag 2013*, Brussel, 2014, www.vlaanderen.be/publicaties, 42.

[3323] P. DE DECKER, "Social rental agencies: still a splendid idea?", *European Journal of Homelessness* 2009, 219.

[3324] Artikel 3 besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, *BS* 7 september 2012.

[3325] N. BERNARD, "Agences immobilières sociales: de la validité d'un contrat de bail portant sur un bien déclaré insalubre et du type de contrat la reliant au propriétaire" (noot onder Rb. Brussel, 30 oktober 2014), *Jurim Pratique* 2015, 368.

[3326] Artikel 3, § 2 besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten en houdende wijziging van diverse bepalingen van het Financieringsbesluit van 21 december 2012, *BS* 29 augustus 2017.

[3327] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 9.

woningkwaliteit een essentieel element uitmaakt van het grondrecht op wonen en – zeker in het Vlaamse Gewest – het sterkste element ervan uitmaakt (best ontwikkeld instrumentarium).

1479. De kwaliteit van de huisvesting heeft niet enkel betrekking op de kwaliteit van de woning, maar ook op de onmiddellijke omgeving van de woning.[3328] De woning moet in de buurt van voorzieningen liggen, zodat vanuit de woning kan deelgenomen worden aan het maatschappelijke leven, maar mag ook niet nabij vervuildende industrie, snelwegen,… liggen. Dit aspect van het grondrecht op wonen wordt in artikel 3 van de Vlaamse Wooncode gevat door de vereiste van de behoorlijke woonomgeving. Er zijn mij echter geen onderzoeken gekend die toelaten uitspraak te doen over de kwaliteit van de woonomgeving van sociale huurwoningen.

3. Maatregelen tegen dakloosheid

1480. De maatregelen tegen dakloosheid hebben zowel betrekking op preventie tegen dakloosheid als op maatregelen om dakloosheid te verminderen.[3329]

1481. Wat betreft de preventie tegen dakloosheid werd hoger al stilgestaan bij maatregelen ter bevordering van de woonzekerheid, m.n. voldoende begeleiding bij huurders die hun huurdersverplichtingen niet nakomen zodat uithuiszettingen kunnen worden vermeden en rechterlijke controle bij de beëindiging van de sociale huurovereenkomst.

1482. Op het vlak van maatregelen om dakloosheid te verminderen bevatten beide toewijzingssystemen regels om de instroom van daklozen te versnellen. In het eerste toewijzingssysteem kan het OCMW ten behoeve van een dakloze een versnelde toewijzing van een woning vragen. De verhuurder kan als voorwaarde voor een toewijzing stellen dat begeleidende maatregelen worden aangeboden door het OCMW, die worden opgenomen in een begeleidingsovereenkomst tussen de dakloze en het OCMW of een andere welzijnsorganisatie.[3330] Zo wordt een versnelde toewijzing aan een dakloze bekomen zodat deze opnieuw over een woning kan beschikken, maar wordt door de begeleiding van de dakloze ook optimaal ingezet op het behoud van die woning door de betrokkene. In het tweede toewijzingssysteem krijgt een dakloze 20 punten voor effectieve of dreigende dakloosheid. Bijkomend kan een dakloze desgevallend 20 punten voor actueel besteedbaar inkomen krijgen wanneer zijn inkomen lager ligt dan 50 euro boven het toepasselijke leefloon.[3331] Hierbij werd niets bepaald over begeleiding van de betrokkene door het OCMW of een andere welzijnsorganisatie. Er kan worden van uitgegaan dat het SVK zelf de nodige woonbegeleiding zal bieden.

4. De betaalbaarheid van de huisvesting

1483. Voor huurders betekent betaalbare huisvesting een huurprijs die toelaat aan de bewoner om de initiële kosten te betalen (waarborg en eerste huur), de lopende huur en de huurlasten

[3328] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.2.
[3329] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.3.
[3330] Artikel 24, § 2 Kaderbesluit Sociale Huur.
[3331] Artikel 4, § 1 en 3 ministerieel besluit van 21 december 2007.

gedurende een lange periode, en dit met behoud van een minimaal levensniveau zoals gebruikelijk in het land in kwestie.[3332]

1484. De betaalbaarheid van de huisvesting werd onderzocht in het Grote Woononderzoek 2013. De totale woonuitgaven bedragen voor sociale huurders gemiddeld 497 euro (tegenover 711 euro voor private huurders).[3333] Er wordt een verschil in woonquote[3334] vastgesteld tussen private en sociale huurders (resp. 33,8% en 26,2%) en ook het aandeel huurders met een woonquote boven 30% verschilt tussen de private en sociale huur (resp. 51,7% en 22,7%).[3335] Dit duidt erop dat het sociaal huurstelsel duidelijk een positieve rol vervult als het gaat over betaalbaarheid en dus over de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Ook de budgetmethode[3336] toont het belang van het sociaal huurstelsel aan: de verminderde huur voor een sociale huurwoning zorgt ervoor dat men beter kan rondkomen dan indien men een gelijkaardige woning op de private huurmarkt had moeten betalen.[3337] Toch ondervindt nog een deel van de SHM-huurders betalingsmoeilijkheden: op basis van de budgetmethode had in 2013 34,5% van de sociale huurders na het betalen van de huur onvoldoende over om menswaardig te wonen. Dit percentage ligt hoger dan op de private huurmarkt, waar dit 30,4% bedraagt.[3338]

Uit deze cijfers kan afgeleid worden dat de huurprijs in het sociaal huurstelsel beter is afgestemd op het inkomen van de huurder dan op de private huurmarkt (lagere woonquote en lager aandeel met woonquote lager dan 30%). Toch hebben meer sociale dan private huurders betalingsmoeilijkheden volgens de budgetmethode, hetgeen aangeeft dat de lagere huurprijzen in verhouding staan tot (zeer) lage inkomens. De betaalbaarheidsproblemen in het sociaal huurstelsel zijn dus niet te wijten aan te hoge huurprijzen, maar aan te lage inkomens bij de sociale huurders.

Daarmee aansluitend kan vastgesteld worden dat het armoederisico in de sociale huur groot blijft: 24% van de sociale huurders heeft een armoederisico ten aanzien van 'slechts' 16,9% van de private huurders.[3339] Dit toont de selectiviteit van het sociaal huurstelsel aan: het richt zich effectief tot de allerzwaksten. Tegelijk wordt hierdoor opnieuw het inkomensprobleem aangetoond: zelfs

---

[3332] Zie *supra*, deel 1, hoofdstuk 3, 1.4.

[3333] K. HEYLEN, *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2: deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 26.

[3334] Het aandeel van de bruto woonuitgaven ten opzichte van het besteedbaar inkomen.

[3335] K. HEYLEN, *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2: deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 28.

[3336] Met de budgetmethode berekent men een referentiebudget dat een huishouden van een bepaalde samenstelling nodig heeft om menswaardig te kunnen leven. Omdat de kosten van levensonderhoud verschillen naargelang de grootte en de samenstelling van een huishouden worden verschillende referentiebudgetten berekend voor specifieke gezinstypes.

[3337] B. HUBEAU, G. VERBIST, S. OOSTERLYNCK en B. CANTILLON, "Hou wonen betaalbaar, vooral in armoedesituaties", *Onderzoeksdag Armoede 14 oktober 2015*, Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding, www.uantwerpen.be/nl/projecten/usab, 23.

[3338] K. HEYLEN, *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2: deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 37.

[3339] S. WINTERS en K. HEYLEN, "How housing outcomes vary between the Belgian regions", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 552 en 554.

met een inkomensgerelateerde huurprijs blijft de huurprijs moeilijk om te betalen en houdt men (te) weinig over om een menswaardig leven te leiden.

Ook sociale huurders geven zelf aan soms moeilijkheden te hebben met de betaling van de huurprijs: 15% van de sociale huurders meldde in het Grote Woononderzoek 2013 het afgelopen jaar problemen te hebben ondervonden met het betalen van de vaste woonkosten of verbruikskosten. Voor private huurders en afbetalende eigenaars bedraagt dit resp. 11% en 5%. [3340]

1485. Uit het voorgaande blijkt dat de inkomensgerelateerde huurprijs bij sociale huisvestingsmaatschappijen in sterke mate bijdraagt aan de betaalbaarheid van de huurprijs voor de huurders. Doordat SHM-huurders een huurprijs betalen die doorgaans onder de markthuurprijs ligt, ontvangen zij impliciet een subsidie. De huurprijs bij SHM's bedroeg in 2013 gemiddeld 283 euro per maand, tegenover een gemiddelde markthuurprijs van 563 euro. Elke huurder ontvangt bijgevolg gemiddeld een maandelijkse subsidie van 280 euro. Deze subsidie neemt af met het inkomen. [3341] De inkomensgerelateerde huurprijsberekening heeft ook tot gevolg dat de subsidiëring door de overheid vooral naar de laagste inkomens vloeit: 69% van de subsidies voor sociale huur kwam bij de 20% laagste inkomens van de bevolking terecht.[3342] Uit onderzoek blijkt ook dat er echter nog wel subsidies terecht komen bij hogere inkomensgroepen[3343], wat ruimte geeft voor huurprijsstijging (en verhoging van de inkomsten voor SHM's) bij deze hogere inkomensgroepen.

Doordat vertrokken wordt van een maandelijkse huurprijs van 1/55 van het inkomen, betaalt iedere SHM-huurder in principe maximaal 22% van zijn inkomen aan huur (zonder woonlasten). Via de patrimoniumkorting en de gezinskorting kan dit bedrag zakken. Dat komt ongeveer overeen met het Europees gemiddelde, volgens hetwelk Europeanen gemiddeld een vijfde van hun inkomen aan huisvesting besteden. [3344] Wel zijn zoals vermeld in de genoemde 22% de woonlasten niet meegerekend en levert een vijfde van een beperkt inkomen uiteraard een veel beperkter resterend budget dan een vijfde van een hoger inkomen, zodat de betaalbaarheid toch niet noodzakelijk gegarandeerd is.

In de huurprijsberekening bij SHM's zit echter ook nog een koppeling met de marktwaarde van de woning. Via de minimale huurprijs en de patrimoniumkorting speelt de kwaliteit van de woning mee in de uiteindelijke huurprijs.[3345] Woningen van mindere kwaliteit hebben een lagere minimale huurprijs en genereren een hogere patrimoniumkorting, zodat het voor huishoudens met een zeer laag inkomen financieel voordelig is om een slechte woning te huren. Daardoor is er een risico dat

[3340] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 37.
[3341] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 35.
[3342] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 35.
[3343] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 39.
[3344] Zie *supra*, deel 3, hoofdstuk 5, 2.1.
[3345] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 5.4.1, a.

armere huurders in de slechtste woningen terecht komen. In de praktijk blijkt evenwel dat de markthuurwaarde van de sociale huurwoning nauwelijks verschilt naargelang de inkomensgroep. Dat betekent dus dat er gemiddeld gezien geen indicaties zijn dat zwakkere bewoners zouden gehuisvest zijn in woningen die kleiner zijn, minder goed gelegen of van minder goede kwaliteit.[3346]

1486. Voor sociale verhuurkantoren is er geen inkomensgerelateerde huurprijs. SVK's onderhandelen met de eigenaar van de woning een voor de doelgroep betaalbare huurprijs. Aangezien het SVK de garantie biedt op een constante huurprijsbetaling en degelijk huurdersonderhoud en de huuradministratie overneemt, wordt er vanuit gegaan dat de huurprijs lager ligt dan de markthuurprijs. Om de betaalbaarheid voor de bewoner te verbeteren kunnen SVK-huurders onder bepaalde voorwaarden een huursubsidie of huurpremie krijgen. De inkomensgrenzen hiervoor liggen echter heel wat lager dan voor de sociale huur en er geldt ook een maximale huurprijs.

In 2013 ontving 64% van alle SVK-huurders een huursubsidie. Bijkomend ontving 4% van de SVK-huurders een huurpremie.[3347] Dit betekent dat 32% van de SVK-huurders geen subsidie ontvangt en de huurprijs volledig zelf moet betalen.[3348] Weliswaar ligt de gemiddelde huurprijs van een SVK-woning lager dan de gemiddelde markthuurprijs van een SHM-woning, wanneer de huurprijs van de SVK-woning volledig door de bewoner moet gedragen worden omdat hij geen huursubsidie of huurpremie krijgt, ligt de werkelijke huurprijs uiteraard veel hoger dan wanneer hij een SHM-woning zou huren. Ook ligt de werkelijke huur voor de bewoner (d.i. de sociale huurprijs bij SHM-woningen en de huurprijs, verminderd met huursubsidie bij SVK-woningen) in de drie laagste inkomensdecielen hoger voor SVK-huurders dan voor SHM-huurders.[3349] Dit onderscheid in huurprijsberekening is zoals gezegd in strijd met het grondrecht op wonen en het gelijkheidsbeginsel, aangezien zowel SHM-huurders als SVK-huurders tot dezelfde groep van woonbehoeftigen behoren.

Het huidige SVK-model botst hier op een structureel probleem: de vraag van de eigenaar naar een redelijke huurprijs kan in conflict komen met de vraag van de bewoner naar een voor hem betaalbare huurprijs, zeker omdat via het toewijzingssysteem vooral de zwakste huishoudens uit de doelgroep naar SVK-woningen worden geleid.[3350] Het beroep doen op private of commerciële verhuurders bij het creëren van sociaal woonaanbod zorgt er voor dat een voldoende rendement

[3346] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 35.
[3347] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 36 en aanvullende informatie bezorgd door S. WINTERS bij mail van 7 juli 2016.
[3348] Er is geen zicht op de reden waarom een SVK-huurder geen huursubsidie of huurpremie ontvangt. Drie redenen zijn denkbaar: (i) het inkomen van de huurder is te hoog, (ii) de SVK-huurprijs is te hoog (in regio's met hoge huurprijzen is het voor het SVK niet altijd mogelijk om voor (grote) woningen een huurprijs te onderhandelen onder de huursubsidiegrens) en (iii) de huurder is niet (meer) ingeschreven op een wachtlijst van een SHM.
[3349] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 36.
[3350] P. DE DECKER, "Social rental agencies: still a splendid idea?", *European Journal of Homelessness* 2009, 225.

noodzakelijk is, hetgeen leidt tot ofwel hogere huurprijzen voor de bewoners, ofwel een hogere financiële tussenkomst door de overheid.

1487. De huurprijs mag dan al gesubsidieerd zijn, de woonlasten (voornamelijk energie) zijn dat niet. Huurders met hetzelfde inkomen en gezinssituatie kunnen daardoor significant verschillende woonkosten hebben omdat de ene in een energiezuinige woning woont, terwijl de andere in een verouderde woning woont waarbij de energiefactuur hoog kan oplopen. Indien rekening wordt gehouden met de totale woonuitgaven bleken in 2013 27,2% van de sociale huurders een woonquote boven 40% te hebben (tegenover 47,1% bij de private huurders).[3351] Omdat het inkomen van sociale huurders gemiddeld lager is dan private huurders en eigenaars, wegen de woonlasten bij sociale huurders zwaarder door in het gezinsbudget.

Voor de beoordeling van de betaalbaarheid van het sociaal wonen moet dan ook rekening gehouden worden met de totale woonuitgaven. Hier zijn evenwel zeer weinig gegevens over terug te vinden.

Een resolutie in het Vlaams Parlement vraagt daarom de implementatie van een constante woonkostenbenadering voor sociale huurwoningen.[3352]

[3351] K. HEYLEN, *Grote Woononderzoek 2013. Deel 2: deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 30. (In geval de bijkomende woonuitgaven worden meergerekend in de woonuitgaven, wordt niet 30%, maar 40% als norm genomen.)
[3352] *Parl.St.* Vl.Parl., 2016-17, nr. 981/1, 10p.

DEEL 5 – CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

HOOFDSTUK 1. SITUERING VAN HET ONDERZOEK

1488. Alle Europese landen, behalve Griekenland, beschikken over een sociaal huurstelsel. Uit dit proefschrift kwam evenwel naar voor dat geen van deze sociale huurstelsels op dezelfde wijze werd uitgewerkt. Zelfs de doelstellingen die met het sociaal huurstelsel worden nagestreefd, zijn divers. Toch zijn er ook op veel vlakken gelijkenissen en gelijkaardige ontwikkelingen op te tekenen. Ervaringen uit bepaalde stelsels worden gedeeld en vormen vaak een inspiratiebron voor andere stelsels (bv. het Nederlandse aanbod- of advertentiemodel wordt overgenomen in het Verenigd Koninkrijk onder de benaming *choice based lettings*). Ook de invloed van de globalisering van de (woningmarkt)economie en de invloed van het EU-recht dragen bij tot convergentie.

1489. Het leidend principe van dit proefschrift was het grondrecht op wonen of het recht op een behoorlijke huisvesting. Als grondrecht wil dit recht bijdragen aan de steeds verdergaande bevordering en bescherming van de menselijke waardigheid. Het grondrecht op wonen vloeit rechtstreeks voort uit de waardigheid van elk individu. Het is niet zozeer één specifiek recht, maar het verwijst eerder naar een cluster van meer concrete rechten, gelinkt aan behoorlijke huisvesting en behoorlijke woonomstandigheden en kan, in algemene bewoordingen, worden omschreven als '*het recht om ergens te leven in veiligheid, rust en waardigheid*'. Het grondrecht op wonen vervult daarom een dubbele functie: enerzijds een fysieke functie, m.n. het verschaffen van onderdak (in de zin van fysieke zekerheid en veiligheid) en anderzijds een psychisch-sociale functie, m.n. het verschaffen van een thuis (in de zin van het verlenen van privacy, psychische veiligheid en een identiteit).

Vanuit deze doelstelling kunnen verschillende componenten van het grondrecht op wonen worden afgebakend. De uitspraken van het ECSR en het EHRM geven daar invulling aan, hetgeen leidde tot de ontwikkeling van de *European Standards on Housing Rights*, volgens het stramien van artikel 31 HESH: (i) de toegankelijkheid van de huisvesting, waaronder de beschikbaarheid van woningen en de woonzekerheid vallen, (ii) de kwaliteit van de huisvesting, (iii) maatregelen tegen dakloosheid en (iv) de betaalbaarheid van de huisvesting.[3353]

Het grondrecht op wonen wordt op verschillende manieren geformuleerd in nationale en internationale rechtsbronnen, waarbij de ene formulering meer dwingend is opgesteld dan de andere en waarbij de ene uitgebreider is dan de andere. De opname van een grondrecht op wonen in een grondwet of een verdrag illustreert in ieder geval het grote belang van het grondrecht en creëert minstens een verplichting voor de overheid om maatregelen te nemen ter verwezenlijking ervan. Voor België wordt de opdracht aan de overheid duidelijk gegeven door artikel 23 Gw., artikel 11 Ecosoc-verdrag en artikelen 16 en 30 HESH. Ook het EVRM bevat grondrechten die een belangrijke rol kunnen spelen bij de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Het EVRM heeft

[3353] COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS, *Recommendation of the commissioner for human rights on the implementation of the right to housing*, CommDH(2009)5, 9-14.

bovendien rechtstreekse werking en de erin opgenomen grondrechten kunnen afgedwongen voor de nationale rechtern en het EHRM.

Tot slot is van belang te benadrukken dat het grondrecht op wonen volgens het ECSR een resultaatsgericht grondrecht is. Bij de vraag of het grondrecht op wonen effectief verwezenlijkt is, moet in de praktijk gekeken worden of de woonomstandigheden van de burgers verbeteren, de meest woonbehoeftigen in het bijzonder. Het grondrecht moet progressief verwezenlijkt worden en de verwezenlijkte vooruitgang moet 'meetbaar' en dus 'controleerbaar' zijn. De overheden beschikken over een ruime beleidsvrijheid bij het nemen van maatregelen ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen, mede omdat de noodzakelijke uitvoeringsmaatregelen afhankelijk zijn van de lokale context, maar vereist is dat de gekozen methode efficiënt is om uiteindelijk een volledige realisatie van het grondrecht op wonen te bekomen. De nationale en internationale rechtspraak beklemtoont dat de overheid de huisvesting van haar burgers niet volledig mag overlaten aan de mechanismen van de vrije markt.

1490. De bevoegde overheid beschikt over verschillende instrumenten ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Overheidsinterventie op het vlak van wonen kan de vorm aannemen van regulering, subsidiëring of tussenkomst op de markt en zal dus niet altijd even intensief zijn. De overheid zal ten aanzien van verschillende doelgroepen verschillend moeten optreden. Om de verschillende graden van overheidsinterventie te bepalen, kan gebruik gemaakt worden van de in de rechtsleer over grondrechten uitgewerkte drievoudige typologie van verplichtingen. De (gereguleerde) markt zal voor de meerderheid van de huishoudens instaan voor hun huisvesting. Andere huishoudens zullen dan weer met een zekere vorm van overheidsondersteuning terecht kunnen op de markt. Tot slot zal een bepaalde groep van huishoudens omwille van hun beperkt inkomen of omwille van andere specifieke kenmerken nooit op de markt terecht kunnen en zal de overheid daarom rechtstreeks huisvestingsvoorzieningen moeten garanderen.

1491. In dit proefschrift ben ik dieper ingegaan op de meest verregaande vorm van overheidstussenkomst: het aanbieden van woningen door of via de overheid. Het gaat dan niet over het verschaffen van gunstige randvoorwaarden voor het op eigen kracht verwerven van huisvesting (faciliteren) of het financieel tussenkomen in de kost van huisvesting (bevorderen), maar over het materieel verstrekken van woningen aan diegene die daar op eigen kracht niet toe in staat is (verschaffen). De beschikbaarheid van voldoende publieke woningen is een noodzakelijk instrument om ook de meest kwetsbare huishoudens toegang te geven tot kwaliteitsvolle huisvesting. De centrale onderzoeksvraag luidde dan ook als volgt:

> ***Hoe kunnen via de overheid woningen ter verhuring worden aangeboden aan woonbehoeftigen teneinde hun grondrecht op wonen te verwezenlijken?***

Het opzet van dit proefschrift was te onderzoeken hoe de overheid woonbehoeftigen effectief een woning ter beschikking kan stellen en aan welke vereisten een sociaal huurstelsel moet voldoen opdat het grondrecht op wonen van de meest woonbehoeftigen zou verwezenlijkt worden.

1492. De deelconclusies die in dit proefschrift aan bod kwamen, worden niet opnieuw systematisch overlopen, maar worden gebundeld rond drie thema's. Daarbij wordt in grote lijnen dezelfde structuur gevolgd als in het derde en vierde deel. Voor meer achtergrond bij deze hoofdconclusies verwijs ik graag naar de desbetreffende rubrieken in deel 3 en 4. De belangrijkste aanbevelingen worden voor de duidelijkheid cursief en vet gezet en gebundeld herhaald in het laatste hoofdstuk.

De eerste groep conclusies heeft betrekking op de doelstelling van het sociaal huurstelsel en de daarmee verbonden doelgroep. De doelstelling van het sociaal huurstelsel moet duidelijk geformuleerd worden en op basis daarvan moet het sociaal huurstelsel verder vorm krijgen. Rechtstreeks verbonden met de doelstelling van het sociaal huurstelsel is de afbakening van de doelgroep: aan wie worden sociale huurwoningen ter beschikking gesteld? In een volgend hoofdstuk worden de wezenlijke kenmerken van een sociaal huurstelsel opgelijst. Het gaat over de basisbeginselen die doorwerken naar alle aspecten van het sociaal huurstelsel en dermate essentieel zijn dat ze gelden voor elk sociaal huurstelsel, ongeacht de vorm en de doelgroep ervan. Als laatste worden verschillende aspecten van het sociaal huurstelsel verder ingevuld.

Dit deel wordt afgesloten met een algemene conclusie.

HOOFDSTUK 2. DOELSTELLING EN DOELGROEP VAN HET SOCIAAL HUURSTELSEL

1493. De algemene doelstelling van een sociaal huurstelsel is duidelijk: het verschaffen van huisvesting aan huishoudens die onvoldoende toegang hebben tot de private huisvestingsmarkt. Daarnaast kunnen aan een sociaal huurstelsel nog bijkomende – maar ondergeschikte – doelstellingen worden toebedeeld: het bevorderen van sociale integratie op het vlak van tewerkstelling, gezondheid, vorming,…, het verbeteren van de leefbaarheid, stadsvernieuwing, het geven van een impuls aan de economie in het algemeen en de bouwsector in het bijzonder,…

Achter de omschrijving van de algemene doelstelling kunnen echter nog zeer diverse opvattingen schuilgaan. Het is dus belangrijk dat de algemene doelstelling verder geconcretiseerd wordt. Zoals gezegd bepaalt de doelstelling immers in grote mate de verdere vormgeving van het sociaal huurstelsel.

1494. De belangrijkste concretisering van de hoofddoelstelling van het sociaal huurstelsel heeft betrekking op de doelgroep en de verhouding met en invloed op de rest van de woningmarkt: wat moet het sociaal huurstelsel bereiken en voor wie? Het afbakenen van de doelgroep zal de breedte bepalen van huishoudens die men via het sociaal huurstelsel wil ondersteunen. Op basis van de keuzes die op dit vlak worden gemaakt kan een sociaal huurstelsel gepositioneerd worden binnen de verschillende modellen van sociale huurstelsels die in de literatuur werden ontwikkeld. Aan de ene kant van het spectrum bevinden zich brede sociale huurstelsels met een ruime doelgroep en een sterke invloed op de rest van de woningmarkt (het universeel sociaal huurstelsel van GHEKIÈRE of het scenario van volkshuisvesting van WINTERS e.a.). Aan de andere kant bevinden zich enge sociale huurstelsels met een beperkte doelgroep en geen invloed op de rest van de woningmarkt (het residueel sociaal huurstelsel van GHEKIÈRE of het scenario van sociaal vangnet van WINTERS e.a.).

In de praktijk zal een sociaal huurstelsel nooit 'zuiver' tot één van de modellen behoren, maar overwegend kenmerken van een bepaald model vertonen met ook bepaalde kenmerken van andere modellen.

In deel 3 werd uitgebreid stilgestaan bij de afbakening van de doelgroep. Er werd duidelijk standpunt ingenomen dat de doelgroep van een sociaal huurstelsel prioritair gericht moet zijn op de meest woonbehoeftigen, maar dat de doelgroep tegelijk voldoende ruim moet zijn opdat een sociaal huurstelsel het grondrecht op wonen van zijn bewoners integraal zou verwezenlijken. Concreet betekent dit dat de doelgroep in de eerste plaats moet worden afgebakend op basis van de vraag of een huishouden zich zelfstandig op de woningmarkt kan redden. Dat vraagt een ***wetenschappelijke onderbouwing van de inkomensgrenzen***, een territoriale differentiatie, een differentiatie naar gezinssamenstelling en een regelmatige evaluatie. Op basis van de verschillende dimensies van het grondrecht op wonen vereist een sociaal huurstelsel verder een brede doelgroep en bijgevolg ***voldoende ruime inkomensgrenzen, waarin differentiatie tussen de sociale huurders mogelijk is***, aangezien daardoor het beste ruimtelijke segregatie en residualisering kan beperkt worden. De nodige voorraad sociale huurwoningen moet bepaald worden op basis van de omvang van de doelgroep, niet andersom.

In bepaalde sociale huurstelsels wordt bij de afbakening van de doelgroep ook gebruik gemaakt van voorwaarden inzake onroerend bezit. Voor zover deze voorwaarde de woonbehoeftigheid van de woningzoekende afbakent (indien hij over een aangepaste woning beschikt, is hij niet woonbehoeftig), is dit in overeenstemming met het grondrecht op wonen. Indien het evenwel over een vermomde vermogensvoorwaarde gaat (een onroerend goed vertegenwoordigt meestal een aanzienlijke waarde), is dit in strijd met het gelijkheidsbeginsel wanneer enkel rekening wordt gehouden met onroerende vermogens en niet met andere vermogens. Het ene vermogen verhindert dan wel en het andere niet de toegang tot het sociaal huurstelsel.

1495. Aanvankelijk werd de doelgroep van het sociaal huurstelsel in Europa ruim ingevuld (*working class*), hetgeen samenviel met het wegwerken van de massale woningtekorten voor grote delen van de bevolking na de Tweede Wereldoorlog en paste binnen de theorie van de algemene verzorgingsstaat: bijdragen van velen, uitkeringen aan velen. In de loop der tijd wijzigde de visie over de rol van de overheid op de huisvestingsmarkt: de overheid diende zich te concentreren op diegenen die dit het meeste nodig hebben, waardoor het sociaal huurstelsel wordt voorbehouden voor de meest woonbehoeftigen. Ook de Europese Commissie vereist vanuit het staatssteunrecht een (voldoende) beperking van de doelgroep van een sociaal huurstelsel. Daarmee komt in bepaalde landen de vanuit het grondrecht op wonen noodzakelijke ruime doelgroep in het gedrang, hetgeen gevolgen heeft voor zowel de huishoudens uit de doelgroep (zij dreigen in kansarme en gestigmatiseerde sociale woonwijken terecht te komen) als de huishoudens die net buiten de doelgroep vallen (beschikken zij over onvoldoende toegang tot betaalbare en kwaliteitsvolle huisvesting op de private markt?).

1496. De vraag naar de afbakening van de doelgroep rijst niet enkel bij het bepalen van de toelatingsvoorwaarden voor de sociale huur, maar ook bij zittende huurders die na verloop van tijd

niet meer aan de toelatingsvoorwaarden voldoen. Het sociaal huurstelsel kan op verschillende manieren omgaan met dergelijke huurders: van geen gevolgen naar een huurprijsverhoging, een huurtoeslag of een verplicht vertrek uit de sociale huurwoning. Welke piste wordt gekozen hangt samen met het model van het sociaal huurstelsel: in stelsels die zich enkel richten op de allerzwaksten zullen sterkere huurders gedwongen worden te vertrekken, terwijl in bredere sociale huurstelsels deze huurders in de sociale huur kunnen blijven. Sterkere huurders in het stelsel houden kan bijdragen aan de door het grondrecht op wonen vereiste brede doelgroep waarin verschillende profielen aanwezig zijn. Bijgevolg is zeker in stelsels met een beperkte doelgroep verplicht vertrek van sterkere huurders niet in overeenstemming met het grondrecht op wonen.

1497. Het is onduidelijk welke doelstelling het sociaal huurstelsel in het Vlaamse Gewest heeft. De Vlaamse Wooncode bevat in artikel 3 en 4 een aantal doelstellingen, maar dat zijn de doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid. Zijn de doelstellingen van het sociaal huurstelsel hetzelfde? Het sociaal huurstelsel wil het grondrecht op wonen verwezenlijken, maar niet voor iedereen. Een grote groep van de bevolking heeft geen sociale huurwoning nodig. Welke groep dan wel? En op welke manier? En heeft het sociaal huurstelsel enkel als doel diegenen die uit de boot vallen op te vangen of wil het sociaal huurstelsel de markt duurzaam beïnvloeden?

Het gaat dus over de vraag welk model van sociaal huurstelsel de bevoegde overheid nastreeft en die keuze heeft dan o.m. gevolgen voor de doelgroep, de toewijzingsregels, de financiering en de bestuurlijke organisatie.[3354] Het huidige model van sociaal huurstelsel bevat kenmerken van verschillende modellen, hetgeen toe te schrijven is aan de vele achtereenvolgende wijzigingen die gebaseerd waren op het verhelpen van specifieke problemen, maar niet noodzakelijk kaderden in een coherente beleidsvisie. Er is dus een gebrek aan eenduidige visie. Als belangrijkste voorbeeld kan verwezen worden naar het verbreden van de doelgroep in oktober 2013 en het terug beperken tot diegenen die er het meeste nood aan hebben in oktober 2016. Het Woonbeleidsplan Vlaanderen van 23 maart 2018 bevat evenmin een duidelijke visie om een standvastig sociaal huurbeleid te voeren. De vereiste visie moet gebaseerd zijn op de verschillende elementen van het grondrecht op wonen, zoals hier besproken.

1498. Zoals al meermaals vastgesteld in dit proefschrift is de doelgroep in Vlaanderen eerder ruim, zeker in verhouding tot het beschikbaar aantal sociale huurwoningen. Het feit dat de inkomensgrenzen uit het Kaderbesluit Sociale Huur eerder ruim zijn, verhindert echter niet dat het sociaal huurstelsel in de praktijk toch op de meest zwakke huishoudens is toegespitst.

Er kan niet gezegd worden dat de doelgroep te ruim is. Hij komt quasi overeen met de theoretische doelgroep zoals die werd afgebakend door WINTERS e.a. op basis van de indicatoren betaalbaarheid en woningkwaliteit (voor wie is een kwalitatieve woning niet betaalbaar op de markt?). Een verenging van de doelgroep is bovendien niet aangewezen omdat de zwakste huishoudens dan te

[3354] Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 16.

geconcentreerd zouden worden[3355] en de huurderspopulatie te kwetsbaar zou worden. Zoals gezegd is een te enge doelgroep niet in overeenstemming met het grondrecht op wonen.

De inkomensgrenzen in het Vlaamse sociaal huurstelsel zijn echter niet of onvoldoende wetenschappelijk onderbouwd.[3356] De inkomensgrenzen werden weliswaar geëvalueerd en afgezet tegenover een theoretische doelgroep, maar de evaluatie van de doelgroep op het vlak van voldoende variatie en voldoende mix werd daarbij niet gemaakt.

Het Vlaamse Gewest hanteert ook een ***voorwaarde inzake onroerend bezit***. Daarbij werd vastgesteld dat deze werd uitgewerkt als een combinatie van een zuivere woonbehoeftigheidsvoorwaarde en een vermomde vermogensvoorwaarde. Ook onroerend bezit dat niet onmiddellijk of geen huisvestingsalternatief biedt voor de betrokkene (bv. het bezit van een bouwperceel of het bezit van een aandeel van 1% in een woning) sluit de toegang tot de sociale huur uit. Aangezien daardoor een onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende vermogens, is er ***sprake van een schending van het gelijkheidsbeginsel bij de toegang tot het sociaal huurstelsel***.

1499. Sinds 1 maart 2017 krijgen nieuwe huurders een tijdelijke sociale huurovereenkomst van negen jaar. De sociale verhuurder moet deze huurovereenkomst verplicht opzeggen tegen het einde ervan wanneer de huurder de laatste drie jaar een inkomen had van gemiddeld meer dan 125% van de toepasselijke inkomensgrens. Door huishoudens die niet meer voldoen aan de voorwaarden van woonbehoeftigheid te verplichten het sociaal huurstelsel te verlaten, wou de decreetgever de kansen op een sociale huurwoning voor huishoudens die wel voldoen aan de voorwaarden van woonbehoeftigheid, laten toenemen. Aangezien het profiel van de zittende sociale huurders in het Vlaamse Gewest eerder zwak is, is het in principe niet aangewezen sterkere huishoudens te verplichten de sociale huur te verlaten. Dat het Vlaamse Gewest op basis van de beperkte voorraad sociale huurwoningen en omwille van de aanzienlijke wachtlijsten er toch voor kiest sterkere huurders verplicht te doen vertrekken, is met de beschikbare voorraad aan sociale huurwoningen evenwel niet kennelijk onredelijk, maar mag vanuit het grondrecht op wonen slechts tijdelijk zijn, nl. in afwachting van een aanzienlijke uitbreiding van het aanbod. De ***gemaakte keuze zal bijgevolg kennelijk onredelijk worden indien onvoldoende inspanningen worden geleverd om het aanbod sociale huurwoningen aanzienlijk uit te breiden***.

1500. Bij de terugkoppeling van de afgebakende doelgroep naar de verschillende modellen van sociale huur, past het Vlaamse sociaal huurstelsel overwegend binnen het model van sociaal vangnet. De doelgroep is immers beperkt tot die huishoudens die niet op eigen kracht kwaliteitsvolle huisvesting kunnen verzorgen. Het vangnetmodel wordt bovendien versterkt door de tijdelijke huurovereenkomsten, die expliciet werden ingevoerd om het sociaal huurstelsel voor te behouden aan personen die er echt behoefte aan hebben en voor zolang ze er behoefte aan hebben[3357], en de verstrengde voorwaarde inzake onroerend bezit. Ook de aandacht voor

[3355] De concentratie van zwakke huishoudens kan daarnaast ook voorkomen of verminderd te worden door kleinschalige sociale woonprojecten in te planten in bestaande woonwijken.
[3356] Verslag van het Rekenhof – sociale woningen: beleid en financiering, *Parl.St.* Vl.Parl., 2014-15, nr. 37-E/1, 19.
[3357] *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-16, nr. 814/1, 5.

bijzondere doelgroepen in het toewijzingssysteem kadert binnen een vangnetmodel, aangezien binnen dezelfde doelgroep wordt gewerkt. Daarmee volgt het Vlaamse Gewest in grote lijnen de geschetste ontwikkelingen in andere Europese landen.

Een voldoende ruime doelgroep kan residualisering van het sociaal huurstelsel vermijden. Residualisering is enerzijds het proces waarbij de sociale huursector in toenemende mate de minstbedeelden huisvest. Het wordt een veiligheidsnet. Dat heeft belangrijke gevolgen: wanneer wordt gebouwd voor de 'algemene behoeften' zijn de woningen doorgaans van goede kwaliteit. Wanneer daarentegen wordt gebouwd voor specifieke groepen, gaat veel minder aandacht naar de kwaliteit. In dat laatste geval wordt ook onderhoud vaak beperkt. Anderzijds verwijst residualisering ook naar een beleidsmatig standpunt, nl. dat de rol die de overheid zichzelf en de sociale huisvesting op de woningmarkt toebedeelt, steeds kleiner wordt. Sociaal woonbeleid wordt een restbeleid.[3358] Onderzoek toonde aan dat er residualisering in de eerste betekenis van het woord plaatsvond in de Vlaamse sociale huisvesting in de periode 1976-1997 en vooral sinds 1992.[3359] Op basis van het onderzoek van WINTERS e.a. kan niet eenduidig vastgesteld worden dat er zich tussen de periode 1999 en 2013 een verdere residualisering heeft voorgedaan. Integendeel: het profiel van de zittende huurders versterkt licht, hoewel het profiel van de instromende huurders heel zwak blijft.[3360] Het verengen van de doelgroep omwille van het beperkt aantal sociale huurwoningen is dus om deze reden niet aangewezen. Over het beleidsmatig standpunt is geen duidelijke conclusie te trekken: het Vlaamse Gewest blijft investeren in bijkomende sociale huurwoningen en in de renovatie van het bestaande patrimonium. Men streeft daarbij naar goede en kwalitatieve woningen. Tegelijk is er de beleidsstrekking waarbij de sociale huur er enkel voor een beperkte doelgroep is.

De vraag is of de tijdelijke huurovereenkomsten de doelgroep zullen verzwakken (en opnieuw tot residualisering zullen leiden). Door de tijdelijke huurovereenkomsten zal een aantal huishoudens met een hoger inkomen uit het sociaal huurstelsel vertrekken, ofwel omdat ze opgezegd worden door de sociale verhuurder, ofwel omdat ze zelf eerder vertrekken aangezien ze anders toch opgezegd zullen worden. Daardoor zal de huurderspopulatie verzwakken, maar op basis van cijfers over de huidige samenstelling is de verwachting dat het effect eerder beperkt zal zijn.

Er dient dus besloten te worden dat de huidige omschrijving van de doelgroep niet verengd mag worden. In verhouding tot het beperkte sociaal huuraanbod creëert de huidige doelgroep evenwel aanzienlijke wachtlijsten. Het ***wegwerken van deze wachtlijsten dient niet te gebeuren door de doelgroep te verengen, maar door het aanbod sociale huurwoningen voldoende uit te breiden***.

[3358] P. DE DECKER en V. GEURTS, "Wonen. Residualiseert de huursector?" in J. VRANKEN, D. GELDOF, G. VAN MENXEL en J. VAN OUYTSEL (eds.), *Jaarboek armoede & sociale uitsluiting 2000*, Leuven, Acco, 2000, 198-199.

[3359] I. PANNECOUCKE, V. GEURTS, R. VAN DAM e.a., *Profiel van de sociale huurder en subjectieve beleving van de realisaties van de sociale huisvesting. Eindrapport*, Antwerpen, Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en Centrum voor Sociaal Beleid, 2001, 177p.

[3360] S. WINTERS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE en P. DE DECKER, *De Vlaamse sociale huur. Een vertaling van de recentste gegevens naar beleidsvragen*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 41.

HOOFDSTUK 3. ESSENTIËLE KENMERKEN VAN HET SOCIAAL HUURSTELSEL

1501. In dit hoofdstuk worden de essentiële kenmerken van het sociaal huurstelsel opgelijst op basis van de eerder gedane vaststellingen. Het gaat over kenmerken die dermate essentieel zijn dat ze gelden voor elk sociaal huurstelsel, ongeacht de vorm en de doelgroep ervan.

1. EEN OPDRACHT VAN ALGEMEEN BELANG

1502. Een sociaal huurstelsel wordt gekenmerkt door de opdracht van algemeen belang die wordt uitgeoefend door de sociale verhuurders. De opdracht van algemeen belang is het verwezenlijken van het grondrecht op wonen van die huishoudens uit de doelgroep. Om deze opdracht te kunnen verwezenlijken worden specifieke voorwaarden gesteld aan sociale verhuringen. Deze opdracht van algemeen belang onderscheidt de sociale huur van de private huurmarkt. Sociale verhuurders zijn niet op winst gericht, maar op de verwezenlijking van de opdracht van algemeen belang. Omdat wordt verhuurd aan een zwakke doelgroep moeten deze verhuringen met bijkomende waarborgen worden omkaderd, bv. op het vlak van begeleiding.

De opdracht van algemeen belang vloeit voort uit de verplichting voor de overheid om subsidiair woningen ter beschikking te stellen van huishoudens die daar op eigen kracht en met minder ondersteuning niet toe in staat zijn (verplichting tot verschaffen). De markt levert immers een onvoldoende aanbod aan kwaliteitsvolle en betaalbare woningen voor deze huishoudens. Het ter beschikking stellen van deze woningen is dus een verplichting voor de overheid en daardoor een overheidstaak.

1503. De opdracht van algemeen belang is niet enkel symbolisch, maar heeft ook concrete gevolgen voor de werking van het sociaal huurstelsel, die daarmee onderscheiden wordt van de private huurmarkt. Er kan op basis van de opdracht van algemeen belang verwacht worden dat een sociale verhuurder steeds vanuit de doelstelling van het sociaal huurstelsel optreedt: zijn handelingen zijn doelgebonden. Een handeling die niet vanuit deze doelstelling kan gemotiveerd worden, past niet binnen de opdracht van algemeen belang en bijgevolg ook niet binnen het sociaal huurstelsel.

1504. De opdracht van algemeen belang heeft eveneens tot gevolg dat de verhuring van deze woningen in meerdere of mindere mate volgens andere regels zal verlopen. De opdracht van algemeen belang staat in rechtstreekse relatie tot de verwezenlijking van het grondrecht op wonen en vereist dat de overheid als schuldenaar van dit grondrecht dwingende regels oplegt aan de sociale verhuurders. Dit heeft tot gevolg dat het sociaal huurstelsel (minstens gedeeltelijk) reglementair zal zijn en bepaalde aspecten ontsnappen aan de contractuele vrijheid van de verhuurder en huurder, precies omdat er voldoende waarborgen moeten zijn dat het grondrecht op wonen zal verwezenlijkt worden. Opnieuw zorgt de opdracht van algemeen belang ervoor dat het sociaal huurrecht afwijkt van het privaat huurrecht.

1505. Wat betreft het Vlaamse sociaal huurstelsel wordt in de rechtspraak en de rechtsleer algemeen aanvaard dat sociale verhuurders een opdracht van algemeen belang vervullen. Zij worden erkend door het Vlaamse Gewest en hun optreden wordt gestuurd, ondersteund en

gecontroleerd door het Vlaamse Gewest. De werking van sociale verhuurders wordt zodanig gemoduleerd dat zij enkel kunnen optreden als sociale woonactor. Andere activiteiten zijn niet toegelaten. Sociale verhuringen worden omkaderd door bijkomende waarborgen, die voortvloeien uit het dwingende reglementair kader dat werd uitgewerkt door de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur. ***Op basis van het legaliteitsbeginsel uit artikel 23 Gw. is een decretale verankering van de opdracht van algemeen belang van sociale verhuurders aangewezen***.[3361]

2. EEN RECHTSVERHOUDING TUSSEN DE OVERHEID EN DE WOONBEHOEFTIGE

1506. Het sociaal huurstelsel brengt een rechtsverhouding tot stand tussen de bevoegde overheid en de bewoner, die geconcretiseerd wordt via een specifieke sociale verhuurder. Uit het grondrecht op wonen vloeit voor de bevoegde overheid de subsidiaire verplichting voort tot het verschaffen van woningen aan die huishoudens die op eigen kracht en met minder ondersteuning niet in staat zijn te voorzien in hun huisvestingsbehoeften. Het feit dat veel overheden er voor geopteerd hebben om niet zelf woningen ter beschikking te stellen, maar dit grotendeels uit te besteden aan erkende instanties, wijzigt hier niets aan. Het is vanuit het grondrecht op wonen immers de bevoegde overheid die huisvesting moet aanbieden aan huishoudens uit de doelgroep, niet de concrete sociale verhuurder, die enkel optreedt in opdracht van de overheid en wordt gecontroleerd door de overheid.

De subsidiaire verplichting voor de overheid om een sociaal huurstelsel uit te werken maakt van huishoudens uit de doelgroep binnen de voorwaarden van het sociaal huurstelsel schuldeisers ten aanzien van de overheid. Zoals gezegd bepaalt de bevoegde overheid binnen haar ruime beleidsmarge de contouren van het sociaal huurstelsel (waarbij desgevallend deze regelgevende contouren kunnen aangevochten worden binnen een objectief contentieux wanneer deze kennelijk onredelijk zouden zijn). Uit het vastgelegde regelgevend kader vloeien subjectieve rechten voort voor huishoudens uit de doelgroep, die binnen het subjectief contentieux voor de rechter afgedwongen kunnen worden. Het gaat daarbij o.m. over het recht om ingeschreven te worden als kandidaat-huurder, het recht een woning toegewezen te krijgen wanneer men volgens de toewijzingsregels in aanmerking komt,…

Dat in wezen een rechtsverhouding tot stand komt tussen de bevoegde overheid en de woonbehoeftige, die geconcretiseerd wordt via een specifieke sociale verhuurder, heeft verschillende gevolgen. In de eerste plaats moet het sociaal huurstelsel op die manier zijn uitgewerkt dat de concrete sociale verhuurder geen rol speelt. Sociale verhuurders zijn uitvoerders van het door de bevoegde overheid uitgewerkte sociaal huurstelsel. Dit wil zeggen dat het regelgevend kader op algemeen niveau moet worden uitgewerkt en dat lokale afwijkingen eerder beperkt moeten zijn. Vervolgens wil dit zeggen dat het inschrijvings- en toewijzingssysteem algemeen georganiseerd moet zijn (en dus niet per verhuurder). Tot slot heeft dit tot gevolg dat de bevoegde overheid toezicht moet uitoefenen op de sociale verhuurders. De toezichtsbevoegdheden zijn volledig: verhuring door sociale verhuurders in strijd met het grondrecht op wonen is immers finaal de verantwoordelijkheid van de bevoegde overheid.

[3361] Zie bv. artikel 67 Brusselse Huisvestingscode.

1507. Het grondrecht op wonen stelt weinig voorwaarden aan de aanbieder van sociale huurwoningen. Het is van belang dat gewaarborgd is dat de verhuurder optreedt volgens zijn opdracht van algemeen belang. De erkenning van en de controle op private instanties moet dit verzekeren. ***Commerciële verhuurders die in ruil voor subsidies woningen verhuren aan sociale voorwaarden, voldoen niet als sociale verhuurder*** omdat hun commercieel doel fundamenteel strijdig is met de opdracht van algemeen belang die sociale verhuurders moeten vervullen. Ook met het betrekken van private eigenaars bij het ter beschikking stellen van sociale huurwoningen moet voorzichtig omgesprongen worden, aangezien zij een redelijke winst zullen verwachten, hetgeen de kostprijs van het sociaal huurstelsel kan verhogen. Ervaringen in Duitsland tonen aan dat na de Tweede Wereldoorlog effectief profit-verhuurders ingingen op de voordelige leningen om sociale huurwoningen te bouwen, maar dat dit meer recent niet meer het geval is omwille van de te lage winstmarges en te lange verbintenissentermijnen. De overheidsleningen voor de bouw van sociale huurwoningen worden vooral opgenomen door gemeentelijke huisvestingsmaatschappijen.[3362]

De vaststelling dat commerciële verhuurders niet geschikt zijn als sociale verhuurder (wel voor de creatie van een betaalbaar huuraanbod) heeft ***tot gevolg dat de overheid zelf moet investeren in een voldoende sociaal huuraanbod***, hetgeen – gelet op het ontbreken van winstoogmerk bij de sociale verhuurders – op lange termijn vermoedelijk doelmatiger zal zijn.

1508. In het Vlaamse sociaal huurstelsel zijn sociale verhuurders hoofdzakelijk private instanties aan wie het Vlaamse Gewest via een erkenning een opdracht van algemeen belang toekent om sociale huurwoningen ter beschikking te stellen van woonbehoeftige huishoudens. Deze erkende private instanties zijn uitvoeringsinstanties van het Vlaamse Gewest ("*bevoorrechte uitvoerders*") en treden op namens het Vlaamse Gewest. Kandidaat-huurders en huurders krijgen dezelfde garanties als wanneer het Vlaamse Gewest rechtstreeks als verhuurder zou optreden. Dit wordt geconcretiseerd in het regelgevend kader, door de toepassing van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en door het toezicht door het Vlaamse Gewest. ***Het toezicht op de sociale verhuurders houdt een volle toetsing in***. De gehanteerde techniek van erkenning van private instanties is historisch gegroeid, maar stemt niet meer overeen met de maatschappelijke werkelijkheid. ***Sociale verhuurders voeren overheidstaken uit en zouden daarom logischerwijze een publiekrechtelijke vorm moeten krijgen***. Aangezien zij nu reeds optreden als overheden in functionele zin, zou een publiekrechtelijk statuut in de praktijk weinig veranderen. Sociale verhuringen kunnen verlopen via de dienstgewijze decentralisatie, waarbij aan zelfstandige diensten het beleid van een welbepaald belang van algemene aard wordt opgedragen. Deze diensten hebben uitvoerende autonomie, maar die is vanzelfsprekend niet onbeperkt: de overheid beschikt over controlemiddelen, op de gedecentraliseerde dienst is administratief toezicht van toepassing.[3363]

[3362] M. OXLEY, C. TANG, C. LIZIERI, N. MANSLEY, D. MEKIC, M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, *Prospects for institutional investment in social housing*, Londen, IPF, 2015, 76.

[3363] A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME en J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch administratief recht*, Mechelen, Kluwer, 2014, p. 120, nr. 87-88.

Het Vlaamse sociaal huurstelsel wordt hoofdzakelijk centraal aangestuurd via de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur zodat het regelgevend kader grotendeels gelijk is. Op bepaalde vlakken zijn er evenwel afwijkingsmogelijkheden ingebouwd voor zowel lokale besturen als sociale verhuurders. ***Deze lokale afwijkingsmogelijkheid is evenwel onvoldoende onderbouwd***.

1509. Enkel een beperkt aantal instanties kan optreden als sociale verhuurder: de VMSW, SHM's, erkende SVK's, het VWF en de lokale besturen. Commerciële instanties kunnen alleen onrechtstreeks optreden als verhuurder, m.n. door woningen ter beschikking te stellen aan een erkend SVK. Het SVK vervult dan de waarborg dat de verhuring aan sociale voorwaarden gebeurt.

Er is dus sprake van een veelvoud aan aanbieders van sociale huurwoningen die bovendien verschillende werkgingsgebieden hebben. Dat maakt het voor kandidaat-huurders niet altijd even transparant en zorgt ervoor dat omwille van het ontbreken van een centraal inschrijvingsregister een kandidaat-huurder die in aanmerking wil komen voor een sociale huurwoning bij verschillende sociale verhuurders, zich meermaals zal moeten inschrijven. Bovendien blijken de verschillende sociale verhuurders zich gedeeltelijk op een ander segment van de doelgroep te richten. De onderscheiden functies van verschillende sociale verhuurders werden nooit geëxpliciteerd door het beleid, maar groeiden eerder in de loop der tijd of door specifieke wijzigingen in de regelgeving. Dit hangt uiteraard samen met het ontbreken van een globale beleidsvisie op het sociaal huurstelsel.

Vanuit het standpunt van de woonbehoeftige is het ***noodzakelijk om het sociaal woonaanbod van verschillende sociale verhuurders op elkaar af te stemmen (bv. via een uniek inschrijvingsloket) of na te gaan op welke wijze er kan geëvolueerd worden naar integrale woonmaatschappijen***, waarbij de woonbehoeftige op de eerste plaats komt en de woonmaatschappij bekijkt op welke manier zij een kandidaat-huurder het beste kan helpen. De onderscheiden sterktes van het SHM-model en het SVK-model kunnen in de woonmaatschappij samenkomen waardoor dit nieuw type sociale verhuurder het grondrecht op wonen van woonbehoeftigen beter kan helpen verwezenlijken.

3. BESTUURLIJKE ORGANISATIE

1510. Zoals gesteld vereist het grondrecht op wonen dat het regelgevend kader van het sociaal huurstelsel op algemeen niveau wordt uitgewerkt op een wijze dat de sociale verhuringen volgens de vereisten van het grondrecht op wonen verlopen. De centrale overheid blijft immers de eindverantwoordelijke voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen. Enkel detailinvullingen of ruimere invullingen onder voldoende toezicht kunnen worden overgelaten aan andere overheden of sociale verhuurders. In veel landen werd op het einde van de 20ste eeuw een terugtred van de centrale overheid vastgesteld. Deze terugtred mag er niet toe leiden dat te veel vrijheid wordt gelaten aan lokale overheden of sociale verhuurders. In Nederland en in Frankrijk werd de afgelopen jaren om verschillende redenen zowel de aansturing van als de controle op de sociale verhuurders door de centrale overheid opnieuw versterkt.

1511. Volgens het vanaf 1919 in België uitgebouwde sociaal huurstelsel bepaalt de centrale overheid de richting. Maar eveneens vanaf 1919 wordt de uitvoering van het sociaal huurstelsel

toevertrouwd aan lokale erkende maatschappijen. Zij moeten optreden binnen een gereglementeerd kader en staan onder toezicht van de centrale overheid.

De lokale erkende maatschappijen hebben geen rechtstreekse democratische legitimiteit. Lokale besturen hebben deze legitimiteit wel, maar lokale invulling van bepaalde elementen past zoals gezegd moeilijk binnen een centraal gedirigeerd sociaal huurstelsel. Een sterkere autonomie op het lokale niveau komt tegemoet aan het subsidiariteitsprincipe op basis waarvan lokale beleidsvoering de norm is, tenzij er redenen zijn om een bevoegdheid op een hoger niveau uit te oefenen.[3364] Het aanpakken van coördinatieproblemen (een problematiek die niet stopt aan de gemeentegrenzen), een gelijke behandeling van burgers en fiscale herverdeling zijn argumenten om een regeling op centraal niveau uit te werken. De vraag is met andere woorden of de centrale overheid de doelstellingen en de daaruit voortvloeiende regels van het sociaal huurstelsel alleen bepaalt of kunnen er op lokaal niveau andere of aanvullende doelstellingen (en regels) aan gekoppeld worden? En gaat het op die punten over volledige autonomie of autonomie onder toezicht? Ook hier maakte het Vlaamse Gewest geen duidelijke keuze en gaven achtereenvolgende wijzigingen meer of minder autonomie aan de lokale besturen of aan de sociale verhuurders.[3365] Zoals hierboven reeds beklemtoond ***dient het regelgevend kader uitgewerkt te worden door de centrale overheid en kunnen afwijkingen van dat kader enkel indien deze voldoende onderbouwd kunnen worden***.

Naast de onduidelijke situatie op het vlak van de lokale regelgevende autonomie, is er evenmin een coherente visie op de uitvoerende autonomie van de sociale verhuurders. Zoals bleek streefde het Vlaamse Gewest in 2006 en 2007 met de hervormingen op het vlak van Beter Bestuurlijk Beleid en het Kaderbesluit Sociale Huur naar de responsabilisering van sociale verhuurders en een verhoging van hun autonomie. In de praktijk blijkt het sociaal huurstelsel op zeer gedetailleerde wijze alle aspecten van het sociaal huren en verhuren te regelen. Daardoor zitten de sociale verhuurders in een strak keurslijf en beschikken ze slechts over beperkte autonomie bij de uitvoering van hun opdracht. Om een efficiënte en correcte uitvoering van het sociaal huurstelsel te bekomen, is het evenwel ***noodzakelijk dat de sociale verhuurder binnen het door de overheid vastgelegde kader over voldoende autonomie beschikt om zijn opdracht te kunnen uitvoeren***. Autonomie bij de uitvoering van de opdracht mag niet verward worden met autonomie bij het bepalen van het regelgevend kader.

Om de uitvoerende autonomie van sociale verhuurders te vergroten is m.i. in de eerste plaats van belang dat het aantal regels wordt verminderd, maar evenzeer dat de geest van elke regel duidelijk wordt aangegeven (wat wil een bepaalde regel bereiken?). Verhuurders kunnen dan binnen de

[3364] S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 16.

[3365] Het sociaal huurstelsel gaf lange tijd een zekere autonomie aan de SHM's. Deze autonomie werd geleidelijk aan ingeperkt doordat de regelgevende bepalingen uitgebreider werden. Ten dele werd dit gecompenseerd door op bepaalde plaatsen uitdrukkelijk vrijheid toe te kennen aan de SHM, bv. in een intern toewijzingsreglement. Het Kaderbesluit Sociale Huur perkte deze vrijheden voor de SHM's grotendeels terug in ten voordele van meer autonomie voor de gemeenten.

geest van de regel niet geregelde situaties invullen, waarbij zij telkens aangeven hoe hun beslissing past binnen de geest van de regel (d.i. de motiveringsplicht). De geest van de regel kan verduidelijkt worden in de nota aan de Vlaamse Regering bij een nieuw sociaal huurbesluit of een latere wijziging waarin duidelijk de bedoeling van elke bepaling wordt toegelicht en die mee bekendgemaakt wordt in het Belgisch Staatsblad of in een ministeriële omzendbrief. Deze autonomie wordt uitgevoerd onder het toezicht van de toezichthouder, die zoals gezegd steeds toezicht moet kunnen houden op beslissingen van de verhuurder ten aanzien van individuele (kandidaat-)huurders. Bij wijze van concreet voorbeeld kan verwezen worden naar de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarde inzake onroerend bezit. In artikel 3 van het Kaderbesluit Sociale Huur wordt de regel bepaald, maar nadien volgen eerst uitzonderingen welke personen niet als gezinslid worden beschouwd, dan in welke gevallen voor bepaalde kandidaat-huurders kan afgeweken worden van de regel en tot slot voor welke woningen een uitzondering wordt gemaakt. Dit zou sterk vereenvoudigd kunnen worden door voortaan duidelijk de regel te bepalen en de doelstelling ervan (hetgeen al niet eenvoudig is: is het een woonbehoeftigheidsvoorwaarde of een vermogensvoorwaarde?). Vervolgens kan de regelgeving dan bepalen dat de verhuurder kan afwijken van de regel wanneer toepassing ervan de doelstelling van de regel niet dient. Zoals gezegd geeft de verhuurder daarbij aan hoe zijn beslissing past binnen de geest van de regel. Omdat de toegang tot de sociale huur een essentieel aspect is van het sociaal huurstelsel, kan de toezichthouder niet redelijke invullingen sanctioneren.

4. De financiering van het sociaal huurstelsel

1512. Het uitwerken van een goed sociaal huurstelsel vraagt de nodige middelen en dus een correcte financiering. De verantwoording voor het optreden van de overheid is immers dat de markt geen betaalbare en kwaliteitsvolle woningen aanbiedt voor deze doelgroep (als een sociaal huurstelsel rendabel zou zijn, zou de markt het opnemen en zou de overheid niet moeten tussenkomen). Enerzijds dienen er voldoende woningen beschikbaar te zijn en anderzijds moeten deze volgens specifieke vereisten verhuurd worden aan de doelgroep. De opdracht van algemeen belang die aan de sociale verhuurder wordt opgelegd, verplicht hem minder rendabel te verhuren: hij moet verhuren aan weinig kapitaalkrachtige huurders, hij moet zijn huurders voldoende begeleiden, hij moet meer dan private verhuurders onregelmatige betaling van de huur dulden,… Bij het verdelen van de middelen waarover de overheid beschikt is van belang dat het sociaal huurstelsel een grondwettelijk en verdragsrechtelijk beschermd recht realiseert, waarvoor de overheid dus voldoende middelen moet uittrekken.

Een goed sociaal huurstelsel brengt echter ook op: het zorgt ervoor dat huishoudens met beperkte middelen toch menswaardig kunnen wonen en op basis daarvan deel kunnen uitmaken van de maatschappij (ik verwijs hiervoor naar de dubbele functie van het grondrecht op wonen). De winst van goed wonen situeert zich op verschillende vlakken: minder kosten voor gezondheidszorg, betere schoolresultaten voor de kinderen, meer kansen op werk, een beter sociaal netwerk,... Dat de winst van het sociaal huurstelsel moeilijk te becijferen is, betekent niet dat deze er niet zou zijn. Het sociaal huurstelsel past daarbij in de principes van de verzorgingsstaat, waar wordt gestreefd te voorzien in een collectieve bescherming tegen de nadelen van de private markt, in het bijzonder voor huishoudens met een laag inkomen.

Op de financiering van het sociaal huurstelsel is dit proefschrift slechts zeer beperkt ingegaan. Het verschaffen van woningen aan huishoudens die niet op eigen kracht hun huisvesting kunnen regelen, behoort tot de positieve verplichtingen die voortvloeien uit het grondrecht op wonen. Bijgevolg dient de bevoegde overheid de nodige middelen ter beschikking te stellen. Het uitwerken van een correcte financiering van de sociale verhuurders vraagt echter voldoende economische kennis en moet deel uitmaken van een groter geheel: sociale verhuurders kunnen rechtstreeks gefinancierd worden via het toekennen van werkingsmiddelen of goedkope financiering voor hun projecten, maar ook onrechtstreeks kunnen zij ondersteund worden, bv. via terbeschikkingstelling van bouwgrond. Daarnaast zal ook het huurprijzenbeleid een belangrijke invloed hebben op de financiële mogelijkheden van de verhuurder en ook rechtstreeks de betaalbaarheid voor de huurder beïnvloeden.

1513. Het Vlaamse Gewest trekt effectief middelen uit voor het sociaal huurstelsel: SHM's krijgen investerings- en infrastructuursubsidies voor de bouw en renovatie van sociale huurwoningen. SHM's met beperkte huurinkomsten hebben daarnaast recht op de Gewestelijke Sociale Correctie. SVK's krijgen een werkingssubsidie en een deel van de SVK-huurders ontvangt een huursubsidie of huurpremie. Ook lokale besturen investeren in het sociaal huurstelsel. Een aantal onder hen draagt bij in de werking van het plaatselijke SVK en in een aantal gevallen worden gemeentelijke gronden tegen verminderd tarief ter beschikking gesteld van SHM's voor de bouw van sociale huurwoningen. Een kleine minderheid van de lokale besturen treedt zelf op als sociale verhuurder.

Een correcte financiering van de sector is belangrijk. Sociale verhuurders zijn gebonden door de huurprijsberekening uit het Kaderbesluit Sociale Huur. Dat is positief, want zoals bleek zorgt dat voor de betaalbaarheid voor de doelgroep. Dit heeft echter ook tot gevolg dat sociale verhuurders geen enkele invloed hebben op hun inkomsten. Ook SHM's met zeer arme huurders moeten een sluitende boekhouding kunnen voorleggen. Om eventuele tekorten op te vangen werd de Gewestelijke Sociale Correctie ingevoerd.[3366] Volgens de sector volstaat deze echter niet.[3367] SVK's verhuren aan de bewoner in principe tegen dezelfde huurprijs als de huurprijs van de hoofdhuurovereenkomst. Eventuele wanbetaling door de bewoner of tijdelijke leegstand van de woning moet door het SVK zelf opgevangen worden. Wat zeker moet vermeden worden is dat sociale verhuurders onrechtstreeks inkomsten proberen te bekomen (via het verhogen van de huurlasten) of dat ze besparen op onderhoud, dienstverlening en begeleiding van de doelgroep. Tegelijk moet er ook sterk geïnvesteerd worden in renovatie en verduurzaming van het bestaande patrimonium en in de uitbreiding ervan. Als verantwoordelijke voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen, moet het Vlaamse Gewest daarom zorgen voor voldoende middelen.

[3366] Zie hoofdstuk 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten, *BS* 15 januari 2013. Artikel 46 van de Vlaamse Wooncode bevat daarnaast een decretale basis voor een solidariteitsfonds waaruit SHM's die een hoger dan gemiddeld aantal huurders met een laag inkomen tellen, kunnen putten. Het fonds wordt gevuld met bijdragen van SHM's die een lager dan gemiddeld aantal huurders met een laag inkomen tellen. Deze bepaling werd echter nog niet uitgevoerd.

[3367] VERENIGING VAN VLAAMSE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN, *Het hellend vlak: voorstellen om het verstoorde evenwicht in de financiering van sociaal wonen te herstellen*, 14 november 2017, www.vvh.be, 38p.

De ***financiering van de sector moet daarom grondig geëvalueerd en indien nodig bijgestuurd worden***. Daarbij mag de evalutie zich niet beperken tot de financiering van het sociaal huurstelsel zelf, maar moeten ook de andere overheidsuitgaven, specifiek die van het woonbeleid, betrokken worden. De verdeling van de middelen moet immers rekening houden met de verplichting tot progressieve verwezenlijking van de grondrechten, waarbij groepen die in slechte woonomstandigheden leven bijzondere aandacht moeten krijgen en waarbij moet voorkomen worden dat voordelen en tegemoetkomingen uit het woonbeleid naar diegenen vloeien die al voldoende middelen hebben, zoals nu gebeurt via de algemene ondersteuning van eigendomsverwerving. Bij de verdeling van de middelen moet ook rekening gehouden worden met de hoge nood die zich voordoet op de onderste segmenten van de woningmarkt[3368] en het ontoereikende aanbod sociale huurwoningen om aan die nood te verhelpen.

5. Een constante belangenafweging

1514. Tot slot is een essentieel kenmerk van elk sociaal huurstelsel, dat bovendien betrekking heeft op elk aspect ervan, dat steeds aan belangenafweging moet worden gedaan. Enerzijds moet rekening worden gehouden met het belang van de woonbehoeftige (woningzoekende, kandidaat-huurder of huurder); anderzijds speelt het algemeen belang (de andere kandidaat-huurders, de andere huurders en de samenleving). Deze belangenafweging moet continu plaatsvinden: bij de vormgeving van het sociaal huurstelsel en bij de uitvoering ervan, bij de uitvoering door de sociale verhuurders en bij betwisting voor de toezichthoudende overheid of rechter.

Bij het ontwerp van het sociaal huurstelsel in de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur dient het Vlaamse Gewest een evenwichtig sociaal huurstelsel uit te werken. De bevoegde overheid beschikt daarbij over een ruime beleidsmarge, maar deze is doelgebonden: elke wijziging moet leiden tot een versterking van het grondrecht op wonen. Indien een maatregel wordt genomen waarbij kennelijk aan dit evenwicht wordt geraakt, kan dit aangevochten worden bij het Grondwettelijk Hof of de Raad van State. Bij de uitvoering van het sociaal huurstelsel blijkt op basis van de rechtspraak van de vrederechters dat de belangenafweging ook door de sociale verhuurder moet worden gemaakt en dat de gemaakte belangenafweging ook moet worden vermeld in de motivering van de beslissing, zodat bij betwisting kan nagegaan worden of de belangenafweging correct is gebeurd en voldoende rekening hield met de verschillende in het geding zijnde belangen. Traditionele voorbeelden van deze belangenafweging zijn de beëindiging van de huurovereenkomst wegens wanprestatie of het opleggen van sancties aan de huurder door de verhuurder of de toezichthouder.

Hoofdstuk 4. De verdere invulling van de verschillende elementen van het sociaal huurstelsel

1. De toewijzing van sociale huurwoningen

[3368] Zie o.m. VLAAMSE WOONRAAD, *Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt*, Advies 2017/06, 27 april 2017, www.vlaamsewoonraad.be, 29p.

1515. Een belangrijk aspect van elk sociaal huurstelsel is hoe woningen worden verdeeld onder de huishoudens uit de doelgroep. Goede toewijzingsregels kunnen nooit het tekort aan sociale huurwoningen compenseren, maar kunnen er wel aan bijdragen deze schaarste zo rechtvaardig en efficiënt mogelijk te verdelen.

De eerste vraag die bij het uitwerken van een toewijzingsmodel moet worden beantwoord, is welke keuzevrijheid aan kandidaat-huurders wordt geboden. Hoewel het aspect keuzevrijheid niet behoort tot de traditionele elementen van het grondrecht op wonen, kan het wel deeluitmaken van de aspecten behoorlijke woonomgeving en woonzekerheid. Als uitgangspunt werd daarom aangenomen dat het keuzerecht zeker een onderdeel vormt van de kern van het grondrecht op wonen, maar net zoals bij alle (apsecten van) grondrechten geldt dit evenwel niet absoluut. Het keuzerecht kan daarom omwille van redenen van algemeen belang beperkt worden, o.m. om te vermijden dat kandidaat-huurders die hun woonwensen zeer verregaand invullen, onnodig lang op de wachtlijst blijven staan. Het risico bestaat dan immers dat kandidaat-huurders vanuit een comfortabele positie (door in de sector of buiten de sector een woning te hebben) kunnen wachten tot de 'droomwoning' wordt aangeboden, hetgeen kan leiden tot segregatie en de concentratie van de meest woonbehoeftigen in de slechtste woningen en woonwijken. Het begrenzen van de keuzevrijheid mag er echter nooit toe leiden dat een woonbehoeftige zijn recht op een sociale huurwoning verliest. Wie voldoet aan de woonbehoeftigheidsvoorwaarden heeft een principieel recht op een sociale huurwoning en dat recht kan hem niet afgenomen worden. Zo kan de overheid in de regelgeving de keuzevrijheid in zekere mate beperken of een zekere sanctie verbinden aan het niet ingaan op een woningaanbod, maar enkel indien dat de toegang tot een sociale huurwoning voor een woonbehoeftige niet verhindert.

Verder moet elk toewijzingsmodel beschikken over passendheidscriteria en volgordecriteria. Passendheidscriteria stemmen de kenmerken van de kandidaat-huurder af op de kenmerken van de woning. Volgordecriteria rangschikken de kandidaat-huurders die passend zijn bevonden voor de toe te wijzen woning.

Passendheidscriteria worden toegepast omwille van de efficiënte inzet van de beperkte voorraad aan sociale huurwoningen. Zij beogen te verzekeren dat de kenmerken van de sociale huurwoning overeenkomen met de kenmerken van het huishouden dat uiteindelijk de huurder wordt. Het gaat daarbij voornamelijk over overeenstemming tussen de grootte van de woning en de grootte van het huishouden, tussen specifieke kenmerken van de woning en specifieke kenmerken van het huishouden (bv. aangepast aan ouderen of personen in een rolstoel) en tussen de huurprijs van de woning en het inkomen van het huishouden.

De toewijzing van sociale huurwoningen moet verlopen aan de hand van objectieve en dwingende voorrangscriteria en er moet daarbij een evenwicht zijn tussen toewijzingen op basis van urgente woonnood en toewijzingen op basis van opgebouwde wachttijd. Op die manier wordt verzekerd dat de huurderspopulatie voldoende divers is. In principe heeft iedereen die tot de doelgroep behoort recht op een sociale huurwoning. Dat heeft een dubbele consequentie. Enerzijds moet het toewijzingssysteem zo zijn uitgewerkt dat ook huishoudens die geen urgentie kunnen laten gelden,

binnen een redelijke termijn aan bod komen (hetgeen kan door in bepaalde mate de opgebouwde wachttijd mee in rekening te brengen). Anderzijds kunnen huishoudens die tot de doelgroep behoren enkel op basis van voldoende en objectieve motieven geweigerd worden en indien mogelijk moet de sociale verhuurder opteren voor het minder verregaand alternatief om de woning toe te wijzen onder de voorwaarde dat de huurder zich laat begeleiden.

Het gebruik van toewijzingsregels voor het verwezenlijken van een sociale mix is discutabel. Dergelijke toewijzingsregels zullen vaak strijdig zijn met het grondrecht op wonen omdat ze onvermijdelijk tot gevolg hebben dat huishoudens met zwakke profielen benadeeld worden. Men wil immers de instroom van sterkere huishoudens bevorderen en men beperkt daarom de toewijzing van huishoudens met zwakke profielen of zij worden in bepaalde gevallen zelfs volledig uitgesloten voor bepaalde wijken. Bovendien hebben maatregelen ter bevordering van een sociale mix vooral betrekking op de zwakste wijken, waar kandidaat-huurders met een zwak profiel dikwijls een verhoogde kans op toewijzing hebben, aangezien deze wijken minder aantrekkelijk zijn voor sterkere kandidaat-huurders. Opdat het uitsluiten van kandidaat-huurders met een zwak profiel met als doel het versterken van de sociale mix in een bepaalde wijk hun recht op toegang tot huisvesting niet zou inperken, moet het minstens gepaard gaan met een versnelde toegang tot een sociale huurwoning in andere wijken (cfr. Frankrijk). Het beste worden toewijzingsregels echter niet gebruikt om de samenstelling van een wijk te beïnvloeden, maar moet de versterking van een verzwakte wijk via andere instrumenten nagestreefd worden.

1516. Het Vlaamse sociaal huurstelsel wijst in principe woningen toe volgens de rationale bezetting (d.i. een passendheidscriterium) en op basis van chronologie. Er zijn echter ook heel wat voorrangsbepalingen waarbij afgeweken wordt van de chronologie. In het SVK-toewijzingssysteem speelt chronologie zelfs een zeer ondergeschikte rol. De toewijzingen staan onder het toezicht van de toezichthouder.

Een sociale verhuurder heeft in bepaalde gevallen de mogelijkheid om een kandidaat-huurder te weigeren. Daarvoor moeten voldoende, objectieve elementen worden aangevoerd door de verhuurder. Uit het Kaderbesluit Sociale Huur kan bovendien een cascadesysteem afgeleid worden: een kandidaat-huurder kan enkel geweigerd worden wanneer wordt aangetoond dat toewijzing met begeleidende maatregelen niet volstaat.

Het huidige toewijzingssysteem wordt als ingewikkeld en weinig transparant ervaren, waardoor de efficiëntie ervan moeilijk te beoordelen valt en het voor kandidaat-huurders erg moeilijk is om een beeld te hebben van hun kansen op toewijzing. Daarom werd in deel 4 een ***voorstel gedaan voor een vernieuwd toewijzingssysteem. In het voorstel worden de volgordecriteria urgente woonnood en wachttijd op elkaar afgestemd***.[3369] Aangezien de toewijzingsregels bepalen wie effectief sociale huurder wordt, moeten zij er voor zorgen dat de instroom voldoende gedifferentieerd is, maar tegelijk moeten ook urgente woningzoekenden voldoende kans hebben op de toewijzing van een woning.

[3369] Zie *supra*, deel 4, hoofdstuk 2, 4.7.4.

2. DE HUURPRIJS

1517. Een sociaal huurstelsel moet woningen verhuren tegen een huurprijs die betaalbaar is voor de doelgroep. Aangezien de doelgroep voornamelijk is geselecteerd op basis van een beperkt inkomen, kan van de huurder niet de betaling van een markthuurpijs worden verwacht. Er zijn verschillende mogelijkheden om de betaalbaarheid voor de huurder te garanderen, waarbij een inkomensgerelateerde huurprijs de beste waarborgen biedt. De huur is dan niet alleen betaalbaar, elke huurder draagt ook bij naar eigen vermogen. Indien wordt gewerkt met een niet op het inkomen afgestemde huurprijs, kunnen (inkomensgerelateerde) huurtoelages de huurprijs betaalbaar maken. Om de betaalbaarheid te verzekeren moet niet enkel gekeken worden naar de naakte huurprijs, maar ook naar de woonlasten. Het is de totale woonkost die betaalbaar moet zijn. Problemen met de betaalbaarheid van de sociale huurwoning kunnen immers ook gevolgen hebben voor de woonzekerheid.

1518. In het Vlaamse sociaal huurstelsel is er geen uniforme huurprijsregeling. SHM-huurders betalen een inkomensgerelateerde huurprijs, waardoor de huurprijs voor de meerderheid van de huurders betaalbaar is. De groep die betalingsmoeilijkheden ondervindt, beschikt over een zeer laag inkomen. Ook de (hoge) woonlasten kunnen in een aantal gevallen de betaalbaarheid in het gedrang brengen. SVK-huurders betalen een huurprijs die niet afhangt van hun inkomen, maar die eerder marktgerelateerd is: het SVK huurt immers woningen op de private huurmarkt. Doordat het SVK een garantie op huurprijsbetaling en onderhoud van de woning biedt en de huurdersadministratie overneemt, kan normaal gezien een lagere huurprijs dan de markthuurprijs worden bedongen. De SVK-huurders met het laagste inkomen hebben recht op een huursubsidie of huurpremie (68% van de SVK-huurders). Het onderscheid in huurprijsberekening is zoals gezegd in strijd met het grondrecht op wonen en het gelijkheidsbeginsel, aangezien zowel SHM-huurders als SVK-huurders tot dezelfde groep van woonbehoeftigen behoren. Bovendien zorgen de toewijzingsregels ervoor dat de zwakste huurders in SVK-woningen terecht komen, waar de huurprijs niet rechtstreeks is afgestemd op het inkomen. Het gaat dus niet enkel over een ongelijke behandeling van huishoudens uit dezelfde groep van woonbehoeftigen, maar het feit dat de zwakste huurders vermoedelijk de hoogste sociale huurprijs betalen, brengt mogelijks het grondrecht op wonen van deze huurders in het gedrang (betaalbaarheid en daardoor ook woonzekerheid). Het is ook de vraag of de SVK-huurprijsberekening in overeenstemming is met artikel 99 van de Vlaamse Wooncode dat uitdrukkelijk bepaalt dat bij het vaststellen van de huurprijs rekening gehouden moet worden met het gezinsinkomen. ***De wijze van huurprijsberekening voor SVK-woningen moet daarom herzien worden, zodat ook SVK-huurders een inkomensgerelateerde huurprijs betalen***.

3. DE DUUR

1519. De duur van de sociale huurovereenkomst bepaalt rechtstreeks de woonzekerheid voor de sociale huurder. Daarbij is van belang welke woonzekerheid de huurder in de praktijk heeft. Zolang de huurder behoort tot de doelgroep, heeft hij recht op een sociale huurwoning. Wanneer deze om een bepaalde reden niet verder verhuurd kan worden, moet de sociale verhuurder zorgen voor herhuisvesting. Het wonen in het sociaal huurstelsel garandeert immers de verwezenlijking van het

grondrecht op wonen van de betrokkene. De huurder heeft niet zo zeer een recht op het behoud van de sociale huurwoning, maar wel een recht op een sociale huurwoning. Dit wordt het duidelijkste verwoord in het Waalse Gewest, waar de sociale huurder bij de toewijzing van een woning een woonrecht gedurende negen jaar verkrijgt, waarbij hij gedurende deze periode een sociale woning kan huren via één of verschillende huurovereenkomsten.

Het recht op een sociale huurwoning verhindert niet dat de sociale verhuurder de huurovereenkomst toch beëindigt bij wanprestatie. Indien de huurder ernstig tekort komt aan zijn huurdersverplichtingen, bestaat de mogelijkheid dat de huurovereenkomst wordt beëindigd zonder herhuisvestingsverplichting voor de verhuurder. De sociale huurovereenkomst kan dus door de verhuurder beëindigd worden, maar omwille van het specifieke karakter van de sociale huurovereenkomst moet een dergelijke beëindiging voldoende omkaderd worden met waarborgen die voorkomen dat lichtzinnig tot uithuiszetting wordt overgegaan. De Brusselse omzendbrief A/B/230 van 16 november 2000 biedt daarvoor een duidelijk kader. Bij betwisting over de rechtmatigheid van de beëindiging van de huurovereenkomst heeft de huurder het recht de proportionaliteit van de uithuiszetting te laten onderzoeken door een onafhankelijke rechter.

1520. In het Vlaamse sociaal huurstelsel werden met ingang van 1 maart 2017 huurovereenkomsten van negen jaar ingevoerd. Wanneer het inkomen van de huurder op het einde van die termijn meer dan 125% van de inkomensgrens bedraagt, zal de huurovereenkomst worden opgezegd. Indien de huurder onderbezet woont, indien zijn woning moet worden gerenoveerd of indien hij een specifieke woning bewoont, maar daar niet langer nood aan heeft, kan de huurovereenkomst eveneens worden opgezegd, maar enkel wanneer de sociale verhuurder een andere woning aanbiedt.

Daarnaast heeft de verhuurder de mogelijkheid om de huurovereenkomst op te zeggen bij een ernstige of blijvende tekortkoming van de huurder met betrekking tot zijn verplichtingen. Dat de verhuurder de huurovereenkomst in geval van wanprestatie kan opzeggen (waarbij de huurder de woning in principe na het verstrijken van de opzeggingstermijn moet hebben verlaten), doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de huurder om de opzegging te laten toetsen door de rechter. De redenering is in navolging van het arrest Mc Cann van het EHRM dat de huurder steeds over de mogelijkheid moet beschikken om de ernst van de tekortkoming aan een rechter voor te leggen, die met inachtneming van de concrete omstandigheden van de zaak dient te onderzoeken of de ernst van de tekortkoming toelaat om de huurovereenkomst op die grond te ontbinden. Aangezien het over een sociale huurovereenkomst gaat, vindt daarbij niet alleen een afweging plaats tussen het eigendomsrecht van de verhuurder en het grondrecht op wonen van de huurder (zoals bij private huurovereenkomsten)[3370], maar ***moet het algemeen belang ook steeds in deze afweging betrokken worden, m.n. het abstracte belang van de medehuurders en de kandidaat-huurders en***

[3370] Gelet op het doelgebonden karakter van het sociaal huurpatrimonium en het feit dat een sociale verhuurder niet zijn eigen grondrecht wil uitoefenen, zal hij zijn eigendomsrecht op een meer sociale wijze moeten inzetten dan een private verhuurder. Zo zal het recht om inkomsten uit de verhuurde woning te genereren beperkter gelden voor sociale verhuurders, terwijl het recht om de verhuurde woning in goede staat te behouden eerder op gelijke wijze geldt voor sociale en private verhuurders.

het belang van het sociaal huurstelsel zelf. De onderzochte rechtspraak houdt niet altijd voldoende rekening met dit bijkomende aspect.

4. DE KWALITEIT

1521. De kwaliteit van een woning is bepalend bij de beoordeling of het grondrecht op wonen van de bewoner verwezenlijkt is. Het grondrecht op wonen heeft niet enkel betrekking op het hebben van een dak boven het hoofd; het moet ook een kwaliteitsvol dak zijn. Het is evident dat de kwaliteit van de sociale huurwoningen moet voldoen aan de minimale standaard. De woning moet voldoen aan de voorwaarden van veiligheid, gezondheid en hygiëne en moet in een geschikte woonomgeving liggen.

1522. Uit het Grote Woononderzoek 2013 kwam naar voor dat de kwaliteit van de Vlaamse sociale huurwoningen in een aantal gevallen ondermaats is. 44% of geëxtrapoleerd ongeveer 70.400 sociale huurwoningen zou van ontoereikende kwaliteit zijn. Het streven naar kwaliteitsvolle woningen moet een permanente bekommernis zijn. Er is dus ***nood aan een ambitieus renovatieprogramma voor het bestaande sociaal huurpatrimonium*** en de bijhorende budgetten. Tegelijk moet de hele woningvoorraad (en dus ook de sociale) sterk verduurzaamd worden. Om de klimaatdoelstellingen te halen moet de energie-efficiëntie van de woningen omhoog.[3371] Ook dat zal uiteraard de nodige middelen vereisen.

5. HET BEWAKEN, VERSTERKEN EN HERSTELLEN VAN DE LEEFBAARHEID

1523. Omwille van de (kans)arme doelgroep en door de omvang en de wijze van inplanting van sociale woonprojecten bestaat er in het sociaal huurstelsel een verhoogd risico op leefbaarheidsproblemen. ***De bevoegde overheid en sociale verhuurders moeten daarom extra inspanningen leveren om de leefbaarheid in de sociale woonwijken en wooncomplexen te bewaken en indien nodig te herstellen***.

Deze inspanningen zijn dubbel. In de eerste plaats hebben zij betrekking op de structurele aspecten van het sociale huurstelsel. Daaronder valt o.m. het werken aan de kwaliteit van het woonpatrimonium en de gemeenschappelijke ruimten, werken aan een mix op het vlak van bewonerstype of woningtype bij de bouw of renovatie van nieuwe wooncomplexen of woonwijken, werken via kleinschalige sociale wooncomplexen en het uitwerken van een toewijzingsbeleid dat kandidaat-huurders gelijke kansen op toewijzing biedt in de verschillende sociale woonwijken en de meest kwetsbare huishoudens niet indezelfde woonwijken of wooncomplexen concentreert.

Daarnaast moeten de inspanningen om de leefbaarheid te verzekeren ook betrekking hebben op individuele sociale huurders. Zij moeten voldoende worden begeleid, ondersteund en doorverwezen naar welzijnsvoorzieningen. In laatste instantie zal de sociale verhuurder de huurovereenkomst van probleemhuurders moeten beëindigen, aangezien zij het grondrecht op

[3371] Het verhogen van de energie-efficiëntie van sociale huurwoningen draagt bovendien tegelijk bij aan de betaalbaarheid voor de sociale huurder. Zoals eerder gezegd staat de SHM-huurprijs wel in verhouding tot het inkomen, maar geldt dat niet voor de woonlasten. Hoge energiekosten wegen voor huishoudens met een laag inkomen relatief zwaar door.

wonen van hun medehuurders in het gedrang kunnen brengen. Sociale huurders behoren tot een afgebakende groep van (kans)arme huishoudens, van wie niet verwacht kan worden dat zij zelf (gerechtelijke) stappen ondernemen tegen medehuurders die overlast veroorzaken. In tegenstelling tot een private verhuurder moet een sociale huurder zijn huurders daarom ook vrijwaren tegen feitelijke stoornissen door andere huurders. Dit kan opnieuw gezien worden als een illustratie van de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder. Een huurder kan de opdracht van algemeen belang van de sociale verhuurder in het gedrang brengen door zijn gedrag dat geen rekening houdt met de medebewoners. Bij het optreden tegen probleemhuurders dient de sociale verhuurder zich opnieuw door zijn opdracht van algemeen belang te laten leiden: de feiten die een huurder ten laste worden gelegd, moeten bewezen zijn en moeten voldoende zwaarwichtig zijn. Het gaat dus opnieuw over een moeilijke evenwichtsoefening tussen de belangen van een concrete huurder en het algemeen belang (waaronder de belangen van medehuurders).

Werken aan de leefbaarheid binnen het sociaal huurstelsel is dus nodig en vormt een opdracht van zowel de sociale verhuurder als de bevoegde overheid, maar kan niet via het nastreven van een sociale mix via toewijzingsbeleid, aangezien dat zoals gezegd uitsluitend werkt.

1524. Het Vlaamse sociaal huurstelsel stelt een aantal instrumenten ter beschikking om de leefbaarheid in de sociale woonwijken en wooncomplexen te bewaken of indien nodig te herstellen. Deze kunnen betrekking hebben op de individuele huurder of op de woningkwaliteit en woonomgeving.

Indien er voldoende aanwijzingen zijn dat een kandidaat-huurder over onvoldoende woonvaardigheden beschikt, kan de toewijzing van een woning aan hem afhankelijk gemaakt worden van begeleiding door een welzijnsvoorziening. Ook voor zittende huurders kan de verhuurder eisen dat deze bij het niet nakomen van zijn verplichtingen begeleid zullen worden door een welzijnsvoorziening als alternatief voor de opzegging van de huurovereenkomst.

Bij de subsidiëring van nieuwe sociale woonprojecten wordt voldoende rekening gehouden met de ruimtelijke kwaliteit en de kwaliteit van de woningen.

Als wordt aangetoond dat de leefbaarheid voor een of meer wijken of gebouwen bedreigd of verstoord is, kan via een lokaal toewijzingsreglement ook op de toewijzing van woningen worden ingegrepen om de instroom in een bepaalde wijk of gebouw te sturen. De voorwaarde is dat daarvoor een leefbaarheidsplan wordt opgemaakt en dat compenserende maatregelen worden genomen voor kandidaat-huurders die op basis van de afwijkende toewijzingsregels geen woning toegewezen kunnen krijgen wanneer ze daar volgens de standaardtoewijzingsregels recht op hadden. De vraag is hoe die compenserende maatregelen uitgewerkt zullen worden en of zij er effectief toe zullen leiden dat kandidaat-huurders die uit een wijk of gebouw geweerd worden op basis van de afwijkende toewijzingsregels effectief gecompenseerd zullen worden (bv. via een voorrang voor een andere wijk of gebouw). Zoals gezegd zullen voor slechtere wijken vooral zwakkere profielen kandideren (aangezien zij het minst kieskeurig zijn en in die wijken de hoogste kans op toewijzing hebben), zodat zij voor deze wijken betere kansen op toewijzing van een woning

hebben. Wanneer zij voor deze wijken worden uitgesloten, zullen zij voor andere wijken in concurrentie komen met andere kandidaat-huurders en zullen hun kansen op toewijzing van een woning dus aanzienlijk dalen. De afwijkende toewijzingsregels beperken dan hun toegang tot huisvesting en zijn in die mate in strijd met het grondrecht op wonen. Bovendien dreigt men bij het vaststellen van afwijkende toewijzingsregels in conflict te komen met het discriminatieverbod.

Daarnaast kan een sociale verhuurder ook in zeer beperkte mate woningen verhuren buiten het sociaal huurstelsel aan personen met een ondersteunende functie die de leefbaarheid en sociale veiligheid kunnen bevorderen. Deze piste om de leefbaarheid in de wijken te verbeteren is wel conform het grondrecht op wonen. Er wordt niet geraakt aan de toegang tot huisvesting voor de doelgroep en de inperking van het aantal woningen dat beschikbaar is voor de doelgroep, is minimaal (enkel voor een zeer beperkt aantal huishoudens). Deze piste vertrekt van de idee onder leiding van enkele sterkere bewoners met de bestaande bewoners van een wijk te werken aan de sociale cohesie in de wijk. Daardoor worden de leefbaarheidsproblemen op zich aangepakt en wordt gewerkt aan de (bewoners van de) wijk zelf in plaats dat de leefbaarheidsproblemen worden verdund door kansarme sociale huurders te gaan verspreiden.

6. DE RECHTSBESCHERMING

1525. Een laatste belangrijk element bij de invulling van de verschillende aspecten van een sociaal huurstelsel heeft betrekking op de rechtsbescherming voor de huurders en kandidaat-huurders. ***Het sociaal huurstelsel moet niet alleen uitgewerkt worden in overeenstemming met het grondrecht op wonen, er dienen ook effectieve rechtsmiddelen ter beschikking te staan in geval van schending van het uitgewerkte kader***.

1526. Het ter beschikking stellen van woningen aan woonbehoeftige huishoudens is zoals gezegd een overheidstaak. De overheid is dus verantwoordelijk voor de correcte uitoefening van deze taak. Indien de overheid er voor opteert deze overheidstaak uit te besteden, mag dat geen invloed hebben op de rechtsbescherming voor de huurder en de kandidaat-huurder.

Wanneer de centrale of lokale overheid – rechtstreeks of via publiekrechtelijke instellingen – optreedt als sociale verhuurder, zullen de generieke bepalingen op het vlak van rechtsbescherming tegen de overheid van toepassing zijn. Het aanbieden van woningen door de overheid is dan een zuivere overheidshandeling, waartegen diegenen die zich door deze overheidshandeling geschaad achten, kunnen opkomen.

Wanneer de sociale verhuring is opgedragen aan daartoe erkende privaatrechtelijke instanties, moet de rechtsbescherming van de gebruikers van deze openbare dienst uitdrukkelijk geregeld worden. De gebruikers worden immers afhankelijk van deze privaatrechtelijke instanties en hebben recht op een correcte dienstverlening. Zij moeten er op kunnen vertrouwen dat zij dezelfde garanties hebben als wanneer deze overheidstaak door de overheid zelf zou uitgevoerd worden en zij dus door het toevertrouwen van deze taak aan een externe niet in een nadeligere positie zitten.

1527. Dat de bevoegde overheid rechtsbescherming voor de huurder en de kandidaat-huurder voorziet is dus noodzakelijk (d.w.z. een mogelijkheid voor de huurder en de kandidaat-huurder die zich geschaad achten door een bepaalde handeling, om tegen deze handeling op te komen), maar volstaat niet. De huurder en de kandidaat-huurder zijn voor het verwezenlijken van zijn huisvestingsbehoefte aangewezen op het sociaal huurstelsel en zitten dus in een afhankelijke positie. ***Voldoende rechtsbescherming houdt in het geval van sociale huurders daarom in dat de bescherming van de huurder niet enkel wordt overgelaten aan hemzelf, maar dat hij daarvoor ook kan rekenen op een onafhankelijke overheidsinstantie, zoals een toezichthouder***. Het is daarbij van belang rekening te houden met het feit dat niet iedereen over voldoende 'bureaucratische competenties' beschikt om zelf zijn rechtsbescherming te organiseren en het recht te mobiliseren om beschermd te worden. ***Een zekere vorm van toezicht op individuele beslissingen is daarom noodzakelijk vanuit het grondrecht op wonen***.

1528. Het Vlaamse sociaal huurstelsel besteedt uitgebreid aandacht aan de rechtsbescherming voor de (kandidaat-)huurder. Er is een specifieke verhaalprocedure voor kandidaat-huurders. Daarnaast kan een huurder die een handeling van een sociale verhuurder betwist klacht neerleggen bij de sociale verhuurder zelf en vervolgens bij de Vlaamse ombudsdienst. Daarnaast houdt de toezichthouder op eigen initiatief toezicht op de huurverrichtingen van sociale verhuurders.

Het toezicht is een sterk punt van het Vlaamse sociaal huurstelsel. Het stelt (kandidaat-)huurders in staat om hun rechten af te dwingen wanneer deze worden geschonden en de mogelijkheid voor de toezichthouder om ambtshalve op te treden maakt het mogelijk dat zelfs (kandidaat-)huurders die geen beroep instellen, beschermd worden. Een dergelijk toezicht is in andere sociale huurstelsels onvoldoende of zelfs helemaal afwezig. Toch rijst de vraag of de bescherming voldoende is. Het sociaal huurstelsel is in de loop der tijd echter erg complex geworden. Het valt daarom te betwijfelen of het stelsel voldoende begrijpbaar is voor de doelgroep zonder dat deze zich moet laten bijstaan. Zelfs verhuurders wijten in bepaalde gevallen de overtreding van de regels aan het complexe karakter van het sociaal huurstelsel. Er kan dus van een huurder niet verwacht worden dat hij zelf zijn rechten uitput.[3372] Dit wordt opgevangen door de mogelijkheid voor de toezichthouder om ambtshalve op te treden, maar de toezichthouder kan niet alles 'zien' en de termijn om op te treden is niet altijd voldoende lang. In de praktijk treedt de toezichthouder meestal op na een klacht (waarbij een klacht in eerste instantie wordt doorgestuurd naar de sociale verhuurder en de toezichthouder enkel optreedt wanneer deze de klacht niet of niet correct behandelt). Een goed uitgebouwde eerstelijnsklachtenbehandeling bij de sociale verhuurders zelf kan eveneens bijdragen tot het oplossen van bezwaren of verzuchtingen van (kandidaat-)huurders zonder dat de toezichthouder er aan te pas moet komen.

HOOFDSTUK 5. SLOT

1. CONCLUSIE

[3372] Zie ook S. WINTERS, D. VERMEIR, W. VAN DOOREN en B. HUBEAU, *Vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel. Van het regelen van details naar regelen volgens principes*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2017, 151.

1529. De doelstelling van dit proefschrift was om de bouwstenen op te lijsten van een sociaal huurstelsel dat fungeert als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen en dat het grondrecht op wonen realiseert voor die huishoudens die op eigen kracht hun huisvestingsbehoeften niet kunnen invullen. Deze verschillende bouwstenen werden bij elkaar gebracht en onderzocht in deel 3. Vervolgens werd in deel 4 het Vlaamse sociaal huurstelsel beoordeeld aan de hand van de vaststellingen in deel 3. Waar er onvolmaaktheden werden vastgesteld, werden aanbevelingen gedaan ter verbetering van het Vlaamse sociaal huurstelsel. De belangrijkste aanbevelingen werden in dit deel herhaald.

1530. Er bestaat in Europa een grote diversiteit in de wijze waarop overheden sociale huurwoningen (laten) aanbieden aan hun woonbehoeftige burgers. Mede onder invloed van het verleden (*path dependency*) worden bepaalde keuzes gemaakt, maar de gemaakte keuzes worden eveneens beïnvloed door algemene verschuivingen in de visie op de taken van de overheid: de overheid wordt steeds minder gezien als een uitvoerder, maar moet daarentegen een coördinerende of faciliterende rol opnemen. Het Vlaamse Gewest neemt op het vlak van de sociale huur een bijzondere positie in. In de eerste plaats is de sociale huursector relatief klein, zeker in vergelijking met Nederland en Frankrijk. Daarnaast wordt het verhuren van sociale woningen nog steeds duidelijk als een taak van de overheid in brede zin gezien. De rol van private actoren is zeer beperkt.

1531. Op basis van de onderzoeken van het Steunpunt Wonen van 2016 blijkt dat de sociale huur in Vlaanderen over het algemeen goede woningen aanbiedt aan betaalbare prijzen. Bovendien is de meerderheid van de bewoners nog altijd tevreden. De sociale huursector draagt met andere woorden in belangrijke mate bij tot het realiseren van het grondrecht op wonen, weliswaar voor een beperkte groep mensen. Uit onderzoek blijkt ook dat het sociaal huurstelsel er wel degelijk toe doet voor huishoudens in armoede: er is o.m. een belangrijk verschil vast te stellen op het vlak van overbewoning, vochtproblemen en betaalbaarheid.[3373] Ook blijken de overheidsmiddelen voor het sociaal huurstelsel heel doelgericht ingezet te worden: 68% vloeit naar het eerste inkomensquintiel, 25% naar het tweede, 6% naar het derde en 1% naar het vierde inkomensquintiel.[3374] Hoewel aan objectsubsidies in de literatuur vaak het nadeel wordt gekoppeld dat zij niet doelgericht zijn, blijkt dit door de specifieke vormgeving van het Vlaamse sociaal huurstelsel niet te gelden voor Vlaanderen. Het Vlaamse Gewest heeft mede via het sociaal huurstelsel weten verhinderen dat situaties zijn ontstaan in de huisvesting zoals langdurige verloedering van hele wijken of gebieden. Er werd in de vorige zin bewust gebruik gemaakt van het woord 'mede' aangezien ook de andere delen van Belgische en Vlaamse verzorgingsstaat daar uiteraard toe hebben bijgedragen. Het aandeel van het sociaal huurstelsel hierin en dus de maatschappelijke opbrengst van het sociaal huurstelsel is moeilijk te becijferen.

[3373] S. WINTERS en K. HEYLEN, "How housing outcomes vary between the Belgian regions", *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 554.
[3374] K. HEYLEN, *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse voor 2013*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2016, 64.

1532. ***De wijze waarop het Vlaamse sociaal huurstelsel is uitgewerkt, voldoet in essentie aan de vereisten van het grondrecht op wonen***. De woningen zijn redelijk kwalitatief, er is een redelijk ruime doelgroep om residualisering en stigmatisering tegen te gaan, er is een eerlijke toewijzing van woningen, de huurprijs is in de meerderheid van de gevallen inkomensgerelateerd,… Zoals hoger opgelijst zijn er een aantal punten ter verbetering, maar het stelsel moet m.i. niet fundamenteel hervormd worden. Om het in bouwtermen te zeggen: de ruwbouw van het sociaal huurstelsel is degelijk, maar nadien heeft men naar Vlaamse gewoonte heel wat 'koterij' toegevoegd die de goede basis verhult en die dus best weggehaald wordt. Door terug te keren naar de ruwbouw/basis, kan daarop opnieuw degelijk en transparant opgebouwd worden. Om het sociaal huurstelsel te verbeteren hoeft dus zeker niet van een wit blad vertrokken te worden.

Het grootste knelpunt zit niet in de regels van het sociaal huurstelsel, maar in het ontoereikend aanbod. Dat is vanuit het grondrecht op wonen uiteraard problematisch: ook al is het sociaal huurstelsel in overeenstemming met het grondrecht op wonen, door het ontoereikend aanbod biedt het onvoldoende oplossingen aan woonbehoeftige huishoudens. Het Vlaamse Gewest moet dus (nog) meer inspanningen leveren om het aanbod sociale huurwoningen uit te breiden. Daarvoor moet nagegaan worden of er voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld, maar ook hoe obstakels bij de snelle realisatie van bijkomende, kwalitatieve woningen weggenomen kunnen worden.[3375] De uitbreiding van de financiële middelen kan bekomen worden door de algemene ondersteuning van eigendomsverwerving doelgerichter te maken. De herinvoering van een sociale last bij private bouwprojecten van een bepaalde omvang, zoals die ook bestaat in andere landen, kan een belangrijke piste zijn om de uitbreiding van het sociaal woonaanbod te versnellen.[3376]

1533. ***De nood aan een aanzienlijke sociale huursector blijft in ieder geval groot***: de eigendomssector zit aan zijn maximum en krimpt zelfs licht [3377] en de private huurmarkt zal nooit in staat zijn om kwaliteitsvolle huisvesting aan te bieden aan voor de armsten betaalbare prijzen. Indien de huurprijs niet hoog genoeg is, wordt ingeboet op de kwaliteit. Indien de huurprijs hoog is, is hij onbetaalbaar voor de huishoudens met de laagste inkomens. Voor deze groep is er dus altijd overheidstussenkomst vereist.[3378]

Die overheidstussenkomst kan de vorm aannemen van subjectsubsidies of objectsubsidies. In de loop der jaren werd in veel landen een verschuiving van objectsubsidies naar subjectsubsidies vastgesteld. Subjectsubsidies in de vorm van huurtoelages bieden echter geen oplossing voor

[3375] N. BERNARD, "Good and bad fortune of the plan for the construction of 5.000 (low- and middle-income) housing units in Brussels", *Journal of Housing and the Built Environment* 2008, 235-236. Over de uitbreiding van het aanbod sociale huurwoningen zie algemeen N. BERNARD (eds.), *Des voies nouvelles pour le logement à caractère social*, Brussel, Larcier, 2015, 249p.

[3376] Zie ook HOUSING EUROPE, *Spatial Planning tools for the provision of affordable housing in Europe*, Brussel, Housing Europe Observatory, 2017, 12p.

[3377] S. WINTERS, W. CEULEMANS, K. HEYLEN, I. PANNECOUCKE, L. VANDERSTRAETEN, K. VAN DEN BROECK, P. DE DECKER, M. RYCKEWAERT en G. VERBEECK, *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Leuven, Steunpunt Wonen, 2015, 15 en 18-19.

[3378] P. DE DECKER, "On the genesis of social rental agencies in Belgium", *Urban Studies* 2002, 320.

ernstige tekorten op de laagste segmenten van de woningmarkt.[3379] Uit de praktijk blijkt bovendien dat dit voor de desbetreffende landen lang geen besparingsoperatie was, waardoor de effectiviteit van subjectsubsidies in vraag gesteld wordt. Zo blijkt in het Verenigd Koninkrijk het bedrag dat de overheid spendeert aan huurtoelages zeer sterk te zijn gestegen en werd recent aangekondigd opnieuw sterker in sociale woningbouw te zullen investeren. Ook in Duitsland werden de investeringen in sociale woningbouw stelselmatig afgebouwd ten voordele van uitgebreidere huurtoelages (*Wohngeld*) die minder marktverstorend zouden werken, maar werd omwille van de nieuwe woningtekorten recent beslist opnieuw meer middelen ter beschikking te stellen voor de bouw van sociale huurwoningen.[3380] Het rechtstreeks investeren in sociale woningbouw door de overheid via specifieke sociale verhuurders heeft bovendien als voordeel dat de aanboduitbreiding gegarandeerd is en dat kan gestuurd worden op het type van woningen dat gebouwd wordt.

Het Vlaamse Gewest investeert momenteel reeds aanzienlijk in de uitbreiding van het aanbod sociale huurwoningen, maar het aanbod blijft onvoldoende. Het versterken van deze inspannningen draagt rechtstreeks bij aan de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor meer huishoudens en is dus noodzakelijk voor een beleid dat uitvoering geeft aan het grondrecht op wonen.

2. Aanbevelingen

1. Sociale verhuurders vervullen een opdracht van algemeen belang. Op basis van het legaliteitsbeginsel uit artikel 23 Gw. is een decretale verankering van deze opdracht van algemeen belang aangewezen.

   Sociale verhuurders voeren overheidstaken uit en zouden daarom logischerwijze een publiekrechtelijke vorm moeten krijgen, bv. via dienstgewijze decentralisatie. Daarbij beschikken de sociale verhuurders over uitvoerende autonomie.

   Er is sprake van een veelvoud aan aanbieders van sociale huurwoningen die bovendien verschillende werkgingsgebieden hebben en zich in de praktijk gedeeltelijk op een ander segment van de doelgroep richten. Vanuit het standpunt van de woonbehoeftige is het noodzakelijk om het sociaal woonaanbod van verschillende sociale verhuurders beter op elkaar af te stemmen (bv. via een uniek inschrijvingsloket) of te evolueren naar integrale woonmaatschappijen.

   Commerciële verhuurders die in ruil voor subsidies woningen verhuren aan sociale voorwaarden, voldoen niet als sociale verhuurder. Dit heeft tot gevolg dat de overheid zelf moet investeren in een voldoende sociaal huuraanbod (zie ook aanbeveling 10).

[3379] HOUSING EUROPE, *The state of housing in the EU 2017*, Brussel, 2017, 22.
[3380] M. SCHIER en M. VOIGTLÄNDER, "Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand", *IW-Trends* 2016, afl. 1, 21 en M. HAFFNER, "Germany" in A. CLARKE en M. OXLEY (ed.), *Using incentives to improve the private rented sector for people in poverty: an international policy review*, University of Cambridge, 2017, 71-72 en 76.

2. Het regelgevend kader moet uitgewerkt worden door de bevoegde overheid en afwijkingen van dat kader kunnen enkel indien deze voldoende onderbouwd worden. Het Vlaamse sociaal huurstelsel wordt hoofdzakelijk centraal aangestuurd via de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur. De lokale afwijkingsmogelijkheden voor lokale besturen en sociale verhuurders worden onvoldoende gemotiveerd.

3. De financiering van de sector moet gronding geëvalueerd en indien nodig bijgestuurd worden. Daarbij moet rekening gehouden worden met de globale verdeling van de overheidsmiddelen (voor woonbeleid), de hoge nood die zich voordoet op de onderste segmenten van de woningmarkt en het ontoereikende aanbod sociale huurwoningen om aan die nood te verhelpen.

4. De afbakening van de doelgroep van het sociaal huurstelsel dient te gebeuren op basis van een wetenschappelijke onderbouwing van de inkomensgrenzen, een territoriale differentiatie, een differentiatie naar gezinssamenstelling en een regelmatige evaluatie. Het grondrecht op wonen vereist voldoende ruime inkomensgrenzen, waarin differentiatie tussen de sociale huurders mogelijk is.

   De afbakening van de doelgroep op basis van een voorwaarde inzake onroerend bezit is in strijd met het gelijkheidsbeginsel wanneer het en als vermogensvoorwaarde en als zuivere woonbehoeftigheidsvoorwaarde wordt ingezet, aangezien dan bepaalde vermogens wel en andere niet de toegang tot een sociale huurwoning uitsluiten.

   Tijdelijke huurovereenkomsten zullen leiden tot een minder diverse samenstelling van de huurderspopulatie. Dit kan verantwoord worden op basis van het beperkte aanbod sociale huurwoningen, maar deze verantwoording valt weg indien onvoldoende inspanningen worden geleverd om het aanbod sociale huurwoningen aanzienlijk uit te breiden (zie ook aanbeveling 10).

5. Het huidige toewijzingssysteem wordt als ingewikkeld en weinig transparant ervaren, waardoor de efficiëntie ervan moeilijk te beoordelen valt en het voor kandidaat-huurders erg moeilijk is om een beeld te hebben van hun kansen op toewijzing. Daarom werd een voorstel gedaan voor een vernieuwd toewijzingssysteem. In het voorstel worden de volgordecriteria urgente woonnood en wachttijd op elkaar afgestemd om een voldoende gedifferentieerde instroom te bekomen.

6. De wijze van huurprijsberekening voor SVK-woningen moet herzien worden, zodat ook SVK-huurders een inkomensgerelateerde huurprijs betalen.

7. Bij de beëindiging van de huurovereenkomst vindt niet alleen een afweging plaats tussen het eigendomsrecht van de verhuurder en het grondrecht op wonen van de huurder (zoals bij private huurovereenkomsten), maar moet het algemeen belang ook steeds betrokken worden, m.n. het abstracte belang van de medehuurders en de kandidaat-huurders en het belang van

het sociaal huurstelsel zelf. De onderzochte rechtspraak houdt niet altijd voldoende rekening met dit bijkomende aspect.

8. De bevoegde overheid en sociale verhuurders moeten voldoende inspanningen leveren om de leefbaarheid in de sociale woonwijken en wooncomplexen te bewaken en indien nodig te herstellen. Deze inspanningen hebben betrekking op enerzijds de structurele aspecten van het sociale huurstelsel en anderzijds de individuele sociale huurders. De afwijkende toewijzingsregels in een LTR leefbaarheid beperken de toegang tot huisvesting van bepaalde kandidaat-huurders en zijn in die mate in strijd met het grondrecht op wonen. Bovendien dreigt men bij het vaststellen van afwijkende toewijzingsregels in conflict te komen met het discriminatieverbod.

9. Er is nood aan een ambitieus renovatieprogramma voor het bestaande sociaal huurpatrimonium en de bijhorende budgetten. Tegelijk moet de hele woningvoorraad (en dus ook de sociale) sterk verduurzaamd worden. Ook dat zal uiteraard de nodige middelen vereisen.

10. De wijze waarop het Vlaamse sociaal huurstelsel is uitgewerkt, voldoet in essentie aan de vereisten van het grondrecht op wonen. Het grootste knelpunt zit niet in de regels van het sociaal huurstelsel, maar in het ontoereikend aanbod. Dat is vanuit het grondrecht op wonen problematisch: ook al is het sociaal huurstelsel in overeenstemming met het grondrecht op wonen, door het ontoereikend aanbod biedt het onvoldoende oplossingen aan woonbehoeftige huishoudens. Het Vlaamse Gewest moet dus meer inspanningen leveren om het aanbod sociale huurwoningen uit te breiden en de wachtlijsten weg te werken. De uitbreiding van de financiële middelen kan bekomen worden door de algemene ondersteuning van eigendomsverwerving doelgerichter te maken, maar tegelijk moet ook nagegaan worden hoe obstakels bij de snelle realisatie van bijkomende, kwalitatieve woningen weggenomen kunnen worden.

BIBLIOGRAFIE

I. GRONDRECHTEN EN HET GRONDRECHT OP WONEN

- J. AKANDJI-KOMBÉ, "Actualité de la Charte sociale européenne. Chronique des décisions du Comité européen des droits sociaux sur les réclamations collectives (2008-2011)", *Rev.trim.dr.h.* 2012, 547-590.

- A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2011, 70-77.

- N. BERNARD, "L'effectivité du droit constitutionnel au logement", *Rev.b.dr.const.* 2001, 155-176.

- N. BERNARD, "Le contrat d'intégration sociale comme matérialisation paradigmatique des "obligations correspondantes" de l'article 23 de la Constitution?" in H. DUMONT, F. OST en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme,* Brussel, Bruylant, 2005, 325-353.

- N. BERNARD, "Pas d'expulsion sans relogement ... du moins quand il s'agit d'un bailleur public" (noot onder Vred. Ukkel, 16 april 2007), *JLMB* 2007, 1007-1012.

- N. BERNARD en L. THOLOMÉ, "Absence de permis de location et arrêté d'inhabilité: des indemnités au locataire évincé!" (noot onder Vred. Charleroi, 23 oktober 2008), *Echos Log.* 2008, afl. 4, 39-42.

- N. BERNARD, "Expulsion et obligation de relogement: quand le droit constitutionnel au logement change de nature" (noot onder Vred. Brussel, 26 mei 2009), *TBBR* 2009, 510.

- N. BERNARD, "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel - le droit au logement et la cour européenne des droit de l'homme", *Rev.trim.dr.h.* 2009, 527-552.

- N. BERNARD, "Le droit au logement dans la charte sociale révisée: à propos de la condamnation de la France par le comité européen des droits sociaux", *Rev.trim.dr.h.* 2009, 1061-1089.

- N. BERNARD, "Le droit au logement, pour les demandeurs d'asile aussi", *Echos Log.* 2009, afl. 4, 19-20.

- N. BERNARD, "Expulsion et obligation de relogement: quand le droit constitutionnel au logement change de nature" (noot onder Vred. Brussel, 26 mei 2009), *TBBR* 2009, 510-518.

- N. BERNARD en B. HUBEAU, "De armoede en de sociaal-economische grondrechten: over de effectiviteit van het recht op behoorlijke huisvesting", in D. DIERCKX, N. VAN HERCK en J. VRANKEN (ed.), *Armoede in België*, Leuven/Den Haag, Acco, 2010, 199-210.

- N. BERNARD, "Réparer des privations de propriété (occasionnées sous le régime communiste) sans en créer d'autres", *Rev.trim.dr.h.* 2011, 119-151.

- N. BERNARD, "Quel droit au logement pour les gens du voyage?", *Echos Log.* 2012, afl. 1, 3-18.

- N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 287p.

- N. BERNARD, "Vers un droit au logement opposable en Belgique? Balises pour une éventuelle transposition" in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 93-129.

- N. BERNARD, “La lancinante question de l’expulsion des Roms (et autres considérations)”, *Rev.trim.d.h.* 2013, 909-943.

- N. BERNARD, “Le droit au logement” in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 349-365.

- N. BERNARD, “Les ressources – préjudicielles notamment – qu’offre l’article 34, paragraphe 3, de la Charte des droit fondamentaux de l’Union européenne (droit à une aide au logement)”, *Rev.trim.dr.h.* 2014, 81-125.

- N. BERNARD, “L’accès des sans-abri aux foyers d’hébergement en fonction du critère contestable de leurs ‘attaches locales’: les premières ‘mesures immédiates’ du Comité européen des droits sociaux, sur le modèle des ‘mesures provisoires’ ordonnées par les organes de protection des droit de l’homme”, *Rev.trim.dr.h.* 2015, 163-205.

- N. BERNARD, “Quand le bénéfice du droit constitutionnel au logement s’étend aux résidents en maison de repos” (noot onder Rb. Brussel (kort.ged.), 23 mei 2013), *JLMB* 2015, 513-518.

- N. BERNARD, “L’article 23 de la Constitution: pas une botte sécrète, mais pas non plus dénué de toute effectivité (judiciaire)” (noot onder Luik, 9 januari 2015), *JLMB* 2015, 1080-1089.

- N. BERNARD, B. HUBEAU en T. VANDROMME, “Het grondrecht op wonen: over de (hoge) ambities van het (herziene) Europees Sociaal Handvest” in S. VAN DROOGHENBROECK, F. DORSSEMONT en G. VAN LIMBERGHEN (eds.), *Europees Sociaal Handvest, sociale rechten en grondrechten op de werkvloer – Charte Sociale Europeenne, droits sociaux et droit fundamentaux au travail,* Brugge-Brussel, Die Keure-La Charte, 2016, 175-192.

- H. BORTELS en P. HEYVAERT, “Het legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: een variërende intensiteit van de toetsing”, *TBP* 2011, 334-364.

- M. BOSSUYT, “Artikel 23 van de grondwet in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof” in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten*, Antwerpen/Louvain-la-Neuve, Intersentia/Anthemis, 59-67.

- E. BREMS, “De nieuwe grondrechten in de Belgische grondwet”, *TBP* 1995, 619-636.

- A. BUYSE, “Strings attached: the concept of “home” in the case law of the European Court of Human Rights”, *European Human Rights Law Review* 2006, 294-307.

- M. DAMBRE, “Kan het grondrecht op behoorlijke huisvesting de rechtspositie van de kansarme huurder beïnvloeden?” in *Arm Recht? Kansarmoede en recht*, Antwerpen, Maklu, 1997, 239-262.

- O. DE SCHUTTER, A. EIDE, A. KHALFAN, M. ORELLANA, M. SALOMON en I. SEIDERMAN, “Commentary to the Maastricht Principles on extraterritorial obligations of states in the area of economic, social and cultural rights”, *Human Rights Quarterly* 2012, 1084-1169.

- P. DECHEZ, “Le droit au logement des gens du voyage”, *Dr.Q.M.* nr. 155, 1997, 3-11.

- D. DUMONT, “Vers un État social ‘actif’?”, *JT* 2008, 133-139.

- A. EIDE, “Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Treshold Approach”, *Human Rights Law Journal* 1989, 35-51.

- J. FIERENS, “L'article 23 de la Constitution: une arme contre la misère?”, *Dr.Q.M.* 1994, 3-15.

- J. FIERENS, “La dignité humaine, limite à l'application de l'exception d'inexécution” (noot onder Rb. Charleroi (kortgeding), 19 januari 2000), *TBBR* 2000, 594-601.

- J. FIERENS, “La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution”, *Journ. jur.* 2003, afl. 18, 1.

- D. GAILIUTE, “Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights”, *Societal Studies* 2012, 1605-1622.

- K. GARCIA, “Le droit au logement décent et le respect de la vie familale”, *Rev.trim.dr.h.* 2007, 1121-1135.

- B. GOODCHILD, “The ‘right to housing’: searching for its practical meaning and implications”, *Journal of Housing Law* 2003, afl. 6, 62-64.

- I. HACHEZ, “Les ‘obligations correspondantes’ dans l’article 23 de la Constitution” in H. DUMONT, F. OST en S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La responsabilité, face cachée des droits de l’homme,* Brussel, Bruylant, 2005, 293-324.

- B. HUBEAU, “Een woonvestigingsregeling: juridische kwelpunten en alternatieven”, *RW* 1994-95, 521-531.

- B. HUBEAU en R. DE LANGE (eds.), *Het grondrecht op wonen. De grondwettelijke erkenning van het recht op huisvesting in Nederland en België*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1995, 188p.

- B. HUBEAU, “Uitzonderingswetgeving inzake de huurovereenkomsten en het ‘toezicht op het gebruik van eigendom’ (art. 1, al. 2 Eerste Protocol E.V.R.M.)” (noot onder EHRM 28 september 1995, nr. nr. 19.133/91), *Jaarboek Mensenrechten* 1995-96, 264-268.

- B. HUBEAU, “Het recht op behoorlijke huisvesting (art. 23 Grondwet) en het privaat huurrecht” (noot onder Vred. Elsene, 6 maart 1995), *TBBR* 1996, 298-301.

- B. HUBEAU en D. GELDOF, “Het spanningsveld tussen activering en rechtsontwikkeling” in H. BAERT e.a., *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Brugge, Die Keure, 2003, p. 147-166.

- B. HUBEAU, “De sociale grondrechten na een decennium: hefboom of toekomstdroom in de uitsluiting van sociale uitsluiting” in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*, Leuven, Acco, 2003, 369-383.

- B. HUBEAU, “Op welk welzijnswerk hebben burgers recht? Tien megatrends in (de juridische invulling van) het welzijnswerk en hun gevolgen voor de welzijnsgebruikers” in K. DE BOYSER, C. DEWILDE, D. DIERCKX (eds.), *Naar het middelpunt van de marge: reflecties over veertig jaar armoedeonderzoek en -beleid*. *Liber Amicorum Jan Vranken*, Acco, Leuven, 2009, 93-103.

- B. HUBEAU, “Eerst langs de kassa passeren, aub. Over de moeilijke relatie tussen integratie en participatie in het migratie- en migrantenrecht” in X. *Van pionier naar onmisbaar. Over 30 jaar Panopticon*, Antwerpen, Maklu, 2009, 730-736.

- B. HUBEAU en A. VAN DE WIEL, “Recht op wonen als resultaatsverbintenis. Over de effectiviteit van sociale grondrechten”, *TvMR* 2013, afl. 3, 11-14.

- G. INSLEGERS, “Van inroepbaarheid naar afdwingbaarheid van het recht op wonen bekeken in mensenrechtelijk perspectief” in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, 2013, Brugge, Die Keure, 253-275.

- P. KENNA, “Can housing rights be applied to modern housing systems?”, *International Journal of Law in the Built Environment* 2010, 103-117.

- P. KENNA en D. GAILIUTE, “Growing coordination in housing rights jurisprudence in Europe?”, *European Human Rights Law Review* 2013, 606-614.

- F. KING, “Scotland: delivering a right to housing”, *Journal of Law and Social Policy* 2015, 155-161.

- I. KOCH, “The justiciability of indivisible rights”, *Nordic Journal of International Law* 2003, 3-39.

- I. KOCH, “Dichotomies, trichotomies or waves of duties?”, *Human Rights Law Review* 2005, 81-103.

- A. KUCS, Z. SEDLOVA en L. PIERHUROVICA, “The Right to Housing: International, European and National Perspectives”, *Cuadernos Constitucionales* 2008, nr. 64-65, 101-123.

- J. KUSTERS, “Het recht op huisvesting voor woonwagenbewoners”, *Juristenkrant* 2004, afl. 82, 11.

- P. LAMBERT, “Le droit de l'homme à un logement décent”, *Rev.trim.DH* 2001, 47-54.

- I. LEIJTEN, “Meergelaagdheid en ondeelbare mensenrechten: de sociaaleconomische bescherming van het EHRM en de mogelijke waarde van kernrechten”, *TBP* 2013, 95-113.

- B. M., “L'habitat permanent dans les campings: état des lieux et nouvelles pistes de réflexion”, *Echos Log.* 2004, afl. 5, 226-227.

- G. MAES, “Sancties bij een door het Arbitragehof vastgestelde ongrondwettige afwezigheid van wetgeving”, *RW* 2003-04, 1201-1209.

- G. MAES, “Het standstillbeginsel in verdragsbepalingen en in artikel 23 G.W.: progressieve (sociale) grondrechtenbescherming”, *RW* 2005-06, 1081-1094.

- G. MAES, “Sociale grondrechten in de Belgische Grondwet” in B. PEETERS en J. VELAERS (eds.), *De Grondwet in groothoekperspectief. Liber amicorum Karel Rimanque*, Antwerpen, Intersentia, 2007, 161-212.

- G. MAES, “Twintig jaar sociale grondrechten in de grondwet. Overzicht van de doctrine” in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten*, Antwerpen/Louvain-la-Neuve, Intersentia/Anthemis, 2010, 139-161.

- J. MALAISE, “Artikel 23 de la Constitution”, *Echos Log.* 2001, afl. 1, 17-18.

- P. MARTENS, “L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution”, *Rev.b.dr.const.* 1995, 3-20.

- T. MARTIN, “Droit à un logement décent: vaincre l'anémie constitutionnelle”, *Echos Log.* 2004, afl. 2, 92-95.

- M. MERCKAERT, “*Status quaestionis* van de bevoegdheidsverdeling inzake grondrechten”*, TBP* 2013, 162-173.

- N. MOONS, “De complexiteit van inspannings- en resultaatsverbintenissen in de context van fundamentele rechten”, *TBP* 2014, 247-260.

- N. MOONS, “EHRM maakt recht op huisvesting nog meer afdwingbaar”, *Juristenkrant* 2015, afl. 308, 4.

- J. MORIJN, “Het juridisch bindende Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie: eerste ervaringen en openstaande vragen”, *Nederlands Tijdschrift voor de Mensenrechten* 2011, 58-75.

- N. NICOL, “Applying the right to housing”, *Journal of Housing Law* 2002, afl. 1, 11-15.

- A.J. NIEUWENHUIS, “De kernrechtbenadering bij grondrechten”, *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* 2012, 138-159.

- K. OLDS, “The role of courts in making the right to housing a reality throughout Europe: lessons from France and the Netherlands”, *Wisconsin International Law Journal* 2010, 170-199.

- P. PATAER, “Hoe ‘vertaalt’ men het recht op wonen?”, *TvMR* 2005, afl. 1, 3.

- K. RAES, “Grondrechten en sociale solidariteit. Notities over de interdependenties tussen mensenrechten en morele verantwoordelijkheid”, *Recht en kritiek* 1992, 102.

- K. RAES en G. COENE, “Sociale grondrechten als voorwaarden voor een gelijke handelingsvrijheid” in X. *Welzijnsgids*, Mechelen, Kluwer, losbl., april 2009, 24p.

- W. RAUWS, “De betekenis van de nationale luchthaven voor de rechtstreekse werking van art. 23 van de Grondwet in het annulatieberoep van de Raad van State” (noot onder RvS, 17 november 2008), *RW* 2009-10, 959-961.

- W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten. Artikel 23 Gw.: een stand van zaken na twee decennia*, Antwerpen/Louvain-la-Neuve, Intersentia/Anthemis, 2010, 212p.

- M. RIGAUX, “Algemene conclusie: artikel 23 GW. Het recht om een menswaardig leven te leiden, zoals gewaarborgd door art. 23 GW, hoeksteen van een adequate rechtsbescherming van de kansarme?” in CBR, *Arm recht. Kansarmoede en recht*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 1997, 439-445.

- J. RYNGAERT, *De kruisbestuiving tussen kinderrechten en mensenrechten op het domein van economische, sociale en culturele rechten*, Universiteit Antwerpen, 2015, 287p.

- J. SAMBON en P. JADOUL, “Le droit au logement”, *Documents du Centre de droit des obligations* 1991, afl. 14, 59p.

- H. SEVERIJNS, “Inroepbaarheid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie”, *Jura Falc.* 2013-14, 1003-1035.

- B. STEEN, “Artikel 23 van de grondwet in de rechtspraak van de Raad van State” in W. RAUWS en M. STROOBANT (eds.), *Sociale en economische grondrechten*, Antwerpen/Louvain-la-Neuve, Intersentia/Anthemis, 113-138.

- L. THOLOMÉ, “L'article 23 de la Constitution n'est pas une simple déclaration de principe” (noot onder Vred. Verviers, 30 juni 2000), *Echos Log.* 2000, afl. 4, 121-123.

- L. THOLOMÉ, “L'aide sociale du C.P.A.S. en matière de logement” (noot onder Kort.Ged. Rb. Brussel, 19 juni 2002), *Echos Log.* 2004, afl. 1, 31-32.

- L. THOLOMÉ, “Le 'droit au logement opposable': gadget ou véritable protection sociale”, *Echos Log.* 2007, afl. 5, 17-24.

- R. TIMMERMANS, “Het houden van huisdieren in flatgebouwen en het grondrecht op woongenot”, *T. App.* 2005, afl. 1, 1-4.

- P. VAN DAMME, “Vlaamse Woonraad wil versterkt recht op wonen”, *Juristenkrant* 2014, afl. 286, 10-11.

- G. VAN HOOF, “The legal nature of economic, social and cultural rights: a rebuttal of some traditional views” in P. ALSTON en K. TOMASEVSKI (eds.), *The right to food*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 1984, 97-110.

- N. VAN LEUVEN en F. VANNESTE, “De inroepbaarheid van het recht op wonen” in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 221-252.

- A. VAN OEVELEN, “Woninghuur en kansarmoede: een overzicht en een analyse van de mogelijke huurproblemen van kansarmen” in *Arm Recht? Kansarmoede en recht*, Antwerpen, Maklu, 1997, 205-238.

- A. VAN OEVELEN, “De aansprakelijkheid van de Staat voor het foutieve verzuim zijn wetgevende bevoegdheid uit te oefenen” (noot onder Cass. 28 september 2006), *RW* 2006-07, 1124-1128.

- A. VANDEBURIE, “Le rôle de la Cour constitutionnelle de Belgique dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels garantis par l'article 23 de la Constitution (avant et après la loi spéciale du 9 mars 2003). Mise en perspective de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 66/2007 du 26 avril 2007”, *CDPK* 2007/3, speciaal nummer, 124-149.

- A. VANDEBURIE, “Coupures d'eau, de gaz et de l'électricité: ça suffit! L'article 23 de la Constition à la rescousse des besoins énergétiques fondamentaux” (noot onder Vred. Moeskroen-Komen, 24 mei 2004), *TBBR* 2008, 274-282.

- A. VANDEBURIE, “La mise en oeuvre du droit à logement décent (art. 23 de la Constitution): du boulevard de Waterloo à l'hôtel Tagawa, où sont les responsables?” (noot onder Vred. Brussel, 22 oktober 2006), *TBBR* 2008, 489-500.

- W. VANDENHOLE, “Bescherming minderheden: opnieuw gemiste kans voor Straatsburg”, *Juristenkrant* 2001, afl. 25, 15.

- W. VANDENHOLE, “Het leerstuk van de directe werking van verdragsbepalingen inzake socio-economische mensenrechten in beweging” (noot onder RvS 28 april 2008, nr. 182.454), *RW* 2008-09, 1000-1002.

- H. VANDERLINDEN, “Effectiviteit van de sociale grondrechten in het Belgische recht, mythe of realiteit?”, *RW* 2008-09, 1202-1216.

- T. VANDROMME, “Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen als resultaatsverbintenis” in N. BERNARD en B. HUBEAU (eds.), *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?*, Brugge, Die Keure, 2013, 157-181.

- T. VANDROMME, “Het recht op wonen: een stand van zaken” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 15-40.

- J.S. VANWIJNGAERDEN, “De werking van grondrechten tussen particulieren, geïllustreerd met voorbeelden”, *Jura Falc.* 2007-08, 217-248.

- S. VERBIST, “Impliceert het recht op behoorlijke huisvesting een recht op eigendom?” (noot onder GwH nr. 33/2007, 7 maart 2007), *RABG* 2007, 1103-1109.

- Ph. VERSAILLES, “La réquisition d'immeubles et les personnes sans abri: l'étonnant pari de la loi du 12 janvier 1993”, *Chron.D.S.* 1993, 350-359.

- K. YOUNG, “The minimum core of economic and social rights: a concept in search of content”, *The Yale Journal of International Law* 2008, 112-175.

II. HUISVESTING EN WOONBELEID

- R. ANDERSSON, S. MUSTERD, G. GALSTER en T. KAUPPINEN, “What mix matters? Exploring the relationships between individuals’ incomes and different measures of their neighbourhood context”, *Housing Studies* 2007, 637-660.

- I. ATHERTON en C. McNAUGHTON NICHOLLS, “ ‘Housing First’ as a means of addressing multiple needs and homelessness”, *European Journal of Homelessness* 2008, 289-303.

- A. BLESSING, “Magical of monstrous? Hybridity in social housing governance”, *Housing Studies* 2012, 189-207.

- A. BLESSING, “Repackaging the poor? Conceptualising neoliberal reforms of social rental housing”, *Housing Studies* 2016, 149-172.

- P. BOELHOUWER, L. VAN DER HEIJDEN en B. VAN DE VEN, “Management of social rented housing in Western Europe”, *Housing Studies* 1997, 509-529.

- G. BOLT, D. PHILLIPS en R. VAN KEMPEN, “Housing policy, (de)segregation and social mixing: an international perspective”, *Housing Studies* 2010, 129-135.

- Q. BRADLEY, “Proud to be a tenant: the construction of common cause among residents in social housing”, *Housing Studies* 2012, 1124-1141.

- T. BROWN en P. KING, “The power to choose: effective choice and housing policy”, *European Journal of Housing Policy* 2005, 59-75.

- V. BUSCH-GEERTSEMA, “Measures to achieve social mix and their impact on access to housing for people who are homeless”, *European Journal of Homelessness* 2007, 213-224.

- L. CHESHIRE en R. FITZGERALD, “From private nuisance to criminal behaviour: neighbour problems and neighbourhood context in an Australian city”, *Housing Studies* 2015, 100-122.

- L. CHESHIRE en S. BUGLAR, “Anti-social or intensively social? The local context of neighbour disputes and complaints among social housing tenants”, *Housing Studies* 2016, 729-748.

- D. CZISCHKE, “Managing social rental housing in the EU: a comparative study”, *European Journal of Housing Policy* 2009, 121-151.

- D. CZISCHKE, V. GRUIS en D. MULLINS, “Conceptualising social enterprise in housing organisations”, *Housing Studies* 2012, 418-437.

- X. DESJARDINS, “Le logement social au temps du néolibéralisme”, *Métropoles* 2008, www.metropoles.revues.org/3022, 14p.
- J. DONZELOT, “Politique de la ville, ou ville sans politique?”, *Echos log.* 2006, afl. 4, 31-33.
- H. EASTHOPE, “Making a rental property home”, *Housing Studies* 2014, 579-596.
- M. ELSINGA, M. HAFFNER, H. VAN DER HEIJDEN en M. OXLEY, “How can competition in social rental housing in England en the Netherlands be measured?”, *European Journal of Housing Policy* 2009, 153-176.
- M. ELSINGA en H. LIND, “The effect of EU-legislation on rental systems in Sweden and the Netherlands”, *Housing Studies* 2013, 960-970.
- M. ELSINGA, M. STEPHENS en T. KNORR-SIEDOW, “The privatisation of social housing: three different pathways” in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 389-413.
- G. ESPING-ANDERSEN, *The three worlds of welfare capitalism*, Princeton, Princeton University Press, 1990, 248p.
- FEANTSA, *Social Rental Agencies: an innovative housing-led response to homelessness,* 2012, Brussel, www.feantsa.org, 24p.
- S. FITZPATRCIK en M. STEPHENS, “Homelessness, need and desert in the allocation of council housing”*, Housing Studies* 1999, 413-431.
- S. FITZPATRICK en H. PAWSON, “Welfare safety net or tenure of choice? The dilemma facing social housing policy in England”, *Housing Studies* 2007, 163-182.
- S. FITZPATRICK en H. PAWSON, “Ending security of tenure for social renters: transitioning to ‘ambulance service’ social housing?”, *Housing Studies* 2014, 597-615.
- J. FLINT, “Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour”, *Housing Studies* 2002, 619-637.
- J. FLINT, “The responsible tenant: housing governance and the politics of behaviour”, *Housing Studies* 2004, 893-909.
- J. FLINT, “Maintaining an arm’s length? Housing, community governance and the management of ‘problematic’ populations”, *Housing Studies* 2006, 171-186.
- R. FORREST, “Public housing futures”, *Housing Studies* 2014, 463.
- G. GALSTER, “Neighbourhood social mix as a goal of housing policy: a theoretical analysis”, *European Journal of Housing Policy* 2007, 19-43.
- G. GALSTER, “Should policy makers strive for neighborhood social mix? An analysis of the Western European evidence base”, *Housing Studies* 2007, 523-545.

- L. GHEKIÈRE, *L'attribution des logements sociaux en Europe*, Observatiore Européen du Logement Social, 1996, 61p.
- L. GHEKIÈRE, "Le développement du logement social dans l'Union européenne", *Recherches et Prévisions* 2008, afl. 94, 21-34.
- L. GORMLEY, "Keeping EU citizens out is wrong", *JDE* 2013, 316-320.
- M. GRANDER, "New public housing: a selective model disguised as universal? Implications of the market adaptation of Swedish public housing", *Housing Studies* 2017, DOI: 10.1080/19491247.2016.1265266, 18p.
- M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, "Housing allocation and freedom of movement: a European comparison", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2006, 443-451.
- M. HARLOE, "Social housing in transition", *Netherlands journal of housing and the built environment* 1995, 343-356.
- M. HARLOE, *The people's home? Social rented housing in Europe and America*, Oxford/Cambridge, Blackwell, 1995, 586p.
- J. HOEKSTRA en A. REITSMA, *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, DUP Science, 2002, 172p.
- J. HOEKSTRA, "Is there a connection between welfare state regime and dwelling type? An exploratory statistical analysis", *Housing Studies* 2005, 475-495.
- J. HOEKSTRA, "Two types of rental system? An exploratory empirical test of Kemeny's rental system typology", *Urban Studies* 2009, 45-62.
- N. HOUARD, "Le logement social en Europe: la fin d'une époque?", *Métropolitiques*, 9 april 2012, www.metropolitiques.eu/Le-logement-social-en-Europe-la.html
- HOUSING EUROPE, *The state of housing in the EU 2017*, Brussel, 2017, 104p.
- K. HULSE en M. HAFFNER, "Security and rental housing: new perspectives", *Housing Studies* 2014, 573-578.
- K. HULSE en V. MILLIGAN, "Secure occupancy: a new framework for analysing security in rental housing", *Housing Studies* 2014, 638-656.
- C. HUNTER en J. NIXON, "Social landlord's responses to neighbour nuisance and anti-social behaviour: from the negligible to the holistic?", *Local Government Studies* 2001, 89-104.
- G. KARDOS, "The Internationally Recognised Right to Housing: Implications and (some) Applications", *Miskolc Journal of International Law* 2010, 24-32.
- J. KEMENY, *Housing and social theory*, Londen/New York, Routledge, 1992, 192p.

- J. KEMENY, *From public housing to the social market: rental policy strategies in comparative perspective*, Londen/New York, Routledge, 1995, 194p.
- J. KEMENY, "Theories of power in the three worlds of welfare capitalism", *Journal of European Social Policy* 1995, 87-96.
- J. KEMENY, "Comparative housing and welfare: theorising the relationship", *Journal of Housing and the Built Environment* 2001, 53-70.
- J. KEMENY, "Non-profit housing influencing, leading and dominating the unitary rental market: three case studies", *Housing Studies* 2005, 855-872.
- P. KEMP en S. KOFNER, "Contrasting Varieties of private renting: England and Germany", *International Journal of Housing Policy* 2010, 379-398.
- P. KING, "Can we use rights to justify housing provision", *Housing, Theory and Society* 2000, 27-34.
- M. KLEINMAN, "The future of European Union social policy and its implications for housing", *Urban Studies* 2002, 341-252.
- C. KÖNIG, "National housing policy; an issue for prohibited state aid", *Housing Finance International* 2015, 24-26.
- J. KULLBERG, "Consumers' responses to choice-based letting mechanism", *Housing Studies* 2002, 549-579.
- M. LAFFIN, "Comparative central-local delivery chains: social housing in England and France", www.researchgate.net/publication/282856964, 2015, 18p.
- L. LAURENT, "L'impact du droit européen sur les compétences de logement social", *Echos log.* 2010, afl. 3-4, 1-10.
- J. LAWSON, "Federal structures and public housing", *Housing Finance International* 2016, 17-23.
- R. LAZAROVIC, D. PATON en L. BORNSTEIN, "Approaches to workforce housing in London and Chicago: from targeted sectors to income-based eligibility", *Housing Studies* 2016, 651-671.
- C. LELÉVRIER, "La mixité dans la rénovation urbaine: dispersion ou re-concentration", *Espaces et sociétés* 2010, 59-74.
- C. LÉVY-VROELANT en C. TUTIN, *Le logement social en Europe au début du XXIe siècle. La révision générale*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2010, 250p.
- C. LÉVY-VROELANT, "Housing as welfare? Social housing and the welfare state in question" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 191-214.
- L. MAGNUSSON en B. TURNER, "Municipal housing companies in Sweden – social by default", *Housing, Theory and Society* 2008, 275-296.

- P. MALPASS, “Housing and the new welfare state: wobbly pillar or cornerstone?”, *Housing Studies* 2008, 1-19.

- P. MALPASS, “Path dependence and the measurement of change in housing policy”, *Housing Studies* 2011, 305-319.

- S. MANDIC en M. FILIPOVIC HRAST, “Alternatives to social housing: applicants’ views of various policy options”, *Urbani izziv* 2015, 69-81.

- W. OSTENDORF, S. MUSTERD en S. DE VOS, “Social mix and the neighbourhood effect. Policy ambitions and empirical evidence”, *Housing Studies* 2001, 371-380.

- E. O’SULLIVAN en P. DE DECKER, “Regulating the private rental housing market in Europe”, *European Journal of Homelessness* 2007, 95-117.

- M. OXLEY, T. BROWN, M. HAFFNER, J. HOEKSTRA en R. LISHMAN, *Using the private rented sector as a form of social housing*, OTB Working Papers 2011-03, 17p.

- M. OXLEY, C. TANG, C. LIZIERI, N. MANSLEY, D. MEKIC, M. HAFFNER en J. HOEKSTRA, *Prospects for institutional investment in social housing*, Londen, IPF, 2015, 89p.

- P. PAPPS, “Anti-social behaviour strategies – individualistic of holistic?”, *Housing Studies* 1998, 639-656.

- H. PAWSON en D. WATKINS, “Quasi-marketising access to social housing in Britain: assessing the distributional impacts”, *Journal of Housing and the Built Environment* 2007, 149-175.

- H. PAWSON en K. HULSE, “Policy transfer of choice-based lettings to Britain and Australia: how extensive? How faithful? How appropriate?”, *International Journal of Housing Policy* 2011, 113-132.

- A. PITTINI en E. LAINO, *Le logement social européen – les rouages d’un secteur*, Brussel, Cecodhas/Housing Europe, 2012, 103p.

- N. PLEACE, N. TELLER en D. QUILGARS, *Social housing allocation and homelessness*, Brussel, Feantsa, 2012, 80p.

- H. PRIEMUS, “Growth and stagnation in social housing: what is ‘social’ in the social rented sector?”, *Housing Studies* 1997, 549-560.

- H. PRIEMUS, F. DIELEMAN en D. CLAPHAM, “Current developments in social housing management”, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 1999, 211-223.

- H. PRIEMUS en F. DIELEMAN, “Social housing policy in the European Union: past, present and perspectives”, *Urban Studies* 2002, 191-200.

- V. SALA PALA, “Le racisme institutionnel dans la politique du logement social”, *Sciences de la Société* 2005, 87-102.

- V. SALA PALA, “La politique du logement social au risque du client? Attribution de logements sociaux, construction sociale des clients et discriminations ethniques en France et en Grande-Bretagne”, *Politiques et management public* 2006, afl. 3, 77-92.

- K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA, “Introduction” in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 1-20.

- R. SKOVGAARD NIELSEN, “The potentials of a strong social housing sector: the case of Turks and Somalis in the Copenhagen housing market”, *Housing, Theory and Society* 2017, 458-476.

- A. STEWART, “Rethinking housing law: a contribution to the debate on tenure”, *Housing Studies* 1994, 263-279.

- T. STIRLING en R. SMITH, “A matter of choice? Policy divergence in access to social housing post-devolution”, *Housing Studies* 2003, 145-158.

- U. TORGERSEN, “Housing: the wobbly pillar under the welfare state”, *Scandinavian Housing and Planning Research* 1987, speciaal nummer Between State and Market: Housing in the Post-Industrial Era, 116-126.

- G. VAN BORTEL, “Sociale huisvesting en de invloed van de EU-staatssteunregels” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 241-256.

- H. VAN DER HEIJDEN, “Social rented housing in Western Europe: developments and expectations”, *Urban Studies* 2002, 327-340.

- G. VAN EIJK, “Good neighbours in bad neighbourhoods: narratives of dissociation and practices of neighbouring in a ‘problem’ place”, *Urban Studies* 2012, 3009-3026.

- H.J. VAN HARTEN en R.A. FRÖGER, “Bindingseisen passé?”, *NtEr* 2013, 265-273.

- A. VANHOVE, M. VANDEN EYNDE, L. FRET en M. VANVINCKENROYE, “Woonactivisme, bewonersbelangen en nieuwe wooninitiatieven: een geschiedenis” in P. DE DECKER, B. HUBEAU, I. LOOTS en I. PANNECOUCKE (eds.), *Zo lang de leeuw kan bouwen. Liber amicorum prof.dr. Luc Goossens*, Antwerpen, Garant, 2012, 283-324.

- A. VENTER, L. MARAIS, J. HOEKSTRA en J. CLOETE, “Reinterpreting South African housing policy through welfare state theory”, *Housing, Theory and Society* 2015, 346-366.

- M. VOLS, M. KIEHL en J. SIDOLI DEL CENO, “Human rights and protection againts eviction in anti-social behaviour cases in the Netherlands and Germany”, *European Journal of Comparative Law and Governance* 2015, 156-181.

- F. WASSENBERG, “Large social housing estates: from stigma to demolition?”, *Journal of Housing and the Built Environment* 2004, 223-232.

III. SOCIALE HUUR - BELGIË

- G. BENS, "Sociale huisvestingsmaatschappijen: living on the edge in het administratieve en economische recht", *Jura Falc.* 2015-16, 3-39.

- N. BERNARD, "Agences immobilières sociales: la troisième voie du logement?", *JT* 1999, 145-150.

- N. BERNARD en P. JADOUL, "Les acteurs locaux de la politique du logement: aspects individuels. Règles relatives à l'attribution de logements, nature de la relation juridique nouée, droits et obligations des parties", *Rev.dr.commun.* 2000, 37-76.

- N. BERNARD, "Le logement social à Bruxelles: origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes" in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 77-102.

- N. BERNARD, "L'arrêt Wooncode de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008: quand l'arbre (linguistique) cache la forêt", *JT* 2008, 689-698.

- N. BERNARD, "Good and bad fortune of the plan for the construction of 5.000 (low- and middle-income) housing units in Brussels", *Journal of Housing and the Built Environment* 2008, 231-239.

- N. BERNARD, "La mutation des seniors dans le parc des logements sociaux" (noot onder Rb. Brussel, 26 juni 2009), *JLMB* 2009, 1475-1483.

- N. BERNARD, "La réforme inachevée du bail du logement social en Région wallonne" (noot onder Vred. Grâce-Hollogne, 9 oktober 2007), *JLMB* 2010, 1854-1870.

- N. BERNARD en L. THOLOMÉ, "Le bail de logement social est-il *intuitu personae*?", *Echos Log.* 2010, afl. 1, 21-22.

- N. BERNARD, "Le logement et la santé mentale au prisme de la loi", *Echos log.*2010, afl. 2, 19-26.

- N. BERNARD, "Les agences immobilières sociales en Région wallonne: entre consolidation et redéploiement", *Echos log.* 2010, afl. 3-4, 38-48.

- N. BERNARD, "La chambre de recours dans le logement social wallon: description et premiers enseignements "jurisprudentiel" (en matière de transmissibilité du bail, nottament)", *JT* 2012, 321-324.

- N. BERNARD, "L'obligation de relogement, pour les agences immobilières sociales aussi" (noot onder Vred. Elsene, 15 mei 2012), *Jurim Pratique* 2012, 234-252.

- N. BERNARD, "Troubles de jouissance et conflits de voisinage dans le logement social: quelle implication pour le bailleur?" (noot onder Vred. Verviers, 20 april 2012), *T. Vred.* 2012, 490-499.

- N. BERNARD, "Les enfants (non signataires) ont-ils le droit de poursuivre le bail de logement social de leur auteur (décédé)?" (noot onder Vred. Sint-Pieters-Woluwe, 14 januari 2013), *Jurim Pratique* 2013, 408-424.

- N. BERNARD, “Le logement social” in B. KOHL (ed.), *Actualités en droit du bail*, Brussel, Larcier, 2014, 300-349.

- N. BERNARD, “L’article 26*bis* (de l’arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007) n’est pas “la botte sécrète” des locataires sociaux” (noot onder Vred. Verviers, 8 oktober 2012), *T.Vred.* 2014, 260-264.

- N. BERNARD, “Bail de logement social, troubles de comportement et santé mentale” (noot onder Rb. Brussel, 28 juni 2013), *Jurim Pratique* 2015, 309-324.

- N. BERNARD, “Agences immobilières sociales: de la validité d’un contrat de bail portant sur un bien déclaré insalubre et du type de contrat la reliant au propriétaire” (noot onder Rb. Brussel, 30 oktober 2014), *Jurim Pratique* 2015, 342-368.

- N. BERNARD, B. HUBEAU, D. VAN VOOREN, P. VAN DAMME en L. LAURENT, “Ontwikkelingen in het Belgisch huisvestingsbeleid” in I. PANNECOUCKE, W. LAHAYE, J. VRANKEN en R. VAN ROSSEM, *Armoede in België. Jaarboek 2015*, Gent, Academia Press, 2015, 25-53.

- N. BERNARD, *Politiques du logement en Région bruxelloise*, Répertoire pratique du droit belge, Brussel, Bruylant, 2016, 608p.

- N. BERNARD, “Agences immobilières et règles régionales de salubrité: une mise au point bienvenue” (noot onder Rb. Brussel, 24 november 2014), *JLMB* 2016, 318-330.

- P. BOSSARD, “Le bail d’un logement social est-il conclu *intuitu personae*?” (noot onder Vred. Couvin, 10 maart 1988), *JLMB* 1989, 93-97.

- P. COENRAETS, “Les sociétés de logement sont-elles des autorités administratives?” in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 117-130.

- A. DE BECKER, “Questions quant à l’avenir du logement social en Région de Bruxelles-Capitale” in X., *Logement social: un état des lieux pour demain*, Brussel, Die Keure, 1999, 45-51.

- P. DE DECKER, “Housing and housing policy in Flanders (Belgium); confusion on the eve of a new decade”, *The Netherlands journal of housing and environmental research* 1990, 3-27.

- P. DE DECKER en V. GEURTS, “Wonen. Residualiseert de huursector?” in J. VRANKEN, D. GELDOF, G. VAN MENXEL en J. VAN OUYTSEL (eds.), *Jaarboek armoede & sociale uitsluiting 2000*, Leuven, Acco, 2000, 193-203.

- P. DE DECKER, “On the genesis of social rental agencies in Belgium”, *Urban Studies* 2002, 297-326.

- P. DE DECKER en I. PANNECOUCKE, “The creation of the incapable social tenant in Flanders, Belgium. An appraisal”, *Journal of Housing and the Built Environment* 2004, 293-309.

- P. DE DECKER, “Rook zonder vuur? Fragmenten van de genese van een slechte reputatie en haar gevolgen voor de sociale huursector” in J. VRANKEN, K. DE BOYSER en D. DIERCKX (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*, Leuven, Acco, 2004, 207-225.

- P. DE DECKER, “Facets of housing and housing policy in Belgium”, *Journal of Housing and the Built Environment* 2008, 155-171.

- P. DE DECKER, “Social rental agencies: still a splendid idea?”, *European Journal of Homelessness* 2009, 215-230.

- P. DE DECKER, “Not for the homeless? Housing policy in Flanders: between selectivity and legitimacy”, *European Journal of Homelessness* 2011, 129-143.

- P. DE DECKER, K. TRATSAERT en M. VAN GEYT, “Sociaal geïnspireerde wooninitiatieven buiten de klassieke sociale huursector” in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2012, XIV.F.109-XIV.F.134.

- P. DE DECKER, B. MEEUS, I. PANNECOUCKE, E. SCHILLEBEECKX, J. VERSTRAETE en E. VOLCKAERT, “Listen very carefully, we shall say it once again. Contouren voor een fundamentele koerswijziging van het Vlaamse woonbeleid”, *Ruimte & Maatschappij* 2016, 64-80.

- P. DE DECKER, J. VERSTRAETE en I. PANNECOUCKE, “Crisis? What crisis? Social renting in Flanders (Belgium) beyond the financial crisis”, *Critical Housing Analysis* 2017, 40-51.

- G. DE KEYSER, “Doelgroepenwerking in de sociale huisvesting: twee complementaire sporen” in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2012, XIV.F.135-XIV.F.155.

- C. DELFORGE, “Majoration du loyer et bail de logement social: ‘Ceci n’est pas une clause pénale’” (noot onder Rb. Leuven, 10 december 2008), *T.Vred.* 2012, 151-157.

- A. DEMEYER, “Premies en toelagen inzake huur”, *Huur* 2000, 8-19.

- M. DEWILDE, “Voorkomen van uithuiszetting omwille van wooncultuur in sociale huisvesting. Bemoeizorg’, *OCMW-visies* 2010, afl. 2, 28-31.

- I. DURANT, “Du (re)nouveau en ce qui concerne les agences immobilières sociales (A.I.S.)”, *Act.jur.baux* 1998, 98-102.

- M. ELSINGA, “De Vlaamse sociale huursector in internationaal perspectief” in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2012, XIV.F.21-XIV.F37.

- L. GHEKIÈRE, “De ontwikkeling van de sociale huisvesting in de Europese Unie”, *BGHM-info* 2009, afl. 58, 4-14.

- R. GRAËFFLY, “Overpeinzingen over de evoluties van de sociale huisvesting in Europa (1999-2009)”, *BGHM-info* 2009, afl. 58, 15-21.

- J. GOBERT, “La réforme du Code du logement”, *Mouv.comm.* 2012, afl. 868, 3.

- A. HANSELAER, “Sociale huisvesting” in K. DEKETELAERE, M. SCHOUPS en A. VERBEKE (eds.), *Handboek bouwrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2002, 228-239.

- A. HANSELAER, B. HUBEAU en E. JANSSENS, “Behoorlijk bestuur, ook in de sociale huur. Klachten over sociale huur bij de Vlaamse Ombudsdienst”, *Huur* 2005, 116-124.

- A. HANSELAER, “Sociale huur in het Vlaamse Gewest” in J. WOESTYN (ed.), *Bijzondere overeenkomsten*, Vlaamse Conferentie der Balie van Gent, Gent-Antwerpen, Maklu, 2006, 160-191.

- A. HANSELAER, "Anonieme klachten: geen grond voor opzegging" (noot onder Vred. Antwerpen, 30 augustus 2005), *T. Vred.* 2006, 317-319.

- A. HANSELAER, “De verhuring van woningen in de sociale sector – titel VII van de Vlaamse Wooncode” in P. DE SMEDT, B. HUBEAU en E. JANSSENS (ed.), *Omzien in verwondering. Terugblik op tien jaar Vlaamse Wooncode*, Brugge, Die Keure, 2007, 137-170.

- A. HANSELAER, “Ik wil een maison. Taalvoorwaarden bij sociale huur in het Vlaams Gewest”, *Ad Rem* 2009, 6, 42-44.

- A. HANSELAER, “Geen ontbinding van de sociale huurovereenkomst zonder overleg met het OCMW” (noot onder Vred. Kortrijk, 30 december 2008), *T.Vred.* 2010, 363-364.

- A. HANSELAER en B. HUBEAU, *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 273p.

- A. HANSELAER, “De verhuring van sociale woningen” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 109-136.

- A. HANSELAER, “De verhuring van sociale woningen” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 177-199.

- J. HOEKSTRA, “Over verschil en convergentie in beleid: een vergelijking tussen de Nederlandse en Belgische (Vlaamse) volkshuisvesting”, *Ruimte en planning* 2002, 304-317.

- B. HUBEAU, “De beëindiging van de huurovereenkomst voor een sociale woning door de verhurende maatschappij” (noot onder Vred. Gent, 4 februari 1982), *RW* 1982-83, 949-953.

- B. HUBEAU “Het statuut van de ‘diensten’ in de sociale huur en de juridische kwalificatie van de relatie huurder/verhurende maatschappij” (noot onder Vred. Zelzate, 9 juni 1983), *RW* 1983-84, 2188-2203.

- B. HUBEAU, “Huurprijsbetwistingen in de sociale huur: een toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur” (noot onder Rb. Antwerpen, 10 mei 1983), *RW* 1983-84, 2244-2255.

- B. HUBEAU, “Wettigheidscontrole bij de aanrekening van de huurprijs en de diensten in de sociale huur” (noot onder Vred. Antwerpen, 14 maart 1984), *T. Vred.* 1984, 247-254.

- B. HUBEAU, “Het nieuwe sociaal huurstelsel voor het Vlaamse Gewest”, *RW* 1984-85, 2801-2824.

- B. HUBEAU en M. LAMBRECHTS, “De bescherming van de gezinswoning en rechtsmisbruik bij opzeggingen in de sociale huur” (noot onder Vred. Antwerpen, 1 februari 1984), *Tegenspraak* 1985, afl. 4/5, 39-45.

- B. HUBEAU, “De rechtspositie van de huurder van een sociale woning m.b.t. de huurprijs en de diensten” (noot onder Cass. 25 januari 1985), *RW* 1985-86, 1160-1165.

- B. HUBEAU, “Wijzigingen en aanvullingen betreffende het sociaal huurstelsel in het Vlaamse Gewest”, *RW* 1985-86, 2389-2410.

- B. HUBEAU, “De omvang van de mededelingsverplichting van een erkende vennootschap voor sociale huisvesting i.v.m. de samenstelling van de basishuurprijs” (noot onder Vred. Antwerpen, 19 juni 1985), *T. Vred.* 1986, 26-28.

- B. HUBEAU, “De duur van een huurovereenkomst voor een sociale woning” (noot onder Rb. Antwerpen, 28 januari 1985), *T.Vred.* 1986, 304-307.

- B. HUBEAU, “Regionalisering van de huisvesting: gemeen recht en gewestelijke reglementering” (noot onder Vred. Brussel, 30 juli 1987), *T.Vred.* 1988, 17-25.

- B. HUBEAU, “De sociale huurovereenkomst is geen overeenkomst *intuitu personae*” (noot onder Vred. Gent, 24 juni 1985), *RW* 1988-89, 1094-1095.

- B. HUBEAU, “Kroniek van de sociale huisvesting (1987-1988)”, *RW* 1988-89, 1249-1259.

- B. HUBEAU, “Overzicht van enkele recente ontwikkelingen in het sociaal huurrecht in het Vlaamse Gewest”, *TBP* 1989, 289-295.

- B. HUBEAU, “De bescherming van de gezinswoning (artikel 215 B.W.) en de huur van sociale woningen” (noot onder Rb. Brussel, 13 september 1985), *DCCR* 1989, 210-216.

- B. HUBEAU, “De verhuring van sociale woningen en de rechtsmacht van de burgerlijke en administratieve rechtscolleges” (noot onder Arrondrb. 4 april 1989), *RW* 1989-90, 890-893.

- B. HUBEAU, “Kroniek van rechtspraak sociale woninghuur”, *T.Vred.* 1990, 321-330.

- B. HUBEAU, “De gevolgen van de nietigverklaring van een bepaling uit de reglementering van de sociale huurwoningen” (noot onder Cass. 15 september 1988), *DCCR* 1990, 177-179.

- B. HUBEAU, *Het huisvestingsrecht in gewestelijk, gemeenschaps- en federaal perspectief*, Brugge, Die Keure, 1994, 1398p.

- B. HUBEAU, “Kunnen sociale woningen buiten het sociaal huurstelsel om worden verhuurd?” (noot onder Rb. Brussel, 2 februari 1993), *T.Vred.* 1994, 313-316.

- B. HUBEAU, “Vrijwillige en gedwongen mutaties van sociale huurders naar een aangepaste woning” (noot onder Vred. Messancy, 14 juli 1993 en Vred. Messancy, 19 januari 1994), *T.Vred.* 1994, 340-341.

- B. HUBEAU, “Huisvestingsrecht en burgerlijk recht: enkele materiële en formele aspecten van bevoegdheidsverdeling”, *TPR* 1995, 79-150.

- B. HUBEAU, “Kroniek van de sociale huisvesting (1989-1996)”, *RW* 1996-97, 947-954.

- B. HUBEAU, “Het gelijkheidsbeginsel in het huisvestingsrecht” (noot onder GwH 12 juli 1996), *RW* 1996-97, 562-563.

- B. HUBEAU, “Beroep tegen de toewijzing van een sociale huurwoning aan een derde en het begrip ‘huurder’ in het Sociaal Huurbesluit” (noot onder Vred. Leuven, 30 september 1997), *RW* 1998-99, 25-26.

- B. HUBEAU, “ ‘Bijwoonst’ in de sociale huur en de begrippen huurder en gezin” (noot onder Rb. Hasselt, 24 april 1995), *T.Vred.* 1999, 109-110.

- B. HUBEAU, “Kroniek van rechtspraak sociale woninghuur (1996-1999)”, *T.Vred.* 2000, 5-10.

- B. HUBEAU, “Divergentie of convergentie? Over het juridisch kader voor de sociale huisvesting in de drie gewesten in de 21ste eeuw”, *Ruimte en planning* 2000, 335-339.

- B. HUBEAU, “De tussentijdse huurprijsherziening in het sociale huurstelsel” (noot onder Rb. Turnhout, 7 februari 2000), *RW* 2000-01, 705-707.

- B. HUBEAU, “Kroniek van de sociale huisvesting (1996-2000)”, *RW* 2001-02, 329-345.

- B. HUBEAU, “Huurprijsverhogingen in de sociale huur” (noot onder Rb. Antwerpen, 4 oktober 2001), *RW* 2002-03, 150-152.

- B. HUBEAU, “Knelpunten sociale huur” in A. VERBEKE (ed.), *Knelpunten Huur*, Intersentia, Antwerpen, 2003, 53-93.

- B. HUBEAU, “De herhuisvestingsverplichting bij de ontbinding van de huurovereenkomst in de sociale huisvesting” (noot onder Vred. Kortrijk, 2 januari 2001), *TBBR* 2003, 425-428.

- B. HUBEAU, “Kroniek van de sociale huisvesting (2000-2003)”, *RW* 2004-05, 241-256.

- B. HUBEAU, “Het kooprecht van de zittende sociale huurder: juridisch en/of maatschappelijk een maat voor niets?” (noot onder GwH 30 juni 2004, nr. 115/2004), *RW* 2004-05, 891-894.

- B. HUBEAU, “De kosten en lasten in het (sociaal) huurrecht” (noot onder Cass. 28 april 2005), *TBBR* 2006, 475-479.

- B. HUBEAU, “De rechterlijke tussenkomst bij de ontbinding van de sociale huurovereenkomst gerehabiliteerd” (noot onder GwH 10 juli 2008, nr. 101/2008), *RW* 2008-09, 1138-1143.

- B. HUBEAU en T. VANDROMME, “Kroniek van de sociale huisvesting (2003-2009)”, *RW* 2010-11, 642-664.

- B. HUBEAU, “Van Commissie Goossens tot Vlaamse Wooncode” in in P. DE DECKER, B. HUBEAU, I. LOOTS en I. PANNECOUCKE (eds.), *Zo lang de leeuw kan bouwen. Liber amicorum prof.dr. Luc Goossens*, Antwerpen, Garant, 2012, 205-229.

- B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 405p.

- B. HUBEAU en T. VANDROMME, “De beperking van het keuzerecht van kandidaat sociale huurders: beperking van het grondrecht op wonen of net toepassing van het grondrecht op wonen?” (noot onder RvS 18 februari 2013, nr. 222.544), *RW* 2013-14, 1537-1541.

- B. HUBEAU en T. VANDROMME, “Algemene schets van de huisvestingssector en het huisvestingsrecht” in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2015, VII.A.1.-VII.A.3-12.

- B. HUBEAU en T. VANDROMME, “De huur van een sociale woning” in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2015, VII.D.2-1-VII.D.2-140j.

- B. HUBEAU, G. VERBIST, S. OOSTERLYNCK en B. CANTILLON, “Hou wonen betaalbaar, vooral in armoedesituaties”, *Onderzoeksdag Armoede 14 oktober 2015*, Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding, www.uantwerpen.be/nl/projecten/usab, 22-29.

- B. HUBEAU en T. VANDROMME, “Kroniek van de sociale huisvesting (2009-2014)”, *RW* 2015-16, 1043-1064.

- B. HUBEAU en T. VANDROMME, “De ontbinding van een sociale huurovereenkomst wegens ernstige en/of blijvende tekortkoming van de huurder” (noot onder Cass. 3 maart 2016, C.15.0219.N), *TBBR* 2016, 405-411.

- B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 384p.

- B. HUBEAU en T. VANDROMME, “Na twintig jaar is de Vlaamse Wooncode nog steeds in aanbouw: een overzicht van de recente wijzigingen inzake sociale huisvesting”, *RW* 2016-17, 1602-1617.

- B. HUBEAU en T. VANDROMME, “De rechterlijke beoordeling van schadebedingen in het sociaal huurstelsel” (noot onder Cass. 9 september 2016, C.15.0454.N), *RW* 2017-18, 171-175.

- B. JADOT, “La résiliation du bail des logements sociaux”, *JT* 1983, 709-716.

- F. JANSSENS, “Logement social: logement d’avenir?” in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 131-145.

- M. LOOPMANS, P. DE DECKER en C. KESTELOOT, “Social mix and passive revolution. A neo-Gramscian analysis of the social mix rhetoric in Flanders, Belgium”, *Housing Studies* 2010, 181-200.

- S. LUST, “Vlaamse Huisvestingsmaatschappij kan geen modelstatuten opleggen”, *Juristenkrant* 2000, afl. 19, 6.

- S. LUX, “Le bail glissant: un projet d’avenir?”, *Echos Log.* 2009, afl. 4, 32-33.

- E. MAES, “Vlaamse Wooncode: Grondwettelijk Hof slaat en zalft”, *Juristenkrant* 2008, afl. 173, 5.

- T. MARCHANDISE, “Le bail de logement social, le juge de paix et la chambre de recours de la Société wallonne du logement” in E. BEGUIN, N. BERNARD, P. DELLIEU en B. LOUVEAUX (eds.), *Baux d'habitation, commerciaux et à ferme*, Anthemis, 2016, 127-136.

- I. MARTENS, “De verplichte verkoop van sociale huurwoningen: een ongeoorloofde vorm van ontzetting uit de eigendom?” (noot onder GwH 30 juni 2004, nr. 115/2004), *RABG* 2005, 398-406.

- A. MECHELYNCK, “Activer l’individu sans l’écraser: une utopie? Réflexions à partir des expériences flamandes de l’inburgering en du Wooncode”, *RIEJ* 2013, 225-265.

- B. MONNIER, “La mixité sociale, un concept galvaudé?”, *Echos log.* 2016, afl. 1, 6-8.

- A.F. MOUTON, “Le locataire social aux prises avec une procédure judiciaire: la mission d’accompagnement de la société de logements sociaux et ses limites” in X. *125 jaar nabijheidsrechters/125 ans de justice de proximité*, Brugge, Die Keure, 2017, 91-111.

- F. NAVEZ, “Le caracatère hétérogène des règles applicables aux rapports entre le locataire d’une habitation sociale et la société bailleresse” in *Logement social: un état des lieux pour demain*, Brussel, Die Keure, 1999, 129-149.

- H. NICAISE, “Habitations à bon marché”, *Revue de l’administration* 1967, 101-109.

- A. PIRE, “Témoignage sur la place du logement moyen dans les politiques de logement public”, *Echos log.* 2016, afl. 1, 9-10.

- A. REYNAERT, “Zoek de verschillen. SVK’s in Brussel en Vlaanderen”, *Woonwoord* 2016, afl. 37, 24-25.

- S. SILKENS, “Sociale verhuurkantoren en de Vlaamse Wooncode” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 283-294.

- L. THOLOMÉ, “La mission des sociétés d’habitations sociales à la lumière de la notion de service public”, *Echos log.* 2000, afl. 5, 151-152.

- L. THOLOMÉ, “Le bail d’un logement social est-il conclu intuitu personae?” (noot onder Vred. Anderlecht, 30 mei 2002), *Echos log.* 2002, afl. 3, 121.

- L. THOLOMÉ, “Les troubles de fait dans les logements sociaux”, *Echos log.* 2004, afl. 1, 7-14.

- L. THOLOMÉ, “Le ‘loyer maximal’ ou ‘le loyer sanction’” (noot onder Rb. Dinant, 7 juni 2006), *Echos log.* 2006, afl. 4, 20.

- L. THOLOMÉ, “Le principe de proportionnalité” (noot onder Société wallonne du Logement (ch. recours), 17 november 2009), *Echos log.* 2010, afl. 1, 26.

- L. THOLOME, “Le ‘loyer-sanction’ ou le loyer maximum” (noot onder Rb. Charleroi, 31 maart 2009), *Echos log.* 2010, afl. 3-4, 24.

- L. THOLOMÉ en N. BERNARD, “Baux à durée indéterminée et sous-occupation: le surloyer est retoqué (une fois de plus) par le Conseil d’État!”, *Echos log.* 2016, afl. 2, 42-47.

- L. THOLOMÉ, “Le Conseil d’État persiste et signe: la Chambre de recours de la S.W.L. n’est pas une juridiction administrative”, *Echos log.* 2016, afl. 118, 52-53.

- L. THOLOMÉ, “Le ‘loyer-sanction’ ou l’application du principe de proportionnalité”, (noot onder Vred. Charleroi, 21 december 2015), *Echos log.* 2016, afl. 118, 54.

- R. TIMMERMANS, “Sociale assistentiewoningen, een novum in het sociaal huurrecht”, *Huur* 2013, 55-60.

- R. VAN DAM, V. GEURTS en I. PANNECOUCKE, “Housing tenure, housing costs and poverty in Flanders (Belgium)”, *Journal of Housing and the Built Environment* 2003, 1-23.

- C. VAN DER ELST, “Sociale huur”, *Huur* 1996, 72-78.

- W. VAN MIEGHEM, “15% sociale woningen in Brussel: droom of werkelijkheid?”, *Artikel 23*, afl. 38, 6.

- J. VAN POTTELBERGE, “De rol van gemeenten bij sociale huisvesting”, *T.Gem.* 2014, 33-51.

- J. VAN POTTELBERGE, “Lokaal woonbeleid” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Vijftien jaar Vlaamse Wooncode. Sisyphus (on)gelukkig?*, Brugge, Die Keure, 2013, 171-206 en 317-360.

- J. VAN POTTELBERGE, “Lokaal woonbeleid” in B. HUBEAU en T. VANDROMME (eds.), *Twintig jaar Vlaamse Wooncode. Hoe sterk is porselein?*, Brugge, Die Keure, 2017, 291-338.

- A. VAN WELKENHUYZEN, “Le principe de la non-rétroactivité de la loi et le fonctionnement des services publics” (noot onder Cass. 22 oktober 1970), *RCJB* 1972, 290-319.

- J. VANDE LANOTTE, “Publiekrechtelijke vraagtekens over de toepasselijkheid van de nieuwe huurwet op de sociale woningen", *RW* 1984-85, 1825-1842.

- B. VANDEKERCKHOVE en G. VAN BORTEL, “Hoe ver reikt de participatieladder voor huurders in de sociale huisvesting?” in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2012, XIV.F.173-XIV.F.190.

- M. VANDEVELDE, “Arbitragehof vernietigt voorkooprecht sociale huurder”, *Juristenkrant* 2004, afl. 95, 9.

- M. VANDEVELDE, “Sociale verhuurkantoren in Vlaanderen”, *Huur* 2007, 10-17.

- M. VANDEVELDE, “Het kooprecht van sociale huurders”, *Huur* 2007, 52-61.

- T. VANDROMME, “Begripsomschrijving” in A. HANSELAER en B. HUBEAU (eds.), *Sociale Huur*, Brugge, Die Keure, 2011, 1-36.

- T. VANDROMME, “Vlaanderen voert strijd tegen domiciliefraude op”, *Juristenkrant* 2013, afl. 275, 2.

- T. VANDROMME, “Ook partner van sociale huurder moet aan voorwaarden sociale huur voldoen”, *Juristenkrant* 2015, afl. 307, 4.

- T. VANDROMME, “Meer sociale woningen in Vlaanderen dankzij het grond- en pandendecreet?” in *Des voies nouvelles pour le logement à caractère social*, Jurim Pratique 2015/2, 51-76.

- T. VANDROMME, *De sociale huur als instrument ter verwezenlijking van het grondrecht op wonen*, Universiteit Antwerpen, 2015, 272p.

- T. VANDROMME, “Drie aspecten van domiciliefraude: de rol van de politie, het uitgebreide feitenonderzoek en domiciliefraude in de sociale huur” (noot onder Antwerpen, 23 juni 2016), *Vigiles* 2016, 118-121.

- T. VANDROMME, “Wie mag sociaal huren? Een bijdrage aan het debat vanuit Vlaanderen”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2016, afl. 4-5, 38-41.

- T. VANDROMME, “Domiciliefraude in de sociale huur”, *Comm.Strafr.* 2017, 22p.

- T. VANDROMME, “Sociale huurder moet taalkennisvereiste naleven”, *RW* 2017-18, 722.

- T. VANDROMME, “De rechtsmacht van de Raad van State met betrekking tot het sociaal huurstelsel” (noot onder RvS 8 november 2016, nr. 236.378), *RW* 2017-18, 904-907.

- T. VANDROMME, “De toepassing van de regels inzake consumentenbescherming op het sociaal huurstelsel” (noot onder Vred. Antwerpen, 18 januari 2018), *T.Vred.* 2018, 168-176.

- A. VANHOVE, "De sociale verhuurkantoren juridisch bekeken", *Huur* 1998-99, 80-85.

- F. VANLAERE, “Sociale verhuring” in B. HUBEAU (ed.), *Vijf jaar Vlaamse Wooncode: het woonbeleid (nog) niet op kruissnelheid?*, Brugge, Die Keure, 2002, 193-221.

- VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Advies aan de Minister betreffende de voorstellen voor de Vlaamse Wooncode*, 1994, 90p.

- VLAAMSE WOONCODE-COMMISSIE, *Naar een eerste Vlaamse Wooncode – Achtergrondnota*, 1994, 142p.

- L. VERBEECK, “Grondwettelijk Hof vernietigt bepalingen Vlaamse Wooncode”, *Lokaal* 2008, afl. 13, 47.

- S. WINTERS en M. ELSINGA, “The future of Flemish social housing”, *Journal of Housing and the Built Environment* 2008, 23, 215-230.

- S. WINTERS, “Sociaal wonen in Vlaanderen” in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2012, XIV.F.1.-XIV.F.19.

- S. WINTERS, “Belgian state reform as an opportunity to reorient Flemish housing policy”, *International Journal of Housing Policy* 2013, 90-99.

- S. WINTERS en K. HEYLEN, “How housing outcomes vary between the Belgian regions”, *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 541-556.

- X., “Habitations à bon marché”, *Revue de l’administration* 1921, 470-481.

- X., “Les contestations devant la Chambre de recours de la Société wallonne du Logement” (noot onder Société wallonne du Logement (ch. recours), 17 november 2009), *Echos log.* 2010, afl. 1, 27.

- X., “Sociaal wonen vandaag” in X., *Het onroerend goed in de praktijk*, Mechelen, Kluwer, losbl., 2012, XIV.F.1 - XIV.F.195.

- P. ZIMMER, “Le logement social et la médiation sociale de marché dans la Région de Bruxelles-Capitale” in G. GENERET (ed.), *Les logements sociaux,* Les cahiers des sciences administratives, Brussel, Larcier, 2007, afl. 13, 41-62.

IV. Buitenlandse stelsels

1. Nederland

- ATRIVÉ en STICHTING OPMAAT, *Werken aan oplossingen voor middeninkomens. Strategische opties voor corporaties op de woningmarkt*, Houten, 2011, www.atrive.nl, 84 p.

- P. BOELHOUWER, “Trends in Dutch housing policy and the shifting position of the social rented sector”, *Urban Studies* 2002, 219-235.

- P. BOELHOUWER, “Maturation of the Dutch social housing model and perspectives for the future” in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 239-257.

- J. BOER, “Schipperen tussen keuzevrijheid en sturing. Corporaties en gemeenten experimenteren met alternatieve woonruimteverdeling”, *Tijdschrift voor Amsterdams Woonbeleid* maart 2004, http://www.nul20.nl/issue13/3vd_1.

- M. BOKHORST en J. EDELENBOS, “De opkomst van wooncoöperaties in Nederland?”, *Bestuurskunde* 2015, 51-57.

- T. BOOI, *Het aanbodmodel voorbij? Dilemma’s en discussies bij woonruimteverdeling*, Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2002, 20 p.

- E. BUITELAAR, A. SEGEREN en L. VAN DEN BROEK, “Sociale huurwoningen: een begrip, maar wat zijn het?”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2008, afl. 5, 31-34.

- J.D. DE BOER en H. BOER, “Woningverdeling blijft nodig”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2010, afl. 4, 7-10.

- M. DE KOGEL en G.J. HAGEN, “Community building in Schiebroek-Zuid”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2011, afl. 5, 27-33.

- D. DE VRIES, “Wisselwoning- en laatste-kanscontracten voor woningcorporaties in het kader van de wet doorstroming huurmarkt”, *Huurrecht in praktijk* 2017, afl. 5, 10-13.

- W. DOFF en A. OUWEHAND, *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*, Delft, Onderzoeksinstituut OTB, 2012, 148 p.

- W. DOFF en A. OUWEHAND, “Clusteren leefstijlen draagt niet bij aan hogere woonwaardering”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2013, afl. 6, 36-41.

- M. ELSINGA, M. HAFFNER en H. VAN DER HEIJDEN, “Threats for the Dutch unitary model”, *European Journal of Housing Policy* 2008, 21-37.

- M. ELSINGA, M. HAFFNER en H. VAN DER HEIJDEN, “Hoe ziet een vastgoedinvesteerder met sociale doelstelling eruit?”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2008, afl. 5, 20-23.

- M. ELSINGA en G. VAN BORTEL, “The future of social housing in the Netherlands” in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 98-115.

- M. ELSINGA en F. WASSENBERG, “Social housing in the Netherlands” in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 25-40.

- G. ENGBERSEN, “Meng die wijk maar met mate”, *NRC Handelsblad* 7 februari 2009, 4-5.

- V. GRUIS en H. PRIEMUS, “European competition policy and national housing policies: international implications of the Dutch case”, *Housing Studies* 2008, 485-505.

- E. HARMS, “Middeninkomens: een nieuw huursegment in wording”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, afl. 1, 6-10.

- E. HARMS, “Tijdelijke huurcontracten: liefdevolle schop onder de kont”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, afl. 3, 6-10.

- E. HARMS, “Middeninkomens: het gat in de woningmarkt”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2016, afl. 3, 5-11.

- H. HIELKEMA, H. VROLIJK, E. DE WIJKERSLOOTH-VINKE, *Huurrechtmemo 2015-2016*, Deventer, Wolters Kluwer, 2015, 515 p.

- J. HOEKSTRA, “Housing and the Welfare State in the Netherlands: an application of Esping-Andersen’s Typology”, *Housing, Theory and Society* 2003, 58-71.

- J. HOEKSTRA en P. BOELHOUWER, “Falling between two stools? Middle-income groups in the Dutch housing market”, *International Journal of Housing Policy* 2014, 301-313.

- J. HOEKSTRA, “Reregulation and residualization in Dutch social housing: a critical evaluation of new policies”, *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 31-39.

- P. HOETJES en M. DE LAAT, “Mengen naar opleidingsniveau. Volkshuisvesting als wapen tegen de nieuwe tweedeling” in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 101-107.

- N. HOUARD, “Le logement social aux Pays-Bas. Vers la fin de la logique universaliste de l’État-providence?”, *Revue de l’OFCE* 2013, 49-72.

- C.J. HUISMAN, “A silent shift? The precarisation of the Dutch rental housing market”, *Journal of Housing and the Built Environment* 2016, 93-106.

- H. KOSTER, “De vernieuwde Woningwet: Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting”, *Ondernemingsrecht* 2016, 289-299.

- S. KROMHOUT, G. VAN DAALEN, S. DAVIS, A. ZANDSTRA, *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*, Amsterdam-Delft, RIGO Research en Advies – TU Delft, 2006, 36 p.

- S. KROMHOUT en S. ZEELENBERG, “Bij loting hebben meer woningzoekenden kans op een woning”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2009, afl. 6, 18-22.

- S. KROMHOUT, “Terug van weggeweest: passend toewijzen”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2015, 29-33.

- J. KULLBERG, “From waiting lists to adverts: the allocation of social rental dwellings in the Netherlands”, *Housing Studies* 1997, 393-403.

- P. KUYPERS en S. SMALLEGANGE, “Woningcorporaties en Brussel: een conflict? Het toenemende belang van de Europese regelgeving op de Nederlandse woningcorporaties nader beschouwd”, 30 mei 2008, www.akd.nl, 16 p.

- P. KUYPERS, “Woningcorporaties en staatssteun: meer ruimte voor mooie dingen voor de mensen?”, *Vastgoedrecht* 2014, 189-198.

- D. MEIJEREN, “De parlementaire enquête woningcorporaties”, *Tijdschrift voor de ondernemingspraktijk* 2014, afl. 8, 39-44.

- R. MULLER, “Legitieme keuzes?” in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 7-11.

- M. MUSKEE, “Experimenteren met sociale criteria voor woningtoewijzing”, *VNG-magazine* 2010, afl. 13-14, 20.

- S. MUSTERD, “Public housing for whom? Experiences in an era of mature neo-liberalism: the Netherlands and Amsterdam”, *Housing Studies* 2014, 467.

- S. MUSTERD, “Het liberale woningmarktbeleid is te ver doorgevoerd”, *Aedes-Magazine* 2016, afl. 11, 18-19.

- H.A. NUIJ en D. DE VRIES, “Passend toewijzen”, *Huurrecht in praktijk* 2017, afl. 2, 21-22.

- A. OUWEHAND, “Woonruimteverdeling tussen Scylla en Charibdis”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, 22-27.

- A. OUWEHAND, “ ‘Gemengde wijken’: verlopen ideaal?” in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 109-114.

- PLATFORM 31, *Handreiking passend toewijzen*, Den Haag, Platform 31 en Rigo Research en Advies, 2015, 30 p.

- B. POORT, “Wet doorstroming huurmarkt 2015: meer vrijheid en flexibiliteit in het huurrecht?”, *Vastgoedrecht* 2016, 93-98.

- H. PRIEMUS, “How to abolish social housing? The Dutch case”, *International Journal of Urban and Regional Research* 1995, 145-155.

- H. PRIEMUS, “Social housing as a transitional tenure? Reflections on the Netherlands’ new housing memorandum 2000-2010”, *Housing Studies* 2001, 243-256.

- H. PRIEMUS, “Real estate investors and housing associations: a level playing field? The Dutch case”, *European Journal of Housing Policy* 2008, 81-96.

- H. PRIEMUS, “Housing finance reform in the making: the case of the Netherlands”, *Housing Studies* 2010, 755-764.

- H. PRIEMUS en V. GRUIS, “Social housing and illegal state aid: the agreement between European Commission and Dutch Government”*, International Journal of Housing Policy* 2011, 89-104.

- H. PRIEMUS en M. HAFFNER, “How to redesign a rent rebate system? Experience in the Netherlands”, *Housing Studies* 2016, 1-19.

- RAAD VOOR LEEFOMGEVING EN INFRASTRUCTUUR, *Open deuren, dichte deuren. Middeninkomens op de woningmarkt*, Den Haag, 2011, 100 p.

- F. REIJNGOUDT, “Doarpskorporaasje Jirnsum: liefdewerk oud papier”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2016, afl. 4-5, 26-27.

- R. ROTTIER en P. KALDERS, *Wachten wordt beloond. Evaluatie van het optiemodel*, Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2004, 56 p.

- J. SENGERS en P. VAN DER SANDEN, *Huurrecht woonruimte*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2015, 500p.

- N.M.H. SPEYART, “Een bouwwerk met krimpnaden: het besluit inzake staatssteun aan de nederlandse woningcorporaties nader bekeken”, *Nederlands tijdschrift voor Europees recht* 2010, 126-134.

- C. STELTENPOOL, P. DE JONG en A. HOOGVLIET, “Voor wat hoort wat. Tijdelijkheid als strategisch instrument in de volkshuisvesting”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2016, afl. 4-5, 32-36.

- A. THOMSEN, “Vraaggericht en betaalbaar: de sociale huursector op de schop”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, afl. 5, 22-23.

- J. UITERMARK, “ ‘Social mixing’ and the management of disadvantaged neighbourhoods: the Dutch policy of urban restructuring revisited”, *Urban Studies* 2003, 531-549.

- G. VAN BORTEL en M. ELSINGA, “A network perspective on the organization of social housing in the Netherlands: the case of urban renewal in The Hague”, *Housing, Theory and Society* 2007, 32-48.

- G. VAN DAALEN en A. OUWEHAND, “Het is een loterij. Theoretische en effectieve keuzevrijheid bij lotingmodellen”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2005, afl. 3, 64-69.

- G. VAN DAALEN, S. DAVIS en A. OUWEHAND, *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij. Evaluatie van experimenten met loting in de woonruimteverdeling,* Rotterdam, Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, 2005, 110 p.

- G. VAN DAALEN en M VAN DER LAND, “Next steps in choice-based letting in the Dutch social housing sector”, *European Journal of Housing Policy* 2008, 317-328.

- J. VAN DER SCHAAR, “Het wordt nooit meer zoals het was”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2014, afl. 1, 11-16.

- M. VAN DER SLUIS en P. HOGENBOOM, “Het bieden van ongestoord woongenot aan een veranderende doelgroep. Aanjaagfunctie en vroegsignalering als nieuwe kerntaken van de woningcorporatie” in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 23-27.

- J. VAN DER TOL, “Een jaar Donnerpunten. De gevolgen van het nieuwe huurbeleid”, *Tijdschrift voor Amsterdams woonbeleid* november 2012, http://www.nul20.nl/dossiers/jaar-donnerpunten.

- J. VAN DER TOL, “Er zijn nog X wachtenden voor u”, *Tijdschrift voor Amsterdams woonbeleid* maart 2017, http://www.nul20.nl/dossiers/er-zijn-nog-x-wachtenden-voor-u.

- M. VAN OLFFEN en N. VAN DIJK, “Een ingrijpende verbouwing voor woningcorporaties!”, *Ondernemingsrecht* 2013, 223-229.

- M. VAN DONGEN en J. HOPMANS, “Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting; een gemiste kans?”, *TvOB* 2015, 118-130.

- R. VAN KEMPEN en H. PRIEMUS, “Revolution in social housing in the Netherlands: possible effects of new housing policies”, *Urban Studies* 2002, 237-253.

- R. VAN KEMPEN en M. IDAMIR, “Housing allocation and ethnic minority groups: the effects of different housing allocation models on Moroccan households in two Dutch cities”, *Journal of Housing and the Built Environment* 2003, 257-268.

- M. VAN MIDDELKOOP, C. DE GROOT, F. VERWEST en M. ESKINASI, “Regio’s denken verschillend over kansen voor middeninkomens”, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2013, afl. 2, 17-21.

- F.M.C. VLEMMINX, "Commentaar op artikel 22 van de Grondwet" in E.M.H. HIRSCH BALLIN en G. LEENKNEGT (eds.), *Artikelsgewijze commentaar op de Grondwet*, webeditie 2016, www.nederlandrechtsstaat.nl.

- H. WEEVERS, "Omgaan met de nieuwe inspraakrol", *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 2016, afl. 3, 45.

- B. WITJES, "Ongelijke gevallen ongelijk behandeld" in A. OUWEHAND en E. VAN DEURZEN (eds.), *Discussiedagen sociale huisvesting 2016*, TUDelft, 2016, 41-46.

- A. ZANDSTRA, *Volkshuisvesting versus verzorgingsstaat*, Amsterdam, RIGO Research en Advies BV, 2010, www.rijksoverheid.nl, 33 p. (onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM)

2. FRANKRIJK

- A. BILEK, N. COSTES en F. MONMOUSSEAU, "La loi SRU incite-t-elle les maires à construire du logement social? Les enseignements d'une analyse principal-agent", *Économie publique* 2007, 207-237.

- M. BLANC, "The impact of social mix policies in France", *Housing Studies* 2010, 257-272.

- L. BONNAL, R. BOUMAHDI en P. FAVARD, "Inégalités d'accès au logement social: peut-on parler de discrimination?", *Economie et statistique*, 2013, 15-33.

- M. BOURGEOIS, "Choisir les locataires du parc social? Une approche ethnographique de la gestion des HLM"*, Sociologie du travail* 2012, 56-75.

- CENTRE D'ANALYSE STRATÉGIQUE, *Le logement social pour qui? Perspectives européennes*, Note d'analyse n° 230, 2011, www.strategie.gouv.fr, 16 p.

- CONSEIL D'ÉTAT, *Droit au logement, droit du logement*, Parijs, La documentation française, 2009, 459p.

- J.-C. DRIANT, "Social housing in France: a sector caught between inertia and changes. The HLM system in the early 2010s" in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 116-131.

- J.-C. DRIANT en M. LI, "The ongoing transformation of social housing finance in France: towards a self-financing system?", *International Journal of Housing Policy* 2012, 91-103.

- S. GASNIER, "La garantie universelle des loyers en question", *AJDI* 2013, 641

- P. GENESTIER en M.-H. BACQUÉ, "Comment loger les plus pauvres si l'on démolit les HLM?", *Mouvements* 2004, afl. 2, 126-134.

- B. GOODCHILD, "Implementing the right to housing in France: strengthening of fragmenting the welfare state", *Housing, Theory and Society* 2003, 86.

- E. GUILLET, "Logement social: structure de l'institution HLM – Sources et dispositions communes", *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-10, 2014, nr. 1-181.

- E. GUILLET, “HLM – offices publics de l’habitat”, *Jurisclasseur Administratif*, Fasc. 219-12, 2014, nr. 1 -110.

- E. GUILLET, “Sociétés et fondations d’HLM”, *JurisClasseur Administratif*, Fasc. 219-14, 2014, nr. 1 – 108.

- HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L’ÉGALITÉ (HALDE), *Accès au logement social: garantir l’égalité. Analyse et recueil des bonnes pratiques*, 2011, www.halde.fr, 161p.

- N. HOUARD, “Le logement des personnes ‘défavorisées’. Une question sociale à l’épreuve du territoire”, *Vie sociale* 2007, 91-109.

- N. HOUARD, “Construction et mise à l’agenda du droit au logement opposable (Dalo): le rôle des associations”, *Informations sociales* 2012, 64-73.

- N. HOUARD en C. LÉVY-VROELANT, “The (enforceable) right to housing: a paradoxical French passion”, *International Journal of Housing Policy* 2013, 202-214.

- E. KORSU, “Building social mix by building social housing? An evaluation in the Paris, Lyon and Marseille Metropolitan Areas”, *Housing Studies* 2016, 598-623.

- C. LÉVY-VROELANT, “ ‘Everyone should be housed’: the French generalist model of social housing at stake” in J. CHEN, M. STEPHENS en Y. MAN (eds.), *The future of public housing: ongoing trends in the East and the West*, Berlijn, Springer-Verlag, 2013, 215-237.

- C. LÉVY-VROELANT, J.-P. SCHAEFER en C. TUTIN, “Social Housing in France” in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 123-142.

- C. LÉVY-VROELANT, “Contradictory narratives on French social housing: looking back and looking forward”, *Housing Studies* 2014, 485

- C. LÉVY-VROELANT, “The right to housing in France: still a long way to go from intention to implementation”, *Journal of Law an Social Policy* 2015, 88.

- J. POLLARD, “Soutenir le marché: les nouveaux instruments de la politique du logement”, *Sociologie du travail* 2010, 323-339.

- J. POLLARD, “Les groupes d’intérêt vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur due logement en France”, *Revue française de science politique* 2011, 681-705.

- Y. ROUQUET, “Projet de loi “logement et urbanisme”: volet bail d’habitation”, *D.* 2013, 2171

- Y. ROUQUET, “Projet de loi “logement et urbanisme” (deuxième lecture): volet baux d’habitation”, *D.* 2014, 208

- V. SAINT-JAMES, “Faut-il désespérer du droit au logement?”, *La Semaine Juridique. Administrations et Collectivités territoriales* 2008, 2004.

- M. SATSANGI, “Private rented housing in France”, *Journal of Housing and the Built Environment* 1998, 301-326.

- P. SIMON, “Le logement social en France et la gestion des ‘populations à risques’”, *Revue hommes ét migration* 2003, 76-91.

- S. TISSOT, “Une ‘discrimination informelle’? Usages du concept de mixité sociale dans la gestion des attributions de logements HLM”, *Actes de la recherche en sciences sociales* 2005, 54-69.

- B. WERTENSCHLAG, “La réforme du régime locatif des logements sociaux après la loi SRU”, *AJDI* 2001, 398.

- B. WERTENSCHLAG, “Loi Alur et logement social”, *AJDI* 2014, 351.

3. DUITSLAND

– K. BODEWIG, “Reform des sozialen Wohnungsbaus”, *Wirtschaftsdienst* 2001, 135-148.

– V. BUSCH-GEERTSEMA, “The changing role of the state in German housing and social policy”, *European Journal of Housing Policy* 2004, 303-321.

– P. DERLEDER, “Die Notwendigkeit eines Grundrechts auf Wohnen”*, WuM* 2009, 615.

– V. DORN, “Changes in the social rented sector in Germany”, *Housing Studies* 1997, 463-475.

– C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, “Social housing in Germany. Changing modes for a changing society” in N. HOUARD (ed.), *Social housing across Europe*, Parijs, La documentation Française, 2011, 34-48.

– C. DROSTE en T. KNORR-SIEDOW, “Social housing in Germany” in K. SCANLON, C. WHITEHEAD en M.F. ARRIGOITIA (eds.), *Social Housing in Europe*, Oxford, Wiley Blackwell, 2014, 183-202.

– M. HAFFNER, “Germany” in A. CLARKE en M. OXLEY (ed.), *Using incentives to improve the private rented sector for people in poverty: an international policy review*, University of Cambridge, 2017, 69-77.

– A. HOLM, “Der Ausstieg des Staates aus der Wohnungspolitik”, http://www.kopofo-nrw.de/fileadmin/kundendaten/www.kopofo-nrw.de/pdf/Downloads/Tagung_Wohnungsbau_holm.pdf

– J. KIRCHNER, “The declining social rental sector in Germany”, *European Journal of Housing Policy* 2007, 85-101.

– T. KNORR-SIEDOW, “Innovations from below? A new concept for social housing in Germany” in K. SCANLON en C. WHITEHEAD (eds.), *Social Housing in Europe II – A review of policies and outcomes*, Londen, LSE London, 2008, 131-144.

– T. KNORR-SIEDOW, “Towards new forms of social housing in Germany”, *Urban Research & Practice* 2008, 319-323.

- S. KOFNER, “The German housing system: fundamentally resilient?”, *Journal of Housing and the Built Environment* 2014, 255-275.

- S. KOFNER, “Social housing in Germany: an inevitably shrinking sector?”, *Critical Housing Analysis* 2017, afl. 1, 61-71.

- O. LERBS, “Germany’s rental property sector: a cornerstone of housing market resilience?”, *Housing Finance International* 2014, 38-44.

- M. SCHIER en M. VOIGTLÄNDER, “Soziale Wohnraumförderung auf dem Prüfstand”*, IW-Trends* 2016, afl. 1, 21-35.

- M. VOIGTLÄNDER, “Why is the German homeownership rate so low?”, *Housing Studies* 2009, 355-372.

- M. WEINRICH, “The German housing finance system: does it offer lessons in stability to other markets?”, *Housing Finance International* 2014, 45-50.

4. ANDERE STELSELS

- J. CHEN, Z. YANG en Y. PING WANG, “The new Chinese model of public housing: a step forward or backward?”, *Housing Studies* 2014, 534-550.

- R. FORREST en N. YIP, “The future for reluctant intervention: the prospects for Hong Kong’s public rental sector”, *Housing Studies* 2014, 551-565.

- B. HUAT CHUA, “Navigating between limits: the future of public housing in Singapore”, *Housing Studies* 2014, 520-533.

- W. MATZNETTER, “Social housing policy in a conservative welfare state: Austria as an example”, *Urban Studies* 2002, 265-282.

- A. MURIE, “The social rented sector, housing and the welfare state in the UK”, *Housing Studies* 1997, 437.

- M. NORRIS en K. MURRAY, “National, regional and local patterns in the residualisation of the social rented tenure: the case of Ireland and Dublin”, *Housing Studies* 2004, 85-105.

- M. NORRIS en T. FAHEY, “From asset based welfare to welfare housing? The changing function of social housing in Ireland”, *Housing Studies* 2011, 459-469.

- M. NORRIS, “Path dependence and critical junctures in Irish rental policy: from dualist to unitary rental markets?”, *Housing Studies* 2014, 616-637.

- M. PAREJA EASTAWAY en I. SAN MARTIN VARO, “The tenure imbalance in Spain: the need for social housing policy”, *Urban Studies* 2002, 283-295.

- S. SHAMSUDDIN en L. VALE, “Hoping for more: redeveloping U.S. public housing without marginalizing low-income residents?”, *Housing Studies* 2016, 1-20.

- J. SIDOLI DEL CENO, “Selective licensing and resident satisfaction in social housing: a UK case study”, *International Journal of Law in the Built Environment* 2012, 126-139.