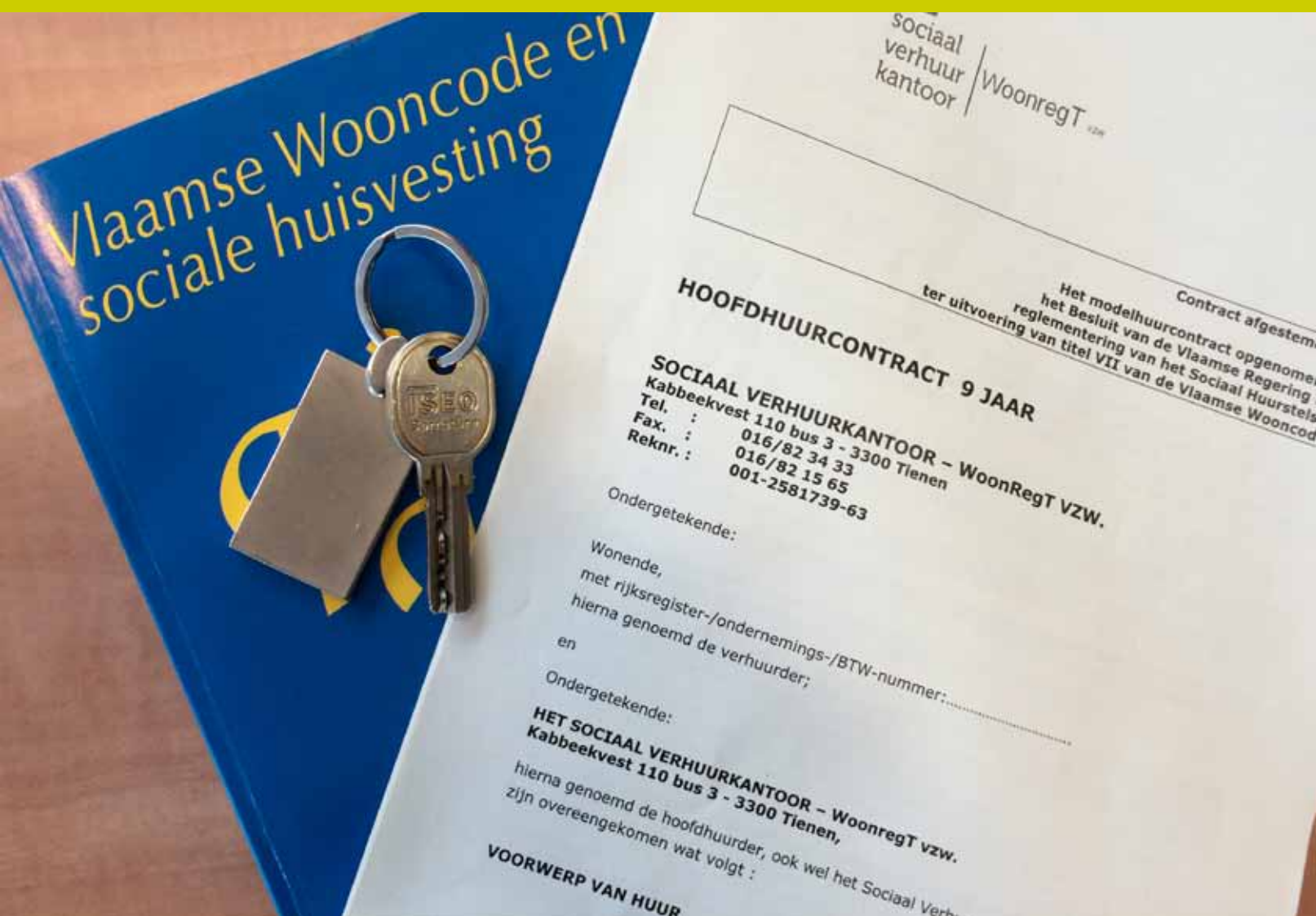




Vlaamse Woonraad
Strategische Adviesraad



NAAR EEN VERSTERKT RECHT OP WONEN?

Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad,
met pleidooi voor een Vlaamse woonrechtcommissaris

Advies 2013/17
19 december 2013



NAAR EEN VERSTERKT RECHT OP WONEN?

Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad,
met pleidooi voor een Vlaamse woonrechtcommissaris

Vlaamse Woonraad

De Vlaamse Woonraad is de strategische adviesraad voor het beleidsveld wonen. De Vlaamse Woonraad brengt advies uit over de hoofdlijnen van het Vlaamse woonbeleid en draagt bij tot de visievorming erover. De Vlaamse Woonraad formuleert zijn adviezen en standpunten vanuit de dialoog met het maatschappelijk middenveld, onafhankelijke deskundigen en vertegenwoordigers van lokale besturen. Het bijeenbrengen van deze invalshoeken resulteert in overlegde en onderbouwde adviezen en standpunten. Vanuit deze unieke positie levert de Vlaamse Woonraad een constructieve bijdrage aan het woonbeleid in Vlaanderen.

Koning Albert II-laan 19, bus 23, 1210 Brussel

E-mail: vlaamse.woonraad@rwo.vlaanderen.be

Website: www.vlaamsewoonraad.be

Tel.: 02 553 10 39

Verantwoordelijke uitgever:

Pol Van Damme, Koning Albert II-laan 19, bus 23, 1210 Brussel

Foto cover:

David Van Vooren

Depotnummer:

D/2014/3241/027

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	5
---------------------	----------

Inleiding	8
------------------	----------

1. Het huidige (juridische) beleidskader	9
---	----------

1.1. Diverse bronnen van het recht op wonen	9
1.2. Een grondwettelijk recht	10
1.3. De Vlaamse Wooncode als kader	10
1.4. De draagwijdte van het recht op wonen	11
1.5. Realisatie van het recht via een instrumenteel beleid	12

2. Buitenlandse inspiratiebronnen voor een versterkt recht op wonen	13
--	-----------

3. Naar een versterkt recht op wonen	14
---	-----------

3.1. Het grondrecht als leidend kader	14
3.3.1 Een gewaarborgd grondrecht op wonen	14
3.3.2 De verplichtingen en plichten gekoppeld aan het grondrecht	15
3.2. Grondrechtelijk woonbeleid gericht op effectiviteit	17
3.2.1. Uitgangspunten: effectiviteit via selectiviteit en grondrechtentoets	17
3.2.2. Naar een versterkt recht op wonen op diverse niveaus in cascade	17
3.3. Het institutioneel kader voor een versterkt recht op wonen	20
3.3.1. Actoren en het bestaande beleidsinstrumentarium	20
3.3.2. De woonrechtcommissaris	20
3.3.3. Het (individueel) versterkt woonrecht	21
3.4. Juridische omkadering	22
3.4.1. Verankering grondrechtelijke benadering	22
3.4.2. Ratificatie artikel 31 Europees sociaal handvest	23
3.4.3. Gerechtelijke afdwingbaarheid	23

4. Besluit en schematische voorstelling	23
--	-----------

Geraadpleegde literatuur	27
---------------------------------	-----------

Bijlagen	28
-----------------	-----------



Samenvatting

Ruim twintig jaar geleden werd het recht op wonen ingeschreven in de Belgische Grondwet. Dit was zonder meer een historische mijlpaal. Juridisch werd erkend dat iedereen recht heeft op behoorlijk wonen. Dit werd als onontbeerlijk beschouwd om menswaardig te kunnen leven. Met de grondwettelijke verankering werd bovendien aangegeven dat het om een fundamenteel basisrecht ging.

Echter, de verankering in de grondwet en de expliciteer van het recht in de Vlaamse Wooncode hebben er niet toe geleid dat iedereen zijn recht op wonen effectief kan realiseren. De overheid engageert zich om een inspanning te leveren, zonder dat het individu aanspraak op een effectieve realisatie of een afdwingbaar recht kan maken.

De Vlaamse Woonraad meent dat het geweer beleidsmatig van schouder moet worden veranderd. De effectiviteit van het grondrecht op wonen moet centraal worden geplaatst in het beleid. De Vlaamse Woonraad bepleit een conceptueel beleidskader dat waarborgen biedt voor een grotere effectiviteit van het grondrecht op wonen:

1. Gewaarborgd woonrecht als streefdoel

Het recht op menswaardig wonen moet de prominente en absolute status verwerven die eigen is aan een universeel erkend grondrecht. Wonen is een essentiële voorwaarde om een menswaardig leven op te bouwen en is bijgevolg dermate van belang dat het in beginsel voor iedereen moet worden gegarandeerd. Dit vormt een principieel uitgangspunt voor het beleid en is gelijklopend aan andere (sociale) grondrechten (zoals het recht op onderwijs of medische bijstand).

Het gewaarborgd woonrecht vormt een ideaaltypisch streefdoel dat in de praktijk op een stelselmatige manier moet worden verwezenlijkt. De overheid neemt hierbij een cruciale rol op. De overheid waakt niet enkel over de realisatie van het grondrecht op wonen, maar neemt door zijn beleid de nodige stappen om het recht op wonen stelselmatig uit te bouwen en het rechtsbeschermingsniveau te verbeteren. Als decretale bevoegde overheid heeft het Vlaamse Gewest de eindverantwoordelijkheid voor de realisatie van het grondrecht op wonen. Voor de overheid is deze opdracht niet vrijblijvend, maar wordt (internationaal) beschouwd als een meervoudige overheidsverplichting. De overheid heeft de plicht het grondrecht te respecteren en te beschermen, en moet bovendien stelselmatig een beleid voeren gericht op het verder invullen van het grondrecht.

2. Grondrechtentoets op het niveau van het beleid

Om het gewaarborgd woonrecht stapsgewijs te kunnen realiseren is het essentieel de overheidsverplichtingen na te leven en op te volgen. Er wordt gepleit om de overheidsverplichtingen te integreren in de beleidscyclus en deze op te nemen als toetssteen voor het beleid. Bij evaluatie of nieuw beleid wordt dan beoordeeld of het beleid en de beleidsvoorstellen daadwerkelijk bijdragen tot een betere rechtsbescherming en een grotere effectiviteit van het grondrecht op wonen. Een grondrechtentoets moet het beleid alert houden en moet ertoe leiden dat de verplichting tot het voortschrijdend invullen van het grondrecht wordt vervuld.

3. Selectieve en categoriale focus

Algemeen moet het beleid stelselmatig een hoger niveau van rechtsbescherming en het recht op wonen nastreven. Toch is een selectieve en categoriale aanpak aangewezen omdat het beleid zich in eerste instantie moet richten op diegenen die het recht op wonen niet autonoom kunnen realiseren. Dit houdt in dat het beleid de bijzondere aandacht voor de meest behoeftigen ombuigt tot een prioritaire aandacht voor de meest woonbehoeftigen, met de principiële garantie op een resultaatgerichte aanpak. Er wordt dan tevens erkend dat de woonnood gelaagd is, en een navenante resultaatgerichte aanpak moet worden uitgebouwd. Als onderscheidend criterium geldt de mensonwaardigheid van de woonsituatie zoals omschreven in de ETHOS typologie. Op basis van deze typologie kan het toepassingsgebied van de resultaatgerichte aanpak eveneens stapsgewijs worden uitgebreid.

4. Versterkt recht op wonen

Een versterkt recht op wonen moet op verschillende niveaus worden uitgewerkt. Essentieel blijft de globale aanbodverruiming aan kwalitatief goede en betaalbare woningen om de noden te kunnen opvangen, en dit zowel op de private als op de sociale huurmarkt. De overheid moet hiertoe een globaal plan van aanpak opstellen. Buitenlandse voorbeelden m.b.t. een versterkt of afdwingbaar versterkt recht op wonen tonen immers aan dat een voldoende aanbod aan betaalbare woningen cruciaal blijft om elke vorm van een versterkt individueel recht op wonen kans op slagen te geven. Het is binnen een dergelijke context dat een versterkt individueel recht op wonen gericht op een grotere effectiviteit wordt gesitueerd.

In geval de individuele woonsituatie niet beantwoordt aan de menswaardigheid kunnen de lokale woonactoren op basis van objectieve parameters beslissen dat een individu aanspraak kan maken op een versterkt recht op wonen. Dit houdt in dat de woonactoren de woonproblematiek van het betrokken huishouden prioritair willen behandelen en zich in beginsel engageren voor een resultaatgerichte oplossing. Lukt dit niet dan staat een verhaalmogelijkheid open, zowel voor het individu als voor de toekennende instantie (die laatste duidt dan eerder de omringende beknottende factoren

of mechanismen). Omwille van de globale problematiek van het tekort aan aanbod aan goede en betaalbare woningen kunnen de toewijzende woonactoren als uitvoerders van het beleid niet worden aangesproken op een onvoldoende resultaat.

5. Woonrechtencommissaris als hoeder van het grondrecht op wonen

De woonrechtcommissaris vormt het speerpunt van de grondrechtelijke aanpak en waakt over het grondrecht op wonen. De woonrechtcommissaris heeft een signaalfunctie en plaatst de woonproblematiek op de agenda van de beleidsmakers. Bovendien kunnen voorstellen voor een ruime rechtsbescherming en een betere effectiviteit van het recht op wonen worden geformuleerd. De woonrechtcommissaris gaat na of de grondrechttoets in het beleid voldoende is geïntegreerd en toegepast, en volgt de voortschrijdende invulling op van het grondrecht op wonen.

De woonrechtcommissaris volgt eveneens de toepassing van het versterkt recht op wonen op het terrein op. De lokale woonactoren registreren de aanvragen en toekenningen, deze worden stelselmatig gerapporteerd aan de woonrechtcommissaris. De monitoring kan als basis worden gebruikt voor de voorstellen en de jaarrapportage van de woonrechtcommissaris aan de beleidsmakers.

De woonrechtcommissaris heeft eveneens een ombudsfunctie en buigt zich over het verweer naar aanleiding van de toepassing van het versterkt recht op wonen. Hiertoe beschikt de woonrechtcommissaris over middelen.

De woonrechtcommissaris vervult een brugfunctie tussen de beleidsmakers en de toepassing van het recht op wonen op het terrein. De woonrechtcommissaris is de pleitbezorger voor een grondrechtelijke aanpak en waakt over de effectieve toepassing van het woonrecht.

De Vlaamse Woonraad wenst met dit advies het debat te openen om het woonrecht de volwaardige plaats te bieden die elk grondrecht verdient. De valorisatie van dit grondrecht gaat onvermijdelijk gepaard met een andere invulling van de overheidsverantwoordelijkheid die stelselmatig meer resultaatgericht moet worden uitgewerkt. Enkel op die manier kan de effectiviteit van het woonrecht voor iedereen worden verzekerd. De Raad erkent dat de overheid hiermee een voortdurend en niet-vrijblijvend engagement moet opnemen, en dit vergt ongetwijfeld moeilijke beslissingen. Mede daarom is het van belang dat de woonrechtcommissaris constructief als hoeder van het grondrecht kan optreden en deze overheidsopdracht bewaakt, opvolgt en monitort. Voor de Vlaamse Woonraad staat dan ook het valoriseren van het grondrecht enerzijds én het bewaken van de valorisatie anderzijds centraal in de zoektocht naar een versterkt recht op wonen.

Inleiding

De Vlaamse Wooncode bepaalt dat iedereen recht heeft op menswaardig wonen en het woonbeleid schenkt bijzondere aandacht aan de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden. Op het terrein stellen we echter vast dat de wettelijke verankering geen garantie inhoudt op een effectieve realisatie van dit recht. Denken we maar aan dak- en thuisloosheid of problemen inzake de kwaliteit en betaalbaarheid van het wonen (Vlaamse Woonraad, 2011). Een gebrekkige realisatie van het recht op wonen leidt tot sociaal-maatschappelijke uitsluiting en werkt negatief door op verschillende vlakken. Dit doet stemmen opgaan voor een vorm van versterkt recht op wonen of een betere omkadering voor de uitoefening van dit grondrecht. Een versterkt recht op wonen kan uiteraard niet losstaan van de context van de woningmarkt en van de taakstelling van de overheid als bewaker van dit grondrecht.

In dit advies wenst de Vlaamse Woonraad na te gaan of en op welke wijze in Vlaanderen een versterkt recht op wonen kan worden uitgebouwd. Dit vanuit de overtuiging dat er in onze welvaarts- en rechtsstaat geen plaats is (of mag zijn) voor mensonwaardige leef- en woonomstandigheden. De Vlaamse Woonraad meent dat het beleid duidelijke keuzes moet voorop stellen en meer daadkracht aan de dag moet leggen.

Met dit advies haakt de Vlaamse Woonraad in op het ontwerp van doelstellingenkader voor het Woonbeleidsplan Vlaanderen, waarin onder meer wordt gepleit voor een afdwingbaar recht op minimale betaalbaarheid en minimale woningkwaliteit (Wonen Vlaanderen, 2012). Het advies kan een voorbereidende oefening vormen voor deze onderdelen van het Vlaams woonplan, en vormt in eerste instantie een conceptuele oefening met als doel het debat over een meer effectief woonrecht te openen. De voorgestelde pistes houden mogelijke opties in die nader moeten worden onderzocht (onder meer wat de relatie betreft met het huidig instrumentarium).

In een eerste deel wordt het huidige (juridisch) beleidskader geschetst. Het grondwettelijk recht op wonen en de elementen van het recht op wonen zoals geformuleerd in de Vlaamse Wooncode komen aan bod. Op het terrein bepaalt het overheidsoptreden mee de invulling en de effectiviteit van het recht op wonen.¹ Vervolgens wordt op hoofdlijnen weergegeven hoe in andere landen gestalte wordt gegeven aan (een ruimere invulling van) het recht op wonen. In het derde deel wordt nagegaan hoe een versterkt recht op wonen in Vlaanderen vorm kan krijgen. De grondrechtenbenadering en de notie 'menswaardig wonen' staan hierbij centraal. Via een grondrechtenbeleid op diverse niveaus kan de effectiviteit van het woonbeleid worden verhoogd.

(1) We vertrekken voor dit advies niet van een wit blad. In de schoot van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting werden de voorbije jaren diverse initiatieven genomen inzake het versterkt recht op wonen. We maken dankbaar gebruik van het langs deze weg beschikbare materiaal.

1 Het huidige (juridische) beleidskader

1.1. Diverse bronnen van het recht op wonen

Het recht op huisvesting kent meerdere bronnen en wordt opgenomen in diverse juridische regels, zowel van nationale als van internationale oorsprong. Het recht is onder meer ingeschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en het Europees Sociaal Handvest. Het recht wordt eveneens in de Belgische Grondwet als fundamenteel basisrecht verankerd. De Vlaamse Wooncode geeft nadere invulling aan het recht op wonen.

- **Artikel 25 Universele Verklaring van de Rechten van de Mens:** *Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder inbegrepen (...) huisvesting(...);*
- **Artikel 30 en 31 Europees Sociaal Handvest⁽²⁾:** *Ieder heeft recht op bescherming tegen sociale uitsluiting en armoede. Ieder heeft recht op huisvesting. Maatregelen worden genomen die erop gericht zijn: (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 een ieder die niet over voldoende middelen beschikt...;*
- **Artikel 23 Belgische Grondwet:** *Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet (...) rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten inzonderheid: (...) 3° het recht op een behoorlijke huisvesting (...);*
- **Artikel 3 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.*

Zonder een volledige opsomming na te streven of een uitgebreide analyse te maken van de bestaande juridische omkadering van het recht op wonen, kan worden vastgesteld dat op verschillende niveaus het recht op wonen wordt omschreven. Algemeen wordt het recht op wonen aanvaard als een fundamenteel en universeel recht. Bovendien geldt het als een cruciale opdracht en doelstelling voor de overheid. Het morele en maatschappelijke belang hiervan kan moeilijk worden onderschat, maar de juridische en effectieve betekenis hangt mede af van de doorwerking in de (interne) rechtsorde.

.....
(2) Artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest is evenwel door België nog niet geratificeerd. Het interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting dringt in haar tweemaalijks verslag 2010-2011 aan op een ratificatie door België.

1.2. Een grondwettelijk recht

In de interne rechtsorde wordt het recht op behoorlijke huisvesting verankerd in artikel 23 van de Belgische Grondwet. Verschillende grondrechten worden er opgenomen en vormen de juridische grondslag voor 'het recht op een menswaardig bestaan'. Het recht op 'behoorlijke huisvesting' maakt fundamenteel deel uit van wat de 'sociale grondrechten' worden genoemd. De grondwettelijke verankering van het recht op wonen geeft het juridische en maatschappelijke belang aan, en benadrukt tegelijk het fundamentele en integrale karakter van dit recht.

Artikel 23 van de Grondwet kent geen directe werking. Dit houdt in dat het individu er geen rechtstreekse rechten kan uit putten. Het artikel legt wel de verplichting op aan de wet- en decreetgever om de opgenomen grondrechten verder uit te werken en de voorwaarden voor de uitoefening te bepalen. Hierbij kan weliswaar een ruime mate van beleidsvrijheid worden gehanteerd, maar deze is niet onbeperkt of absoluut. De overheid moet zich minstens onthouden van maatregelen die een afbreuk doen aan de graad van realisatie van de sociale grondrechten (het zogenaamde standstill principe). Dit principe verhindert dat in een welvaarts- en rechtsstaat het gerealiseerde (juridisch) beschermingsniveau van menswaardig bestaan naar beneden zou worden afgesteld. Omgekeerd geldt voor de overheid de verplichting om via voortschrijdend beleid een progressieve realisatiegraad van de grondrechten te bewerkstelligen (zo niet is het beleid gericht op het behoud van de standstill) in overeenstemming met het bereikte welvaartsniveau.

Het recht op wonen vereist bijgevolg verdere legistische uitwerking door de decreetgever waarbij een voortschrijdend recht op wonen stelselmatig moet worden nagestreefd.

1.3. De Vlaamse Wooncode als kader

De Vlaamse Wooncode geeft verdere invulling aan het grondwettelijk recht op wonen. Artikel 3 van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat *"iedereen recht heeft menswaardig te 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"*. Dit artikel vormt de grondslag van het Vlaamse woonbeleid en de basis om op het terrein het recht op wonen effectief gestalte te geven.

In de memorie van toelichting (MvT) bij de Vlaamse Wooncode³ worden de diverse elementen van het recht op wonen omschreven:

- elkeen moet, onder welke vorm ook, de beschikking hebben of krijgen over een woning, waar dit niet uit eigen kracht kan worden bereikt, creëert het Vlaamse Gewest via overheidsinitiatieven en individuele steunmaatregelen de voorwaarden daartoe;
- de woning moet aangepast zijn aan de bewoner(s), zowel aan de fysieke mogelijkheden ervan als aan het aantal bewoners;

(3) *Memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de Vlaamse Wooncode. Stuk 654 (1996-1997) - Nr. 1.* <http://www.vlaamsparlement.be/Proteus5/showParlInitiatief.action?id=233611>

- de woning moet van een goede kwaliteit zijn;
- de woning moet gelegen zijn in een behoorlijke woonomgeving (aanwezigheid van open ruimten, ontsluitingsmogelijkheden verkeer, aanwezigheid van collectieve voorzieningen en recreatieve mogelijkheden);
- de woning moet ter beschikking zijn tegen een betaalbare prijs. Er wordt getracht huisvesting betaalbaar te houden voor iedereen, waarbij de meeste aandacht gaat naar de sociaaleconomisch zwakkeren;
- de bewoner moet voldoende woonzekerheid gegarandeerd krijgen.

Deze constitutieve elementen van het recht op wonen moeten voldoende waarborgen bieden om het wonen als belangrijke levensbehoefte te kunnen realiseren. De memorie van toelichting bepaalt dat de overheid zorg moet dragen het recht te helpen verwezenlijken. De hoofdvraag is dan in welke mate de overheid invulling geeft aan deze opdracht en tot wie ze zich hierbij in eerste instantie zal richten.

Artikel 4 van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat het Vlaamse woonbeleid de voorwaarden schept om het recht op menswaardig wonen te verwezenlijken. Het is de opdracht van het Vlaamse woonbeleid om zich te richten tot meerdere doelgroepen, onder meer door het beschikbaar stellen van huur- en koopwoningen tegen sociale voorwaarden (categoriaal en sectoraal beleid). Het woonbeleid moet verder de renovatie, verbetering of aanpassing van het woningbestand bevorderen. Tevens wordt aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden ondersteuning geboden. Tenslotte moeten specifieke initiatieven worden ontwikkeld op vlak van de prijsbeheersing van de gronden en panden, of op vlak van groepsbouw enz.

Als bijzondere doelstelling –en richtinggevend voor de verwezenlijking van het recht op wonen– wordt in hetzelfde artikel de bijzondere aandacht voor de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden in het Vlaams woonbeleid vooropgesteld.

1.4. De draagwijdte van het recht op wonen

De opgesomde elementen vormen de inhoudelijk dragende structuur van het recht en bieden op conceptueel vlak voldoende garanties voor een krachtig recht op wonen. Het recht op wonen met de huidig vooropgestelde elementen is dan ook op zich niet problematisch. Het is veeleer de effectiviteit van het recht – met name de mate waarin elk individu altijd en overal voldoende aanspraak kan maken op een daadwerkelijke realisatie – dat als een probleem wordt ervaren. Een beperkte effectiviteit is immers weinig verzoenbaar met het integrale en universele karakter van het grondrecht.

Voor de overheid houdt het recht op wonen in dat 'een beleid moet worden gevoerd om het recht te helpen realiseren, maar het recht kan niet in absolute termen worden gewaarborgd' (MvT Vlaamse Wooncode, artikel 3). Er wordt bijgevolg niet vereist dat de effectieve realisatie van het recht als resultaat voorop staat. Het overheidsbeleid wordt dan ook traditioneel geduid als een inspanningsverbintenis.

Er is een rechtstreeks verband tussen de effectieve realisatie van het recht op wonen en de wijze waarop de overheid invulling dient te geven aan zijn verplichting. De effectiviteit van het 'recht op wonen' staat zwakker naarmate de overheidsinspanning ontkoppeld wordt van het resultaat. Op het terrein wordt onvoldoende verhinderd dat kwetsbare individuen, huishoudens of groepen van huishoudens op de woonmarkt (blijvend) uit de boot vallen (met schendingen van het recht op wonen zoals dakloosheid of het collectief weren op de woonmarkt van zwakkere groepen zoals bv. de Roma). Ondanks het fundamenteel karakter van het recht op wonen en de sterke constitutieve elementen van dit recht, biedt het gevoerde beleid op basis van inspanningsverbintenissen niet de garantie dat iedereen zijn recht op wonen voldoende kan realiseren. Bovendien hebben de betrokkenen hiertegen weinig tot geen verweer (en ze worden hiertoe evenmin in de mogelijkheid gebracht door de overheid).

De overheid kan wel moreel op dit deficit worden aangesproken, maar niet of veel minder juridisch (omwille van het eigen karakter van de inspanningsverbintenis). Er is dan ook nood aan een wijzigend beleid waarbij de focus ligt op het versterken van de effectiviteit van het recht op wonen.

1.5. Realisatie van het recht via een instrumenteel beleid

Er kan niet worden ontkend dat het Vlaamse woonbeleid resultaten boekt. Verschillende instrumenten ondersteunen het recht op wonen en specifieke instanties dragen bij tot de realisatie van dit recht bij welbepaalde doelgroepen.

Instrumenten zoals de woonkwaliteitsbewaking of de tegemoetkoming in de huurprijs komen tegemoet aan een aantal noden van huishoudens die zwak staan op de woonmarkt. Via het sociaal huurpatrimonium kunnen inkomenszwakke huishoudens hun recht op wonen realiseren. Het woonbeleid lenigt op het terrein wel degelijk meerdere (maar niet alle) woonnoden.

Het woonbeleid hanteert hiertoe specifieke instrumenten die doorgaans inhaken op één element van het recht op wonen (bijvoorbeeld woonkwaliteitsbewaking of huursubsidie). Een dergelijke benadering kan een probleem vormen in geval meerdere elementen van het recht worden geschonden (zoals dakloosheid en het wonen aan de onderkant). Het instrumentarium gestoeld op de aanpak van één element is in dergelijke situaties minder adequaat. De totaliteit van de problematiek wordt dan minder voor ogen gehouden met als gevolg mogelijke moeilijkheden op vlak van de andere elementen van het recht op wonen. Zo kan de strikte toepassing van het recht op woningkwaliteit leiden tot het verlies van woonzekerheid of bij (gedwongen) verhuis kan de betaalbaarheid in het gedrang komen. Het ontbreekt dan ook (deels) aan een integrale aanpak die alle elementen van het recht op wonen kan vatten.

Verder kan worden gewezen op de niet-optimale implementatie of operationalisering van een aantal instrumenten (zoals sociaal beheer of de decretale instrumenten in het kader van de herhuisvesting). Er wordt gesteld dat het recht op wonen sterker kan worden ondersteund wanneer

het bestaande instrumentarium meer consequent zou worden toegepast (Vandromme, 2013). Daarenboven wordt de toepassing van de ondersteuning vaak afhankelijk gesteld van voorwaarden. De voorwaarden kunnen op zich waardevol zijn maar staan vaak los van de individuele woonnood (bv. inburgeringsverplichting gekoppeld aan recht op een sociale woning of de noodzaak om te verhuizen van een slechte naar een goede woning om in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming in de huurprijs). Het opleggen van dergelijke voorwaarden kan de effectieve realisatie van het recht op wonen belemmeren. Anderzijds worden maatregelen opgenomen om bijzondere woonproblemen te remediëren. Zo voorziet het kaderbesluit sociale huur een voorrang voor preciaire huishoudens.

Tenslotte wordt vastgesteld dat instrumenten algemeen ontoereikend werken als het aanbod kwalitatief en kwantitatief onvoldoende is (zoals het ontoereikend huuraanbod in vergelijking met de nood van de woonbehoeftigen). Dan verworden de instrumenten tot noodzakelijke ingrepen om de schaarste te kunnen beheren of beheersen.

2. Buitenlandse inspiratiebronnen voor een versterkt recht op wonen

De Europese landen voeren elk een eigen huisvestingsbeleid, met ondersteuning en specifieke maatregelen voor zwakkere huishoudens. Daarnaast voorzien verschillende landen bijkomend in één of andere vorm van een versterkt woonrecht. Zo geldt in Schotland en Frankrijk een afdwingbaar recht op wonen. Omwille van de uiteenlopende juridische tradities, is de invulling hiervan verschillend. Het Schotse systeem kent geen (rechtstreekse) rechten toe aan individuen. Wel zijn lokale besturen ertoe gehouden huisvesting te voorzien voor individuen in preciaire omstandigheden. Deze verplichting is resultaatgericht en de lokale overheid kan hier juridisch worden op aangesproken. In het Franse systeem daarentegen, wordt aan het individu het recht op een 'gewaarborgde woning' toegekend. De staat moet de effectieve realisatie van dit recht garanderen (Houard & Lévy –Vroelant, 2013). De Finse overheid voerde een 'housing first approach' in ter bestrijding van dak- en thuisloosheid. Hier worden niet zozeer afdwingbare rechten toegekend maar wordt een resultaatgericht doelgroepenbeleid gevoerd. Er wordt vertrokken van het idee dat een stabiele woonsituatie een noodzakelijke voorwaarde vormt om andere problemen, waarmee dak- en thuislozen worden geconfronteerd, te kunnen aanpakken.

Het toepassingsgebied van het resultaatgericht woonrecht wordt telkenmale bepaald door de preciaire omstandigheden waarin betrokkene zich bevindt. De individuele vraag wordt beoordeeld in functie van vooropgestelde criteria (het toepassingsgebied). Betrokkenen kunnen bijzondere rechten laten gelden die doorgaans worden opgenomen door een hiertoe specifiek bevoegde instantie die mede instaat voor de concrete realisatie van het woonrecht.

In **Frankrijk** wordt geopteerd voor een juridische benadering waarbij via een administratiefrechtelijke procedure het recht afdwingbaar kan worden gemaakt. Het toepassingsgebied is relatief ruim en omvat onder meer de huishoudens die langdurig uitgesloten worden van sociale huisvesting (terwijl ze wel tot de doelgroep behoren). Het verzoek tot een afdwingbaar recht wordt aanhankelijk gemaakt bij een bovenlokale instantie. Deze beoordeelt inhoudelijk het verzoek en kan betrokkene een recht op prioritaire huisvesting toekennen. Bij negatieve beslissing of de niet uitvoerbaarheid van het recht bestaat een verhaalrecht bij de prefectuur (dit kan leiden tot het toekennen van dwangsom).

In **Schotland** werd bij aanvang voornamelijk doelgroepgericht gewerkt. Waar de focus tot 2012 in hoofdzaak lag op groepen met een prioritaire woonbehoefte (bv. jongeren, zieken, slachtoffers van huiselijk geweld,...), werd het toepassingsgebied begin 2013 verbreed naar andere kwetsbare huishoudens. De lokale overheid heeft de opdracht deze huishoudens te ondersteunen en doet hierbij een beroep op de sociale huisvestingsmaatschappijen. Er kan worden beslist tot een prioritaire toewijzing voor de betrokkene, wat in hoofdte van de sociale huisvestingsmaatschappij verplichtend werkt. Aan de toewijzing kunnen voorwaarden worden gekoppeld.

Finland kent een sterk doelgroepgerichte benadering. Er werd een programma uitgewerkt om de thuis- en dakloosheid op middellange termijn te bannen. Hierbij wordt het housing first principe toegepast, begeleiding wordt als secundair beschouwd ten aanzien van de huisvestingsnood. De doelgroep wordt strikt beperkt tot de categorie van langdurig thuis- en daklozen.

Deze buitenlandse praktijken worden in bijlage 1 meer in detail toegelicht.

3. Naar een versterkt recht op wonen

3.1. Het grondrecht als leidend kader

3.1.1. Een gewaarborgd grondrecht op wonen

Het recht op wonen vormt een universeel grondrecht, internationaal en nationaal erkend en juridisch verankerd. Het belangt rechtstreeks de fysieke integriteit en de menswaardigheid aan. De discussie over de effectiviteit ervan zou idealiter niet mogen worden gevoerd. Het lijkt immers contradictorisch een grondrecht te creëren dat een fundamentele levensbehoefte beschermt zonder dit in de feiten effectief te kunnen realiseren. Op die manier verliest het grondrecht aan reële betekenis.

Voor elk grondrecht zou de samenleving (als een collectieve verantwoordelijkheid) voldoende waarborgen en structuren moeten creëren om het daadwerkelijk te realiseren (Stroobants, 2008). Het is in een welvaart- en rechtstaat noch rechtvaardig noch rechtmatig dat sommigen wel en anderen niet in een fundamentele levensbehoefte kunnen voorzien. De huishoudens die onvrijwillig en structureel worden belemmerd in de realisatie van een

grondrecht moeten bijgevolg in de mogelijkheid worden gebracht hun grondrechten te realiseren.

In dit opzicht wordt gepleit om het recht op wonen uit te bouwen gelijkaardig aan het recht op onderwijs, geneeskundige bijstand of het recht op sociale zekerheid. Het recht op wonen verwerft dan het statuut van een 'gewaarborgd recht'. Dit houdt in dat het recht op wonen als vooropgesteld doel voor iedereen, altijd en onverkort moet gelden. Elk individu moet in principe aanspraak kunnen maken op een gegarandeerde realisatie van het grondrecht op wonen.

Dit betreft een ideaaltypische situatie die de overheid stapsgewijs en voortschrijdend moet nastreven. Het gewaarborgd woonrecht kan dan als referentiepunt en leidend principe fungeren voor het te ontwikkelen woonbeleid (zie verder).

3.1.2. De verplichtingen en plichten gekoppeld aan het grondrecht

Overheidsverplichtingen met een onmiddellijke toepassing

De rechtsleer erkent algemeen dat de grondrechten voor de overheid verplichtingen met zich meebrengen. Bij het uittekenen van het beleid moet rekening worden gehouden met deze verplichtingen. In grondrechtelijke context gelden voor de overheid volgende verplichtingen die steeds moeten worden nageleefd:

1. de **'obligation to respect'**: het grondrecht is van essentieel belang en moet steeds worden geëerbiedigd. De overheid erkent en respecteert het grondrecht, en houdt in haar handelen het belang ervan voor ogen;
2. de **'obligation to protect'**: de bescherming van het grondrecht wordt gegarandeerd. Het overheidshandelen is erop gericht het grondrecht te beschermen, en de nodige maatregelen te nemen om het recht te beschermen;
3. De **'obligation to fulfill'** legt de overheid op actief tussen te komen om het grondrecht te faciliteren en te realiseren. Deze verplichting houdt drie deelaspecten in. De overheid moet het recht promoten (positief benaderen), faciliteren (omkaderen) en voorzien (daadwerkelijke invulling en uitvoering geven).

De plicht om het grondrecht op wonen te eerbiedigen en te beschermen heeft consequenties. Zo kan bijvoorbeeld geen enkele vorm van discriminatie op de woonmarkt worden getolereerd (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2009). Maar evenzeer strekt de beschermingsplicht ertoe alle vormen van schending of inbreuk op het grondrecht te bestrijden.

De verplichtingen vergen een pro-actieve houding van de overheid om deze inhoudelijk in te vullen. De draagwijdte ervan kan op vlak van woonbeleid nog verder worden uitgeklaard, maar alvast moet de overheid zich onthouden het niveau van het grondrecht en de rechtsbescherming naar beneden af te stellen. Dit **stand-still principle** verhindert dat de overheid maatregelen of initiatieven

mag nemen die een inbreuk inhouden op de doelstelling van het recht of die het verworven beschermingsniveau van het grondrecht afkalven.

De derde overheidsverplichting betreft het vervullen van het grondrecht zelf. De overheid is er minstens toe gehouden de nodige stappen voorwaarts te zetten en een beleid te ontwikkelen dat progressief het recht en de rechtsbescherming invult. De verplichting to fulfill betekent niet dat de overheid ertoe gehouden is het recht op wonen voor iedereen en onmiddellijk te realiseren (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2009). Het beleid kan aan de verplichting om het grondrecht op wonen voldoen door het recht voortschrijdend na te streven en er stelselmatig naar toe te werken.

Elk grondrecht is evenwel in de tijd veranderlijk (Maes, 2003) en staat in relatie tot de socio – economische ontwikkeling van de samenleving. Het grondrecht en de grondrechtenbescherming vormen in die zin steeds een evolutief en progressief gegeven. De veranderlijkheid brengt met zich mee dat ook het vooropgesteld einddoel relatief is, en niet duidelijk is afgelijnd. Het hoger vernoemd ‘gewaarbord woonrecht’ kan als concept richtinggevend werken om het grondrecht op wonen voortschrijdend progressief in te vullen.

Overeenkomstige plichten gekoppeld aan het grondrecht

Artikel 23 van de Grondwet stelt dat de wet of het decreet het grondrecht moet waarborgen, en de voorwaarden voor de uitoefening ervan moet bepalen, rekening houdend met de overeenkomstige plichten. Deze plichten worden niet verder bepaald of geduid, en moeten door de wet of het decreet worden uitgewerkt. Hierbij is het van belang dat de overheid er voor zorgt dat de mens zich kan verder ontplooiën, wat rechten en plichten impliceert voor het individu én voor de overheid (Maes, 2003). De plichten kunnen bijgevolg strekken tot het individu en laten alvast een zekere marge toe in het uit te stippelen beleid (weliswaar rekening houdend met de overheidsverplichtingen verbonden aan de grondrechten).

De overeenkomstige plichten zoals bepaald in de Grondwet kunnen worden geconcretiseerd aan de hand van het eigen–kracht–principe. Er wordt een inspanning van de rechtsonderhorige gevraagd om in een voldoende mate en op eigen kracht het woonrecht te realiseren. De overheid komt dan niet tussen wanneer het individu (financieel, intellectueel, ...) in de mogelijkheid verkeert het recht op wonen autonoom in te vullen⁴. Uiteraard staat de inspanningsverbintenis van het individu in relatie met de algemene verplichting van de overheid om het recht te realiseren: de verbintenis van de overheid vult deze van het individu aan. Wanneer het individu of het huishouden omwille van structurele belemmeringen onmogelijk in staat is het recht op wonen te realiseren moet de overheid de realisatie van het woonrecht ondersteunen en zelfs overnemen. De ondersteuning zelf kan allerlei vormen aannemen (het aanbieden van woning of het toekennen van financiële steun of het aanbieden van een tijdelijke begeleiding edm).

Deze werkwijze houdt een evenwicht in: het individu wordt gevraagd waar mogelijk het recht zelf in te vullen en tegelijk wordt de verantwoordelijkheid van de overheid scherp afgelijnd ten aanzien van diegenen die dit niet kunnen. Het vormt de basis en de legitimatie van een selectief individueel en categoriaal beleid

(4) *het is overigens weinig efficiënt middelen, die de facto beperkt zijn, voor te behouden voor huishoudens die in de mogelijkheid zijn het woonrecht autonoom te realiseren*

3.2. Grondrechtelijk woonbeleid gericht op effectiviteit

3.2.1. Uitgangspunten: effectiviteit via selectiviteit en grondrechtentoets

Momenteel werkt het grondrechtelijk kader niet of onvoldoende door in de invulling van het woonbeleid. Er moet dan ook worden gepleit om de grondrechtelijke benadering in het woonbeleid te integreren. De grondrechtelijke benadering gaat uit van een andere kijk op de inhoudelijke draagwijdte van het woonrecht en de verplichting om dit te realiseren. Effectiviteit en resultaatgericht overheidshandelen komen hierdoor meer op de voorgrond.

De overheid moet in eerste instantie een beleid ontwikkelen om het gewaarborgd woonrecht –als na te streven doel – stapsgewijs en voortschrijdend te realiseren (cf. de progressiviteitsvoorwaarde). De overheid kan zich daarnaast specifiek en selectief richten op diegenen die hun woonrecht niet (zelf) kunnen vervullen. Dit vereist een resultaatgericht overheidshandelen waarbij stelselmatig het beleid op basis van inspanningsverbintenissen wordt verlaten. De effectiviteit van het recht op wonen wordt op diverse niveaus ingevuld en vormt als het ware een cascade (met institutionalisering – zie hierna). De grotere effectiviteit op de diverse niveaus wordt beschouwd als een invulling van de verplichting tot fulfill.

De grondrechtelijke benadering houdt verder in dat de overheid in het uitstippelen van het beleid systematisch rekening houdt met de verplichtingen die verbonden zijn aan het grondrecht op wonen (the obligation to respect, to protect en to fulfill). Deze verplichtingen worden dan in de beleidscyclus geïntegreerd. In een grondrechtentoets wordt bij nieuwe beleidsinitiatieven nagegaan of de geldende verplichtingen zijn nageleefd. Wordt het recht op wonen voldoende geëerbiedigd en beschermd, en biedt de beleidsmaatregel waarborgen op een betere effectiviteit van het recht op wonen? Ook het bestaande beleid en beleidsinstrumentarium kunnen worden geëvalueerd aan de hand van de vooropgestelde verplichtingen.

3.2.2. Naar een versterkt recht op wonen op diverse niveaus in cascade

Globale aanpak op macroniveau met prioritaire aanbodverruiming

De grondrechtelijke benadering legt de nadruk op een toenemende effectiviteit en selectiviteit. Echter, het beleid mag zich niet beperken tot het uitwerken van een selectief beleid en van specifieke vormen van een individueel versterkt recht op wonen. Het (individuele) onvermogen het woonrecht te realiseren staat immers niet los van een aantal maatschappelijke of structurele belemmeringen. Het beleid moet dan ook opteren voor een planmatige aanpak gericht op de globale woonproblematiek, waarbij eveneens aandacht uitgaat naar de onderliggende structurele oorzaken. Dit als noodzakelijke omkadering voor het gericht selectief beleid en voor specifieke vormen van een individueel versterkt recht op wonen.

Een cruciaal probleem op de woonmarkt is het significant en structureel gebrek aan betaalbare en kwaliteitsvolle woningen, zowel op de sociale als op de private huurmarkt. Een hoofdbeleidsdoelstelling van het Vlaams woonbeleid

blijft dan ook het verwezenlijken en/of bevorderen van een voldoende aanbod aan betaalbare kwaliteitsvolle woningen voor die huishoudens die het recht op wonen niet autonoom kunnen invullen. Een versterkt sociaal woonbeleid en een adequaat beleid gericht op de private huurmarkt vormen hierbij belangrijke pijlers. Een beleid gericht op ruimere effectiviteit en selectiviteit kan niet in de plaats treden van deze beleidsdoelstelling maar is er aanvullend op. Aanbodverruiming moet prioritair zijn: de evaluatie van het Franse (individueel) afdwingbare recht stelt trouwens duidelijk dat de slaagkans toeneemt wanneer het ingebed wordt in een beleid gericht op een betaalbaar en kwalitatief aanbod (Dilain & Roche, 2012).

Traditioneel wordt de realisatie van het aanbod op de woonmarkt overgelaten aan het vrije marktinitiatief. De overheid staat in voor het algemeen regulerend kader en treedt beperkt op waar het vrij initiatief weinig of niet tussenkomt (vb. sociale huur). De overheid heeft op macroniveau een blijvende rol te vervullen om de tekorten in het vrije marktinitiatief op te vangen enerzijds, en globaal de randvoorwaarden te bewaken die het woonrecht moeten waarborgen anderzijds.

Het versterkt recht op wonen op macroniveau brengt met zich mee dat eveneens de institutionele omkadering en aanpak moeten worden bevestigd en mogelijk herdacht (onder meer de opdrachten die aan actoren en overheid worden toegekend). In het Vlaams woonplan dient een planmatig uitgestippeld aanbodbeleid te worden uitgewerkt waarbij rekening wordt gehouden met onder meer een collectieve en grootschaliger aanpak gesitueerd over verschillende jaren, en dit in samenwerking tussen diverse partners en overheden⁵.

Categoriaal versterkt recht op wonen

Het grondrecht op wonen vormt geen categoriaal recht, maar geldt voor iedereen. Wel kan de overheid op basis van de overeenkomstige plichten verbonden aan artikel 23 van de Grondwet keuzes vooropstellen en het recht op wonen invullen via een selectief categoriaal beleid. Ook de Vlaamse Wooncode gaat uit van een dergelijk beleid en richt zich op de eerste plaats op diegenen die het woonrecht niet autonoom kunnen realiseren.

Een categoriaal versterkt recht op wonen moet worden bewerkstelligd via een voortschrijdend, progressief beleid waarbij de prioriteiten telkens worden bijgesteld, en het toepassingsgebied stelselmatig naar boven wordt bijgesteld en uitgebreid. Uiteraard is een uitdijend selectief categoriaal beleid slechts betekenisvol voor zover de beleidsinspanningen er effectief toe kunnen bijdragen dat het woonrecht dankzij deze ondersteuning wordt gerealiseerd (een voorwaarde is eveneens de uitvoering van de globale aanpak op macroniveau). Het betreft hier een niet-individuele maar collectieve aanpak die in beginsel toenemend resultaatgericht moet zijn.

Mede daarom moet in het Vlaamse woonplan aandacht uitgaan naar een structurele aanpak op middellange termijn voor de (prioritaire) categorieën. De categorieën kunnen in principe worden geënt op de Europese typologie van dakloosheid en sociale uitsluiting (ETHOS typologie – zie bijlage). In deze typologie staan de effectieve woonneed en de preciaire woonsituaties centraal.

(5) Zie ook het advies 2012 /11 'Ruimte en wonen' van de Vlaamse Woonraad

Zo werd in Schotland een categoriale aanpak ontwikkeld met stelselmatige uitbreiding van het toepassingsgebied.

Individueel versterkt recht op wonen

Verscheidene Europese landen hanteren één of andere vorm van een individueel versterkt of afdwingbaar recht op wonen. Hoger werd gesteld dat de invoering van een dergelijk woonrecht omzichtig moet gebeuren omwille van het (huidig) ontoereikend aanbod aan kwaliteitsvolle en betaalbare woningen op de private en de sociale huurmarkt (het laten prevaleren van een individueel afdwingbaar recht stuit dan op de tekortkomingen van de woonmarkt en op operationele beperktheden op lokaal niveau waar de problemen concreet moeten worden opgelost). Het invoeren van een vorm van individueel versterkt recht op wonen moet daarom kaderen en passen binnen de bredere planmatige aanpak van het categoriaal beleid en het macrobeleid.

Er wordt voorgesteld om het individueel versterkt recht te koppelen aan de **'menswaardigheid' van het recht op wonen**. Als algemene toetssteen geldt dan de ernst van de schending van de constitutieve elementen van het recht op wonen enerzijds, én de feitelijke onmogelijkheid voor betrokkene om die situatie te keren anderzijds. Bij een volstrekte miskenning van de 'menswaardigheid' is een individueel versterkt woonrecht gerechtvaardigd. Inhoudelijk houdt dit in dat de woonproblematiek van betrokkene in principe prioritair en resultaatgericht wordt aangepakt. Het versterkt recht kan slechts worden toegekend wanneer bepaalde voorwaarden zijn vervuld.

De notie 'menswaardig wonen' wordt in de bepaling van het recht op wonen opgenomen in de Vlaamse Wooncode, maar wordt er niet als een beoordelingscriterium beschouwd. Deze notie kan worden geconcretiseerd aan de hand van duidelijke en meetbare parameters die een bruikbare basis vormen voor beoordeling. De parameters kunnen worden uitgebreid naargelang het selectief categoriaal beleid voortschrijdend progressief wordt ontwikkeld (zie hoger).

In een aanvangsfase worden als parameters voorgesteld het ontbreken van een vaste verblijfplaats of het betrekken van een uiterst precare verblijfplaats. Dergelijke vormen van sociale uitsluiting op het vlak van wonen gelden als absolute ontkenning van het woonrecht en bieden voldoende grond voor het individueel versterkt woonrecht. Gaandeweg kan het toepassingsgebied worden verruimd tot bijvoorbeeld de huishoudens die een onbewoonbare woning op basis van meerdere structurele gebreken betrekken of die een onevenredig groot deel van hun inkomen dienen te besteden aan wonen.

Het bewerkstelligen van een prioritaire resultaatgerichte aanpak is in beginsel de verantwoordelijkheid van het Vlaamse gewest die als decreetgever kan worden aangesproken om de verplichting *'to fulfill'* in te vullen, maar die in de uitvoering ervan een beroep kan doen op de woonactoren.

3.3. Het institutioneel kader voor een versterkt recht op wonen

3.3.1. Actoren en het bestaande beleidsinstrumentarium

De actoren streven binnen het huidig beleidskader met het bestaand instrumentarium naar een effectieve ondersteuning van het woonrecht. Een aantal instrumenten wordt hiertoe met succes aangewend.

Ondanks de inspanningen worden de woonactoren op het terrein nog teveel geconfronteerd met huishoudens die hun recht op wonen niet kunnen realiseren. Bijgevolg moeten het recht op wonen, en het woonbeleid in het algemeen, aan effectiviteit kunnen winnen. Enerzijds scheppen de grondrechtelijke benadering en het versterkt recht op wonen (cascade) hiertoe een globaal verbeterd kader. Anderzijds moet worden voorkomen dat bij de toepassing ervan de verantwoordelijkheid enkel bij de lokale woonactoren wordt gelegd (in het bijzonder m.b.t. het individueel versterkt recht op wonen). Daarom wordt gestreefd de brugfunctie tussen de lokale vervulling van het recht op wonen en de gewestelijke verantwoordelijkheden te versterken (het betreft aldus een gezamenlijk verhaal). Om dit te bewerkstelligen staan registratie naar en monitoring door de woonrechtcommissaris centraal, en wordt er maximaal een beroep gedaan op het bestaande organisatorische kader.

3.3.2. De woonrechtcommissaris

Er wordt gepleit om op gewestelijk vlak een woonrechtcommissaris aan te stellen, met als algemene opdracht het woonbeleid en de woonproblematiek vanuit de grondrechtelijke benadering op te volgen, en een cultuuromslag en ruimere beleidsaandacht voor het grondrecht op wonen te stimuleren. De woonrechtencommissaris ressorteert onder het Vlaamse Parlement. Op die manier kan een beleidsonafhankelijke positie worden ingenomen.

De opdracht van de woonrechtcommissaris houdt onder meer in dat het woonbeleid en de voorgestelde beleidsmaatregelen **afgetoetst worden aan de verplichtingen gekoppeld aan het grondrecht op wonen (grondrechtentoets)**. Er wordt nagegaan of het grondrecht op wonen wordt gerespecteerd en nageleefd, wat de effecten zijn van de beleidsmaatregelen op de grondrechtbescherming en het realisatieniveau van het grondrecht. In het bijzonder wordt bekeken of een voldoende beleid wordt ontwikkeld dat progressief leidt tot het 'gewaarborgd woonrecht' (als vooropgesteld doel).

Relevante ontwikkelingen die een impact hebben op het grondrecht op wonen worden opgevolgd. De woonrechtcommissaris formuleert **voorstellen ter verbetering van het niveau van de rechtsbescherming en de effectiviteit van het grondrecht op wonen**. In dit kader heeft de woonrechtcommissaris een adviserende opdracht ten aanzien van het Vlaams Parlement. Daarnaast kunnen knelpunten of structurele obstakels die op het terrein belemmerend werken, of die de effectiviteit van het recht op wonen in de weg staan, worden gesignaleerd. Vanuit zijn of haar kennis kan de woonrechtcommissaris eveneens een vormingstaak opnemen ten aanzien van de beleidsveld en de actoren.

De woonrechtcommissaris heeft een **algemene monitoring- en rapporteringstaak** ten aanzien van de beleidsvoerders. In hoofdzaak wordt de toepassing van het versterkt woonrecht op de verschillende niveaus opgevolgd. In jaar- en themarapporten worden het concrete realisatieniveau van het recht op wonen en/of de schendingen van het recht op wonen weergegeven. De woonrechtcommissaris put hierbij uit de aanmeldingen van de problemen en de geregistreerde aanvragen en toepassingen van het versterkt recht.

Tenslotte kan het individu inbreuken aanmelden of kan de woonactor knelpunten signaleren die het recht op wonen schenden of belemmeren. De woonrechtcommissaris onderzoekt deze in functie van een dubbele taaktelling. Enerzijds dient de toepassing van het versterkt recht naar de beleidsvoerders te worden gerapporteerd, anderzijds kan vanuit de **ombudsfunctie** de individuele klacht worden verholpen. De woonrechtcommissaris wordt hiertoe middelen en bevoegdheden verleend (onder meer bemiddeling).

3.3.3. Het (individueel) versterkt woonrecht

Om het versterkt recht op wonen te realiseren dient te worden ingezet op diverse niveaus. De ontwikkeling van een aanbodverruiming en een categoriaal beleid vergen een planmatige aanpak vanuit de gewestelijke overheid, en moeten worden ingebed in een lange termijnplanning.

Het individueel versterkt recht op wonen geldt als sluitstuk van de cascade-aanpak en biedt op individueel vlak een oplossing. Het individueel versterkt recht op wonen kan enkel worden toegepast nadat werd **nagegaan of binnen het bestaande instrumentarium of regelgevend kader geen onmiddellijke oplossing** kan worden geboden, en dit ondanks het feit dat de situatie niet de toets van het 'menswaardig wonen' doorstaat (beoordeling aan de hand van de vooropgestelde parameters). Deze check kan in principe door elke woonactor gebeuren, echter de toekenning van het individueel recht op wonen betreft in beginsel de gezamenlijke opdracht van de lokale woonactoren (weliswaar in uitvoering van de gewestelijke verantwoordelijkheid m.b.t. de verplichting to fulfill). De aanvraag en de toekenning van het individueel versterkt recht worden geregistreerd met het oog op het informeren van de woonrechtcommissaris.

Na toekenning geldt voor betrokkene de **principiële waarborg dat het woonrecht effectief wordt gerealiseerd**. Dit houdt een resultaatgerichte benadering in waarbij de lokale actoren **prioritair** de nodige inspanningen verrichten. Omwille van het feit dat het versterkt recht op wonen op verschillende niveaus moet worden bewerkstelligd (cascade) is het mogelijk ontbreken van een resultaat bij de toekenning van het individuele versterkt recht niet noodzakelijk toe te schrijven aan de lokale woonactoren. Mede daarom wordt aan de lokale woonactoren de mogelijkheid van een klacht- of signaalrecht verleend ten aanzien van de woonrechtcommissaris. Indien de woonrechtcommissaris tot de vaststelling komt dat de lokale actoren de bestaande instrumenten correct hebben toegepast, kan deze beslissen de lokale actoren bijkomende middelen te verschaffen om de persoon wiens recht op wonen manifest geschonden is, daadwerkelijk te helpen.

Een dergelijk model vertrekt van een andere benadering en geeft prioriteit aan de vastgestelde schending van 'de menswaardigheid van het wonen'. Hierbij moet verder worden nagegaan in welke mate specifieke bevoegdheden worden toevertrouwd aan de gezamenlijke woonactoren, alvast kan worden overwogen een deel van de middelen aan te wenden voor het (individueel) versterkt recht op wonen. Zo wordt in het Franse model een deel van de middelen voor de huurtoelage voorbehouden in het kader van het individueel versterkt.

Wanneer de vraag naar een versterkt woonrecht door de gezamenlijke actoren negatief wordt beoordeeld of de woonsituatie wordt niet (prioritair) behandeld, heeft betrokken een klachtrecht bij de woonrechtcommissaris. De woonrechtcommissaris kan dan bemiddelen of optreden in functie van een resultaatgerichte oplossing.

3.4. Juridische omkadering

3.4.1. Verankering grondrechtelijke benadering

Het is vanzelfsprekend dat de grondrechtelijke benadering en de institutionalisering ervan wijzigingen vereisen aan de Vlaamse Wooncode (als juridisch en operationeel kader van het Vlaamse woonbeleid).

De omkering van het (huidige) beleid naar een gradueel uitbreidend resultaatgericht woonbeleid houdt een fundamentele ommezwaai in, dit zowel op vlak van het categoriaal selectief beleid als op vlak van het individueel versterkt woonrecht. Het houdt in dat de tot nog toe volgehouden juridische filosofie van het beleid moet worden herdacht. Onder meer dient de huidige beleidsintentie om bijzondere aandacht te verlenen aan de woonbehoeftige huishoudens te worden versterkt en omgezet in toenemende engagementen en resultaten. De centraal na te streven doelstelling moet worden herwerkt in termen van het toewerken naar een gewaarborgd grondrecht. De effectieve realisatie van het recht op wonen dient sterker op het voorplan te staan.

Het institutionaliseren van het individueel versterkt woonrecht vraagt dan ook een aanpassing van de Vlaamse Wooncode. Het is van belang invulling te geven aan de notie van het menswaardig wonen en de parameters hiertoe te bepalen. De figuur van de woonrechtcommissaris voor het beleidsveld wonen is nieuw en vergt juridische omkadering (inspiratie kan worden gevonden in de figuur van de kinderrechtencommissaris).

Verder is de opvolging en monitoring van het beleid van belang. De mate waarin het grondrecht op wonen wordt nagestreefd kan worden getoetst aan de hand van de grondrechtelijke overheidsverplichtingen. Deze moeten stelselmatig worden nagegaan bij nieuwe beleidsinitiatieven. Hiertoe moet de grondrechtelijke toetsing in de beleidscyclus worden geïntegreerd als een verplichtend onderdeel in het besluitvormingsproces.

3.4.2. Ratificatie artikel 31 Europees sociaal handvest

De Belgische overheid heeft artikel 31 van het Europees sociale handvest nog niet geratificeerd. De ratificatie van dit artikel geldt niet enkel als een symbolische daad die het engagement van de staat erkent om op zijn grondgebied het sociaal grondrecht te ondersteunen. Het is tevens een signaal naar de internationale gemeenschap om dit grondrecht binnen de grenzen van de toegemeten verantwoordelijkheid als een verplichting op te nemen, om onder meer op termijn de thuis- en dakloosheid te bannen. Een dergelijk staatsrechtelijk engagement is betekenisvol en moet worden bepleit.

3.4.3. Gerechtelijke afdwingbaarheid

Het institutionaliseren van het versterkt recht op wonen biedt alvast de nodige waarborgen voor een meer resultaatgerichte aanpak van het grondrecht op wonen. Deze aanpak zoekt aansluiting bij de bestaande actoren en organisatie van het woonbeleid, en verdient de voorkeur. Daarnaast kan worden nagegaan in welke mate het schenden van een wettelijke norm aanleiding kan geven tot gerechtelijke afdwingbaarheid van het woonrecht. Alvast kan worden geopteerd voor gerechtelijke afdwingbaarheid wanneer de schending van de rechtsnorm een manifeste belemmering van het grondrecht inhoudt en de rechtsnorm als fundamenteel wordt ervaren. Deze gevallen dienen in de Vlaamse Wooncode restrictief te worden bepaald en omschreven. Een mogelijke gerechtelijke afdwingbaarheid kan worden gekoppeld aan het individueel versterkt woonrecht. Het verweer voor de rechtbank staat open in geval een individueel versterkt woonrecht is toegekend en er – na uitputting van het klachtrecht voor de woonrechtcommissaris – nog steeds geen gevolg wordt aan gegeven.

4. Besluit en schematische voorstelling

Het recht op wonen vormt een fundamenteel en universeel grondrecht. Het impliceert dat iedereen altijd recht heeft op een behoorlijke, menswaardige woonsituatie en in beginsel hierop aanspraak moet kunnen maken. In de Vlaamse Wooncode wordt aan het recht op wonen inhoudelijke invulling gegeven aan de hand van constitutieve elementen zoals de woonzekerheid, de betaalbaarheid, de kwaliteit en de toegankelijkheid. Deze bieden waarborgen voor de juridische deugdelijkheid van het recht. Toch wordt vastgesteld dat op het terrein het recht op wonen niet voor iedereen is weggelegd. Er ontbreekt een beleid dat de effectiviteit van het grondrecht op wonen kan verzekeren. Een van de oorzaken is dat het beleid uitgaat van inspanningsverbintenissen, en dit ongeacht de ernst van de nood. Daarnaast wordt het beleid niet ondersteund door een voldoende aanbod aan kwalitatieve betaalbare woningen.

De Vlaamse Woonraad pleit voor een **grondrechtelijke benadering** van het woonrecht en het woonbeleid. In de grondrechtelijke benadering staan de

overheidsverplichtingen voorop (the obligation to respect, to protect en to fulfill). Deze verplichtingen moeten worden nageleefd, en moeten worden gemonitord (in het besluitvormingsproces en de beleidscyclus). De overheid moet het grondrecht op wonen steeds ten volle respecteren, en beschermen. Alvast mag het niveau van het grondrecht niet rechtstreeks of onrechtstreeks naar beneden worden afgesteld. Integendeel, het grondrecht op wonen dient minstens op een voortschrijdende wijze te worden vervuld. Dit houdt in dat een passend beleid wordt ontwikkeld dat gericht is op de toenemende effectiviteit van het woonrecht. Het gewaarborgd woonrecht kan hierbij als ideaaltypisch referentiepunt gelden. De grondrechtelijke benadering impliceert bijgevolg niet dat de overheid het woonrecht onmiddellijk en voor iedereen moet realiseren. De Vlaamse Woonraad onderschrijft een voortschrijdend selectief beleid. Een dergelijk beleid is er in beginsel, en in eerste instantie, op gericht de huishoudens te ondersteunen die hun woonrecht niet zelf kunnen waarmaken.

De Vlaamse Woonraad meent dat in een grondrechtelijke benadering plaats moet zijn voor **het versterkt recht op wonen. Dit moet op diverse niveaus stelselmatig worden uitgewerkt**. Vooreerst is een omkaderend beleid noodzakelijk waarbij op macroniveau een voldoende aanbod aan kwalitatieve en betaalbare woningen wordt gerealiseerd. Dit geldt als een noodzakelijke voorwaarde voor een selectief en resultaatgericht beleid. Een tweede niveau betreft het selectief en resultaatgericht beleid dat geënt kan worden op de categorieën van de ETHOS typologie, waarbij het toepassingsgebied stelselmatig wordt uitgebreid. Dit vergt een afgewogen planmatige aanpak als onderdeel van een Vlaams woonplan.

Het sluitstuk van het versterkt recht op wonen bevindt zich op individueel niveau waar **principeel kan worden gewaarborgd het recht op wonen effectief te realiseren**. Een versterkt individueel recht op wonen kan worden toegekend in welomschreven gevallen van manifeste miskennen van de menswaardigheid van het wonen. Deze gevallen worden via concrete parameters ingevuld. In een aanvangsfase worden als parameters voorgesteld het ontbreken van een vaste verblijfplaats of het betrekken van een uiterst preciaire verblijfplaats. De parameters kunnen in de tijd worden uitgebreid, met als leidraad eveneens de ETHOS typologie. De gezamenlijke lokale (woon) actoren beslissen of op individueel niveau het versterkt woonrecht moet worden toegekend, en kunnen hiertoe middelen worden verleend. In geval van een negatieve beslissing of het ontbreken van een beslissing heeft betrokkene een klachtrecht bij de woonrechtcommissaris die kan bemiddelen. Ook de woonactor heeft een signaalrecht ten aanzien van de woonrechtcommissie omdat het lokale niveau in uitvoering van een bepaald luik van de gewestelijke verplichting inzake het versterkt recht op wonen niet verantwoordelijk kan worden gesteld als de uitvoering van de andere luiken achterwege zou blijven.

De Vlaamse Woonraad pleit voor de aanduiding van een **woonrecht-commissaris**. De woonrechtcommissaris monitort het woonbeleid in functie van de grondrechtelijke benadering, met onder meer de opvolging van de toepassing van het (individueel) versterkt recht op wonen en de naleving van de overheidsverplichtingen. De woonrechtcommissaris formuleert voorstellen om het grondrecht op wonen effectief te kunnen verbeteren. Tevens wordt de woonrechtcommissaris een ombudsfunctie toegekend.

Verder is het van belang om op juridisch vlak de grondrechtelijke benadering te versleutelen in de Vlaamse Wooncode, om also het juridisch kader en de juridische waarborgen te optimaliseren.

Het Vlaamse woonbeleid moet worden versterkt vanuit de grondrechtelijke benadering en de effectiviteit van het grondrecht op wonen moet op het terrein sterker worden gewaarborgd. De sterkte van een samenleving wordt immers afgewogen aan de zorg voor de zwakste.

GRONDRECHT (LEIDEND KADER)	BELEID OP BASIS VAN GRONDRECHT (GERICHT OP EFFECTIVITEIT)
GRONDRECHT OP WONEN	UITGANGSPUNT BELEID
• Het recht op wonen is een universeel omvattend recht • Het recht op wonen moet uitgroeien tot een 'gewaarborgd recht' te vergelijken met recht op onderwijs, recht op medische bijstand – het grondrecht op wonen geldt (moet gelden) voor iedereen en altijd ; • Het 'gewaarborgd recht' wordt via het beleid nagestreefd en gerealiseerd (maar niet hic et nunc);	• Het grondrechtelijk kader vormt het uitgangspunt voor het beleid (cf. streven naar gewaarborgd recht en nakomen verplichtingen) • het beleid streeft een grotere effectiviteit van het recht op wonen na (= ruimere realisatie van het recht bij diegenen die het recht niet op eigen kracht kunnen realiseren en niet op basis van een inspanningsverbintenis); • grotere effectiviteit door versterkt recht op wonen vereist een globale planmatige aanpak op verschillende niveaus (macro – categoriaal – individueel);
VERPLICHTINGEN GEKOPPELD AAN HET GRONDRECHT	NAAR EEN EFFECTIEVER BELEID OP DIVERSE NIVEAUS (WAT)
• Het grondrecht op wonen betreft een aangelegenheid voor de OVERHEID die verplichtingen met zich meebrengt; • Onmiddellijke verplichtingen voor overheid voortvloeiend uit grondrecht, met name de verplichting to respect, de verplichting to protect en de verplichting to fulfill; • overheid moet het stand still principe hanteren (niveau van het recht en rechtsbescherming niet naar beneden afstellen); • Progressiviteitsverplichting; de overheid is niet verplicht het recht op wonen onmiddellijk en voor iedereen te realiseren maar er moet een beleid worden gevoerd dat stapsgewijs grotere invulling geeft aan het recht op wonen (= progressief in zin van uitbreidend / voortschrijdend); is van toepassing op de verplichting to fulfill; • Het grondrecht op wonen betreft een aangelegenheid voor het INDIVIDU MET verplichtingen • Overeenkomstige plichten: art. 23 GW koppelt overeenkomstige plichten aan het recht; deze plichten kunnen ingevuld worden aan de hand van het 'eigen kracht principe' • De individuele plicht indien mogelijk het woonrecht autonoom in te vullen, biedt legitimiteit aan de selectiviteit van het beleid	• op MACRO niveau: een algemene aanbodverruiming is nodig zowel op private als sociale huurmarkt (markt vult dit niet zelf in) – vormt noodzakelijke basisvoorwaarde om het recht effectief te kunnen realiseren op categoriaal en individueel niveau (= omkaderend beleid) • op CATEGORIAAL niveau: • doel is een 'beleid' ontwikkelen gericht op specifieke categorieën (categorieën kunnen worden geënt op ETHOS) • het betreft collectieve aanpak én progressief uit te bouwen (voortschrijdend); cf. aanpak Schotland; • is gericht op ruime ondersteuning recht op wonen (niet enkel dak) maar wel collectief en resultaatgericht (meer dan inspanningsverbintenis) • op INDIVIDUEEL niveau: naar een versterkt recht op wonen (cf. Frans model) • doel is een 'beleid' ontwikkelen dat gericht is op het resultaatgericht aanpakken van 'mensonwaardige toestanden' (op individueel niveau) • mensonwaardigheid: als algemeen criterium geldt de manifeste onmogelijkheid recht op wonen te realiseren • aftoetsen obv concrete parameters (voorstel bij aanvang: 'dakloosheid' en het betrekken van een uiterst precare verblijfplaats – uitbreiding: onevenredige betaalbaarheidsprobleem) • toepassingsgebied versterkt recht op wonen progressief uit te bouwen (voortschrijdend door uitbreiding parameters)

INSTITUTIONALISERING (HOE)

- Bestaande actoren en beleid streven nu al naar effectiviteit – maar er kunnen specifieke instrumenten ingezet worden die waken over het grondrechtelijk kader en de (individuele) effectiviteit van het versterkt recht op wonen;
- **Woonrechtcommissaris** waakt over het grondrechtelijk kader:
 - opvolging en monitoring van het beleid in functie van de verplichtingen (onmiddellijke en progressiviteitsvoorwaarde)
 - algemene aanbevelingen toepassing effectiviteit en versterkt recht op wonen
 - ombudsfunctie;
- **Toekenning individueel versterkt recht op wonen**
 - op lokaal vlak gezamenlijke beoordeling van ‘parameters schending menswaardigheid wonen’;
 - versterkt recht op wonen omvat principiële toekenning resultaatgerichte aanpak – dit vereist institutionalisering (met toekenning bevoegdheden en middelen)
 - bij gebrek aan beslissing of negatieve beslissing heeft betrokkene een klachtrecht bij de woonrechtcommissaris
 - gerechtelijke afdwingbaarheid staat open na niet-uitvoering toegekend versterkt recht op wonen

(GERECHTELIJKE) AFDWINGBAARHEID

- Aanpak versterkt recht op wonen (= institutionalisering via woonactoren en woonbeleid) heeft voorkeur op ‘gerechtelijke afdwingbaarheid’;
- Gerechtelijke afdwingbaarheid is gekoppeld aan de ‘schending van een rechtsnorm’ waarbij norm als fundamenteel wordt beschouwd en de schending vormt een ernstige belemmering van het recht op wonen;
- Vereist decretale basis die de grond van de afdwingbaarheid omschrijft (=afgebakend);
- Er kan worden geopteerd voor een gerechtelijke afdwingbaarheid in geval een woonrecht werd toegekend en na uitputting van het klachtrecht er nog steeds geen gehoor werd gegeven aan het toegekend recht

Geraadpleegde literatuur

Aldridge, R. (2013) The Scottish homelessness framework – Is it working? In: Bernard, N. & Hubeau, B. (red.) *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?* Brugge: die Keure.

Comité de suivi de la mise en oeuvre du droit au logement opposable (2012) *Droit au logement: rappel à la loi. Sixième rapport annuel*. Paris: Comité de suivi de la mise en oeuvre du droit au logement opposable.
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000639/0000.pdf>

Dilain, C. & Roche, G. (2012) *Le droit au logement opposable à l'épreuve des faits. Rapport d'information, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois*. Paris: Sénat.
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2011/r11-621-notice.html>

European Commission (2010) *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2010*. Brussels: European Commission.
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4667&langId=en>

Fox, L. (2002) The Meaning of Home: A Chimerical Concept or a Legal

Challenge? *Journal of Law and Society*, 29:4, pp. 580–610.

Hermans, K. (2012) *Bouwstenen voor een Vlaams actieplan tegen dak- en thuisloosheid: inspiratie uit Nederland, Finland en Schotland*. Leuven: KU Leuven / Vlaams Armoedesteunpunt.
http://www.kuleuven.be/lucas/pub/publi_upload/2012_KH_paper%20vlas.pdf

Heylen, K. & Winters, S. (2009) *Betaalbaarheid van wonen in Vlaanderen: de budgetbenadering*. Leuven: Steunpunt Ruimte en Wonen.
<http://steunpuntwonen.be/Documenten/steunpunt-ruimte-en-wonen-2007-2011/2009/2009-05-betaalbaarheid-normatieve-benadering--2-.pdf>

Houard, N. & Lévy-Vroelant, C. (2013) The (enforceable) right to housing: a paradoxical French passion. *International Journal of Housing Policy*. Published online: 10 May 2013.
<http://dx.doi.org/10.1080/14616718.2013.792464>

Hubeau, B. (2013) Het grondrecht op wonen aan het werk: maar (hoe) werkt het grondrecht op wonen? In: Bernard, N. & Hubeau, B. (red.) *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?* Brugge: die Keure.

Lacharme, B. (2013) Reconnu hier, opposable aujourd'hui, assumé demain? Le droit au logement en France. In: Bernard, N. & Hubeau, B. (red.) *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?* Brugge: die Keure.

Maes, G. (2003) De afdwingbaarheid van sociale grondrechten, Intersentia, Antwerpen, 2003.

Mullen, T. (2013) *Homelessness in Scots law*. Paper Studiedag 'Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis'. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (2009) *The Right to Adequate Housing*. Geneva: UN Habitat.
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FS21_rev_1_Housing_en.pdf

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011) *Strijd tegen armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2010-2011*. Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.
<http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag6.htm>

Storms, B., Goedemé, T. & Van den Bosch, K. (2010) *Het socio-vitaal minimum anno 2010*. Antwerpen: UA – Centrum voor Sociaal Beleid.
http://webhost.ua.ac.be/csb/sites/default/files/D%202010%206104%2010_december%202010.pdf

Stroobants, M., *Artikel 23 van de grondwet en de armoedeproblematiek*. Brussel – VUB.
http://www.armoedebestrijding.be/publications/hojaarsamenwerking/hojaarsamenwerking_01-1_Stroobant_NL.pdf

Vandromme, T. (2013) Een aanzet tot een concrete invulling van het grondrecht op wonen als resultaatsverbintenis. In: Bernard, N. & Hubeau, B. (red.) *Recht op wonen: naar een resultaatsverbintenis?* Brugge: die Keure, pp. 157–181.

Vlaamse Woonraad (2011) *Wonen en armoede: aanbevelingen voor een woonbeleid gericht op het tegengaan van armoede en sociale uitsluiting*. Brussel: Vlaamse Woonraad.
<http://www.rwo.be/NL/RW0nieuwsbrief/Hoofdmenu/BeleidsdomeinRW0/Strategischadviesraden/VlaamseWoonraad/Adviezen/20104/tabid/15110/Default.aspx>

Wonen-Vlaanderen (2012) *Woonbeleidsplan Vlaanderen: Doelstellingenkader*. Brussel: Wonen-Vlaanderen.

Bijlagen

Bijlage 1:

Buitenlandse ervaringen met een versterkt recht op wonen

Schotland: lokale besturen verschaffen verplicht opvang of huisvesting aan thuislozen⁶

Inhoud van het recht

De Schotse wet verplicht de 32 lokale besturen⁷ om duurzame huisvesting te verschaffen aan bepaalde categorieën thuislozen of, indien nodig, opvang voor hen te voorzien.

Begunstigden

Tot eind 2012 moest aan vier voorwaarden worden voldaan om in aanmerking te komen voor permanente huisvesting.

1. *Thuisloos zijn.* Het Schotse systeem is niet enkel gericht op daklozen in de strikte zin van het woord, maar ook op iedereen die in onzekere omstandigheden gehuisvest is (bv. risico op huiselijk geweld, overbevolkte, ongeschikt of onbewoonbare woning,...).
2. *Zich in een situatie van prioritaire woningbehoefte bevinden.* De volgende categorieën personen worden als prioritair beschouwd: jongeren van 16 en 17 jaar; personen die aan een chronische ziekte lijden, die een miskraam hebben gehad of een abortus hebben ondergaan; personen die kwetsbaar zijn door een verblijf in de gevangenis, in het ziekenhuis of mensen die in het leger hebben gediend; personen die het risico lopen slachtoffer te worden van partnergeweld; personen die het slachtoffer zijn van intimidatie of geweld omwille van hun ras, religie of seksuele geaardheid; personen die aan persoonlijkheidsstoornissen lijden; 18- tot 20-jarigen die het risico lopen op financieel of seksueel misbruik; personen die samenleven met iemand die aan één van de prioritaire criteria beantwoordt.
3. *De betrokkene mag niet 'vrijwillig thuisloos' (intentionally homeless) zijn geworden.* Men wordt als 'vrijwillig thuisloze' beschouwd als men:
 - vrijwillig een gedrag heeft aangenomen dat de thuisloosheid tot gevolg heeft gehad;
 - een woning heeft verlaten waarin men redelijkerwijze had kunnen blijven wonen;
 - zich bewust was van alle feiten alvorens over te gaan tot de betrokken daad.

Mensen met een mentale achterstand zouden zich bijvoorbeeld niet bewust zijn van de consequenties van hun daden en zouden dus niet beschouwd mogen worden als 'vrijwillig thuisloos'. Hetzelfde geldt bij uitbreiding voor alcoholverslaafden. Iemand die daarentegen uit huis werd gezet ten

(6) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011).

(7) Schotland telt 32 lokale besturen met gemiddeld 163.000 inwoners.

gevolge van bewust gestelde handelingen waarvan hij wist dat deze tot een uithuiszetting konden leiden, wordt beschouwd als 'vrijwillig thuisloos' (bijvoorbeeld iemand die weigert om zijn huishuur te betalen).

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

4. *Men moet een lokale band hebben*, of anders gezegd; men mag geen band hebben met een andere lokale overheid. Alleen in het geval wanneer de lokale overheid een band kan vaststellen met een andere geografische zone kan ze weigeren tussen te komen. De lokale binding kan slaan op de (voormalige) woonplaats, werkplek, familie of bijzondere omstandigheden.

Vanaf 31 december 2012 werd het criterium in verband met prioritaire woningbehoefte afgeschaft. Dit ten gevolge van het realiseren van de '2012 homelessness commitment', die als doel had om voor alle prioritaire groepen aangepaste opvang of huisvesting te voorzien. Het schrappen van dit criterium geeft zo'n 3.000 extra thuislozen het recht op permanente huisvesting.

Het criterium vrijwilligheid wordt daarentegen wel behouden, maar wordt facultatief. Dit betekent dat het lokale bestuur zal kunnen beslissen om na te gaan of de persoon vrijwillig thuisloos is. De lokale overheid kan echter ook beslissen om dit criterium niet te hanteren.

De lokale binding blijft belangrijk in die zin dat een lokaal bestuur een thuisloze enkel naar een andere overheid mag verwijzen wanneer hij geen binding heeft met de gemeente waar hij zich aandient en er wel een aantoonbare band is met een andere gemeente. In afwachting van een doorverwijzing naar een andere gemeente, dient evenwel tijdelijke opvang te worden geboden.

Uitoefening van het recht

De verplichtingen van de lokale overheid verschillen naargelang de aanvrager vrijwillig of onvrijwillig thuisloos is. Onvrijwillig thuislozen hebben recht op een permanente woonst. Vrijwillig thuislozen hebben recht op advies, begeleiding en tijdelijke huisvesting.

Lokale besturen hebben twee types verplichtingen: de plicht om binnen een redelijke termijn⁸ huisvesting te bieden aan thuislozen en de plicht om advies en bijstand te verlenen.

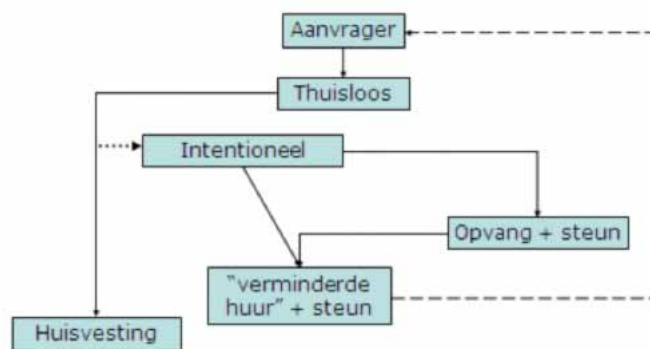
- Interim huisvesting: in afwachting van de beslissing inzake het verzoek om huisvesting of bijstand (voor alle kandidaten);
- Tijdelijke huisvesting: voor vrijwillig thuislozen, onder de vorm van opvang in een hostel of een kortlopend huurcontract. Hier wordt tevens begeleiding voorzien;
- Permanente huisvesting: voor onvrijwillig thuislozen, onder de vorm van een woning met langdurend huurcontract (naargelang huurder al dan niet met begeleiding). De lokale besturen zijn verplicht om minstens één maal een geschikte woonst aan te bieden.

.....
 (8) Als leidraad wordt een periode van 6 weken gehanteerd

Sociale huisvestingsmaatschappijen moeten ingaan op verzoeken van de lokale overheid om permanente huisvesting aan te bieden aan onvrijwillig thuislozen, tenzij zij een gegronde reden hebben om dit niet te doen (bv. op korte termijn geen geschikte woning ter beschikking). Deze grote zeggingskracht van lokale besturen ten aanzien van de sociale huisvestingsmaatschappijen is mede het gevolg van de aanzienlijke overdracht van gemeentelijke woningen aan sociale huisvestingsmaatschappijen sedert het begin van de jaren 1990.⁹

De lokale besturen sluiten tevens huurovereenkomsten af met private verhuurders, veelal voor tijdelijke opvang. Indien de huurders die op deze manier gehuisvest worden recht krijgen op een permanente woonst, kan deze overeenkomst worden verlengd. In de periode 2007-08 werden op deze wijze 1.573 private huurwoningen aangeboden aan thuislozen, vooral alleenstaanden en eenoudergezinnen. Dit vertegenwoordigt bijna 3% van alle aanvragen in 2007-08, en 7% van de aanvragers die als thuisloos erkend werden als thuisloos, vonden onderdak in een private huurwoning.¹⁰

Vanaf 31 december 2012



Beroepsmogelijkheden"

Indien een aanvrager niet akkoord gaat met de beslissing van een lokaal bestuur (bv. beslissing tot tijdelijke opvang i.p.v. permanente accommodatie) zijn er diverse beroepsmogelijkheden:

- Vooreerst kan de aanvrager het lokale bestuur verzoeken om haar beslissing te herzien. In afwachting van deze beslissing wordt tijdelijke opvang geboden;
- De aanvrager kan zich richten tot de Schotse ombudsman indien hij meent dat de procedure niet correct werd toegepast of wanneer hij vindt dat hij oneerlijk werd behandeld door het lokale bestuur;
- Tevens kan de aanvrager langs juridische weg de beslissing van het lokale bestuur aanvechten. De Rechtbank doet uitspraak over de gevolgde procedure. Ze kan zelf geen maatregel opleggen, maar wel van het lokale bestuur eisen de zaak te heropenen.

(9) Het aandeel sociale huisvesting in Schotland bedroeg in 2011 ca. 24% (11% door sociale huisvestingsmaatschappijen en 13% door lokale besturen). In 1993 was dit respectievelijk 3% en 34%.

(10) <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2009/03/23153136/8>.

(11) http://scotland.shelter.org.uk/get_advice/advice_topics/homelessness/help_from_the_councils_housing_department/challenging_the_councils_decision

Resultaten

De voortgang van het actieprogramma wordt permanent opgevolgd. Het Jaarverslag 2012 vermeldt volgende cijfers:

- In 2012 dienden 45.322 huishoudens een vraag tot ondersteuning in bij de lokale overheden;
- Hiervan werden 34.302 aanvragers (76%) beschouwd als thuisloos of dreigend thuisloos;
- Ongeveer 25.000 thuislozen (73%) verkregen een permanente huisvesting. Voornamelijk in de sociale huisvesting (ongeveer 19.000). 43% van alle sociale verhuisingen gebeurt aan thuislozen (in de ruime betekenis van het woord).
- Aan ongeveer 11.000 huishoudens werd interim- of tijdelijke huisvesting geboden.

Frankrijk: inroepbaar recht op wonen¹²

Inhoud van het recht

De wet van 5 maart 2007 (DALO-wet¹³) creëert een instrument waardoor mensen zonder huisvesting of met gebrekkige huisvesting als prioritair worden beschouwd voor het verkrijgen van een woning aangepast aan hun behoeften en waardoor ze binnen een bepaalde termijn een passend aanbod krijgen voorgesteld. De wet biedt ook de mogelijkheid om tijdelijk onderdak te vragen en te verkrijgen.

Begunstigden

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

1. *Personen die een sociale woning hebben aangevraagd en voor wie de wachttijd uitzonderlijk lang is* (de termijn wordt in elk departement vastgelegd in functie van de lokale context);
2. *Personen zonder huisvesting of met gebrekkige huisvesting*; tot deze categorie behoren mensen die te goeder trouw (de bonne foi) zijn¹⁴ en die hun woning hebben verloren, die dreigen uitgezet te worden zonder herhuisvesting, die tijdelijk worden ondergebracht of gehuisvest in een instelling of doorgangswoning, die in onbewoonbare, ongezonde of gevaarlijke woningen wonen, die met een minderjarig kind of mindervalide persoon gehuisvest zijn in gebouwen die duidelijk overbevolkt zijn of niet geschikt zijn voor behoorlijke huisvesting;
3. *Personen die onderdak in een aangepaste structuur aanvragen* (opvangstructuur, instelling of doorgangswoning, collectieve woning of hotelaccommodatie met sociale bestemming).

(12) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2011)

(13) Droit Au Logement Opposable

(14) De goede trouw wordt verondersteld. Om deze veronderstelling om te keren dient de bemiddelingscommissie aan te tonen dat de persoon zichzelf bewust in een situatie van slechte huisvesting heeft gebracht.

Uitoefening van het recht

Minnelijke schikking

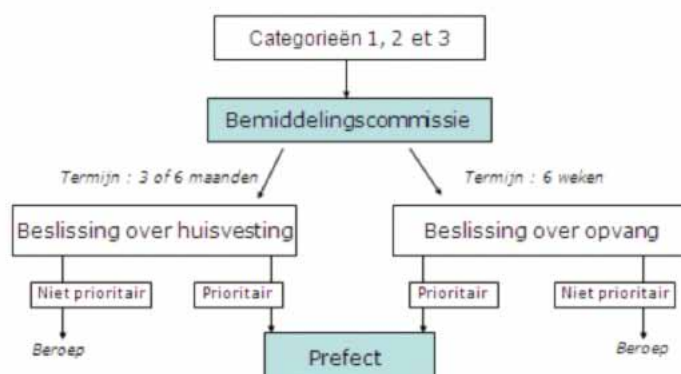
De aanvragers kunnen een minnelijke schikking inleiden bij een bemiddelingscommissie. Die wordt voorgezeten door iemand die door de prefect wordt aangeduid. Ze omvat vier colleges van drie leden die respectievelijk de Staat, de lokale gemeenschappen, de verhuurders en opvangbeheerders, de huurdersverenigingen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

De commissie verzamelt elementen bij de verhuurders en de sociale hulpverleners, en beslist binnen de drie of zes maanden (naargelang het departement) over de aanvragen tot huisvesting, en binnen de zes weken (overal) over de opvangaanvragen. De beslissingen kunnen voor de rechtbank worden betwist volgens de voorwaarden van het gemeen recht.

De bemiddelingscommissie maakt aan de prefect de lijst over met prioritaire aanvragen waaraan dringend gevolg moet worden gegeven. De prefect moet de aanvragers vervolgens doorverwijzen naar een sociale verhuurder, en een perimeter en termijn vastleggen. De toewijzing van een woning gebeurt vanuit het contingent dat voor de prefect is voorbehouden en dat overeenstemt met 25 % van de sociale woningen. De prefect mag ook bepaalde erkende privéwoningen mobiliseren, maar in de praktijk wordt deze mogelijkheid uiterst zelden gebruikt. Voor Île-de-France, waar de woningmarkt bijzonder gespannen is, voorziet de wet dat er ook een herhuisvesting kan worden voorgesteld in een ander departement dan dat van de betrokken bemiddelingscommissie.

Tot slot moet de voorgestelde woning aangepast zijn aan de behoeften en mogelijkheden van de aanvrager. De aanvrager mag in principe niet weigeren, tenzij de woning niet aangepast is, omdat ze bijvoorbeeld te ver van de werkplek van de aanvrager ligt.

Uitoefening van het recht, de bemiddeling :

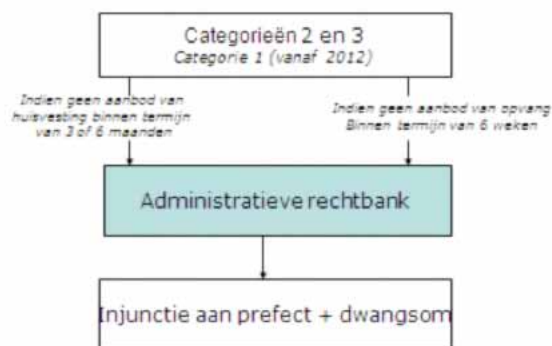


Geschillenprocedure

Wanneer een gunstige beslissing niet wordt uitgevoerd binnen de wettelijke termijn (drie of zes maanden voor huisvesting, zes weken voor opvang), kan de administratieve rechtbank worden gevat om de uitvoering van de beslissing af te dwingen. De rechtbank moet binnen de 2 maanden een uitspraak doen. Wanneer de rechter vaststelt dat er binnen de wettelijke termijn geen aangepast voorstel werd gedaan, legt hij de prefect een rechterlijk bevel op met de mogelijkheid tot betaling van een dwangsom bij laattijdige uitvoering. Het bedrag van deze dwangsommen werd bij wet vastgelegd. Ze worden gestort in het fonds voor stadsplanning maar worden gehaald uit het budget huisvesting van de Staat. Bijgevolg gaat het bedrag van de dwangsom van één budgetlijn voor huisvesting naar een andere lijn van dit budget.

Parallel met deze beroepsprocedure die door de DALO-wet wordt voorzien, zijn er door sommige ontevreden aanvragers schadevergoedingsprocedures opgestart voor de rechtbank.

Uitoefening van het recht, beroepsprocedure :



Monitoring en evaluatie

Er werd een opvolgingscomité opgericht dat de toepassing van de DALO-wet op het terrein moet evalueren. Het Jaarverslag 2012 van het opvolgingscomité vermeldt volgende cijfers:

- Tussen 2008 en 2012 (eerste semester) werden 295.000 verzoeken tot minnelijke schikking ingediend;
- Maandelijks worden gemiddeld 7.000 verzoeken tot minnelijke schikking ingediend, waarvan 59% in de Regio Île-de-France;
- 88% van de verzoeken betreft de vraag naar een woning, 12% naar opvang. Het aandeel vragen naar opvang daalt;
- In 7% van de gevallen vinden de verzoekers een woning vooraleer de bemiddelingscommissie samenkomt. 37% krijgt een gunstige beslissing. Het aantal afgewezen verzoeken neemt toe (55%);
- In het eerste semester van 2012 was er een forse terugval van het aantal effectieve herhuisvestingen. Op Nationaal vlak resulteerde de helft van de gunstige beslissingen in een herhuisvesting. In de Regio Île-de-France is dit slechts één op drie. Ten gevolge hiervan neemt de wachttijd voor herhuisvesting toe.

- Slechts bij 29% van de beslissingen tot opvang wordt effectief opvang geboden.

In 2012 bracht een Senaatscommissie een rapport uit over de Wet DALO (Dilain & Roche, 2012). De conclusies zijn:

- Door de invoering van een inroepbaar recht op wonen en een resultaatverbintenis voor de overheid heeft het huisvestingsprobleem een prominente plaats gekregen in het Franse politieke en sociale systeem. Van bij aanvang was het echter voor iedereen duidelijk dat de loutere invoering van het inroepbaar recht op wonen geen garantie biedt op een verbetering van de woonomstandigheden van de meest kwetsbare groepen. Daarvoor zijn wezenlijke realisaties op het terrein noodzakelijk.
- Vijf jaar na de invoering, zijn de resultaten van de Wet DALO niet bevredigend:
 - o In het grootste deel van het land wordt de wet correct uitgevoerd. In regio's met gespannen woningmarkten en met beperkte toegang tot sociale huisvesting stellen zich echter problemen;
 - o Het verwachte hefboomeffect op de productie van sociale woningen heeft niet plaatsgevonden. Dit ondanks de frequente veroordelingen tot het betalen van een schadevergoeding indien geen effectieve herhuisvesting plaatsvond;
- De senatoren pleiten voor een uitbreiding van het sociale woningbestand en een meer gerichte subsidiëring hiervan, zowel territoriaal als naar doelpubliek ('*bijzonder sociale*' woningen). Tevens menen zij dat ook de private woningmarkt moet worden ingeschakeld om kwetsbare groepen te huisvesten.

Finland: Housing first en elimineren van langdurige dakloosheid¹⁵

beleid gericht op bannen dakloosheid

Finland heeft een lange traditie van daklozenbeleid. Al in de jaren 60 creëerde de Finse overheid een noodbeleid door de uitbouw van nachtopvangcentra en tijdelijke residentiële opvangvoorzieningen die gericht waren op het invullen van urgente basisbehoeften.

Het beleid rond daklozen volgde tot 2007 het '*staircase*' model (woonladder model) waarbij daklozen een serie van stappen moesten doorlopen in hun reïntegratieproces in de richting van zelfstandig en autonoom wonen. Daklozen moesten met levensstijlaanpassingen zoals het onder controle houden van een verslaving, aantonen dat ze klaar waren voor een meer autonome woonvorm. De voorwaarde om de verslaving onder controle te houden was vooral voor langdurig daklozen, die het vaakst met verslavingsproblematieken kampten, een onoverkomelijke barrière. Hoewel het aantal daklozen in Finland sinds de jaren 80 drastisch afnam, bleek het '*staircase*' model voor de groep van de langdurig daklozen onvoldoende succesvol. Vanaf 2008 verlaat

(15) Synthese van Hermans (2012)

de Finse overheid dan ook deze aanpak en kiest ze voor een *'housing first approach'* (HFA). Daarnaast verschuift de focus van het beleid van tijdelijke vormen van huisvesting naar preventie en naar het zoeken naar duurzame uitwegen uit dakloosheid. De bedoeling is om de dakloze te reïntegreren in de samenleving. In tegenstelling tot het 'staircase' model, stelt de HFA dat aangepaste huisvesting een voorwaarde is voor het aanpakken van allerlei sociale en gezondheidsproblemen. Dat impliceert dat het verkrijgen van een woning onafhankelijk van de hulpverlening moet worden gemaakt. De centrale gedachte daarbij is dat de problemen van daklozen het best kunnen worden aangepakt met een flexibele ondersteuning in een reguliere woonsituatie.

Deze perspectiefwijziging kwam vooral tot uiting in het nationaal 'reduction programme' van 2008. Het programma richtte zijn focus op langdurige dakloosheid – een toestand waarin op dat moment één op drie daklozen zich bevond.¹⁶ De reden hiervoor is dat de vorige beleidsprogramma's geïnspireerd op het 'staircase' model nauwelijks oplossingen bood voor de chronische thuislozen. Een eerste ambitieuze doelstelling van het programma was het halveren van de langdurige dakloosheid in de periode 2008–2011 en het elimineren ervan tegen 2015 (het 'elimination programme'). Een tweede doelstelling was de duurzame uitbouw van preventiemaatregelen om dakloosheid te voorkomen.

Reduction programme

Het 'reduction programme' 2008–2011 concentreert zich op de tien steden met de grootste problematiek van dakloosheid. Om het eerste objectief van dit programma te realiseren zou men 1.250 bijkomende goedkope wooneenheden creëren, verspreid in het reguliere huisvestingscircuit. Men creëert nieuwe flats en bouwt de bestaande shelters en residentiële tehuizen om tot individuele flats voor langdurig gebruik. Elke persoon die voor een dergelijke woning in aanmerking komt, sluit een langdurige (gesubsidieerde) huurovereenkomst af waardoor hij huisvestingszekerheid krijgt. Het recht op zo'n woning staat los van de mate waarin de dakloze zijn verslaving onder controle heeft. Aan deze flats zijn individuele ondersteuning en zorg op maat gekoppeld, in de vorm van mobiele teams. Iedere bewoner krijgt een hulpverlener toegewezen die de intensiteit van de dienstverlening bepaalt en een rehabilitatieprogramma voor de dakloze opstelt.

In het kader van de tweede doelstelling richtte de overheid 'housing advisory services' op. Deze diensten verlenen hun cliënten advies over huurgerelateerde problemen, zoals achterstallige betalingen. Op die manier kan uithuiszetting worden tegengegaan. Het programma heeft ook specifieke aandacht voor ex-gedetineerden en jonge mensen met een verhoogd risico op dakloosheid.

Om de realisatie van het programma efficiënt te doen verlopen, steunt de landelijke overheid op samenwerkingsverbanden met lokale overheden, voorzieningen en vrijwilligersorganisaties. In totaal heeft men in het kader van het actieplan zo'n 200 miljoen euro geïnvesteerd in huisvesting, personeel en financiële middelen. Eind 2011 waren 1.203 nieuwe woningen in gebruik. In totaal zullen er in de periode 2008–2012 1.650 nieuwe woningen gecreëerd worden, wat het vooropgestelde aantal (1.250 woningen) ruim overstijgt

(16) Men definieert langdurige daklozen als 'people whose state of homelessness is classed as prolonged, or threatens to be that way, for social or health reasons'. In 2006 waren er ongeveer 7.400 daklozen in Finland, waarvan zich meer dan de helft in de metropool rond Helsinki bevinden. Van de 2.500 langdurig daklozen zouden er 2.000 zich in diezelfde stad bevinden.

De evaluatie van de eerste fase van het programma is positief: de aanpak ervan lijkt beter te werken dan de 'staircase' benadering. De Finse aanpak is ten eerste kosteneffectief: de overheid geeft jaarlijks 14.000 euro minder uit per bewoner van residentiële eenheden. De personen die aan het programma deelnemen, maken immers veel minder vaak gebruik van sociale en gezondheidsvoorzieningen. Ook geven huisvestingsmaatschappijen minder geld uit aan het uithuiszetten van mensen, aangezien dit minder frequent voorkomt. Een tweede positief effect van het beleid is dat het model tot toenemend welzijn en een afname van druggebruik en alcoholconsumptie leidt.

'Elimination programme'

Eind 2011 liep de eerste fase van het nationale actieplan ('reduction programme') af. Begin 2012 stelt men de tweede fase van het plan voor ('elimination programme') dat tot 2015 zal lopen. Tijdens de tweede fase wil de Finse overheid langdurige dakloosheid volledig wegwerken, nog meer inzetten op preventie en het risico op langdurige dakloosheid beperken door een efficiënter gebruik van sociale woningen.

De tweede fase van het programma volgt grotendeels de in de eerste fase uitgezette beleidslijnen. Net zoals in de eerste fase zal men op basis van intentieverklaringen de opvangcentra omvormen tot individuele wooneenheden en er extra hulpverlening aan koppelen. Deze wooneenheden zullen nog steeds zoveel mogelijk verspreid en ingeplant worden in reguliere buurten. Ook blijft men de samenwerking tussen diverse actoren stimuleren. Ten slotte blijft ook de aandacht voor bepaalde doelgroepen zoals ex-gevangenen en kwetsbare jongeren bestaan.

Ondanks de positieve evaluatie en voortzetting van de beleidslijnen uit de eerste fase vallen er toch ook accentverschuivingen op te merken. Vooreerst zal men de toegang tot de speciaal gecreëerde wooneenheden beperken tot de daklozen die zowel een woning als extra hulp nodig hebben. Daklozen die enkel een woning nodig hebben moeten op de reguliere huisvestingsdiensten een beroep doen. De tweede fase stapt dus af van de idee dat alle langdurig daklozen per definitie bijkomende hulp nodig hebben. Ook zal men bij het toewijzen van daklozen voorrang geven aan personen die geen beroep kunnen doen op een informeel sociaal netwerk. Ten tweede zal men in de regio's waar geen specifieke plannen rond dakloosheid werden opgesteld, langdurig daklozen in de reguliere sociale huisvestingsmarkt voorrang geven. Als antwoord op de sterk verspreide wooneenheden zet men ten derde in op flexibele multidisciplinaire thuiszorgteams en op 'housing advisory services'. Een vierde accentverschuiving is het voorzien in alcohol- en drugvrije woningen. Ten vijfde zal men specifieke programma's creëren voor personen die herstellen van verslavingsproblemen of geestelijke gezondheidsproblemen. Ten zesde zal de Finse overheid werkgelegenheid onder de daklozen proberen stimuleren. Ten slotte wil men meer inzetten op wetenschappelijke studies over de effectiviteit van bepaalde werkmethoden en wetenschappelijke evaluaties van goede praktijken, opdat men het personeel optimaal kan bijscholen.

Bijlage 2: Europese typologie van dakloosheid en sociale uitsluiting (ETHOS)¹⁷

ETHOS omschrijft vier belangrijke concepten die wijzen op het ontbreken van een (t)huis: **Dakloosheid, Thuisloosheid, Instabiele huisvesting en Ontoereikende Huisvesting**. Deze worden verder geoperationaliseerd in functie van de beleidsvoering en monitoring.

Conceptuele categorie	Operationele categorie	Leefsituatie	Definitie
Dakloos	Mensen zonder vaste verblijfplaats	Openbare ruimte of open lucht	Leven op de straat en in openbare ruimte, zonder vaste verblijfplaats
	Mensen in noodopvang	Nachtopvang	Mensen zonder vaste verblijfplaats die gebruik maken van de nachtopvang, laagdrempelige opvang
Thuisloos	Mensen in opvang voor thuislozen	Passantenverblijf, tijdelijke huisvesting Huisvesting als overbruggingsperiode	Opvang voor kortdurend verblijf
	Mensen in vrouwenopvang	Blijf-van-mijn-lijf huizen vrouwenopvang	Opvang voor vrouwen die slachtoffer zijn van huiselijk geweld, bedoeld voor kortdurend verblijf
	Mensen in opvang voor asielzoekers en immigranten	"Tijdelijke opvang / Asielzoekerscentrum; " Pension voor seizoenarbeiders	Immigranten in Asielzoekerscentra of tijdelijke opvang door hun verblijfsstatus
	Mensen die binnenkort uit een instelling komen	Penitentiaire inrichting Medische instellingen (inclusief afkickcentra, psychiatrische ziekenhuizen etc) Jeugdinrichtingen	Geen huisvesting beschikbaar vóór vrijlating Blijven langer door gebrek aan huisvesting Geen geïdentificeerde huisvesting (bijvoorbeeld door 18e verjaardag)
	Mensen die langdurig hulp krijgen (vanwege dakloosheid)	Woonzorg voor oudere daklozen Begeleid wonen voor mensen die dakloos zijn geweest	Langdurige verblijfplaats voor mensen die dakloos geweest zijn (meestal langer dan een jaar)
Instabiele huisvesting	Mensen met een instabiele huisvesting	Tijdelijk bij familie of vrienden Zonder standaard huurcontract Illegale bezetting van land	Leven in tijdelijk conventionele huisvesting (niet uit vrije keuze) Gebruiken van een woning zonder standaard huurcontract (niet kraken) Bezetten van land zonder wettelijke rechten
	Mensen die hun huis uit worden gezet	Uitgevoerd dwangbevel (huurhuis) Terugname bevel (koophuis)	Wanneer procedures voor huisuitzetting in gang gezet zijn Wanneer de hypotheekverstrekker het huis in beslag mag nemen
	Mensen die leven onder dreiging van huiselijk geweld	Gemeld bij politie	Wanneer de politie actie onderneemt om veiligheid voor slachtoffers van huiselijk geweld te garanderen
Ontoereikende huisvesting	Mensen in tijdelijke / niet conventionele woningen	Camper / caravan Niet conventionele woonruimte Tijdelijke aard	Niet bedoeld als standaard woonplaats Tijdelijke schuilplaats (kraken) Roma, zigeuners, woonwagenbewoners
	Mensen in ongeschikte huisvesting	Woning ongeschikt voor bewoning	Woonruimte die door landelijke wetgeving ongeschikt verklaard is voor bewoning
	Mensen die wonen in een extreem overbevolkt 'gebied'	Hoogste nationale norm van overbevolking	Bepaald als het overschrijden van de nationale dichtheidsnorm voor oppervlakte of bruikbare kamers

(16) ETHOS werd ontwikkeld door FEANTSA, de Europese Federatie van organisaties die met daklozen werken. <http://www.feantsa.org/IMG/pdf/nl.pdf> De Europese Commissie hanteert dit raamwerk (European Commission, 2010).

