



**ADVIES ONTWERP BVR FONDS TER
BESTRIJDING VAN DE UITHUISZETTINGEN**

Advies 2019-02 / 23.01.2019



INHOUD

1	Situering	3
2	Beknopte inhoud.....	3
3	Bespreking.....	3
3.1	Algemeen	3
3.2	Enkele uitgangspunten onder de aandacht	5
3.2.1	Private huurmarkt als toepassingsgebied	5
3.2.2	Decentrale werking	6
3.2.3	Gedeelde financiële verantwoordelijkheid van het FBUH en het OCMW	8
3.3	Andere elementen/modaliteiten	9



1 SITUERING

De Vlaamse Regering hechtte op 21 december 2018 haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de werking van het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen. Over dit ontwerp van besluit werd advies aan de Vlaamse Woonraad gevraagd. Op 23 januari 2019 heeft de Vlaamse Woonraad zijn advies hieromtrent afgerond en bezorgd aan de bevoegde minister.

2 BEKNOPTE INHOUD

Het Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen (FBUH) trad in werking op 1 januari 2014. Het beoogde het tegengaan van uithuiszettingen en het verhogen van de inkomenszekerheid van verhuurders. Tot op heden kent het FBUH echter weinig succes. Met dit ontwerp BVR over de werking van het FBUH wordt een nieuwe werkwijze vooropgesteld. Er wordt een sterkere focus op preventie gelegd en volgende uitgangspunten worden gehanteerd: het FBUH blijft enkel van toepassing op de private huurmarkt; het kan in een vroegere fase van het proces van uithuiszetting tussenkomen (voor de vordering tot uithuiszetting wordt ingeleid bij de vrederechter); de tussenkomst zal niet langer afhankelijk zijn van de aansluiting door de verhuurder; er is een decentrale werking met een sleutelrol voor het OCMW; er is een gedeelde financiële verantwoordelijkheid van het FBUH en het OCMW; en de werkwijze van het FBUH moet budgettair haalbaar zijn.

3 BESPREKING

3.1 ALGEMEEN

Vertrekkend van het recht op wonen kan woonzekerheid gedefinieerd worden als 'de mogelijkheid om in de woning te blijven wonen, zolang de bewoner het wenst'¹. Daar wonen stabiliteit en rust kan bieden en zeker voor kwetsbare bewoners de maatschappelijke integratie kan bevorderen, vormt woonzekerheid dan ook een

¹ Winters S., e.a. (2015). Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld. Leuven, Steunpunt Wonen.

belangrijke component van het recht op wonen². Uithuiszettingen daarentegen resulteren in grote emotionele en psychologische gevolgen³.

Problemen inzake woon(on)zekerheid zijn niet gelijk verdeeld over de verschillende deelmarkten heen. De woonzekerheid is relatief groot voor sociale huurders en eigenaars. Voor deze laatste bijvoorbeeld blijft het aandeel hypotheekachterstallen behoorlijk stabiel op een laag niveau (dit betreft nauwelijks meer dan 1%)⁴. Vooral in de private huursector treden moeilijkheden inzake woonzekerheid op. Cijfers over effectieve uithuiszettingen zijn echter niet beschikbaar, hoewel de Raad meent dat deze noodzakelijk zijn om een degelijk beeld te kunnen vormen van de mate van woononzekerheid. We moeten het dan ook doen met andere (indirecte) gegevens en deze tonen aan dat het kunnen blijven wonen niet voor iedereen een realiteit is. Zo toonde het GWO 2013 aan dat 7% van de private huurders verhuisden uit hun huurwoning omwille van de beëindiging van het huurcontract door de verhuurder of omwille van problemen met de verhuurder⁵. De nota aan de Vlaamse Regering verwijst naar de OCMW-barometer 2017 die aangeeft dat in Vlaanderen in 2017 naar schatting 11.557 huishoudens bedreigd werden met uithuiszetting. Dit ligt in lijn met eerdere onderzoeksgegevens⁶. De onderzoekers geven verder aan dat woononzekerheid door een uithuiszetting sterk samenhangt met de betaalbaarheidscomponent: veruit de meeste uithuiszettingen ontstaan door oplopende huurachterstallen. Dat dit vooral in de onderste lagen van de private huurmarkt zal opduiken, stelde de Vlaamse Woonraad reeds in eerder advies. Dit deel van de private huurmarkt huisvest vooral huishoudens met een zwak socio-economisch profiel die geconfronteerd worden met een cumul van problematieken, inzake kwaliteit, betaalbaarheid en woononzekerheid⁷. Om dergelijke woonnoden te keren, heeft de Raad in verschillende adviezen⁸ gepleit voor een stelselmatige tussenkomst van de overheid en het opzetten van een structurele aanpak, zoals het verruimen van het aanbod aan betaalbare en kwalitatieve private huurwoningen, het ondersteunen van de betaalbaarheid voor huishoudens die niet beschikken over een betaalbare, kwaliteitsvolle woning en het substantieel verruimen van het sociaal huuraanbod.

Om uithuiszettingen te voorkomen, is het dan ook belangrijk dat wonen betaalbaar blijft en huishoudens die niet beschikken over een betaalbare woning ondersteund worden. Onder andere het Fonds ter bestrijding van

² De Decker P., e.a. (2015). Een kader voor een daadkrachtig woonbeleid. In: De Decker P., e.a. (red.). Woonnood in Vlaanderen. Feiten/Mythen/Voorstellen. Antwerpen, Garant, p. 553-584.

³ Verstichele J. (2018). Niemand kiest ervoor om uit huis gezet te worden. Betaalbaar wonen is beste preventie , (online), <https://sociaal.net/opinie/preventie-van-uthuiszetting/>

⁴ De Decker P., e.a. (2015). Een kader voor een daadkrachtig woonbeleid. In: De Decker P., e.a. (red.). Woonnood in Vlaanderen. Feiten/Mythen/Voorstellen. Antwerpen, Garant, p. 553-584.

⁵ Winters S., e.a. (2015). Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld. Leuven, Steunpunt Wonen.

⁶ Zie o.a. Verstraete J. & De Decker P. (2015). De gerechtelijke uithuiszetting nog steeds in het duister. In: De Decker P., e.a. (red.). Woonnood in Vlaanderen. Feiten/Mythen/Voorstellen. Antwerpen, Garant, p. 247-262.

⁷ Vlaamse Woonraad (2017). Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt. Advies 2017-06, 27 april 2017. Brussel, Vlaamse Woonraad.

⁸ Zie o.a. Advies over Woonbeleidsplan (Advies 2018-11, 1 juni 2018), Advies over Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt (Advies 2017-06, 27 april 2017), Advies over Dak- en thuisloosheid in Vlaanderen: pistes voor een meer woongericht beleid (Advies 2016-04, 24 maart 2018), Advies over Aanbodbeleid op de private huurmarkt: bevraging van actoren en voorstellen van de Vlaamse Woonraad (Advies 2015-14, 17 december 2015).

de uithuiszettingen (FBUH) speelt hierop in en is bedoeld als een remediërende maatregel in geval van huurachterstal. Dit Fonds trad in werking in 2014 maar blijkt tot op heden weinig succesvol te zijn, en dit zowel wat betreft de preventie uithuiszettingen als het verhogen van de inkomenszekerheid van de verhuurder. Ook het 'Globaal plan dak- en thuisloosheid 2017-2019' stelt dat nagegaan dient te worden om het huurgarantiefonds effectiever te maken als instrument in het voorkomen van uithuiszettingen. Dat er dan ook stappen ondernomen worden om het huidige systeem van huurgarantiefonds grondig te herwerken, juicht de Raad toe. In de nieuwe werkwijze wordt een sterkere focus op preventie gelegd en er worden een aantal uitgangspunten geformuleerd (zie hoger). De Raad kan deze uitgangspunten algemeen onderschrijven. Ze vangen enerzijds een aantal zwaktes van het huidige systeem op (zoals bijvoorbeeld de verplichte aansluiting van de verhuurders, het feit dat de huurachterstal drie maand dient te bedragen, het gegeven dat eerst een vordering bij het vredegericht dient ingeleid te worden vooraleer een melding bij het FBUH mogelijk is) en dragen anderzijds effectief bij tot een efficiënter stelsel. Volgens de Raad is dit initiatief een belangrijke stap naar een preventieve en meer effectieve aanpak. De Raad kan daarom voorliggend voorstel in principe onderschrijven, hoewel een beperkt aantal bedenkingen geformuleerd kunnen worden.

Vooraleer hier op in te gaan, wenst de Raad haar waardering uit te spreken over het gelopen beleidsproces. Zo werden de verschillende opties besproken met vertegenwoordigers van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en werd een Verticaal Permanent Armoedeoverleg Wonen georganiseerd om het standpunt van de armoedeorganisaties over het ontwerpbesluit te kennen. Dergelijke consulstatie kan volgens de Raad de gedragenheid van de uitgewerkte maatregelen enkel ten goede komen.

3.2 ENKELE UITGANGSPUNTEN ONDER DE AANDACHT

3.2.1 Private huurmarkt als toepassingsgebied

Zoals hoger aangegeven is een van de geformuleerde uitgangspunten dat het FHBU enkel van toepassing is (en blijft) op de private huurmarkt. Er kan een beroep gedaan worden op het FHBU indien de private huurder een beperkte huurachterstal heeft (deze bedraagt ten minste 2 maanden en ten hoogste 6 maanden huur). Naast het feit dat betrokken huurder bereid moet zijn om een steunaanvraag te formuleren bij het OCMW en dat uit een sociaal onderzoek moet blijken dat hij behoeftig is (zie later), formuleert het voorstel geen bijkomende voorwaarden, zoals bijvoorbeeld maximale inkomensgrenzen of maximale huurprijzen. Hierdoor worden de aanmeldingen niet beperkt en kan het OCMW in het onderzoek de focus leggen op de behoeftigheid en/of 'de probleemsituatie inzake betaalbaarheid'. De Raad kan dit bijtreden en meent dat de voorziene ondersteuning hierdoor zal toekomen aan die private huurders die het ook nodig zullen hebben, en dit zowel financieel als naar begeleiding toe.

////////////////////////////////////

Het is voor de Raad niet duidelijk of huurders diverse malen een beroep kunnen doen op de ondersteuning van het FBUH indien zij opnieuw behoeftig worden. Rekening houdend met de behoeftigheid van de rechthebbenden en met de kans dat (minimaal) een jaar niet volstaat om de structurele financiële nood van betrokkenen te kunnen keren, lijkt het de Raad aangewezen om geen beperkingen in gebruik op te leggen. Het stelsel is er immers op gericht om een ontstaan probleem van huurachterstal te remediëren, wat ook de nood aan de hoger aangehaalde structurele maatregelen beklemtoont. Het beperken tot de private huurmarkt houdt in dat de sociale huurders buiten het toepassingsgebied vallen. Volgens de Raad is deze keuze verdedigbaar gezien de ‘begeleidingsopdracht van de sociale verhuurder’ en de steun die de sociale huurders wordt toegekend (hetzij huursubsidie, hetzij een inkomensgerelateerde huur).

Tenslotte stelt de Raad vast dat op basis van de definities studenten die hun domicilie hebben op hun kot-adres in aanmerking komen voor de ondersteuning. De Raad vraagt aan te geven of het de beleidsintentie is om studenten op te nemen in het toepassingsgebied.

3.2.2 Decentrale werking

Door een sterkere focus op preventie, het installeren van een meldpunt zodat men vroegtijdig op de hoogte geraakt van dreigende uithuiszettingen en een betere begeleiding van met uithuiszetting bedreigde huurders beoogt het FBUH met haar vernieuwde werking het aantal uithuiszettingen te verminderen. Om dit alles te bewerkstelligen krijgt het OCMW een sleutelrol toebedeeld. Het decentraal organiseren leidt volgens de Raad ertoe dat kort op de bal gespeeld kan worden en vermijdt moeilijke, tijdrovende aanmeldingsprocedures. Verder is de keuze voor het OCMW begrijpelijk daar de problemen inzake woonzekerheid/betaalbaarheid zich vooral situeren op de onderste segmenten wat veelal de enige optie is voor de zwakste huishoudens⁹. Tegelijkertijd dient de nodige waakzaamheid ingebouwd te worden daar niet alle huishoudens, ook al zijn ze behoeftig, een beroep (willen) doen op het OCMW (o.a. door schaamtegevoelens of uit vrees om gestigmatiseerd te worden). Rekening houden met deze gevoeligheden en het opzetten van sensibiliseringscampagnes die de steunmaatregel verduidelijken, kunnen er alleen maar toe bijdragen dat het FBUH een effectiever instrument in het voorkomen van uithuiszettingen wordt.

Aanmelding van huurachterstel bij OCMW

Verschillende partijen kunnen een situatie van huurachterstal melden aan het OCMW: de huurder, de verhuurder of sociale diensten of organisaties die werken met kwetsbare doelgroepen. Ook het OCMW kan op eigen initiatief een dossier opstarten. Dat een melding door een waaier aan partijen mogelijk is, draagt volgens de Raad mogelijks bij tot een betere detectie van problematische situaties. Evenwel zal het ondersteuningsaanbod pas worden opgestart nadat de huurder beslist hierop in te gaan. Hiermee worden de

⁹ Zie o.a. Advies over Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt, Advies 2017-06, 27 april 2017.

autonomie en de privacy van betrokkene gerespecteerd. De bereidwilligheid van betrokkene is volgens de Raad een noodzakelijke voorwaarde om een ondersteuningstraject op te zetten en kan bijdragen tot hogere slaagkansen. Tegelijkertijd brengt dit autonoom beslissingsrecht van de huurder ook een praktisch probleem teweeg daar het OCMW pas stappen kan ondernemen wanneer de vraag vanuit de huurder zelf komt (ondanks eerdere vragen van de verhuurder of derden). Dit onderstreept andermaal het belang van bovenvermelde sensibiliseringscampagnes (in het bijzonder naar de huurders toe). Verder wenst de Raad op te merken dat terwijl de nota vermeldt dat verschillende partijen een melding kunnen doen bij het OCMW, dit in het ontwerpbesluit beperkt wordt tot welzijns- en gezondheidsorganisatie. De Raad vraagt dan ook om dit te verruimen (naar woonwinkels, huurdersorganisaties ed.).

Een belangrijk gegeven in de vernieuwde werking van het FBUH is dat het fonds in een vroegere fase van het proces van uithuiszettingen kan tussenkomen, dit is vooraleer een vordering tot uithuiszetting wordt ingeleid bij de vrederechter. Dit vormt een trendbreuk en maakt preventieve begeleiding mogelijk, en vermijdt dat het probleem al onoverkomelijk is op het moment dat het OCMW wordt betrokken. Het vroegtijdig ingrijpen kan op het terrein effectief voor een verbeterde aanpak van de uithuiszetting zorgen. Dergelijke aanpak onderschrijft de Raad ten volle en ligt in lijn met een geïntegreerd beleid inzake de preventie van uithuiszettingen¹⁰.

Beoordeling

In die situaties waar een huurder een steunaanvraag formuleert, zal het OCMW op basis van een sociaal onderzoek de behoefte van betrokkene vaststellen. Indien behoefte vastgesteld wordt en het OCMW oordeelt dat een tussenkomst van het FBUH nuttig is, zal het FBUH een tegemoetkoming aan het OCMW verlenen wanneer er sprake is van een huurachterstal van tenminste 2 maand en ten hoogste 6 maanden huur en wanneer er een driepartijen-overeenkomst wordt vastgelegd (zie later). De nota aan de Vlaamse Regering geeft aan dat de beslissing toebehoort aan de autonomie van het OCMW en het daarom niet verplicht opgelegd wordt aan het OCMW. De Raad kan zich in beginsel scharen achter de decentrale, autonome afhandeling van de aanmeldingen. In het verlengde van de wettelijke opdracht van het OCMW dient de behoefte in de beoordeling centraal te staan (en zal overeenkomstig de toepasselijke OCMW-regeling een meest passende oplossing / hulpverlening worden gezocht). Hoewel de discretionaire bevoegdheid steeds een zekere vrijheidsmarge bij de beoordeling met zich meebrengt, is lokaal waakzaamheid geboden om een uniforme behandeling van gelijkaardige situaties te realiseren.

Wat de huurachterstal betreft, omschrijft de nota aan de Vlaamse Regering deze als 'de combinatie van achterstal bij het betalen van de maandelijkse huurprijs en achterstal bij betaling van de kosten en lasten'. In concreto komt een huurder die een maand huur achterstaat en de eindafrekening van het vorige jaar nog niet betaald heeft (en die hoger is of gelijk is aan een maand huur) ook in aanmerking. Dat niet enkel in strikte zin

¹⁰ Zie o.a. Advies over Dak- en thuisloosheid in Vlaanderen: pistes voor een meer woongericht beleid, Advies 2016-04, 24 maart 2018.

gekeken wordt naar de woonlasten kan de Raad volgen, daar onderzoek aantoont dat het in rekening nemen van de woonlasten in brede zin een impact kan hebben op de betaalbaarheid¹¹.

Begeleiding aan de hand van een driepartijen-overeenkomst

De driepartijen-overeenkomst formuleert afspraken inzake de aanzuivering van de huurschuld en de begeleiding van de huurder door het OCMW en legt de sancties bij niet-naleving van de afspraken vast. Deze overeenkomst dient ondertekend te worden door zowel de huurder, als de verhuurder en het OCMW. Er wordt een beroep gedaan op de betrokkenheid van alle partijen wat ook het aannemen van engagementen inhoudt. Zo kan de aanvaarding van de begeleiding door de huurder, het instemmen met het afbetalingsplan verhuurders overtuigen om mee in te stappen in het verhaal en niet onmiddellijk over te gaan tot juridische stappen. De gerealiseerde evenwichten vormen een randvoorwaarde voor het succes van het stelsel.

Wanneer echter blijkt dat de overeenkomst niet nageleefd wordt (zoals het niet volgen van het afbetalingsplan), kan de verhuurder dit melden aan het OCMW die op zijn beurt minstens twee weken de tijd heeft om de huurder te contacteren en een gepaste oplossing te zoeken. Dat er ook bij niet-naleving nog verder gezocht wordt naar mogelijke oplossingen om alsnog een uithuiszetting te vermijden, waardeert de Raad.

De overeenkomst bepaalt eveneens dat het OCMW 50% van de huurachterstal (met een maximum van € 1.250) aanzuivert via een rechtstreekse betaling aan de verhuurder. Op basis van het sociaal onderzoek beslist het OCMW of deze steun al dan niet teruggevorderd zal worden. Ook op dit punt is het voorstel volgens de Raad evenwichtig opgebouwd. Dat de terugbetaling niet als een voorwaarde wordt opgenomen, beschouwt de Raad als een waardevolle stap die eveneens past in de preventieve aanpak. Voor sommige huishoudens zal dit immers de nodige ademruimte bieden en de kans geven om te werken aan de afbetaling van de resterende huurachterstal.

3.2.3 Gedeelde financiële verantwoordelijkheid van het FBUH en het OCMW

Het FBUH verleent het OCMW drie types van tegemoetkomingen. Bij aanvang van de begeleiding krijgt het OCMW twee vormen van tegemoetkomingen: een forfaitair bedrag van 200 euro (als gedeeltelijke compensatie voor de personeels- en werkingskost) en een bedrag ten belope van 25% van de huurachterstal met een maximum van € 625. Dit bedrag is bestemd voor de betaling van een deel van de huurachterstal na ondertekening van de overeenkomst. Daar het enkel wordt toegekend indien het OCMW met eigen middelen eenzelfde bedrag betaalt, onderstreept het principe van gedeelde financiële verantwoordelijkheid van het FBUH en het OCMW. De Raad kan zich vinden in een gedeelde financiële verantwoordelijkheid die uitgaat van de decentrale aanpak enerzijds en gewestelijke eindverantwoordelijkheid voor de realisatie van het grondrecht op wonen anderzijds.

¹¹ Heylen K. (2015). Grote Woononderzoek 2013. Deel 2. Deelmarkten, woonkosten en betaalbaarheid. Leuven, Steunpunt Wonen.

Bij de beëindiging van de begeleiding wordt een bedrag van 35% van de huurachterstal (met een maximum van € 875) toegekend wanneer het OCMW verklaart dat de huurder (minimum) 12 maanden na ondertekening van overeenkomst in een stabiele woonsituatie verkeert. Onder 'stabilisatie van de woonsituatie' wordt verstaan dat het OCMW op basis van de hen beschikbare informatie verklaart dat de huurder het afbetalingsplan heeft uitgevoerd en hij op dat ogenblik geen nieuwe huurachterstal heeft opgelopen. Dat er een zekere opvolging is, kan de Raad ondersteunen, daar finaal het voorkomen van uithuiszetting wordt beoogd. De Raad onderschrijft het principe dat enkel de laatst gekende woonsituatie bekeken wordt en men niet, indien de huurder verhuisde, gaat aankloppen bij de nieuwe verhuurder.

Evenwel meent de Raad dat het niet altijd duidelijk zal zijn wanneer het niet bereiken van een stabiele woonsituatie toe te schrijven valt aan de begeleiding door het OCMW of eerder het gevolg is van elementen waar het OCMW geen vat op heeft (het betreft bijgevolg eerder een inspanningsverbintenis dan een resultaatverbintenis). Vanuit dit oogpunt is het vreemd een groot deel van de betaling te koppelen aan de realisatie van een 'stabiele' woonsituatie en het niet ter beschikking van de tegemoetkoming tijdens de begeleiding. Hoewel het begrijpelijk is dat een stabiele woonsituatie als na te streven doel wordt vooropgesteld, lijkt het de Raad vergaand om dit als voorwaarde voor de uitbetaling aan het OCMW te stellen en vraagt dit desgevallend te willen heroverwegen (en bijvoorbeeld niet de focus te leggen op resultaten maar eerder op geleverde inspanningen tijdens het gelopen proces).

Verder wenst de Raad te wijzen op een mogelijk ongewenst effect. Gezien rekening gehouden wordt met het bereikte resultaat bij de toekenning van een deel van de tegemoetkoming, zou dit de selectie in de beoordeling van de aanmeldingen kunnen beïnvloeden. Ook de nota aan de Vlaamse Regering refereert hier indirect naar: 'we gaan er vanuit dat de OCMW's niet lichtzinnig over dergelijke steunaanvragen zullen oordelen. Dit zowel vanuit hun professionaliteit als vanuit het feit dat zij ook een deel van de financiële verantwoordelijkheid dragen wanneer een begeleiding niet tot een stabilisatie van de woonsituatie leidt'. Volgens de Raad vraagt dit lokaal de nodige aandacht en opvolging.

3.3 ANDERE ELEMENTEN

Overgangsregeling

Het ontwerpbesluit voorziet ook in een overgangsregeling. Zo stelt het artikel 11 dat dossiers met oude huurachterstal enkel in aanmerking komen voor het nieuwe regime wanneer er ook huurachterstal is ontstaan na de inwerkingtreding van de nieuwe regeling. Daarnaast wordt een overgangsregeling voor de aangesloten verhuurders in het huidige systeem voorzien (artikel 13). Zo krijgen ze hun aansluitingsvergoeding terugbetaald en vallen ze onder de toepassing en de voorwaarden van de nieuw voorgestelde regeling. Op dergelijke manier worden alle verhuurders op gelijke voet behandeld, waar de Raad volledig kan mee instemmen.

Monitoring en evaluatie

