

OBSERVATORIUM
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN
BRUSSEL



OBSERVATOIRE
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL
BRUXELLES



(Niet-)gebruik van beroepsprocedures inzake huisvesting



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE
GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

OBSERVATORIUM
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN
BRUSSEL



OBSERVATOIRE
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL
BRUXELLES



(Niet-)gebruik van beroepsprocedures inzake huisvesting

Véronique VAN DER PLANCKE,
onder leiding van Nicolas BERNARD

Tekst vastgesteld op 31 augustus 2019, maar op 10 april
2019 geactualiseerd

Studie uitgevoerd in opdracht van het Observatorium voor
Gezondheid en Welzijn



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE
GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

COLOFON

Auteurs

Véronique van der Plancke & Nicolas Bernard

Nicolas Bernard is hoogleraar aan de Universiteit Saint-Louis. Véronique van der Plancke is onderzoekster aan de Université Saint-Louis en wetenschappelijk medewerkster bij het Institut pour la recherche interdisciplinaire en sciences juridiques aan de Université de Louvain (UCL). Bovendien is ze advocate aan de balie van Brussel.

Vertaling

BLS – Brussels Language Services. Nagelezen door Alexis Deswaef.

Lay-out

Nathalie da Costa Maya

Depotnummer

D/2018/9334/44

Voor meer informatie

Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
Belliardstraat 71 – 1040 Brussel
Tel.: 02/552 01 89
observat@ggc.brussels
<http://www.ccc-ggc.brussels/nl/observatbru/accueil>

Marion Englert
Tel.: 02/552 01 55
menglert@ccc.brussels

Gelieve op volgende wijze naar deze publicatie te verwijzen:

van der Plancke V. en Bernard N. (2019), (Niet-)gebruik van beroepsprocedures inzake huisvesting, Observatorium voor gezondheid en welzijn Brussel

INHOUDSTAFEL

DEEL I – HET (NIET-)GEBRUIK VAN BEROEPSPROCEDURES	10
I. Theorie en algemene getuigenissen over het niet-gebruik van beroepsprocedures	10
1. Het niet-kennen van beroepsmogelijkheden	10
2. Het niet-voorstellen van beroepsmogelijkheden	11
3. Het vrijwillig niet-vragen in rechte	11
4. Geen toegang tot “het gerecht” (of niet-ontvangst)	16
II. Redenen voor de uitoefening van een beroep	16
III. Faciliterende factoren bij de uitoefening van het beroep	17
DEEL II – HET GEBRUIK VAN BEROEP BIJ GROTE PROBLEMEN DIE VAN INVLOED ZIJN OP DE HUISVESTING ...	20
I. Discriminatie bij de (toegang tot) huisvesting	20
1. Schets van de problematiek	20
2. Bestaande beroepsmogelijkheden	21
2.1. In theorie: burgerlijk en strafrechtelijk beroep	21
2.1.1. Burgerlijk beroep	21
2.1.2. Strafrechtelijk beroep	27
2.2. In de praktijk	28
2.3. Analyse van de redenen voor het beperkt aantal beroepen	29
2.3.1. Evaluatie van de effectiviteit van de burgerlijke beroepen en beschermingsmechanismen tegen discriminatie	30
2.3.2. Evaluatie van de effectiviteit van de strafrechtelijke beroepen en beschermingsmechanismen tegen discriminatie	33
II. Moeilijkheden bij het inschrijven in de registers als gevolg van ‘slechte’ huisvesting of de afwezigheid van huisvesting	34
1. Illegale weigering of schrapping van het referentieadres	35
1.1. Schets van de problematiek	36
1.1.1. In rechte: bestaande regels voor de toewijzing en het behoud van het referentieadres	36
1.1.2. In feite: vaststelling van talrijke arbitraire weigeringen of schrappingen van referentieadressen	38
1.2. Bestaande beroepsmogelijkheden	39
1.2.1. In theorie	39
1.2.2. In de praktijk: het lage aantal ingestelde beroepen	41
1.3. Conclusies over het (niet-)gebruik van beroepsmogelijkheden	47
2. Weigering van voorlopige inschrijving	48
2.1. Schets van de problematiek	48
2.1.1. In rechte: bestaande regels voor de toekenning van de voorlopige inschrijving	48
2.1.2. In feite: vaststelling van talrijke arbitraire weigeringen of schrappingen van voorlopige inschrijvingen	49
2.2. Beroepsmogelijkheden	50
2.2.1. In theorie	50
2.2.1.1. Beroep bij de FOD Binnenlandse Zaken	51
2.2.1.2. Beroep bij het de rechtbank van eerste aanleg of de Raad van State?	52
2.2.2. In feite	53
3. Foute inschrijving met betrekking tot de gezinssamenstelling	53
3.1. Schets van de problematiek	53
3.1.1. In theorie	53
3.1.2. In de praktijk	55
3.2. Bestaande beroepsmogelijkheden	56
3.2.1. Tegen een foute inschrijving	56
3.2.2. Tegen de foute toepassing van het tarief van samenwonende	56

III. Hoge prijs van huisvesting	58
1. Betwisting van een huur die als onrechtmatig wordt beschouwd ten opzichte van de kwaliteit van de woning: geschillen voor de vrederechter	60
1.1. Schets van de problematiek	60
1.2. Bestaande beroepsmogelijkheden	61
1.2.1. In theorie	61
1.2.2. In de praktijk	63
2. Beschikbare beroepsmogelijkheden bij weigering van huisvestingssteun aan personen met onvoldoende inkomsten	64
2.1. Weigering van huur- en herhuisvestingstoelagen	64
2.1.1. Schets van de problematiek	64
2.1.2. Beroepsmogelijkheden	66
2.1.2.1. Beroepsmogelijkheden bij een weigering van herhuisvestingstoelage	66
a. In theorie	66
b. In de praktijk	68
2.1.2.2. Beroepsmogelijkheden bij een weigering van huurtoelagen	69
2.1.2.3. Veralgemeend beroep bij een weigering van de toekomstige 'woontoelage'	70
2.2. Weigering van aanvullende sociale bijstand van het OCMW	70
2.2.1. Schets van de problematiek	70
2.2.2. Beroepsmogelijkheden	70
2.3. Weigering van de steun voor de samenstelling van een huurwaarborg	71
2.3.1. Schets van de problematiek	71
2.3.2. Beroepsmogelijkheden	74
2.3.2.1. Weigering door een bank om een renteloze lening toe te kennen voor het samenstellen van een bancaire huurwaarborg	74
2.3.2.2. Weigering door het OCMW van steun bij een huurwaarborg	76
2.3.2.3. Weigering door het Woningfonds om een lening of een tegemoetkoming van het BRUHWA-fonds toe te kennen	79
3. Beroepsmogelijkheden voor geschillen in verband met sociale huisvesting	80
3.1. Administratieve beroepsmogelijkheden	80
3.1.1. In theorie	80
3.1.2. In de praktijk	83
3.2. Gerechtelijk beroep	85
 DEEL III – ANDERE BEROEPSPROCEDURES INZAKE HUISVESTING	 88
I. Geschillen over niet-toewijzing van woningen	88
1. Niet-toewijzing van een woning door een sociaal verhuurkantoor	89
2. Niet-toekenning van een gemeentelijke woning	90
3. Niet-toewijzing van een woning van het OCMW	91
4. Niet-toewijzing van een woning door het Woningfonds (huurhulp)	91
II. Weigering om een hypothecaire lening toe te kennen door het Woningfonds	92

1. Dit rapport beoogt een **overzicht te geven van de beroepsmogelijkheden tegen een negatieve beslissing of weigering tot toekenning van een recht inzake huisvesting**, aan de hand van het onderzoek van onzekere leefsituaties: geen toegang tot huisvesting, risico van verlies van huisvesting, gebrekkige huisvesting¹. Concreet zal bijvoorbeeld **het al dan niet bestaan van beroepsmogelijkheden** geanalyseerd worden in geval van discriminatie bij de toegang tot huisvesting, de weigering van een referentieadres of een inschrijving op een woonplaats, het opleggen van een huur die kennelijk overdreven is, het niet verlenen van een huurtegemoetkoming of een huurwaarborg of het niet toewijzen van een sociale woning. Vervolgens **zal de intensiteit onderzocht worden waarmee (kandidaat-) huurders** gebruik maken van de beroepsprocedures en zal, in voorkomend geval, naar verklaringen gezocht worden **waarom er weinig gebruik van gemaakt wordt**. Wat dit betreft, wil dit rapport dieper ingaan op één van de aspecten van het niet-gebruik van sociale rechten en van sociale onderbescherming die belicht werden in het thematisch rapport 2016 van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn. Hierin werd reeds gesteld: *“In geval van een negatieve beslissing inzake sociale hulp kan er een beroep worden ingediend voor een rechtbank. Dit beroep gaat echter opnieuw gepaard met termijnen voor indiening en een hele reeks voorwaarden en te vervullen formaliteiten die aanleiding kunnen geven tot ontmoediging bij een zeer groot aantal personen die het hoofd moeten bieden aan nieuwe kosten (financieel, tijd, psychologisch...), aan beproevingen en aan wachten zonder dat ze er zeker van kunnen zijn dat er uitspraak zal worden gedaan in hun voordeel. Ondanks het advies en de steun van bepaalde verenigingen en maatschappelijk werkers of advocaten zijn personen die geen toegang krijgen tot hun rechten soms al uiterst vermoeid voordat ze in beroep gaan, zodat ze er uiteindelijk niet aan beginnen”*². Als conclusie wees het rapport op *“huidige en toekomstige problemen van de toegankelijkheid van het gerecht voor kansarmen, inclusief inzake huisvesting; gegeven de vele hinderpalen: “financiële en administratieve barrières, problemen met de kennis van de taal, het niet-kennen van zijn rechten,...”*³ Het “parcours” naar

het veroveren van een recht zou dermate “afschrikkend” en lastig zijn dat kandidaten onderweg de moed verliezen en afhaken⁴: sterker nog, zij geven zelfs op voordat ze een beroep hebben ingesteld, omdat zij van het tevoren het gevoel hebben dat het “een verloren zaak” is. Het is die onverbiddelijke vaststelling die wij op een meer verticale wijze zullen behandelen inzake huisvesting.

2. **De kwestie van het “gebruik van beroep” is van cruciaal belang.** De VN-rapporteur inzake extreme armoede en mensenrechten benadrukt immers dat een gebrek aan toegang tot de rechter er in grote mate toe bijdraagt dat mensen in extreme armoede terecht komen en blijven: *“Zonder gelijke toegang tot de rechter zijn mensen die in armoede leven niet in staat hun rechten te doen gelden of (...) misbruiken of inbreuken jegens hen te melden en zitten ze vast in een cyclus van straffeloosheid, ontbering en uitsluiting. (...) Bovendien is de relatie tussen armoede en het gebrek aan toegang tot het gerecht een vicieuze cirkel: Dat armen geen gerechtelijk beroep kunnen instellen via de bestaande systemen maakt hen kwetsbaarder voor armoede en de schending van hun rechten, terwijl hun sterkere mate van kwetsbaarheid en uitsluiting een extra belemmering vormt voor hun vermogen om een beroep te doen op de gerechtelijke systemen”*⁵. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting wijst er op zijn beurt vaak op dat een slechtere toegang tot het gerecht de armoede vergroot⁶; dat armoede niet in de eerste plaats een kwestie is van geld (onvoldoende inkomsten en middelen om in een duurzaam levensonderhoud te voorzien), maar wel samenhangt met de onmogelijkheid om zijn rechten te doen gelden, met een

1 Rapport besteld door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad, Overeenkomst van 14 december 2017 betreffende de “juridische wetenschappelijke begeleiding van een studie betreffende de procedures voor het instellen van een beroep tegen de beslissingen op het gebied van huisvesting”.

2 Zie Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel (2017), *Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest*, Thematisch katern van het Brussels armoederapport 2016, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2017. 20, www.ccc-ggc.brussels.

3 *Op cit.*, p. 45. In dezelfde zin: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018), *Burgerschap en armoede*,

Bijdrage aan politiek debat en politieke actie, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, 2018, p. 13, www.armoedebestrijding.be

4 D. Desbonnet, «Non-accès ou non-recours: un déni des droits sociaux les plus fondamentaux», *Ensemble*, nr. 95, december 2017, p. 64.

5 M. Sepulveda Carmona, “Access to justice and the fight against poverty”, *How access to justice can help reduce poverty*, Proceedings of The Avocats Sans Frontières (ASF) – Justice 2015 Conference (Brussel, 22 mei 2013), p. 2, online beschikbaar: www.asf.be. Zie in dezelfde zin, De Commissaris voor de Rechten van de Mens van de Raad van Europa, *Protéger les droits de l’homme en temps de crise économique*, CommDH/IssuePaper(2013)2, Straatsburg, Raad van Europa, nov. 2013) hij benadrukt de dringende noodzaak om een nieuw elan te geven aan het Europese sociale model, dat met name gebaseerd is op de menselijke waardigheid en de toegang tot het gerecht voor iedereen.

6 Sommige rechtssociologen hebben echter betoogd dat hoewel toegang tot het gerecht de ongelijke verdeling van voordelen in de samenleving verondersteld wordt te verkleinen, paradoxaal genoeg soms blijkt dat deze toegang de ongelijkheden versterkt (omdat de rechters de bezitters, namelijk degenen die de middelen of de goederen bezitten, gelijk geven). Zie onder meer W. L. F. Felstiner, R. L. Abel en A. Sarat, “The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming”, *Law & Society Review*, Vol. 15, nr. 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980-1981), p. 637. Zie ook *infra*, Deel I.

onvermogen om ze uit te oefenen⁷. Volgens Jean Labbens “is men arm als men er niet of niet goed in slaagt zich rechten toe te eigenen (...), wat echt neerkomt op het uitoefenen van macht over anderen”⁸. In dit opzicht wordt “het recht op een rechter” vaak beschouwd als het “recht der rechten”⁹. De bescherming en de doeltreffendheid van een recht – in dit geval het recht op huisvesting – worden meer

bepaald getoetst aan de eerlijkheid van de administratieve, scheidsrechterlijke of gerechtelijke procedures die in geval van misbruik beschikbaar zijn.¹⁰

3. Ten aanzien van **huisvesting zijn er in heel wat situaties** beroepsprocedures mogelijk. Algemeen gesproken kan de volgende indeling gemaakt worden:

BETROKKEN SECTOR	BEDOELDE SITUATIE	BEROEPSINSTANTIE
Particuliere en openbare huisvestingssector	Uitzetting van een kandidaat-huurder om een discriminerende reden	Voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg (of van de arbeidsrechtbank of van de rechtbank van koophandel)
Particuliere en openbare huisvestingssector	Weigering van inschrijving in de bevolkingsregisters door de gemeente	FOD Binnenlandse Zaken of rechtbank van eerste aanleg
Particuliere en openbare huisvestingssector	Weigering om een referentieadres toe te kennen door de gemeente of het OCMW	Arbeidsrechtbank of rechtbank van eerste aanleg
Particuliere en openbare huisvestingssector	Weigering om een herhuisvestingstoelage te verstrekken door het Brusselse Gewest	Afgevaardigd ambtenaar + rechtbank van eerste aanleg
Particuliere huisvestingssector	Weigering om een renteloze lening toe te kennen voor een huurwaarborg , door een bank	Febelfin en Ombudsfm
Particuliere huisvestingssector	Weigering om een huurtoelage toe te kennen (voor kandidaten voor een sociale woning), door het Brusselse Gewest	Rechtbank van eerste aanleg (maar geen beroep bij de afgevaardigde ambtenaar)
Particuliere huisvestingssector	Te hoge huur	Vrederechter? (exceptie van niet-uitvoering indien ongezond)
Sociale verhuurkantoren	Niet-toekenning van de woning	Afgevaardigd ambtenaar
Sociale woning	Niet-toekenning van de woning + iedere beslissing tijdens de huurovereenkomst	OVM vervolgens BGHM
Gemeentelijke woningen	Niet-toekenning van de woning	College van burgemeester en schepenen
Woningen van het OCMW	Niet-toekenning van de woning	Vast bureau van het OCMW
Woningfonds (huurhulp)	Niet-toekenning van de woning	Afgevaardigd ambtenaar
Woningfonds (hypothecaire lening)	Weigering om een lening toe te kennen	Woningfonds
Particuliere en openbare huisvestingssector	Overtreding van de <i>gewestelijke gezondheidsnormen</i>	Afgevaardigd ambtenaar
Particuliere en openbare huisvestingssector	Overtreding van de <i>federale gezondheidsnormen</i>	Vrederechter
...

7 F. De Boe en H. Van Hootegem, “Inleiding”, in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoede en ineffectiviteit van rechten*, Brussel, Die Keure, 2017, p. 1.

8 J. Labbens, *Sociologie de la pauvreté*, Paris, Gallimard (Coll. Idées, n°393), 1978, p. 93-94.

9 G. Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne*, Parijs, Seuil, (coll. «Points Essais»), 2001, p. 217.

10 P.-H. Paulet, «Normes et politiques du Conseil de l’Europe en matière d’accès au droit», in *La Revue – Dossier: «De l’accès au droit à l’exercice de la citoyenneté»*, nr.12, december 2017, p. 73.

Wegens tijdsgebrek zullen deze beroepsprocedures niet allemaal even uitgebreid aan bod komen in deze studie. Zo wordt in **Deel II** dieper ingegaan op **het instellen van een beroep bij drie als belangrijk beschouwde problemen die¹¹ een impact hebben op de huisvesting in het BHG: discriminatie** bij de toegang tot de huurmarkt, **weigering tot inschrijving op een referentieadres of tot inschrijving op een woonplaats**, en de **duurte van de woning** (met onder meer specifieke aandacht voor huurtegemoeftelingen en het stellen van de huurwaarborg). Hoewel **ongezonde woningen** ongetwijfeld een even groot probleem vormen in het BHG, zullen de beroepsmogelijkheden in dit verband hier niet behandeld worden. Zij komen namelijk aan bod in het rapport over de uithuiszettingen, waarnaar wij de lezer verwijzen.

In **Deel III** komen, zij het beknopter, de bestaande beroepen op andere gebieden van de huisvesting aan bod. niet-toewijzing van niet-sociale openbare woningen, niet-toewijzing van een hypothecaire lening.

Naast de beschrijving van bestaande beroepsinstanties zal deze studie ook meten in hoeverre de betrokkenen al dan niet gebruik maken van deze instanties. Daarom leek het ons essentieel om in **Deel I** aan de hand van een aantal theoretische beschouwingen de factoren in kaart te brengen die doorgaans maken dat kansarmen al dan niet gebruik maken van beroepsmogelijkheden; en om deze analyses te kruisen met getuigenissen van gebruikers. Op die manier zal dan de aandacht gevestigd kunnen worden op de kenmerken van een beroepsprocedure die de kansen van een aanhangigmaking bij een instantie kunnen vergroten of, omgekeerd, deze kansen net zwaar kunnen hypothekeren. Deel II en Deel III dienen bijgevolg gelezen te worden tegen de achtergrond van dit eerste deel.

4. Bronnengewijs steunt deze studie op **de gepubliceerde rechtsleer en rechtspraak**, maar ook op onuitgegeven beslissingen die verschaft werden door de Afdeling van de “Juridische Zaken Huisvesting” van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (GOB) en door het Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, alsook op ongepubliceerde vonnissen en arresten van de sociale rechtbanken, die verzameld werden in het laatste rapport van de POD Maatschappelijke Integratie uit 2014¹².

11 Als belangrijk beschouwd volgens de analyses van tal van institutionele en sociale actoren, waaronder het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn en de BBRoW (Brusselse Bond voor het Recht op Wonen), die, dankzij zijn samenstelling (koepel van 52 verenigingen die zich aan de zijde scharen van slecht gehuisveste personen), een klankbord vormt voor de in de praktijk vastgestelde problemen. Zie met name: BBRoW, «De Brusselse huurwet: geen fundamentele vooruitgang voor de huurder, integendeel!», 18 juli 2017, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1827>

12 Universiteit Gent – Faculteit Rechtsgeleerdheid Vakgroep Publiekrecht (Prof. Dr. Ludo Veny I. Carlens, Drs. Vred. Goes, Drs. B. Warnez), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, FOD Maatschappelijke Integratie, 2014, 212 p.

Bovendien werden **kwalitatieve interviews** gehouden met **sociale actoren en gebruikers** om te peilen naar hun gedragingen ten aanzien van het (niet-)gebruik van beroepsmogelijkheden en, op die manier, enkele onderliggende oorzaken en tendensen aan het licht te brengen die, in voorkomend geval, verklaren waarom er weinig gebruik gemaakt wordt van beroepsprocedures. Ten slotte werd ook contact opgenomen met de beroepsinstanties zelf om **kwantitatieve gegevens** te verkrijgen over het aantal beroepsprocedures dat de afgelopen vijf jaar (2012-2017) werd ingesteld. Er moet van meet af aan opgemerkt worden dat er een algemeen tekort is aan systematische statistieken en dat het dus onmogelijk is om de verzamelde gegevens strikt te benutten. Over het algemeen zijn er stroomopwaarts geen gegevens beschikbaar over het aantal ongunstige beslissingen waarmee gebruikers op een bepaald huisvestingsgebied geconfronteerd worden en met name niet over het aantal daarvan die een beroepsprocedure gerechtvaardigd zouden hebben. Om de intensiteit van het gebruik van beroepsprocedures te beoordelen, zou dit cijfer echter vergeleken moeten worden met het aantal daadwerkelijk ingediende beroepen. Niettemin zullen de verzamelde gegevens gepresenteerd worden omdat zij, in ieder geval, zullen helpen om de getuigenissen in verband met het zeer geringe gebruik van beroepsprocedures kracht bij te zetten. Bij een gebrek aan uitputtende cijfers zullen we bovendien moeten proberen om de ervaringen en de logica te tonen die in het geding zijn.

Wij wensen dan ook¹³ de volgende gebruikers en sociale¹⁴ of institutionele actoren¹⁵ van harte te bedanken voor hun **kostbare bijdragen aan deze studie** via individuele of collectieve interviews, of schriftelijke uitwisselingen:

- Ibtissam Belhaj en Mahomed El Morabit, coördinatoren van de **Huurdersunie Noordwijk**
- Charihene Boukhtouchen, Andrzej Kryszton, Jellissa Nawasadio en Emmanuelle Rabouin, respectievelijk werkers en coördinatrice van de **Huurdersunie Marollen**
- Soumia Bouzia, Martha Naranjo Suarez, Julien Perriaux en Catherine Ruelle, respectievelijk werkers en coördinatrice van de **Huisvestingsdienst van het CAFA (Centre d’Accompagnement et de Formation pour Adultes in Sint-Gillis)**

13 Deze verschillende actoren (die in alfabetische volgorde vermeld worden) zijn ermee akkoord gegaan om geciteerd te worden. Hun bijdragen en de respectieve datum daarvan zullen gaandeweg vermeld worden in deze studie.

14 Wij bedanken de FéBUL en de BBRoW die het ons gemakkelijker hebben gemaakt om contact op te nemen met sommige verenigingen. Wegens tijdsgebrek hebben wij jammer genoeg een aantal verenigingsactoren niet kunnen bevragen, die nochtans een belangrijke rol spelen, zoals het Syndicat des Locataires, de Service Social des Solidarités, Convivence, Bonnevie ...

15 Tot onze spijt hebben wij niet de gelegenheid gehad de VSH (“Vereniging voor Sociale Huisvesting”), de FESOCOLAB (voor de sociale huisvestingsmaatschappijen), Brulocalis (voor de gemeentelijke grondregieën), de OCMW-afdeling van Brulocalis (voor de OCMW’s) en de Adviesraad voor Huisvesting en stadsvernieuwing van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet kunnen raadplegen.

- Michel Colson, medevoorzitter van de Federatie van **Brusselse OCMW's**
- Catherine Culot, van de **dienst Le droit du bail van het Atelier des droits sociaux**
- Françoise De Boe, Henk Van Hootegem, Thibault Morel, van het **Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting**
- Natacha Delers, juridisch adviseur bij het **Centre d'Appui SocialEnergie van de Fédération des Services Sociaux (FdSS)** en voorheen adjunct bij de directie – jurist in een Brusselse **OVM**
- Thibaud de Menten, Coördinator bij de **Equipes Populaires de Bruxelles** en initiatiefnemer van de beweging 'Grève des loyers abusifs'
- Réginald de Potesta de Waleffe, Secretaris van de **vzw 123**
- Marnix De Smedt, directeur van de **dienst juridische zaken en geschillen van het Woningfonds**
- Julie Feld, **referentiemagistraat inzake discriminatie, bij het Parket van het arrondissement Brussel**
- Martin Fortez, verantwoordelijk voor vragen in verband met huisvesting bij **UNIA, Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en voor racismebestrijding**
- Luc Hennart, voorzitter van de **Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel**
- Maria Krislova, van de **Fédération Bruxelloise de l'Union pour le Logement (FÉBUL)**
- Hajar Lawrizy, advocate bij de **Brusselse balie**
- Laurence Libon, coördinatrice van de **Fédération des Agences Immobilières Sociales (FEDAIS)**
- Caroline Osselaer, coördinatrice – juriste bij de afdeling "beroep" van de **Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM)**
- De afdeling "Juridische Zaken Huisvesting" van de **Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (GOB)**
- Silvia Rollo Collura, coördinatrice van de sector Habitons + en renovatie- en energie-adviseur van de **vzw "Une Maison en +"** (lid van de BBRoW en van het Netwerk Wonen), eerstelijnsdienst
- Mohamed Toure en Aycan Hamarat, coördinatoren van de **Huurdersunie van Schaarbeek**
- Olivier Vangoethem, voormalig ambtenaar bij de **POD Maatschappelijke Integratie**, momenteel bij het Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- Christophe Verschoore, wnd. adviseur bij de **FOD Binnenlandse Zaken Algemene directie Instellingen en Bevolking**¹⁶
- Josiane, Jacky, Adama, Rachida, Asna, Maria, Samir, Marie-Jeanne, Krystina, Emilie, Anne Theisen, X en anderen, **burgers**

16 Wij bedanken tevens Christophe Verschoore voor zijn zeer waardevolle herlezing van de passages over de inschrijvingen in de registers. Mochten er toch nog fouten in de tekst staan, dan zijn uiteraard uitsluitend de auteurs hiervoor verantwoordelijk.

DEEL I

HET (NIET-)GEBRUIK VAN BEROEPSPROCEDURES

I. THEORIE EN ALGEMENE GETUIGENISSEN OVER HET NIET-GEBRUIK VAN BEROEPSPROCEDURES

5. De verschillende sociale actoren en gebruikers die in het kader van dit rapport gehoord werden, komen tot dezelfde vaststelling: bij een ongunstige beslissing inzake huisvesting **maken** personen in bestaansonzekerheid **slechts zeer zelden** gebruik van beroepsprocedures. Uit allerlei geschriften komt naar voren dat er sprake is van onderconsumptie van het gerecht gezien het aantal schendingen van rechten (zie infra). De hindernissen voor de uitoefening van een beroep zijn te talrijk (zie **nr. 7 e.v.**) en de prioriteit ligt elders: al naargelang de situatie, een onderkomen behouden of zeer snel een andere fatsoenlijke woning vinden.

6. In zijn thematisch katern 2016 formaliseert het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn aan de hand van tal van sociologische studies de **mechanismen van het niet-gebruik van sociale rechten** door personen in bestaansonzekerheid, die aan de oorsprong liggen van hun sociale onderbescherming¹⁷: **het niet-kennen van hun recht** in combinatie met **het niet-voorstellen van dit recht door sociale begeleiders** die, zelf soms, het bestaan ervan niet kennen¹⁸; **het niet vragen** van hun rechten, vaak het gevolg van een vroegere negatieve ervaring of van de vrees voor de gevolgen die deze vraag met zich mee zou kunnen brengen; **het niet hebben van toegang** tot het recht door de ontmoedigende complexiteit van de formaliteiten die ertoe leiden dat ze afzien van hun vraag of een penaliserende fout. Het Observatorium wijst op de problematische dynamiek die leidt tot een activering van deze mechanismen: *“De ene vorm van onderbescherming sluit een andere vorm niet noodzakelijk uit; de verschillende vormen van sociale onderbescherming vallen soms samen, volgen elkaar op, de ene brengt de andere mee, ze versterken elkaar, de ene vervangt beetje bij beetje de andere. Bijvoorbeeld: niet-kennen en niet-aanbieden gaan hand in hand, niet-kennen gaat vooraf aan geen toegang, geen*

17 Zie ook het materiaal van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting over de “non take up” www.armoedebestrijding.be

18 Zie in dezelfde zin: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018), *Burgerschap en armoede, Bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, 2018, p 11-12, www.armoedebestrijding.be: maatschappelijk werkers leggen uit dat “het geven van juiste en volledige informatie een echte uitdaging is geworden”, omdat de regelgeving steeds complexer wordt en regelmatig wordt aangepast.

*toegang kan aanleiding geven tot niet-vragen, (...)*¹⁹. Het Observatorium merkt ook op hoezeer fysieke, psychische, materiële middelen, onderwijsniveau en mobiliteit een invloed hebben op het uitoefenen van rechten²⁰.

De vraag rijst of deze mechanismen **toegepast kunnen worden op de analyse van het (niet-)gebruik van administratieve en gerechtelijke beroepsprocedures**. De beschikbare literatuur en de verzamelde getuigenissen nodigen ons, onomwonden, uit om hierop een positief antwoord te geven. Het Observatorium vermeldt trouwens zelf dat de analyse van het ‘niet-gebruik’ zowel betrekking heeft op financiële prestaties als op dienstverlening²¹: welnu, de beroepsinstanties kunnen als zodanig worden gekwalificeerd. Wij zullen dus achtereenvolgens **het niet-kennen van beroepsmogelijkheden** (zie **nr. 7**), **het niet-voorstellen van beroepsmogelijkheden** (zie **nr. 8**), **het vrijwillig niet-vragen in rechte** (zie **nr. 9**) en **het niet-hebben van toegang** (zie **nr. 10**) **bespreken**.

1. HET NIET-KENNEN VAN BEROEPSMOGELIJKHEDEN

7. Om te beginnen dient opgemerkt te worden dat stroomopwaarts van het eigenlijke gerechtelijke beroep, veel benadeelde personen in bestaansonzekerheid zich er niet van bewust zijn dat ze een rechtssubject zijn²², en dus geen besef hebben van het **geleden onrecht**²³: **het onrecht wordt niet waargenomen, niet benoemd**²⁴. In werkelijkheid zullen zowel individuele kenmerken

19 Zie Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel (2017), *Inzichten in non take-up van de sociale rechten en in sociale onderbescherming in het Brussels Gewest*, Thematisch katern van het Brussels armoederapport 2016, Brussel, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2017. 31, www.ccc-ggc.brussels

20 *Op cit.*, p. 28.

21 *Op cit.*, p. 33.

22 Zie Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan het politieke debat en politieke actie. Achtste tweejaarlijks verslag 2014-2015*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting p. 10-39. In dit verslag werd de volgende vraag aan de orde gesteld: in hoeverre dragen de publieke diensten – waaronder de publieke dienst van de rechtsbedeling – ertoe bij dat de effectiviteit van de grondrechten van alle mensen, waaronder ook van mensen in een situatie van grote armoede, wordt gewaarborgd? De verslagen van de Dienst Armoede zijn zelf het resultaat van uitgebreide raadplegingen van actoren en personen in een situatie van armoede.

23 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, *op cit.*, p. 27.

24 W. L. F. Felstiner, R. L. Abel en A. Sarat, “The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming”, *Law & Society Review*, Vol. 15, nr. 3/4,

als de sociale positie een invloed hebben op het vermogen om het onrecht vast te stellen²⁵. Personen **in bestaansonzekerheid kennen vaak niet hun rechten en a fortiori niet de nuttige beroepsprocedures**²⁶.

Het komt ook voor dat de gebruiker zich bewust is van zijn recht maar geen weet heeft van het bestaan van een beroepsmogelijkheid in geval van een schending: ofwel omdat **het bestaan ervan niet duidelijk is geformuleerd**, ofwel omdat de administratieve en juridische taal ontoegankelijk of onbegrijpelijk is vanwege haar intrinsieke complexiteit, waardoor de gebruiker niet begrijpt onder welke voorwaarden een beroep ingesteld kan worden²⁷. Het niet-beheersen van de in België gebruikte talen vormt voor de benadeelde (kandidaat)-huurder eveneens een groot obstakel²⁸.

P. Mazet, onderzoeker bij het Franse Observatoire des non-recours aux droits (Odenore), een Observatorium met de nodige bekendheid op dit gebied, vermeldt in dit verband dat het belangrijk is dat de informatie niet alleen *“geproduceerd en gegeven wordt, maar ook dat ze ontvangen en begrepen wordt door het beoogde publiek; de administratie moet in dit geval een actieve, wellicht ‘proactieve’ aanpak hanteren ten aanzien van haar publiek (en het publiek zo nodig begeleiden), rekening houdend met zijn eventuele specifieke kenmerken, opdat het in de beste omstandigheden begrijpelijke en bruikbare informatie zou ontvangen”*²⁹.

2. HET NIET-VOORSTELLEN VAN BEROEPSMOGELIJKHEDEN

8. De invloed van eerstelijns werkers (maatschappelijk werkers, advocaten, juridische adviseurs van verenigingen...) op de persoon die een onrecht lijdt, is aanzienlijk wat betreft het al dan niet instellen van een beroep. Terwijl eerstelijns werkers – **soms ten onrechte** – afraden om een beroep in te stellen, wegens de **‘zogenaamde’ lage slaagkans of om een andere weinig achtenswaardige reden** (een zaak die geacht wordt te complex of te gewaagd te zijn of die te weinig geld zou

opbrengen (voor de advocaat)), is het aantal personen dat tegen dit advies ingaat immers oneindig klein.³⁰

Maatschappelijke begeleiders zullen echter vaak, terecht, de voorkeur geven aan het bereiken van een **onderlinge overeenkomst**³¹, en afraden om een beroep in te stellen dat zou kunnen leiden tot het verlies van een woning³². In het geval van personen voor wie behoeftigheid dagelijkse realiteit is, moeten weloverwogen risico's genomen worden. P. Mazet stelt bijvoorbeeld vast dat de structuren voor de begeleiding van gezinnen die zich in een uitzettingsprocedure bevinden, vaak *“terughoudend zijn om gezinnen aan te sporen tot juridische stappen, gezien de complexiteit en de duur van een procedure, die disproportioneel, buitenwerkelijk en in feite irrelevant zijn voor groepen in een preciaire situatie”*³³.

Een ander fenomeen: maatschappelijk werkers verklaren zelf dat zij de gebruiker kunnen misleiden met betrekking tot het bestaan van beroepsmogelijkheden, aangezien de wetgeving dermate complex is, ze regelmatig wordt gewijzigd en het niet duidelijk is waar een bepaalde klacht moet worden ingediend³⁴.

3. HET VRIJWILLIG NIET-VRAGEN IN RECHTE³⁵

9. Het betreft hier zowel de situatie waarin een **onrecht wordt waargenomen, maar niet** wordt gelaakt, omdat het niet duidelijk toegeschreven wordt aan een ander individu (a), als de situatie waarin een **onrecht gelaakt wordt maar** bewust niet **voor de rechtbank beslecht wordt**³⁶(b).

Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 – 1981), p. 631 en 633.

25 W. L. F. Felstiner, R. L. Abel en A. Sarat, *op cit.*, p. 635.

26 Zie in dit verband het groepsinterview van 21 maart 2018 met de Huurdersunie van Schaarbeek en van 2 mei 2018 met de Huurdersunie Marollen.

27 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, *op cit.*, p. 27; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015). *Publieke diensten en armoede. Een bijdrage aan het politieke debat en politieke actie. Achtste twejaarlijks verslag 2014-2015*, Brussel, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting p. 10-39.

28 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, *op cit.*, p. 45.

29 P. Mazet, «Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques», in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Brussel, Die Keure, 2017, p. 40.

30 W. L. F. Felstiner, R. L. Abel en A. Sarat, *op cit.*, p. 645-646.

31 Zie in dit verband het groepsinterview van 23 maart 2018 met de Huurdersunie Noordwijk, van 20 april 2018 met het CAFA en van 15 mei 2018 met de FéBUL.

32 Zo verklaart de Huurdersunie van Schaarbeek (HUS) tijdens het groepsinterview van 21 maart 2018 het volgende: *“wij raden niet aan om een klacht in te dienen tegen de DGH – die door huurders vaak als een ‘wraakinstrument’ tegen de eigenaar wordt gezien -, vanwege het risico om zo'n woning te verliezen”*.

33 P. Mazet, «Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques», *op cit.*, p. 50.

34 Marie Krislova van de FéBUL bevestigt op 15 mei 2018 dat *“maatschappelijke werkers niet op de hoogte zijn van de voortdurende wijzigingen/toename van normen (wetten, besluiten, circulaires, ...)”*. Zo merkt het CAFA op 20 april 2018 op dat *“de studie zal helpen om de contouren van de beroepsmogelijkheden beter af te bakenen en te weten of wij alles gebruiken wat binnen ons bereik ligt”*. Evenzo meldt de Huurdersunie Marollen op 2 mei 2018 dat het *“zeer nuttig is om de informatie te geven en alles te kennen wat er bestaat. En om aan te geven wat de impact zal zijn van een bepaald beroep? Wij hebben hiervoor weinig tijd, want we worden overstelpt met aanvragen”*. Verder melden bevraagde Brusselse advocaten dat hen de wetgeving over de toewijzing van woningen zo complex lijkt dat zij liever niet aansturen op een beroep, omdat zij niet weten wat al dan niet wettelijk is wat betreft het (niet-) toewijzen van woningen.

35 Het *onvrijwillig* niet-vragen is immers het onmiddellijke gevolg van het niet-kennen en/of niet-voorstellen.

36 W. L. F. Felstiner, R. L. Abel en A. Sarat, “The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming”, *Law & Society Review*, Vol. 15, nr. 3/4,

(a) Slachtoffers in bestaansonzekerheid trappen vaak in de val van de moraliserende of responsabiliserende argumenten door **causaliteit te verwarren met 'morele verantwoordelijkheid'**: zo zullen zij er, in het geval van een eigenaar wiens gedrag als laakbaar beschouwd wordt, van afzien om in rechte op te treden, omdat hij hun een woning heeft 'aangeboden' of als zij het gevoel hebben een eigen verantwoordelijkheid te hebben in de situatie (internalisering van een culturele norm waarbij armen verantwoordelijk zijn voor een dergelijk weinig benijdenswaardig lot)³⁷. P. Mazet benadrukt, op basis van tal van gesprekken, dat begunstigden van rechten steeds meer moeite hebben om gebruik te maken van hun rechten "door de aanhoudende stigmatiserende en culpabiliserende uitspraken"³⁸.

Het CAFA merkt op dat "sommige huurders zeggen dat de eigenaar heel vriendelijk tegen hen was en zich in het hokje van een OCMW-gerechtigde plaatsen die ergens anders niets vindt. Zij zien hun eigenaars als redders en willen niets tegen hen ondernemen"³⁹.

Marie-Jeanne, deelnemend burger aan de AV van de 'Grève de loyers abusifs', georganiseerd door de Equipes populaires, verklaart op 3 mei 2018 op haar beurt dat "haar gemeenschap oordeelt dat de meeste eigenaars van mening zijn dat het louter als huurder aanvaarden van een 'zwarte afkomstig van het OCMW' al 'een cadeau' is en dat te allen tijde vermeden moet worden te discussiëren over het bedrag van de huur om geen stigma's te versterken en de andere leden van de gemeenschap niet de toegang tot een huurwoning te ontzeggen."

(b) Andere (kandidaat)-huurders **identificeren duidelijk de persoon die verantwoordelijk is** voor de schending van hun recht maar **stellen om allerhande redenen geen beroep in**.

➤ Factoren die een rol spelen, zijn onder meer **psychologische barrières**: gevoelens van fatalisme, uitputting, vermoeidheid, ontmoediging, vernedering, angst, verdriet, woede, afkeer van diensten, wetten en instellingen (het niet-vragen wijst dus op de perceptie van sommige gebruikers op de sociale instellingen), vastberadenheid om zijn trots en waardigheid te behouden en zich dus niet opnieuw bloot te stellen aan een mislukking⁴⁰: "Veel mensen willen graag alles achter zich laten voor een

beter leven in de toekomst"⁴¹, "Waarom zou ik na zoveel mislukkingen in beroep gaan? Op straat is het gedaan met dromen..."⁴². Volgens Maria Krislova van de FéBUL "doen mensen reeds ruimschoots vóór het stadium van de instelling van een beroep afstand van hun recht. Zij doen er afstand van in het stadium van de uitoefening van hun recht. Er wordt zelfs geen beroep gedaan op de begeleiding die wordt aangeboden door de FéBUL, omdat mensen moedeloos worden door de complexiteit, ze het vertrouwen in zichzelf en de instellingen verliezen..."⁴³.

Het verlies van vertrouwen in het "gerecht"⁴⁴ (vooral wegens een negatieve ervaring uit het verleden⁴⁵) is één van de belangrijkste elementen waarom mensen niet in beroep gaan. Vrederegerecht F. Denoncin verklaarde tijdens het colloquium "de kijk van magistraten op armoede" van 9 december 2017 dat "het wantrouwen van de rechtzoekende jegens het gerecht cultureel wordt overgedragen. Het gerecht wordt gezien als een aanvullend institutioneel geweld "Mevrouw de rechter, u gaat me toch niet uit die sociale woning zetten, het water, het gas of de elektriciteit afsluiten?". Mensen associëren het gerecht met het opgelegd krijgen van een straf. Bij het lezen van een verzoekschrift voelen mensen zich al veroordeeld. Zo zei één van hen "We worden soms meer geleefd dan dat we leven"". Volgens de Huurdersunie van Schaarbeek "stappen veel huurders niet naar de vrederechter omdat hij niet aan hun kant zou staan"⁴⁶. Zo blijkt uit verschillende sociologische onderzoeken dat de meerderheid van de burgers denkt dat de rijken bevoordeeld worden door de gerechtelijke systemen⁴⁷.

➤ **Wat mensen eveneens sterk afschrikt om in beroep te gaan zijn de administratieve/bureaucratische, financiële en taalbarrières** (vrees zich niet te zullen

41 Interview met Thibaud de Menten, 27 april 2018.

42 Telefonisch interview met Olivier Vangoethem, 26 juni 2018.

43 Interview met Maria Krislova, 15 mei 2018.

44 Deze generieke term betreft hier zowel het gebruik van administratieve als van gerechtelijke procedures.

45 W. L. F. Felstiner, R. L. Abel en A. Sarat, *op cit.*, p. 640.

46 Interview van 21 maart 2018.

47 M. Galanter *et al.*, «Pourquoi les mêmes gardent l'avantage? Introduction à la traduction française», *Droit et société* 2013/3 (nr. 85), p. 571-572. In de sociale antropologie van het Angelsaksische recht wordt over het algemeen benadrukt dat de gerechtelijke procedures veelal zouden bijdragen aan het versterken of reproduceren van sociale ongelijkheden en dat zij zelden zouden helpen om sociale of politieke veranderingen te bewerkstelligen (wat evenwel genuanceerd dient te worden). Zie eveneens M. Galanter, "Why the 'Haves' Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change", *Law & Society Review*, Vol. 9, nr.1, Litigation and Dispute Processing: Part One (Autumn, 1974), p. 95-160, en meer bepaald p. 599 van de vertaling van Marc Galanter *et al.*, «Pourquoi c'est toujours les mêmes qui s'en sortent bien? «: réflexions sur les limites de la transformation par le droit», *Droit et société* 2013/3 (nr. 85): "Bijna alle rechters en gerechtelijke medewerkers komen uit de middenklasse en kennen wel een aantal eigenaars en advocaten die regelmatig naar de rechter stappen. De rechtbank heeft bovendien veel ervaring met de invordering van huur en met uitzettingsmaatregelen waartegen geen enkel verweer mogelijk is. Rechters en hun assistenten horen voortdurend over huurders die de huur niet betalen of die goederen hebben beschadigd terwijl zij waarschijnlijk nooit de kans zullen hebben om de staat van de door de eigenaar verhuurde woning te zien."

Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 – 1981), p. 631, 635 e.v.

37 D. M. Engel, *The Myth of the Litigious Society: Why We Don't Sue* (Chicago: University of Chicago Press, 2016), p. 232. Zie in dezelfde zin: W. L. F. Felstiner, R. L. Abel en A. Sarat, *op cit.*, p. 641.

38 P. Mazet, «Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques», *op cit.*, p. 46.

39 Interview van 20 april 2018 met het CAFA. Het CAFA voegt eraan toe: "Sommige eigenaars kiezen zwakke huurders: vreemdelingen, mensen zonder papieren, OCMW-ers, werklozen... om hen uit te buiten. Zij gaan speciaal op zoek naar dit soort huurders om hen anders te behandelen, wetende dat zij geen klacht zullen indienen".

40 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, *op cit.*, p. 17.

kunnen uitdrukken voor de beroepsinstantie): dit is een vaststelling die onder de aandacht gebracht wordt door alle gebruikers en maatschappelijk werkers die in het kader van deze studie werden gehoord.

De **‘dwaze en tijdrovende’ bureaucratie van bepaalde administratieve en gerechtelijke procedures** werkt ontmoedigend door de aard, het volume en de behandelingstermijnen (de instellingen moeten attesten verstrekken, die nuttig zijn voor de procedure, waarvan de toekenning van één of meer rechten afhangt⁴⁸): *“De mensen hebben die tijd niet om een beroep in te stellen; zij zeggen dat dit geen prioriteit is in hun drukke leven”*⁴⁹.

Wat de **kostprijs betreft (van de gerechtelijke procedures, en niet van de administratieve beroepen, want deze zijn over het algemeen gratis)**, vermeldde het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn reeds in 2016 dat *“de recente hervorming van justitie verregaande gevolgen zal hebben voor de toegang tot de eerste- en tweedelijnsjustitie (...) alsook voor de mogelijkheden om in beroep te gaan tegen beslissingen voor personen in bestaansonzekerheid. Niet alleen werd de btw⁵⁰ op de erelonen van advocaten en op de gerechtskosten⁵¹ verhoogd, bovendien werd in 2016 de juridische bijstand (voorheen pro deo) hervormd, waardoor personen in armoede nog moeilijker toegang hebben tot justitie als gevolg van de financiële en administratieve barrières. Deze hervorming zal een impact hebben op alle domeinen, waaronder ook bij problemen met de huur aangezien personen steeds minder de mogelijkheid zullen hebben om in beroep te gaan”*⁵².

De financiële ontoegankelijkheid tot het gerecht is dus de afgelopen jaren toegenomen, zowel voor de middenklasse (70 % van de bevolking), met name door de invoering van de btw op de erelonen, als voor de meest behoeftigen door de verzwakking van de juridische bijstand (20 % van de bevolking heeft daar in theorie toegang toe)⁵³.

Aangezien de drempels (volledig of gedeeltelijk gratis) van de juridische bijstand lineair en niet progressief zijn, moet de rechtzoekende, wanneer hij deze overschrijdt, het volledige bedrag van de erelonen betalen.

De hervorming van de juridische bijstand, die op 1 september 2016 in werking trad⁵⁴, is gebaseerd op het idee – dat niet is aangetoond en haaks staat op alle hierover bestaande rapporten – van een overconsumptie van het gerecht door de rechtzoekende maar ook door de advocaat die de juridische bijstand (*pro deo*) beoefent, en dat advocaten en gebruikers daarom ‘geresponsabiliseerd’ dienen te worden⁵⁵. Om dit doel te bereiken, voorziet de wet van 6 juli 2016 met name in de invoering van een betaling van een bijdrage door de begunstigde (die onlangs is geannuleerd, zie hierna), in een betere vaststelling van de bestaansmiddelen van de kandidaat voor juridische bijstand die in aanmerking genomen moeten worden om na te gaan of hij voldoet aan de voorwaarden om die te krijgen en in een meer adequate controle van de bestaansmiddelen van de verzoeker. Zo werden de vermoedens van behoeftigheid omgekeerd en zijn ze complexer geworden waardoor een procedure waarbij een beroep gedaan wordt op een *pro deo*-advocaat volledig gratis is, moeilijker verkregen kan worden en risicovoller is⁵⁶. Voortaan zijn het de rechtzoekenden (behalve voor minderjarigen) die het bewijs moeten leveren dat hun bestaansmiddelen ontoereikend zijn. Het volstaat bijvoorbeeld niet langer om bijstandsgerechtigde te zijn of een leefloon te krijgen.

Sinds de inwerkingtreding van de hervorming van de juridische bijstand, in september 2016, die de toegangsvoorwaarden verscherpt, zien we helaas **dat er ongeveer 20 % minder pro deo-advocaten worden aangewezen**. Volgens de voorzitter van het Brusselse

48 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, *op cit.*, p. 20’

49 Interview van 20 april 2018 met het CAFA.

50 Op de erelonen van advocaten wordt sinds 1 januari 2014 een btw-tarief van 20 % toegepast, ten laste van de rechtzoekende.

51 Op 1 maart 2011 werden de bedragen die als rechtsplegingsvergoeding (kosten te betalen aan de winnende partij) worden toegekend, met 10 % geïndexeerd, overeenkomstig artikel 8 van het koninklijk besluit van 26 oktober 2007. Zo verklaart Rachida, deelnemend burger aan de AV van de ‘Grève de loyers abusifs’, georganiseerd door de Equipes populaires, op 3 mei 2018: *“Ik ben bang voor het gerecht: als je verliest, moet je betalen, dan ben je geruïneerd”*.

52 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, *op cit.*, p. 45.

53 Op 1 september 2018 werden de toegangsdrempels voor juridische bijstand als volgt aangepast. De *volledig* kosteloze juridische bijstand wordt verleend aan: een alleenstaande van wie het maandelijkse netto-inkomen lager is dan € 1011 ; een samenwonende waarvan het maandelijkse netto-inkomen van het gezin lager is dan het voor beslag vatbare minimumbedrag, namelijk € 1298. De *gedeeltelijk* kosteloze juridische bijstand wordt verleend aan: een alleenstaande van wie het netto-inkomen tussen de € 1011 en 1298 ligt ; een samenwonende van wie het maandelijkse netto-inkomen van het gezin tussen € 1298 en de € 1583 ligt. Sinds 1 september 2018 bedraagt de aftrek per persoon ten laste € 188,22 .

54 Zie de wet van 6 juli 2016 “tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek met betrekking tot de juridische bijstand” voor de hervorming van de voorwaarden voor de toekenning van juridische bijstand en rechtsbijstand.

55 Zo werd de wet van 6 juli 2016 overlapt door een wet van 19 maart 2017 tot oprichting van een Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand. Deze wet bevordert de zelffinanciering van justitie, met inbegrip voor de meest kwetsbaren, met afwezigheid van een structurele financiering van de juridische bijstand. Zo bedraagt de jaarlijkse overheidsbegroting voor juridische bijstand in België in 2014 € 8,21/inwoner, terwijl het gemiddelde binnen de Raad van Europa € 9/inwoner bedraagt. Zie CEPEJ Europese Commissie voor Efficiëntie in Justitie (groep van de raad van Europa), Verslag “European judicial systems: – Edition 2016 (2014): Efficiency of justice”, <https://www.coe.int/en/web/cepej/>. Concreet gesproken bedraagt het budget 2017-2018 voor juridische bijstand in België € 94 miljoen inclusief btw, of € 78 miljoen exclusief btw tegenover € 75 miljoen in voorgaande jaren. De minister heeft een aanvullend budget van € 14.784.000 toegezegd via het Begrotingsfonds voor de juridische tweedelijnsbijstand, maar momenteel werd slechts € 3.932.960 ingezameld.

56 Zie in dit verband: “Zwartboek – De hervorming van de juridische tweedelijnsbijstand: een schaakspel”, samengesteld door alle verenigingen die lid zijn van het platform “Recht voor iedereen” <https://www.laligue.be/Files/media/Telechargements/black-book-jpt-fr-def-web.pdf>

Het arrest van het Grondwettelijk Hof van 21 juni 2018: een opluchting voor rechtzoekenden in bestaansonzekerheid

Op 21 juni 2018 heeft het Grondwettelijk Hof het feit dat personen die juridische bijstand genieten forfaitaire bijdragen aan hun advocaat dienen te betalen, ongrondwettelijk verklaard⁶¹. Concreet betekent dit dat deze bijdragen vanaf die datum niet meer gevraagd mogen worden.

Het Grondwettelijk Hof vernietigt deze wetgevende bepaling op grond van het feit dat de verplichting om aan de *pro deo*-advocaat forfaitaire bijdragen te betalen een aanzienlijke vermindering vormt van de bescherming van het recht op juridische bijstand zoals gewaarborgd bij artikel 23 van de Grondwet, vermindering die niet wordt verantwoord door een reden van algemeen belang. Het Hof voegt hier aan toe: "Ook al heeft de wetgever de bestreden financiële bijdragen "bescheiden" of "symbolisch" genoemd, toch kan het bedrag ervan, dat tot 50 euro per bijdrage kan belopen en boven dat bedrag kan worden vermenigvuldigd volgens het aantal ingestelde procedures, aanzienlijk worden geacht voor de rechtzoekenden die vallen onder de volledig of gedeeltelijk kosteloze juridische bijstand en die, per hypothese, slechts over weinig bestaansmiddelen beschikken. Er kan dus niet worden besloten dat de door de bestreden bepalingen veroorzaakte achteruitgang niet aanzienlijk is voor de betrokken rechtzoekenden." (B.15.3). Verder stelt het Hof ook: "ten aanzien van een bijstand die bestemd is voor personen die niet beschikken over de middelen om de aan hun verweer in rechte verbonden kosten zelf ten laste te nemen, is het contradictoir om diezelfde personen een financiële bijdrage te laten betalen teneinde hen te laten bijdragen tot de financiering van die bijstand." (B.16.3.). Ten slotte merkt het Hof op dat als de wet het doel nastreeft dat erin bestaat het gebruik van buitengerechtelijke procedures te bevorderen, er – opdat dat doel als legitiem zou kunnen worden beschouwd – aangetoond dient te worden dat de rechtzoekenden die het recht op de juridische bijstand genieten op onrechtmatige wijze gebruik maken van de gerechtelijke procedures. Dit onrechtmatige gebruik is echter niet aangetoond.

Het Hof heeft daarentegen niet de wetbepalingen afgeschaft op grond waarvan zeer veel documenten verzameld dienen te worden om de behoefte aan te tonen. Niet alle obstakels voor het optimaliseren van de toegang tot juridische bijstand zijn dus weggenomen.

Bureau Juridische Bijstand⁵⁷ is deze "belemmering voor de toegang tot justitie" zeer verontrustend. Hij ziet vier factoren die deze afname kunnen verklaren: 1) het feit dat nu ook rekening gehouden wordt met de bestaansmiddelen van de rechtzoekenden en niet langer alleen met de inkomsten; 2) de evolutie van onweerlegbare vermoedens van behoefte naar weerlegbare vermoedens; 3) het feit dat rechtzoekenden, en zelfs advocaten⁵⁸, ontmoedigd raken door de administratieve complexiteit, waardoor ze liever geen vordering of procedure instellen: een oneindig lange en onvoorzienbare lijst van gevarieerde documenten die moeten worden voorgelegd, een lange en onzekere aanstellingsprocedure, talrijke uitwisselingen met de bureaus voor juridische bijstand om een aanstelling te verkrijgen, enz.⁵⁹; 4) de

oplegging van een remgeld (forfaitaire bijdrage per aanstelling van € 20 en per geding van € 30)⁶⁰.

Op 21 juni 2018 werd dit remgeld echter door het Grondwettelijk Hof nietig verklaard. Wij durven erom te wedden dat dit gunstige gevolgen heeft voor de rechtzoekende.

➤ Tot slot moet worden vastgesteld dat **het positieve resultaat van een beroep – als dit al positief is – zelden de risico's compenseert waaraan** de persoon die het beroep instelt, zich blootstelt. Dit vormt ongetwijfeld een bijkomende grote hindernis voor de uitoefening ervan. "Wat hebben al die stress en risico's voor zin als je – in het beste geval – toch maar een enkele honderden of duizenden euro's krijgt?"⁶².

57 Zie Activiteitenverslag van het Brusselse Bureau Juridische Bijstand voor het gerechtelijk jaar 2017-2018, algemene vergadering van de Orde van 18 juni 2018, door de voorzitter van het Brusselse Bureau Juridische Bijstand (van 1 september 2017 tot 31 augustus 2018). Volgens hem, is deze daling met 20% een constante bij alle Franstalige en Duitstalige balies. Zo verwerkt het Brusselse Bureau Juridische Bijstand sinds september 2016 ongeveer 30.000 aanstellingen per jaar (voor het jaar van 1 september 2016 tot 1 september 2017, met gelijkwaardige voorspellingen voor het jaar van 1 september 2017 tot 1 september 2018). Terwijl vóór de hervorming (van 1 september 2015 tot 1 september 2016) ongeveer 38.000 aanstellingen plaatsvonden.

58 Ter informatie: in juni 2018 werden slechts 629 bijstandverstrekkende advocaten vergoed. Dit is tegenover 2017 een daling met 19% van het aantal advocaten dat juridische bijstand verstrekt.

59 Zie de schriftelijke verklaringen (welke de verzoekende partijen in de zaak nr. 77/2018 voor het Grondwettelijk Hof bij hun memorie van antwoord hebben

gevoegd) die op grond van artikel 961/2 van het Gerechtelijk Wetboek zijn opgesteld door 69 advocaten die gewoonlijk werkzaam zijn in het kader van de juridische bijstand, en waarin wordt gewezen op de problemen waartoe de bestreden wetswijziging in de praktijk leidt.

60 Deze forfaitaire bijdrage was verschuldigd vanaf de aanstelling van de advocaat maar ook in elk stadium van de procedure waarin de advocaat de rechtzoekende heeft bijgestaan of vertegenwoordigd. Het bedrag kon oplopen tot 50 euro per bijdrage en kon boven dit bedrag worden vermenigvuldigd volgens het aantal ingeleide procedures.

61 Zie de volledige tekst van het arrest nr. 77/2018 via de link <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-077f.pdf> alsook de persmededeling van het Grondwettelijk Hof: <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-077f-info.pdf>

62 Interview met Thibaud de Menten, 27 april 2018.

Zo zouden veel beroepen te lijden hebben onder een **gebrek aan effectiviteit**: het proces is te lang (*“met het verstrijken van de tijd raken mensen ontmoedigd of willen ze de zaak niet voortzetten”*⁶³), een uitspraak die te laat valt, met een vergoeding die te bescheiden of ongepast wordt geacht. In de meeste situaties waarin een beroep wordt ingesteld, **zou geen doeltreffende ‘rechterlijke’ bescherming geboden worden**, waarbij “een slachtoffer niet alleen de mogelijkheid heeft om de daders van de feiten voor de rechtbank te brengen, maar waarbij hij ook een adequate en snelle vergoeding voor het geleden nadeel krijgt”⁶⁵.

De **risico’s waaraan de klager zich blootstelt** wanneer hij in beroep gaat, worden daarentegen door alle gebruikers en maatschappelijk werkers die in het kader van deze studie werden gehoord, als enorm bestempeld. Zo kan **de uitoefening van een administratief of gerechtelijk beroep tot nog een slechtere situatie leiden**, namelijk het **verlies van de woning** met bijna onoverkomelijke moeilijkheden om er een andere te vinden: *“In heel wat situaties zijn de huurders bang (dat ze moeten verhuizen, dat ze geen huurwoning vinden, dat ze van gemeente of wijk moeten veranderen) en durven ze hun rechten (niet-vragen) niet te doen gelden wanneer er sprake is van misbruik, problemen, een ongezonde woning enz.”*⁶⁶. Daarom verklaart de Huurdersunie Marollen op 2 mei 2018 dat *“de armsten zich niet in een machtspositie bevinden om een klacht te kunnen indienen bij de DGH. De wetten zijn niet aangepast aan bepaalde sociale klassen”*. Evenzo verklaart Adama, deelnemend burger aan de AV van de ‘Grève de loyers abusifs’, georganiseerd door de Equipes populaires, op 3 mei 2018 dat *“mensen die meer middelen hebben, meer vrijheid hebben om risico’s te nemen en terug te vechten. Mensen zonder middelen worden gedwongen om te aanvaarden wat ze niet willen aanvaarden (bijvoorbeeld een ongezonde situatie of een onrechtmatige huur)”*.

De klager stelt zich ook bloot aan **represailles van de eigenaar**⁶⁷ (*“een angst die nog groter is indien men*

*geen familie, sociaal netwerk... heeft waar men kan op terugvallen”*⁶⁸): klacht voor **laster** door de eigenaar tegen de huurder (gekoppeld aan de angst van deze laatste om een slechte reputatie te hebben op de huurmarkt), **wilde uitzetting, voorafgaande kennisgeving van een opzegging**⁶⁹ (en/of **niet-verlenging van een kortlopende huurovereenkomst**), intimidatie door de eigenaar en **verslechtering van het dagelijkse klimaat...**

Zo zal het **bestaan van een gemeenschappelijke sociale levenssfeer**, die de interacties tussen de partijen vergroot, een **beslissende invloed hebben op de uitoefening van een beroep**⁷⁰; met andere woorden, hoe belangrijker de relatie tussen de partijen is – en dit zowel in hun leefomgeving als in de loop van de tijd – hoe minder zij de neiging zullen hebben zich tot het officiële klachtenstelsel te wenden.⁷¹ Dat zal het geval zijn voor een huurder die tijdens de hele huurrelatie contact moet hebben met zijn eigenaar, en vooral wanneer beiden in hetzelfde gebouw wonen. In de praktijk blijkt dat huurders geen rechtsmiddelen aanwenden *“uit vrees het aan de stok te krijgen met de eigenaar”*⁷² omdat zij *“geen gevoelens van wrok rond zich wensen”*⁷³.

P. Mazet vat de belangrijkste oorzaak voor het niet-vragen in rechte als volgt samen: hij vermeldt dat *«het niet-vragen (met name in rechte, n.v.d.r.) een grote verscheidenheid aan redenen kan hebben – (...), wantrouwen, afwijzing, discrepantie met de behoeften, enz. -, maar zij melden steeds dat het voorgestelde aanbod niet geschikt is”*⁷⁴.

afhangt van één eigenaar, zal de eigenaar immers over het algemeen zijn afhankelijkheid uitoefenen tegenover meerdere huurders. Bijgevolg kan hij in elke relatie gemakkelijk een onafhankelijke positie behouden”. Zie M. Galanter, “Why the ‘Haves’ Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”, *Law & Society Review*, Vol. 9, nr.1, Litigation and Dispute Processing: Part One (Autumn, 1974), p. 95-160, en meer bepaald p. 588 van de vertaling van Marc Galanter et al., «Pourquoi c’est toujours les mêmes qui s’en sortent bien?: réflexions sur les limites de la transformation par le droit», *Droit et société* 2013/3 (nr. 85).

63 Interview met Thibaud de Menten, 27 april 2018.

64 Zie ook: M. Decuyper en G. de Kerchove, “Als je in armoede leeft, is de uitoefening van je rechten riskant”, in Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoede en ineffectiviteit van rechten*, Brussel, Die Keure, 2017, p. 11: “justitie werkt met een bepaalde logica, namelijk die van hoor en wederhoor, wat tijd vergt, terwijl de armsten geconfronteerd worden met spoedeisende situaties die zich opstapelen: waar moet ik mijn kinderen vannacht laten slapen, nu de eigenaar, die zijn buik vol heeft van de achterstallige huur, mijn spullen overdag op straat heeft gezet?”.

65 *L'accès à la justice en Europe: présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2012, p. 63.

66 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, *op cit.*, p. 45-46.

67 De bekende rechtssocioloog Marc Galanter noemt als obstakel voor het indienen van een klacht *“het overmatig afhankelijk-zijn van een huurder met een laag inkomen van zijn huisbaas. Deze afhankelijkheid komt onder andere tot uiting in de volgende elementen: de onmiddellijke en constante behoefte van de huurder om een woning te hebben, de uitoefening door de eigenaar van zijn voorrechten in dagelijkse relaties, een betere kennis en het feit dat de eigenaar, in tegenstelling tot de huurder, niet al zijn eieren onder één kip heeft liggen (als we onze terminologie gebruiken, gaat het om een JR). Terwijl iedere huurder*

68 Interview met Thibaud de Menten, 27 april 2018.

69 Tijdens het interview van 2 mei 2018 meldt de Huurdersunie Marollen dat *“de meeste mensen weigeren naar de rechter te stappen uit vrees dat hun huur opgezegd zal worden”*. De Unie verklaart dan ook *“dat er een wetgeving moet komen die bescherming biedt tegen opzegging en die voorziet in de verlenging van de opzegtermijn met één jaar voor iedere huurder die een rechtszaak zou aanspannen, om zo represailles door de eigenaar te vermijden”*.

70 W. L. F. Felstiner, R. L. Abel en A. Sarat, *op cit.*, p. 640.

71 Zie M. Galanter, “Why the ‘Haves’ Come out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change”, *Law & Society Review*, Vol. 9, nr.1, Litigation and Dispute Processing: Part One (Autumn, 1974), p. 95-160, en meer specifiek p. 608 van de vertaling van Marc Galanter et al., «Pourquoi c’est toujours les mêmes qui s’en sortent bien? : réflexions sur les limites de la transformation par le droit», *Droit et société* 2013/3 (nr. 85).

72 Maria, deelnemend burger aan de AV van de ‘Grève de loyers abusifs’, georganiseerd door de Equipes populaires, 3 mei 2018.

73 Interview met de Huurdersunie van Schaarbeek, 21 maart 2018.

74 P. Mazet, «Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques», *op cit.*, p. 44.

4. GEEN TOEGANG TOT "HET GERECHT" (OF NIET-ONTVANGST)

10. Hier gaat het om "situaties waarin het individu rechtens een eis formuleert, maar deze niet ingewilligd wordt door de instelling die ze toewijst"⁷⁵. *In casu* betreft **het beroepen die worden ingesteld maar onontvankelijk (of ongegrond) worden verklaard, omdat ze onvoldoende gedocumenteerd of slecht beargumenteerd zijn**. Deze realiteit wordt door de gebruiker vaak als zeer negatief ervaren: hij ziet dit namelijk als een vorm van discriminatie door de desbetreffende instantie en voelt zich ontmoedigd om in de toekomst nogmaals een beroep in te stellen⁷⁶.

Ondanks de legitimiteit van de bij de beroepsinstanties ingestelde vorderingen verhindert het probleem van de bewijslast dat het slachtoffer gelijk krijgt. Het is net om deze vrijwel onoverkomelijke moeilijkheid te neutraliseren dat de antidiscriminatiewetgeving het beginsel van de gedeelde bewijslast heeft ingevoerd (vgl. *infra*). *Er bestaat evenwel geen gelijkwaardige procedurele regeling binnen de andere gebieden. Zo verklaart Josiana, deelnemend burger aan de AV van de 'Grève de loyers abusifs', georganiseerd door de Equipes populaires, op 3 mei 2018 dat "de bewijslast voor de rechter essentieel is. Ik had een te kleine radiator, die de ruimte onvoldoende verwarmde. Ik moest er vrede mee nemen en de eigenaar profiteerde daarvan om werken uit te voeren. Hoe kon ik bewijzen wat ik doormaakte? Normaal had er een gerechtelijke expertise aangevraagd moeten worden via de vrederechter, maar vaak willen huurders eerst liever onderhandelen, en wanneer dat op niets uitloopt denken ze eraan op zoek te gaan naar een andere woning, en uiteindelijk denken ze erover om een rechtsvordering in te stellen, tot ze geen toegang meer hebben tot de woning"*.

II. REDENEN VOOR DE UITOEFENING VAN EEN BEROEP

11. Op basis van de verschillende interviews kon een, zeer beperkte, inventaris opgemaakt worden van een aantal – soms idealistische, soms pragmatische – beweegredenen voor het indienen van een beroep.

Zo verklaarde Maria, een deelnemend burger aan de Algemene Vergadering van Huurders voor de "Grève des loyers abusifs", georganiseerd door de Equipes populaires, op 3 mei 2018, dat zij graag zou hebben dat er klachten worden ingediend "om verandering teweeg te brengen, maar we moeten dan wel met een bepaald aantal mensen zijn om voldoende gewicht in de schaal te leggen en gerechtigheid te krijgen". In dezelfde geest kaart Thibaud de Menten tijdens het interview van 27 april 2018 het lot van Adama aan "overstegen door een collectief belang. Zelfs als hij niet wint, is Adama van mening dat het belangrijk is om te handelen, niet te ondergaan, niet te berusten, uit respect voor zichzelf en voor haar eigen waardigheid".

Anderen spreken zich positief uit over het instellen van een beroep" want dat legt de lat hoger "77 omdat de loutere bedreiging dat men in beroep zal gaan" druk kan uitoefenen op de eigenaar, het zijn hefboomen die soms helpen om tijd, geld... te besparen in een fundamenteel onevenwichtige machtsverhouding"⁷⁸.

75 P. Mazet, «Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques», *op cit.*, p. 42.

76 Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, *op cit.*, p. 21.

77 Interview met Olivier Vangoethem, 26 juni 2018.

78 Interview van 20 april 2018 met het CAFA.

III. FACILITERENDE FACTOREN BIJ DE UITOEFENING VAN HET BEROEP

12. In het licht van het voorgaande kunnen enkele elementen geïdentificeerd worden die de uitoefening van een beroep wellicht vergemakkelijken. Tegen de achtergrond van deze elementen zullen we dan kunnen beoordelen in hoeverre de beroepsmogelijkheden die in Deel II en III van deze studie behandeld worden, toegankelijk zijn.

13. Na een analyse van verschillende rechtsstelsels kwam M. Galanter reeds tot de conclusie dat om de meest kwetsbaren ertoe aan te zetten een rechtsvordering in te stellen, een goede juridische bijstand nodig is, de rechtsplegingsvergoeding afgeschaft moet worden, een partijief systeem van schadevergoedingen vereist is dat partijen in een machtspositie ontmoedigt om inbreuken te plegen, en de uitoefening van een beroep een collectief karakter moet krijgen in de vorm van “class actions”⁷⁹.

Wij moeten deze redenering uitbreiden tot alle instanties waarbij een administratief of gerechtelijk beroep ingesteld kan worden. **De aantrekkelijkheid van zulk beroep zal ongetwijfeld afhangen van verschillende belangrijke parameters:**

- de vermelding in de bestreden beslissing van het bestaan van een beroepsmogelijkheid
- het al dan niet kosteloos-zijn van het beroep;
- de graad van formalisering en de termijn waarbinnen het beroep ingesteld moet worden;
- de ontvankelijkheid van de instelling van het beroep door een andere persoon dan de belanghebbende (bijvoorbeeld door een vereniging die het recht op huisvesting van personen in bestaansonzekerheid verdedigt);
- de duur van de procedure, al dan niet schorsing van de bestreden maatregel tijdens het onderzoek van het beroep en mogelijkheid om gehoord te worden;
- de draagwijdte van de beslissingsbevoegdheid van de beroepsinstantie: het al dan niet bindende karakter van haar beslissing, eenvoudige *bevoegdheid tot nietigverklaring* van de bestreden maatregel of *bevoegdheid tot herziening* (de beroepsinstantie kan dan een beslissing nemen ter vervanging van de

79 M. Galanter *et al.*, «Pourquoi les mêmes gardent l'avantage ? Introduction à la traduction française», *Droit et société* 2013/3 (nr. 85), p. 565. De “class action”, ook wel “representatieve actie” of “groepsvordering” genoemd is niet hetzelfde als een rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen die wij later bespreken. Via deze procedure kunnen één of meer individuen (natuurlijke of rechtspersonen) wiens/wier rechten zijn geschonden, een vordering instellen waarvan de uitkomst geldt voor alle personen die zich in dezelfde situatie bevinden (de ‘class’) en die zich daarop zullen kunnen beroepen, zonder dat alle leden van de ‘class’ evenwel partij zijn bij het geding (zie T. Moreau, «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT*, 1994, p. 490). Dergelijke ‘class actions’ bestaan in België momenteel alleen in beperkte gevallen, die buiten het bereik van deze studie vallen.

bestreden maatregel, wat doeltreffender is dan een nietigverklaring met verwijzing van het dossier naar de instantie die de bestreden beslissing heeft genomen), mogelijkheid om – al dan niet – een schadevergoeding toe te kennen...

Het laat geen twijfel dat iedere **intensivering van de collectieve dimensie rond de persoon die het slachtoffer is van een schending, deze persoon zal sterken in zijn beslissing om een beroep in te stellen**. Zo merkt Thibaud de Menten dat het interview van 28 april 2017 op dat “*omdat Krystina vreesde dat zij het doelwit zou zijn van een wilde uitzetting indien zij in rechte zou optreden, toonde de AV van huurders voor de ‘Grève des loyers abusifs’, georganiseerd door de Equipes populaires, zich, ten blijke van solidariteit, bereid om actie te ondernemen om deze eventualiteit te verhinderen. Krystina zei hen toen: ‘jullie hebben mij de moed gegeven die ik nodig had’*”⁸⁰. De ondervraagde huurdersunies melden op hun beurt dat “*de belanghebbenden op eigen houtje nooit de aanzet zouden gegeven hebben tot het weinige ingestelde beroepsprocedures*”⁸¹ en dat “*het een goed idee zou zijn om over een gespecialiseerde advocaat te beschikken om, via een financieringsfonds, verenigingen te helpen die rechtsvorderingen zouden instellen*”⁸². Thibaud de Menten denkt er net zo over: “*er zou een rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen ingesteld moeten worden telkens er een grondrecht in het geding is en een risico van represailles bestaat*”⁸³.

De “rechtsvordering ter verdediging van collectieve belangen” verwijst naar een gerechtelijke procedure die ingesteld wordt, samen met of in plaats van de persoon die het slachtoffer is van een onrecht, door een vereniging naar aanleiding van een aantasting van haar maatschappelijk doel. Tot voor kort was zulke rechtsvordering alleen mogelijk in specifieke gevallen, waarvan alleen de strijd tegen discriminatie tot het bereik van deze studie behoorde (zie *infra*). In 2013 heeft het Grondwettelijk Hof echter een arrest gewezen dat moest leiden tot een algemene erkenning door de wetgever van het recht van verenigingen om in rechte op te treden om de grondrechten van burgers⁸⁴, waaronder het recht

80 Vermeldenswaardig is hier dat de Equipes populaires op 5 juli 2018 een vzw hebben opgericht, genaamd “Loyers Négociés”, BS, 17 augustus 2018. Deze vereniging heeft onder meer als opdracht huurders te begeleiden bij hun gerechtelijke procedures.

81 Interview met de Huurdersunie Marollen, 21 mei 2018. In dezelfde zin, interview met de Huurdersunie Schaarbeek, opvolging van de deelname aan de algemene huurdersvergadering die eveneens opriep tot proactiviteit van de verenigingen bij de uitoefening van beroepen, 21 maart 2018.

82 Interview met de Huurdersunie Marollen, 21 mei 2018.

83 Interview van vrijdag, 27 april 2018.

84 Zie Grondwettelijk Hof, 10 oktober 2013, nr. 133/2013. Dit arrest heeft interessante perspectieven geopend, in het bijzonder voor de meest kwetsbare personen die moeilijk toegang hebben tot de rechter, aangezien erin wordt gesteld dat de wetgever het initiatief zou moeten nemen om een vorderingsrecht voor deze verenigingen in te stellen en de modaliteiten hiervan vast te stellen. Het Hof stelde echter geen deadline vast om hierover een wetgeving aan te nemen.

op huisvesting, te verdedigen, zonder dat die burgers noodzakelijkerwijs individueel hoeven te handelen. Sinds 10 januari 2019 is dit recht een feit. Zo veralgemeent het Gerechtelijk Wetboek voortaan het collectief vorderingsrecht “van een rechtspersoon, dat de bescherming beoogt van de rechten van de mens of van fundamentele vrijheden zoals die erkend zijn in de Grondwet en in de internationale instrumenten die België binden”⁸⁵.

Door deze hervorming aan te nemen, zal de wetgever ongetwijfeld het vermogen tot handelen van bepaalde gemarginaliseerde groepen en de strategische positie van de (kandidaat-)huurders in een geschil versterken; veel auteurs en actoren waren hier dan ook al lang voorstander van⁸⁶. Hierbij dient te worden opgemerkt dat deze langverwachte hervorming alleen haar doelstellingen zal bereiken als de verenigingen voldoende toegerust zijn (met name ten aanzien van financiële middelen) om de opdracht onafhankelijk en dynamisch te kunnen uitvoeren⁸⁷.

85 Zie het nieuwe artikel 17 lid 2 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoerd door de wet van 21 december 2018, in werking getreden op 10 januari 2019: “De rechtsvordering van een rechtspersoon, die de bescherming beoogt van de rechten van de mens of fundamentele vrijheden zoals zij zijn erkend in de Grondwet en in de internationale instrumenten die België binden, is eveneens ontvankelijk onder de volgende voorwaarden:

1° het maatschappelijk doel van de rechtspersoon is van bijzondere aard, onderscheiden van het nastreven van het algemeen belang;

2° de rechtspersoon streeft op duurzame en effectieve wijze dit maatschappelijk doel na;

3° de rechtspersoon treedt op in rechte in het kader van dat maatschappelijk doel, met het oog op de verdediging van een belang dat verband houdt met dat doel;

4° de rechtspersoon streeft met zijn rechtsvordering louter een collectief belang na”.

86 Zie: W. L. F. Felstiner, R. L. Abel en A. Sarat, *op cit.*, p. 643-644; T. Moreau, «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT*, 1994, p. 490 e.v.; J. Fierens, «Le fantôme du Palais de justice de Bruxelles», in *La Revue – Dossier: «De l'accès au droit à l'exercice de la citoyenneté»*, nr.12, december 2017, p. 83-84 ; F. De Boe en H. Van Hootegem, “Inleiding”, in *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Armoede en ineffectiviteit van rechten*, Brussel, Die Keure 2017, p. 3, en F. De Boe, “De rol van wetgevers en justitiële actoren tegenover de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten”, *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Armoede en ineffectiviteit van rechten*, *op cit.*, p. 131. Zie ook de intentieverklaring voorafgaand aan de volgende twee voorstellen: Wetsvoorstel tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen, 21 oktober 2014, K. Volksv., gewone zitting 2014-2015, DOC 54 0466/001, ter bespreking voorgelegd op 3 mei 2016; Wetsvoorstel tot wijziging van de gecoördineerde wetten op de Raad van State teneinde verenigingen een vorderingsrecht toe te kennen ter verdediging van collectieve belangen, 21 oktober 2014, K. Volksv., gewone zitting 2014-2015, DOC 54 0465/001, ter bespreking voorgelegd op 17 juli 2018: “Verenigingen spelen een belangrijke rol in onze samenleving omdat zij kunnen opkomen voor een belang dat vele individuen delen. Momenteel is het evenwel onvoorspelbaar of hun vorderingen ontvankelijk zijn bij de hoven en rechtbanken. Om een eind te maken aan deze rechtsonzekerheid wordt voorgesteld om alle verenigingen die collectieve belangen verdedigen een vorderingsrecht te geven bij de hoven en rechtbanken”.

87 Het is ook onder deze voorwaarden dat de verenigingssector die (krachtens artikel 22 van de Brusselse Huisvestingscode) gemachtigd is om een vordering

14. Tot slot dient opgemerkt te worden dat de meest actoren en gebruikers die in het kader van dit onderzoek bevraagd werden, gewezen hebben op de voordelen (financieel, flexibiliteit, snelle behandeling, naleving van de beslissing...) die **alternatieve manieren van conflictoplossing**, zoals verzoening of bemiddeling, kunnen hebben. Het is dan ook lovenswaardig dat de Brusselse wetgever – via het nieuwe artikel 233, § 1 van de Brusselse Huisvestingscode, het gebruik van deze, zeer toegankelijke, goedkopere, alternatieve manieren heeft willen bevorderen: zo dient iedere toelichtende bijlage bij een woninghuurovereenkomst de partijen er steeds uitdrukkelijk op te wijzen dat zij de mogelijkheid hebben om “*vóór het aanhangig maken bij een rechtbank, hun toevlucht te nemen tot alternatieve methodes van geschillenbeslechting zoals bemiddeling, arbitrage of verzoening*”⁸⁸.

In dezelfde geest benadrukken we hier dat advocaten sinds 1 januari 2019 verplicht zijn om “*de rechtzoekende te informeren over de mogelijkheid tot bemiddeling, verzoening of elke andere vorm van minnelijke oplossing van geschillen*” voorafgaand aan enige aanhangigmaking bij hoven en rechtbanken. Het Gerechtelijk Wetboek voegt eraan toe dat “*indien zij (de advocaten, n.d.r.) van mening zijn dat een minnelijke oplossing van het geschil overwogen kan worden, zij die in de mate van het mogelijke trachten te bevorderen*”⁸⁹. Deze verplichting veronderstelt dat de advocaat zijn cliënten zo snel mogelijk duidelijke informatie verstrekt over alternatieve vormen van geschillenbeslechting⁹⁰ en dat hij zich het bewijs van deze informatie verschaft.

Tot slot moeten we nog wijzen op een laatste aanpassing van de Brusselse Huisvestingscode. Wij zijn zeer ingenomen met de invoering van artikel 233 § 2 van de Brusselse Huisvestingscode, dat arbitragebedingen voorafgaand aan het ontstaan van het geschil verbiedt. Vóór de invoering van deze bepaling bevatten de meeste huurovereenkomsten namelijk een beding dat bepaalde dat in geval van een conflict gebruik gemaakt kon worden van arbitrage, een beding dat misleidend was voor de huurder die de ongunstige impact ervan

tot staking in te stellen tegen leegstaande woningen het best zal kunnen handelen. Wij komen later terug op dit punt.

88 Zie Art. 218 § 5, 11° van de Brusselse huisvestingswetscode. Het is vanuit dit oogpunt dat het Brusselse Gewest onlangs een studie heeft besteld over de mogelijkheid om in Brussel een paritaire huurcommissie in te voeren en over de werkingsvoorwaarden daarvan. Verschillende instanties hebben zich positief uitgesproken over de instelling van een dergelijke Commissie. Zie Advies op eigen initiatief van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest “Regionalisering van de huurovereenkomst voor bewoning en de huurtoelage”, van 16 juni 2015, p. 10 ; Advies van UNIA 141/2 van 29 juni 2017 over het ontwerp van ordonnantie houdende de regionalisering van de woninghuurovereenkomst in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, p. 8.

89 Zie lid 2 van artikel 444 van het Gerechtelijk Wetboek, ingevoegd bij artikel 205 van de wet van 18 juni 2018 (BS, 2 juli 2018), in werking getreden op 1 januari 2019.

90 De in de wettelijke bepaling bedoelde advocaat is niet alleen de *dominus litis*, maar ook de medewerker die belast is met het volledige of gedeeltelijke beheer van het dossier.

in termen van toegang tot het gerecht niet goed had voorzien. De huurder kon zich namelijk niet tot een ander *forum* wenden dan tot de aangewezen arbiter, die nochtans duurder, maar daarom niet sneller is dan de vrederechter^{91/92}, en uitspraak doet in laatste aanleg, wat de huurder de mogelijkheid van een dubbele aanleg ontnemt⁹³.

91 Zo wordt, bij arbitrage, de arbiter – in tegenstelling tot het gerecht – vergoed en factureert de arbiter zijn kosten en uitgaven; bovendien geldt in dat geval een volledige verhaalbaarheid van de advocatenkosten (in tegenstelling tot de rechtsplegingsvergoeding in gerechtelijke zaken die beperkt is en forfaitair vastgesteld is). Zie art. 1713 § 6 van het Ger. Wb.

92 Zie de voorbereidende werkzaamheden voor de wet houdende het verbod van arbitragebedingen in de statuten van een mede-eigendom, waarin de langere behandeling van geschillen door arbiters dan door vrederechters wordt aangekaart. *Parl. St.* 52, 1334/011, gewone zitting 2008-2009, p. 12.

93 Tegen een scheidsrechterlijk vonnis is geen beroep of verzet (in geval van verstek) mogelijk.

DEEL II

HET GEBRUIK VAN BEROEP BIJ GROTE PROBLEMEN DIE VAN INVLOED ZIJN OP DE HUISVESTING

I. DISCRIMINATIE BIJ DE (TOEGANG TOT) HUISVESTING

1. SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK

15. De discriminatie met betrekking tot huisvesting neemt **verschillende vormen aan**: “ze kan betrekking hebben op het *aanbod* aan woningen dat op de markt beschikbaar is, ze kan een impact hebben op de *toewijzing* van een te huur of te koop aangeboden woning en ze kan tot slot van invloed zijn op het *gebruik*⁹⁴ van een woning door een persoon⁹⁵. In deze studie gaat onze aandacht uit naar de discriminatie bij de **toewijzing van een woning op de private huurwoningmarkt**.

Openbare vastgoedbeheerders gaan niet vrijuit wanneer het gaat over de gelijke behandeling van personen bij de toewijzing van een woning, maar dat is over het algemeen het **resultaat van problematische beleidsmaatregelen** – die hervorming behoeven – en niet van gerichte discriminatie. Wij zullen deze hier niet bespreken⁹⁶.

16. Uit sinds 2007 gevoerd empirisch onderzoek blijft dat discriminatie op de private huurwoningmarkt een zeer veel voorkomende dagelijkse realiteit zijn, met name tegen bepaalde beschermde groepen, en vooral in het BHG: de **algemeen opmerkelijkste criteria⁹⁷ zijn de “raciale”**

afkomst (huidskleur)^{98/99} en de sociaaleconomische status (het “vermogen”)¹⁰⁰. Zo vermeldt een in 2014 op verzoek van Unia, het Interfederaal Antidiscriminatiecentrum, opgesteld rapport een discriminatie van 13,8 % bij *het eerste contact* met een verhuurder tegenover mannen van Turkse of Marokkaanse afkomst, en van 13,5 % voor rechthebbenden op een leefloon of op een uitkering in verband met arbeidsongeschiktheid¹⁰¹. Uit een ander onderzoek dat in dezelfde context werd uitgevoerd, bleek dat 42 % van de onderzochte vastgoedmakelaars zonder voorbehoud akkoord ging met de vraag van een verhuurder om ‘buitenlandse’ kandidaat-huurders te weren, een percentage dat stijgt tot 61 % wanneer de ongewenste huurders werklozen zijn.¹⁰²

94 Zo wordt een homoseksuele huurder door een eigenaar geïntimideerd in verband met de betaling van de huur om op die manier de relatie te verzieken en de huurder te doen vluchten. Een andere eigenaar stelt een allochtone huurder aansprakelijk voor schade, en laat dus de huurder opdraaien voor de kosten van werken, met als argument dat de ruimte onvoldoende verwarmd is en dat er condensatie is opgetreden wegens een gebrekkige verluchting. . .

95 J. Ringelheim en N. Bernard, *La discrimination dans le logement – rapport final*, Europese Commissie, Manuscript voltooid op 25 februari 2013, p. 5.

96 Zo vragen vele actoren al lang om meer transparantie bij de toewijzing van gemeentelijke woningen. Bovendien bieden OVM's niet altijd een woning die aangepast is aan de handicap van een persoon.

97 Zie UNIA, *Diversiteitsbarometer – Huisvesting*, 2014 (zie hierna); P.P. Verhaeghe, A. Coenen, S. Demart, K. Van der Bracht, B. Van de Putte, *Discrimibrux – Discriminatie door vastgoedmakelaars op de private huurwoningmarkt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, 2017, Gent: Vakgroep Sociologie, Universiteit Gent. 78 p. Zie ook: BBRoW, “Discriminatie moet bestraft worden”, 4 november 2017, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1857>.

98 In 2015 kreeg Unia 154 meldingen voor discriminatie op het vlak van huisvesting op basis van de afkomst van de huurders. Het gaat om meldingen van vermeende slachtoffers van discriminatie, maar ook om getuigenissen, vragen of bedenkingen van derden of om vragen van personen of organisaties die discriminatie in een concrete situatie willen vermijden. Een melding leidt niet automatisch tot de opening van een dossier door UNIA.

99 Idealiter moet deze vaststelling verfijnd worden. Zo zijn het in buurten met een groot aantal personen van buitenlandse afkomst, buitenlandse eigenaars die verhuren aan buitenlanders. Het is niet de afkomst, maar wel de gezinssamenstelling die vaak een probleem vormt: grote gezinnen worden geweerd, vooral wanneer het éénoudergezinnen betreft. Zie in dit verband het interview van 23 maart 2018 met Ibtissam Belhaj en Mahomed El Morabit, coördinatoren van de Huurdersunie Noordwijk.

100 In 2016 ontving Unia 165 meldingen in verband met een potentiële discriminatie op basis van vermogen op het vlak van huisvesting. Zoals reeds naar voren kwam uit de in 2014 gepubliceerde Diversiteitsbarometer Huisvesting worden uitkeringsgerechtigden structureel uitgesloten in hun zoektocht naar een woning. Zie www.unia.be. Zie ook Interfederaal Centrum voor gelijke kansen (11 mei 2015). “*Erkenning van discriminatie op basis van ‘vermogen’ in de huisvestingssector: uitspraak vormt precedent in België.*”; N. Bernard, “Le propriétaire face au choix de son locataire: sélectionner, oui... discriminer, non!”, *Justice en ligne*, 1 juli 2015.

101 UNIA, *Diversiteitsbarometer – Huisvesting*, 2014, p. 190-195 (beschikbaar op www.unia.be). In overeenstemming met zijn bevoegdheden en in het kader van zijn “Diversiteitsbarometer”-project heeft het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen, in samenwerking met de federale minister voor Gelijke Kansen, de drie gewestelijke ministers belast met Huisvesting en het Instituut voor gelijkheid van vrouwen en mannen, een onderzoeksprogramma gelanceerd om na te gaan hoe groot de discriminatie in de openbare en particuliere huisvestingssector is. Dit onderzoek werd gezamenlijk uitgevoerd door de Universiteit Gent, de KULeuven, de ULg, de Sint-Lucas Hogeschool en Ipsos.

102 UNIA, *Diversiteitsbarometer – Huisvesting*, 2014, p. 210-213. Een andere studie, uit 2017, naar discriminatie op de particuliere huurwoningmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vermeldt dat ongeveer een derde van de vastgoedmakelaars er duidelijk mee akkoord gaat te discrimineren, met als meest discriminerende criterium de oorsprong van de inkomsten (30 %). P. P. Verhaeghe, A. Coenen, S. Demart, K. Van der Bracht en B. Van de Putte, *Discrimibrux – Discriminatie door vastgoedmakelaars op de private huurwoningmarkt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Gent, Vakgroep Sociologie, Universiteit Gent, 2017, 78 p..

Uit het overleg dat in 2017 werd gevoerd door het Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting blijkt dan ook "dat het voor personen die een leefloon genieten buitengewoon moeilijk is om een woning op de privave huurwoningmarkt te huren, en dit niet alleen omdat zij een laag inkomen hebben wat bij de verhuurder de vrees wekt dat de huur niet betaald zal worden. Zelfs in gevallen waarin het OCMW zich garant stelt voor de betaling van de huur zien we dat eigenaars weigeren te verhuren aan personen die een leefloon genieten vanwege het stigma dat zij afhankelijk zijn van het OCMW"¹⁰³. Andere uitkeringsgerechtigden maar ook werknemers in bestaansonzekerheid (geen vaste arbeidsovereenkomst, (zeer) deeltijdse arbeidsovereenkomst...) zijn hetzelfde lot beschoren.

Als we bovendien kijken naar discriminatie op grond van ras, dan zien we dat personen van Sub-Saharaanse afkomst de hardste noten moeten kraken¹⁰⁴. In de Diversiteitsbarometer (2014) lezen we: "De terughoudende opstelling tegenover huurders van vreemde afkomst uit zich niet bij alle verhuurders op dezelfde manier: sommige verhuurders houden de deur toe voor alle kandidaten van vreemde afkomst, bij anderen is er terughoudendheid ten aanzien van een specifieke afkomst."¹⁰⁵. Uit de recentste studie van UNIA (2017) over de discriminatie van zwarten blijkt dat van alle dossiers die de afgelopen jaren bij UNIA werden geopend met betrekking tot discriminatie van de zogenaamde raciale criteria, 1 op 5 betrekking heeft op 'negrofobie'; bovendien vormt discriminatie bij de toegang tot huisvesting veruit het grootste deel van de ongelijkheden waarvan personen met een zwarte of donkere huidskleur het slachtoffer zijn¹⁰⁶. Personen van Sub-Saharaanse afkomst krijgen in de praktijk te maken met specifieke vooroordelen in verband met de toegang tot huisvesting en worden regelmatig in verband gebracht met problemen van overbezetting, slechte hygiëne, kookgeurtjes, slecht onderhoud van de woning, lawaai...

17. Sinds 1 januari 2018 is de Brusselse Huisvestingscode, en meer bepaald Titel X daarvan, van toepassing op geschillen met betrekking tot discriminatie op de hele huurwoningmarkt¹⁰⁷. Voordien beperkte de Huisvestingscode zich schematisch tot het sociale park, terwijl de strijd tegen discriminatie ten aanzien van particuliere huurrelaties in het BHG geregeld werd door het

trio van federale antidiscriminatie wetgevingen van 10 mei 2007¹⁰⁸.

De Brusselse Huisvestingscode schept nu, met betrekking tot de toegang tot huisvesting, een algemeen kader ter bestrijding van discriminatie op basis van verschillende criteria zoals het zogenaamde ras, de huidskleur en de bijbehorende criteria¹⁰⁹, de seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, het patrimonium, de handicap of de sociale afkomst¹¹⁰.

Een uitgewezen kandidaat-huurder, respectievelijk een huurder die vindt dat hij gediscrimineerd wordt vanwege een bepaling in de huurovereenkomst of een beslissing van de eigenaar van zijn woning, kan voortaan een beroep doen op de Brusselse Huisvestingscode om zijn rechten te doen gelden.

In navolging van de andere federale en gewestelijke antidiscriminatie normen en onder impuls van de Europese richtlijnen¹¹¹ heeft de Brusselse Huisvestingscode de definitie van verboden discriminatie aanzienlijk verfijnd om de complexe realiteit van discriminerende gedrag beter te vatten. Zo impliceert het beginsel van gelijke behandeling de afwezigheid van elke rechtstreekse en onrechtstreekse discriminatie, elke intimidatie en elk bevel tot discriminatie, maar ook de verplichting om alle redelijke aanpassingen te verrichten ten behoeve van personen met een handicap binnen de in de Code vermelde grenzen¹¹².

103 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018), *Burgerschap en armoede, Bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, 2018, p. 30, www.armoedebestrijding.be. Deze vaststelling werd bevestigd in alle in het kader van deze studie gehouden interviews.

104 N. Bernard, «Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination», in *Le droit de la lutte contre la discrimination dans tous ses états* (dir. P. Wautelet), Luik, CUP, 2009, p. 155.

105 Diversiteitsbarometer Huisvesting, *op cit.*, p.220.

106 «Discriminatie van personen van Sub-Saharaanse afkomst: sterk verbonden met het koloniale verleden», verslag van mei 2017, beschikbaar op <https://www.unia.be/nl/publicaties-statistieken/publicaties/discriminatie-van-personen-van-sub-saharaanse-afkomst>, p. 2-4.

107 Dit is een gevolg van de regionalisering van de huurovereenkomst.

108 Zij verbieden namelijk discriminatie, met name ten aanzien van de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten die publiekelijk beschikbaar zijn, met inbegrip van huisvesting. Zie art. 5, § 1, 1°, van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (gewijzigd door de wet van 10 mei 2007 BS, 30 mei 2007) (zogenaamde "antiracismewet"); 5, § 1, 1°, van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (BS, 30 mei 2007) (de zogenaamde "antidiscriminatie wet"); art. 6, § 1, 1° van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen (BS, 30 mei 2007) (de zogenaamde "genderwet"). Deze wetgevingen zijn omzettingen van Europese richtlijnen. De Belgische wetgever is in vele opzichten verder gegaan dan het minimum dat door het recht van de Europese Unie wordt voorgeschreven. We zien hier een eigen bereidheid van de wetgever om de bescherming tegen discriminatie te verbeteren.

109 afstamming, nationaliteit, nationale of etnische afkomst.

110 Art. 192 van de Brusselse Huisvestingscode.

111 Zie Richtlijn 2006/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2006 betreffende de toepassing van het beginsel van gelijke kansen en gelijke behandeling van mannen en vrouwen in arbeid en beroep; Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep; Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming. Alleen deze laatste richtlijn heeft betrekking op huisvesting, maar ze voeren allemaal gelijkwaardige concepten in met betrekking tot de strijd tegen discriminatie.

112 Art. 193 tot 197 van de Brusselse Huisvestingscode. Wat betreft redelijke aanpassingen, zie ook artikel 221 van de Brusselse Huisvestingscode.

Directe discriminatie veronderstelt:

- dat er een direct onderscheid is, namelijk een toestand die tot stand komt wanneer iemand, op grond van één van de beschermde criteria, ongunstiger behandeld wordt dan een ander in een vergelijkbare situatie wordt, is of zou worden behandeld;
- en dat dit directe onderscheid niet door een legitiem doel kan worden gerechtvaardigd en/of de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Een rechtstreeks onderscheid in behandeling op basis van afkomst kan echter nooit worden gerechtvaardigd.

Indirecte discriminatie vereist:

- dat er een indirect onderscheid is, namelijk een toestand die tot stand komt wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze personen die door één van de beschermde criteria gekenmerkt worden, in vergelijking met andere personen bijzonder benadeelt;
- en dat dit indirecte onderscheid niet door een legitiem doel kan worden gerechtvaardigd en/of de middelen voor het bereiken van dat doel passend en noodzakelijk zijn.

Onder *bevel tot discriminatie* wordt verstaan: elke handelwijze die erin bestaat iemand te gelaten om een persoon, een groep, een gemeenschap of een van hun leden te discrimineren op grond van één van de beschermde criteria¹¹³. Het kan bijvoorbeeld gaan om een door de eigenaar aan een vastgoedkantoor gegeven opdracht om geen contract te sluiten met een persoon van Sub-Saharaanse afkomst.

Sedert de federale wetten over deze kwestie, waarvan de tekst werd opgenomen in de Brusselse Huisvestingscode, ligt de focus op het *discriminerende* feit, ongeacht het al dan niet aanwezig zijn van de intentie om te discrimineren (en *a fortiori* ongeacht het al dan niet bestaan van een racistische, homofobe, seksistische of andere drijfveer). Opdat er sprake zou zijn van (directe of indirecte) discriminatie hoeft dus niet bewezen te worden dat degene die de betwiste maatregel heeft genomen, opzettelijk iemand heeft willen discrimineren die gekenmerkt wordt door een beschermd criterium. Het volstaat dat die maatregel deze uitwerking heeft. Met name om deze reden voorzien alle nieuwe federale en gewestelijke antidiscriminatiewetgevingen, ter bestrijding van verboden discriminatie, in burgerlijke *beroepen en sancties*, **terwijl het strafrechtelijke** beroep marginaal blijft. Het feit dat er geen intentie vereist is, is immers moeilijk te verzoenen met de principes die ten grondslag liggen aan het strafrecht.

Om discriminatie op basis van vermogen een halt toe te roepen, heeft de Brusselse Huisvestingscode bovendien

een verbod ingevoerd op grond waarvan de verhuurder de oorsprong en de aard van de middelen van de geselecteerde kandidaat-huurder niet in aanmerking mag nemen om een woning te weigeren¹¹⁴.

2.

BESTAANDE BEROEPSMOGELIJKHEDEN

18. Het is een feit dat het BHG te maken krijgt met discriminatie in de huisvestingssector. Het is dan ook belangrijk om de beroepsmogelijkheden te beschrijven waarover de slachtoffers in theorie beschikken (**2.1.**) en na te gaan in hoeverre deze mogelijkheden in de praktijk gebruikt worden (**2.2.**). En als ze niet gebruikt worden, zullen we de redenen daarvoor moeten analyseren (**2.3.**).

2.1. IN THEORIE: BURGERLIJK EN STRAFRECHTELIJK BEROEP

19. De keuze tussen burgerlijk of strafrechtelijk beroep is niet triviaal, want afhankelijk van het soort beroep gelden andere regels met betrekking tot de bewijsvoering, de bewijslast, de straf en de verjaringstermijn. Deze elementen zullen nochtans onmiskenbaar van invloed zijn op de effectiviteit van het ingestelde beroep.

2.1.1. BURGERLIJK BEROEP

20. Bij discriminatie bij de toegang tot huisvesting in het BHG kan een beroep ingesteld worden voor de burgerlijke kamers van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel¹¹⁵.

Met het uitgesproken doel om de **effectiviteit van deze burgerlijke beroepen aanzienlijk te vergroten**, werden later verschillende vormen van bescherming in de Brusselse Huisvestingscode ingevoerd, wederom onder impuls van de Europese richtlijnen:

- identificatie *van organen voor de bevordering van de gelijke behandeling en van verenigingen die gemachtigd zijn om gerechtelijke of administratieve procedures in te stellen om de antidiscriminatiewetgeving te doen naleven* (a);
- *beschermingsmaatregelen tegen represailles* in geval van indiening van een klacht wegens discriminatie (b);

¹¹⁴ Art. 200ter § 3 van de Brusselse Huisvestingscode.

¹¹⁵ Krachtens artikel 624 van het Gerechtelijk Wetboek kan een vordering tot staking, naar keuze van de eiser, gebracht worden voor de rechter van de woonplaats waar de bestreden handeling werd begaan of voor de rechter van de woonplaats waar deze handeling een nadeel heeft veroorzaakt. In zeer specifieke gevallen kan zij ook voor de arbeidsrechtbank of de rechtbank van koophandel gebracht worden.

¹¹³ Art. 193, 10°, van de Brusselse Huisvestingscode.

- mogelijkheid tot het instellen van een *vordering tot staking* volgens de vormen van het kort geding, dus behandeld met een zekere spoed (c);
- *aanpassing van de bewijslast* (d);
- invoering van verschillende sancties, waaronder de mogelijkheid om een *forfaitaire vergoeding* te verkrijgen (e).

De wetgever had duidelijk als doel om de toegang tot het gerecht, die te weinig wordt aangezocht, te vergemakkelijken en aan te moedigen.

21. Het is nuttig om kort terug te komen op elk van deze maatregelen en het succes ervan te beoordelen. In voorkomend geval kunnen zij een **belangrijke inspiratiebron vormen om de effectiviteit van andere, in deze studie besproken, beroepsmogelijkheden** met betrekking tot huisvesting te vergroten.

(a) Om de zwakke neiging van discriminatieslachtoffers om in rechte op te treden, te verhelpen, en in toepassing van de Europese richtlijnen¹¹⁶, machtigt de Brusselse Huisvestingscode, naast het slachtoffer zelf, ook **autonome overheidsinstellingen, (vakbonds-)organisaties** en bepaalde **verenigingen** – die er een rechtmatig belang bij hebben dat de antidiscriminatieregels worden nageleefd¹¹⁷ –, een gerechtelijke procedure aan te spannen¹¹⁸, namens of ter ondersteuning van een slachtoffer, en met diens toestemming¹¹⁹.

Dat aan collectieve actoren de bevoegdheid wordt toevertrouwd om een rechtsvordering in te stellen, komt eveneens tegemoet aan het ontoereikende karakter van een individuele vordering om gevallen van structurele discriminatie aan te klagen.

Merk op dat autonome overheidsinstellingen voor de bevordering van de gelijke behandeling met name moeten garanderen dat personen die het slachtoffer zijn van discriminerend gedrag een effectieve beroepsmogelijkheid moeten krijgen.

België heeft twee organen voor de bevordering van gelijke behandeling aangewezen – UNIA en het IGVM

(Instituut voor gelijkheid van mannen en vrouwen) – die bevoegd zijn voor (met name) de federale wetgeving. **UNIA**, ontstaan uit het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding (oorspronkelijk opgericht in 1993)¹²⁰, **is ook bevoegd voor de toepassing van de antidiscriminatienormen die binnen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van kracht zijn**¹²¹, en dit voor alle geïdentificeerde gronden van discriminatie, met uitzondering van geslacht (bevoegdheid van het IGVM, opgericht in 2002¹²²) en taal¹²³.

UNIA is dus bevoegd om personen die het slachtoffer zijn van discriminatie bij de toegang tot huisvesting in het BHG onafhankelijke hulp te verstrekken om een procedure wegens discriminatie in te stellen¹²⁴: concreet gesproken kan **UNIA in rechte optreden** in geschillen die kunnen ontstaan door toepassing van de antidiscriminatiewetgevingen¹²⁵, maar het kan **ook**, telkens als dit aangewezen lijkt in het kader van een dossier dat het krijgt voorgelegd, **“elke bemiddelings- of verzoeningsopdracht** uitvoeren die het nuttig acht¹²⁶. In de praktijk zal UNIA samen met de betrokken partijen eerst altijd de mogelijkheid onderzoeken om tot een buitengerechtelijke schikking te komen¹²⁷.

120 Wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (BS, 19 februari 1993).

121 De samenwerkingsovereenkomst van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen heeft geleid tot de oprichting van het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme (wet van 19 januari 2014 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 voor de oprichting van het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme (BS5 maart 2014)).

122 Het IGVM werd opgericht bij de wet van 16 december 2002 tot oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (BS, 31 december 2002). Er bestaat geen samenwerkingsovereenkomst die overeenkomt met die van 12 juni 2013.

123 Krachtens artikel 29, § 2, van de wet van 10 mei 2007 betreffende bepaalde vormen van discriminatie wijst de Koning het orgaan aan dat bevoegd is voor discriminatie op grond van taal. Tot dusver heeft deze aanwijzing echter nog steeds niet plaatsgevonden. Slachtoffers van discriminatie op grond van taal kunnen bijgevolg niet rekenen op hulp, informatie en advies van een openbare instelling die daartoe is opgericht.

124 Art. 13, § 2, van de richtlijn 2000/43/CE, en art. 20 van richtlijn 2006/54 (herziening).

125 Art. 6, § 3, van het Samenwerkingsakkoord.

126 Art. 6, § 2, van het Samenwerkingsakkoord. Hoewel deze bepaling het over bemiddelings- en verzoeningsopdrachten heeft, gebruikt UNIA liever niet de term ‘bemiddeling’ omdat een bemiddelaar, in strikte zin, tegenover alle partijen een neutrale positie moet innemen. Dit is echter niet het geval met UNIA, dat als voornaamste opdracht heeft advies te verlenen aan slachtoffers. UNIA gebruikt daarom liever de termen ‘verzoening’, wanneer zijn rol erin bestaat de partijen samen te brengen en zo te proberen tot een minnelijke oplossing te komen, of ‘onderhandeling’, wanneer het onderhandelt voor het slachtoffer. Merk op dat het IGVM eveneens systematisch bemiddelings- of verzoeningspogingen onderneemt in dossiers die onder zijn bevoegdheid vallen, ook al is dit niet voorzien in de wet.

127 Voor enkele voorbeelden, zie: <https://www.unia.be/nl/rechtspraak-alternatieven/onderhandelde-oplossingen>

116 Art. 7, § 2, van richtlijn 2000/43/EG; art. 9, § 2, van richtlijn 2000/78/EG; art. 17, § 2, van richtlijn 2006/54/EG. Deze maatregelen werden vastgesteld om “een doeltreffender beschermingsniveau te garanderen”. Zie Overwegende 19 van de Preamble van Richtlijn 2000/43/EG.

117 Zijn bevoegd verenigingen die ten minste drie jaar rechtspersoonlijkheid bezitten en zich tot statutair doel stellen de rechten van de mens te verdedigen of discriminatie te bestrijden.

118 Art. 212 van de Brusselse Huisvestingscode.

119 De Code verduidelijkt dat wanneer het slachtoffer een geïdentificeerd natuurlijk persoon hun vordering alleen ontvankelijk is als zij aantonen dat zij de instemming van het slachtoffer hebben gekregen (art. 213 van de Brusselse Huisvestingscode). Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft in het arrest *Feryn* kunnen verduidelijken dat deze entiteiten eveneens kunnen handelen bij afwezigheid van een bepaalde of identificeerbare klager. Zie HvJ EU, z. C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, arrest van 10 juli 2008, § 25.

(b) Krachtens de Europese richtlijnen dienen de lidstaten ook maatregelen te nemen om **personen te beschermen tegen een nadelige behandeling of nadelige gevolgen** (“repesailles”) als gevolg van een klacht of een rechtsvordering met het oog op de handhaving van het beginsel van de gelijke behandeling¹²⁸.

Deze beschermingsmaatregel, omgezet in de Brusselse Huisvestingscode, **beschermt de persoon die een klacht heeft ingediend of een rechtsvordering heeft ingesteld wegens discriminatie of ten voordele van wie zulke klacht werd ingediend of rechtsvordering werd ingesteld**, evenals de personen die optreden als getuigen onder de voorwaarden bepaald door de wetgeving¹²⁹. Indien binnen twaalf maanden na de indiening van zulke klacht tegen één van deze personen **een nadelige maatregel wordt genomen** (verbreking van de huurovereenkomst bijvoorbeeld) **door de persoon tegen wie de klacht is ingediend**, dan is het aan deze laatste om te bewijzen dat die nadelige maatregel gebaseerd is op redenen die vreemd zijn aan de klacht. Wanneer een rechtsvordering werd ingesteld, wordt de termijn van twaalf maanden verlengd tot drie maanden na de dag waarop de beslissing in kracht van gewijsde is gegaan. Indien blijkt dat een verboden nadelige maatregel werd genomen, zal het slachtoffer recht hebben op schadevergoeding.

Voor personen die optreden als getuigen is de bescherming slechts van toepassing mits zij de feiten die zij zelf hebben gezien of gehoord en die betrekking hebben op de toestand die het voorwerp is van de klacht, ter kennis brengen van de persoon bij wie de klacht wordt ingediend, of doordat zij optreden als getuige in rechte. Bovendien moeten zij getuigen in een ondertekend en gedateerd document¹³⁰. Als dit bewijs een andere vorm aanneemt, dan is de bescherming tegen represailles niet van toepassing.

(c) Het **instellen van een vordering tot staking** bij discriminatie heeft tot doel het slachtoffer, via een **versnelde procedure (“zoals in kort geding”)**¹³¹, binnen een kort tijdsbestek een gerechtelijke beslissing te verschaffen, waarin bevolen wordt om **een einde te maken aan de discriminatie (eventueel op straffe van een dwangsom**, die de overtreder ertoe aanzet zich zo snel mogelijk naar het bevel te schikken)¹³² en die hem,

in voorkomend geval, een **schadevergoeding** toekent. De federale wetgever die deze maatregel aanvankelijk had bedacht, gaf aan dat “één van de meest doeltreffende manieren om discriminatie te bestrijden, ligt in het feit dat de rechter de mogelijkheid heeft het discriminerende gedrag zeer snel te beëindigen”¹³³.

De vordering tot staking heeft eveneens uitwerking voor de toekomst en vormt een soort waarschuwing met betrekking tot toekomstige handelingen van de verhuurder. In het kader van de discriminatie inzake huisvesting is de discriminerende praktijk immers niet gestopt door het gewenste goed aan een derde verhuren; alleen de beschikbaarheid van het goed in kwestie is verdwenen. Zo staat de rechtspraak vrijwel unaniem een vordering tot staking toe zodra er een kans is op recidive door de verhuurder tegenover de verzoekende huurder¹³⁴.

Wanneer UNIA (of een bevoegde organisatie) in het geding wordt geroepen, kan het, in naam van het collectieve belang, niet alleen de staking eisen van het gedrag waarvan de verzoekende (kandidaat) huurder het slachtoffer is, maar ook van elk discriminerend gedrag dat de eigenaar in de toekomst tegenover een andere persoon zou kunnen hanteren bij het verhuren van het bestreden onroerend goed maar ook bij het verhuren van ieder ander onroerend goed¹³⁵.

De vordering tot staking zal in het beste geval leiden tot de vaststelling van het bestaan van discriminatie en tot de toekenning van een schadevergoeding; ze zal er daarentegen niet toe leiden dat de kandidaat-huurder toegelaten wordt tot een woning waar hij onwettig werd uitgezet.

128 Art. 9 van richtlijn 2000/43/EG; art. 24 van richtlijn 2004/54/EG; art. 11 van richtlijn 2000/78/EG.

129 Zie Art. 201 van de Brusselse Huisvestingscode. Een klacht kan slechts aanleiding geven tot bescherming wanneer zij “gedateerd is, ondertekend is en bij ter post aangetekende brief ter kennis gebracht is”, wat de rechtsleer aanmerkt als een overdaad aan formalisering. Zie Art. 201 § 2 van de Brusselse Huisvestingscode.

130 Zie Art. 201 § 5 van de Brusselse Huisvestingscode.

131 Art. 204 van de Brusselse Huisvestingscode.

132 De rechtbank van eerste aanleg te Namen heeft gevolg gegeven aan de eis van een dwangsom wegens discriminatie bij de toegang tot huisvesting, aangezien alleen deze eis een effectieve bescherming bood tegen gelijkaardige toekomstige discriminatie: “Aangezien werd vastgesteld dat het risico van

herhaalde mededelingen met discriminerend karakter reëel is, dringt zich een bescherming via de gevraagde dwangsom op” (Rb. Namen, 5 mei 2015, *J.L.M.B.* 2015, p. 115).

133 Wetsvoorstel van 14 juli 1999 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 die een Centrum creëert voor de gelijkheid van kansen en de strijd tegen racisme, Parl. St., Senaat, SE 1999, 2-12 / 1, p. 6.

134 Zelfs al zou de bestreden handeling als een eenmalige handeling worden beschouwd, toch is het algemeen aanvaard dat de vordering tot staking nog steeds kan worden toegepast, zelfs als de bedoelde situatie niet langer actueel is wanneer de vordering wordt ingesteld, maar er een risico van recidive bestaat (zie Cass. 17 juni 2005, R.W., 2005-2006, p. 787; C. DALQ, “Les actions comme en référé”, in *Le référé judiciaire*, J. Englebert et H. Boularbah (Dir.), éd. Du jeune barreau de Bruxelles, 2003, p. 168; N. Bernard, “Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination”, in *Le droit de la lutte contre la discrimination dans tous ses états* (dir. P. Wautelet), Anthémis, Luik, 2009, p. 168-172; Burg. Gent, 31 december 2003, *N.j.W.*, 2004, p. 204 e.v., zie ook Rb. Namen, 5 mei 2015, *J.L.M.B.* 2015, blz. 115 voor de bevestiging van het procesbelang in geval van een risico van recidive bij discriminatie inzake huisvesting.

135 In deze zin heeft de rechtbank van eerste aanleg te Nijvel, bij vonnis van 19 april 2005, een eigenaar bevolen zijn discriminerend gedrag tegenover personen met een homoseksuele geaardheid te staken bij het verhuren en te huur aanbieden van ieder onroerend goed waarvan hij eigenaar is (Burg. Nijvel, 14 april 2005, *J.T.*, 2005, p. 380, zie ook Arbeidshof Antwerpen, 25 juni 2008 beschikbaar op de site www.unia.be).

(d) De Brusselse Huisvestingscode voorziet in een **verschuiving van de bewijslast** om de bewijsgaring te vergemakkelijken¹³⁶. Zo stelt het principe dat wanneer een **vermoeden van discriminatie is bewezen (prima facie zaak)**, de bewijslast verschuift naar de partij waartegen de klacht is gericht, die dan moet bewijzen dat haar gedrag gebaseerd was op gegronde overwegingen¹³⁷: “het is aan de verhuurder tegen wie een klacht is ingediend om te bewijzen dat hij geen inbreuk heeft gemaakt op de gelijke behandeling”¹³⁸.

De Brusselse Huisvestingscode vermeldt, bij wijze van voorbeeld, dat **terugkerende nadelige behandelingen**¹³⁹ of behandelingen die nadelig zijn **in vergelijking met andere situaties**¹⁴⁰ het bestaan van een discriminatie kunnen doen vermoeden. Volgens de bepalingen van de Code (“onder meer, maar niet uitsluitend”) is deze lijst met elementen die de bewijslast kunnen omkeren echter niet uitputtend: zij kunnen “**van alle aard**”¹⁴¹ zijn, zoals **getuigenissen of anomalieën** in een huurproces, **statistische materiaal** of een **praktijktest (of tests)**¹⁴². Praktijktests zijn een middel om in het echte leven de selectiepraktijken van één of meer economische actoren

te testen en zo na te gaan of er al dan niet sprake is van discriminatie. Bij de test worden in principe twee groepen van individuen samengesteld die een gelijkwaardig profiel hebben inzake alle elementen die relevant zijn voor de door te voeren selectie (beroepskwalificatie, ervaring enz.); deze beide groepen verschillen alleen door het feit dat de personen van één van de beide groepen een kenmerk vertonen waardoor zij het risico lopen te worden gediscrimineerd (bijvoorbeeld hun herkomst, geslacht of leeftijd). Als blijkt dat de groep met dat kenmerk minder goed wordt behandeld dan de andere, kan dat verschil in behandeling a priori worden toegeschreven aan dat kenmerk, wat wijst op discriminerend gedrag.

De ‘vergelijkende’ methode van de praktijktest is *a priori* veelbelovend ten aanzien van huisvesting, omdat, anders dan bij tewerkstellingskwesaties, vrij gemakkelijk een persoon gevonden kan worden wiens situatie voldoende vergelijkbaar is met die van het vermeende slachtoffer. Er moeten evenwel een aantal methodologische voorwaarden¹⁴³ in acht genomen worden, die door UNIA op zeer nuttige wijze worden gespecificeerd¹⁴⁴, om de procedure te kunnen valideren¹⁴⁵.

Merk op dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in zijn streven om de strijd tegen discriminatie op de huurmarkt op te voeren, op 21 december 2018 een ordonnantie heeft ingevoerd om uitdrukkelijk de mogelijkheid te erkennen om, naast praktijktests, ook ‘mystery calls’ uit te voeren op het vlak van huisvesting¹⁴⁶. Krachtens de bepalingen, die echter nog niet van kracht zijn, zullen deze tests uitgevoerd worden door hetzij de Gewestelijke Inspectiedienst van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel¹⁴⁷ of door het slachtoffer, UNIA of een andere bevoegde vereniging, onder vergelijkbare geldigheidsvoorwaarden als deze die vastgesteld zijn op het vlak van tewerkstelling¹⁴⁸: zo zullen zij geen provocerend karakter mogen hebben in de zin van artikel 30 van de Voorafgaande titel van het Wetboek

136 Art. 211 van de Brusselse Huisvestingscode

137 Zoals het Grondwettelijk Hof verduidelijkt “kan er enkel sprake zijn van een omkering van de bewijslast nadat het slachtoffer feiten heeft bewezen die het bestaan van discriminatie doen vermoeden”. Zie GrwH. arrest nr. 17/2009 van 12 februari 2009, B.93.3.

138 N. Bernard, «Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination» *op cit.*, p. 173.

139 Zo kan UNIA voor een eigenaar van meerdere woningen of voor een vastgoedmakelaar meerdere meldingen ontvangen. Het betreft dan terugkerende feiten.

140 In dat geval dient de persoon die zich het slachtoffer van een discriminatie acht, aan te tonen dat hij minder goed behandeld werd dan een andere persoon in een situatie die vergelijkbaar is met de zijne met het verschil dat deze andere persoon niet onder een beschermd criterium valt. Aangezien het vermeende slachtoffer en de referentiepersoon vergelijkbaar zijn wat betreft relevante gronden die in de desbetreffende situatie (de toegang tot huisvesting) in aanmerking genomen dienen te worden, is er reden om aan te nemen dat het verschil in behandeling te maken heeft met het beschermd criterium waaronder het slachtoffer valt (al naargelang het geval, zijn afkomst, geslacht, seksuele geaardheid of een ander kenmerk). Eén van de voorbeelden van deze methode die werd aangehaald in de parlementaire werkzaamheden die aan de grondslag lagen van de aanname van de wetten van 10 mei 2007, is het vermelden waard: «Een persoon die met een buitenlands accent spreekt, wil een appartement huren en neemt contact op met de eigenaar of de makelaar. De makelaar of eigenaar geeft geen verder gevolg aan het verzoek omdat het appartement al verhuurd zou zijn. Later biedt zich een andere kandidaat aan, zonder buitenlands accent, die wel wordt uitgenodigd om het appartement te bezichtigen”. Zie Verslag van 19 maart 2007, namens de Commissie voor de Justitie opgesteld door Eric Libert, *K. Volksv.*, zit. 2006-2007, Doc 51-2720/0009, p. 80. Voor een toepassing, zie Burg. Burg. Brussel (ref.), 3 juni 2005, *Revue du droit des étrangers*, 2005, nr. 133, p. 220.

141 Zie I. Rorive et V. van der Plancke, “Quels dispositifs pour prouver la discrimination?”, *op cit.*, p. 431. Zie ook de parlementaire werkzaamheden die aan de grondslag lagen van de aanname van de wetten van 10 mei 2007. *K. Volksv.*, zit. 2006-2007, Doc 51-2720/0009, p. 26.

142 N. Bernard, “Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social)”, in *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination / De nieuwe federale antidiscriminatie wetten*, *op cit.*, p. 821-823.

143 Evaluatiecommissie, nr. 309. Er moet vermeden worden dat de praktijktest aangemerkt wordt als ‘provocatie’ of als ‘valse naamdracht’, beide verboden. Zie I. Rorive et V. van der Plancke, “Quels dispositifs pour prouver la discrimination?”, *op cit.*, p. 439-442.

144 Op 4 november 2016 heeft UNIA zijn online testtool voor kandidaat-huurders gelanceerd. Zie <https://www.unia.be/nl/sensibilisering-en-preventie/tools/raciale-discriminatie-op-de-huisvestingsmarkt-hoe-bewijs-je-het>

145 UNIA pleit ervoor dat de praktijktest “beter door de wetgever geregeld wordt om de onzekerheid over de bewijswaarde van deze tests te verminderen”. Zie UNIA, *Discriminatie op de huisvestingsmarkt*, november 2016 (beschikbaar op www.unia.be).

146 Ordonnantie van 21 december 2018 tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode om de strijd tegen discriminatie bij de toegang tot huisvesting te versterken, *BS*, 31 januari 2019. De inwerkingtreding ervan blijft echter onbepaald. Artikel 16 van de ordonnantie bepaalt immers dat deze laatste “in werking treedt op de door de Regering vastgestelde datum”.

147 Het kan hier verbazing wekken dat de DGH een volledig nieuwe opdracht krijgt toevertrouwd, aangezien deze instantie niet gevormd is en onvoldoende medewerkers heeft om die opdracht optimaal uit te voeren.

148 Zie Verordening van 16 november 2017 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake het bestrijden van discriminatie op het vlak van tewerkstelling in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, in werking getreden op 1 januari 2018.

van strafvordering¹⁴⁹. De 'praktijktest' werd in deze context gedefinieerd als de methode die erin bestaat "een interactie te creëren tussen de verhuurder of vastgoedmakelaar die het voorwerp is van de test en twee mogelijke, al dan niet fictieve, huurders, die een vergelijkbaar profiel hebben behalve ten aanzien van het beschermd criterium dat aanleiding kan geven tot discriminatie. Beide situaties worden vervolgens vergeleken om na te gaan of er al dan niet sprake is van een verschil in behandeling. het tot stand brengen van een interactie tussen de verhuurder of vastgoedmakelaar en de twee profielen gebeurt in principe naar aanleiding van een huuraanbieding"¹⁵⁰. Bij het uitvoeren van 'mystery calls' kan "onmiddellijk vastgesteld worden of er sprake is van een inbreuk. Concreet zal worden nagegaan of een vastgoedmakelaar een discriminerend verzoek van een potentiële klant al dan niet aanvaardt"¹⁵¹. Bij de techniek van de 'mystery client' ('mystery shopping' of 'mystery calling') zal de onderzoeker, die zich uitkeert voor een eigenaar, aan een vastgoedkantoor vragen om voor een huurder te zorgen en aan zijn verzoek een discriminerende voorwaarde koppelen, bijvoorbeeld "niemand van vreemde afkomst". De onderzoeker gaat dan na of het kantoor al dan niet gevolg geeft aan dat illegale verzoek¹⁵².

Enkele aanvullende toelichtingen over het toekomstige stelsel van bewijselementen en vervolgingen

Alleen tests uitgevoerd door de Gewestelijke Inspectiedienst van de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel zullen kunnen leiden tot een strafrechtelijke procedure of een alternatieve administratieve geldboete. Als andere personen, bijvoorbeeld het slachtoffer of een belangenvereniging, de tests uitvoeren, dan kunnen ze gebruikt worden in een gerechtelijke procedure als bewijs van discriminatie.

Wanneer de inspecteurs op basis van een toegestane test een duidelijke discriminatie vaststellen, dan organiseert de inspectiedienst eerst een verhoor met de overtreder. Tijdens dit verhoor wordt bepaald of er misschien gerechtvaardigde redenen waren voor het vastgestelde onderscheid in behandeling. Na het verhoor beslist de inspectiedienst of de procedure al dan niet wordt voortgezet. Indien de procedure wordt voortgezet, wordt het dossier overgemaakt aan de Procureur des Konings. Indien deze laatste beslist om de overtreder niet te vervolgen, wordt het dossier teruggestuurd naar de inspectiedienst die dan een administratieve boete kan opleggen, van € 125 tot € 6.200, afhankelijk van het aantal vastgestelde discriminatiegronden. De boete kan gehalveerd worden als de overtreder een opleiding volgt in verband met de strijd tegen discriminatie bij de toegang tot huisvesting.

(e) Krachtens de Europese richtlijnen moeten er "doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties" tegen discriminatie ingevoerd worden¹⁵³.

De Brusselse Huisvestingscode voorziet in **verschillende burgerlijke sancties** die door de rechter uitgesproken kunnen worden indien er discriminatie inzake huisvesting wordt vastgesteld: **vergoeding van het nadeel** van de (kandidaat)-huurder, in **voorkomend geval forfaitair**¹⁵⁴, in welk geval het slachtoffer de werkelijk geleden schade niet hoeft te bewijzen¹⁵⁵; veroordeling van de discriminerende persoon **tot de betaling van een dwangsom** indien geen einde gemaakt zou worden aan de vastgestelde discriminatie¹⁵⁶; de **nietigheid van alle bepalingen** van een huurovereenkomst die of een medehuurpact dat **het beginsel van gelijke behandeling niet naleven** (zij worden als "ongeschreven" beschouwd)¹⁵⁷; **de uithanging van de beslissing** of van de samenvatting daarvan¹⁵⁸.

Het **bedrag van de forfaitaire schadevergoeding** is vastgesteld **op € 1.300**, maar kan verlaagd worden tot € 650 indien, ook al is er geen sprake van discriminatie, de kandidaat-huurder om een andere reden (bijvoorbeeld omdat zijn inkomsten duidelijk ontoereikend waren of

149 Artikel 30 van de Voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering luidt als volgt: «Provocatie van misdrijven is verboden. Er is provocatie wanneer in hoofde van de dader het voornemen om een misdrijf te plegen rechtstreeks is ontstaan of versterkt, of is bevestigd terwijl hij dit wilde beëindigen, door de tussenkomst van een politieambtenaar, van een derde handelend op het uitdrukkelijk verzoek van deze ambtenaar of van een burgerinfiltrant (...). In geval van provocatie is de strafvordering onontvankelijk wat deze feiten betreft.»

150 Memorie van toelichting van het voorontwerp tot wijziging van de Brusselse Huisvestingscode om de strijd tegen discriminatie bij de toegang tot huisvesting te versterken, p. 4 en p. 10.

151 *Ibid.*

152 Zie met name M.S. LAHLALI, "Praktijktests Discriminatie Antwerpse en Gentse woninghuurmarkt", *Minderhedenforum*, 2012.

153 Art. 15 van richtlijn 2000/43/EG; art. 17 van richtlijn 2000/78/EG; art. 25 van richtlijn 2006/54/EG.

154 Art. 202 van de Brusselse Huisvestingscode.

155 Waarbij opgemerkt moet worden dat in de meeste gevallen de toepassing van het gemeen recht van de contractuele of buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid het slachtoffer niet de mogelijkheid biedt een daadwerkelijke vergoeding van de geleden schade te krijgen. «. Zie Memorie van toelichting, Wetsontwerp ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, 26 oktober 2006, Parl. St., Kamer, 51-2722/001, p. 26.

156 Art. 203 van de Brusselse Huisvestingscode.

157 Art. 204 § 6 van de Brusselse Huisvestingscode. Over deze vorm van sanctie, zie. J.-F. Germain et C. Eyben, «Les sanctions civiles. La nullité et les dommages et intérêts forfaitaires», in *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination / De nieuwe federale antidiscriminatie wetten*, op cit., p. 333-359.

158 Art. 204 § 3 van de Brusselse Huisvestingscode.

omdat hij ondertussen een andere woning gevonden zou hebben) sowieso niet geselecteerd zou zijn¹⁵⁹.

2.1.2. STRAFRECHTELIJK BEROEP

22. Het instellen van een strafrechtelijk beroep blijft mogelijk¹⁶⁰, maar in beperkte gevallen:

- in geval van een opzettelijke discriminatie begaan door een overheidsfunctionaris, een openbaar ambtenaar, drager van het openbaar gezag of van de openbare macht die in de uitoefening van zijn ambt een persoon discrimineert¹⁶¹
- in geval van het aanzetten tot discriminatie, haat, geweld of segregatie jegens een persoon of een groep op grond van één van de beschermde criteria¹⁶²
- alleen wanneer er sprake is van discriminatie op grond van ras en geslacht kan een strafrechtelijk beroep worden ingesteld wanneer de discriminatie opzettelijk is en betrekking heeft op de toegang tot goederen en diensten, waaronder huisvesting¹⁶³.

We wijzen hier op het bestaan van omzendbrief COL 13/2013 (uitgaande van het “College van procureurs-generaal), een geschikt instrument voor een voluntaristisch crimineel beleid inzake discriminatie en haatmisdrijven, dat korpschefs binnen hun respectieve rechtsgebied dienen toe te passen. Er zal een referentiemagistraat inzake ‘discriminatie en haatmisdrijven’ aangesteld worden als bevoorrecht aanspreekpunt van alle diensten die inbreuken kunnen vaststellen.

De omzendbrief COL 13/2013 impliceert dat:

- de korpschefs werk dienen te maken van een aan hun rechtsgebied aangepast strafrechtelijk beleid inzake discriminatie en haatmisdrijven;
- binnen alle korpsen van het Openbaar Ministerie en de politie referentiemagistraten en referentieambtenaren dienen te worden aangeduid; het College van procureurs-generaal dient hier nauwlettend op toe te zien via de coördinerend magistraat en de referentiemagistraten van de parketten-generaal;
- de referentiemagistraten en referentieambtenaren dienen zich regelmatig bij te scholen;
- de referentieambtenaren stellen ten behoeve van de politiediensten typevragenlijsten en *checklists* op; ze hebben overleg met hun collega’s referentieambtenaren en met de agenten van hun korps;
- de referentiemagistraten zien toe op de doorlooptijden en de kwaliteit van het onderzoek, onder meer door periodiek overleg te hebben met de agenten en – desgevallend – met hun collega’s magistraten die titularis zijn van het strafdossier; ze wisselen ervaringen uit met hun collega’s referentiemagistraten;
- binnen de magistratuur en de politie blijft te worden ingezet op sensibiliseren, de aangiftebereidheid bij de slachtoffers en een correcte slachtofferbejegening;
- de kwaliteit van de opgestelde processen-verbaal wordt niet uit het oog verloren, net zomin als een correcte registratie.

159 Art. 202 § 2 van de Brusselse Huisvestingscode. Het bedrag van € 1300 kan echter op andere gronden gehandhaafd worden “zoals de bijzondere ernst van het geleden morele nadeel”.

160 De wetgever was in dit verband van oordeel dat een volledige depenalisering “zelfs ten onrechte, maatschappelijk en symbolisch gesproken verwarrend en dubbelzinnig geïnterpreteerd zou kunnen worden”. Zie J. Vrielink, *Van haat gesproken? Een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België*, Maklu, Antwerpen-Apeldoorn, 2010, nr. 350. Het Grondwettelijk Hof had op zijn beurt verduidelijkt dat de bevestiging van het strafbare karakter van een gedrag, omdat het door de wetgever onverenigbaar wordt geacht met de fundamentele waarden van de democratie, ook een educatief en preventief effect kan hebben. Het verduidelijkt dat het nastreven van dat effect, dat per definitie niet objectief meetbaar is, in beginsel de aanneming van sancties van strafrechtelijke aard kan verantwoorden. Zie GwH., 25 mei 2016, 72/2016, B.22.2.

161 Art. 207 van de Brusselse Huisvestingscode.

162 Art. 206 van de Brusselse Huisvestingscode.

163 Art. 24 van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en art. 28/1 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen.

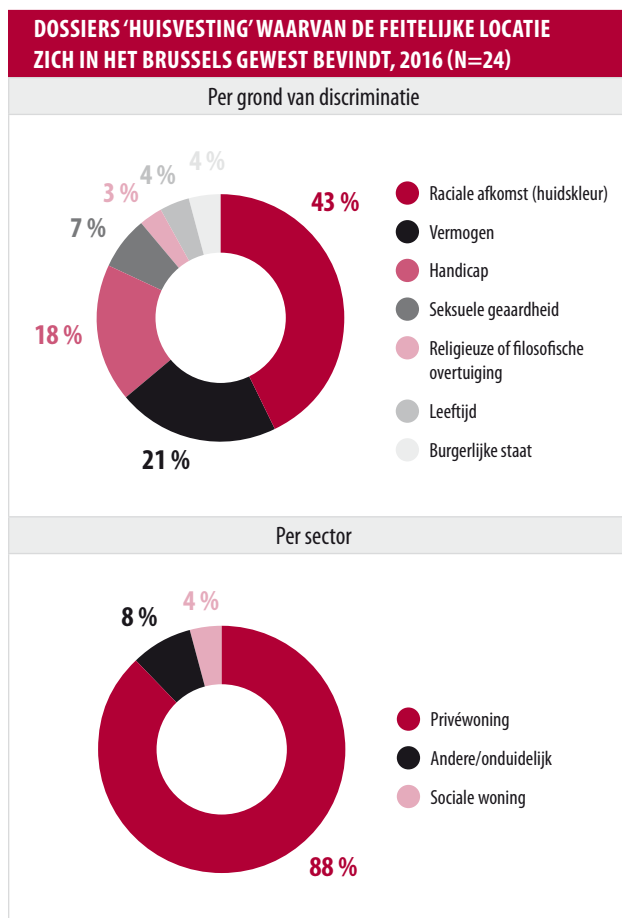
2.2. IN DE PRAKTIJK

23. Er bestaan geen statistieken over het aantal verzoekschriften dat de afgelopen vijf jaar binnen het BHG werd ingediend. De magistraat van het arrondissement Brussel verklaart dat hij hierover niet beschikt¹⁶⁴. De voorzitter van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel zegt dat er pas sinds 1 juni 2018¹⁶⁵ een gegevenscodering bestaat waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verzoekschriften naar thema.

24. De jaarrapporten van UNIA bevatten de cijfers van de dossiers die bij hen geopend¹⁶⁶ werden, maar niet van de beroepen in rechte die daadwerkelijk werden ingesteld.

In 2016 steeg het aantal dossiers met betrekking tot goederen en diensten in heel België met 31%¹⁶⁷. Bij UNIA werden 185 discriminatiedossiers in verband met huisvesting geopend¹⁶⁸. Hierbij dient opgemerkt te worden dat wanneer gekeken wordt naar racisme met betrekking tot goederen en diensten, UNIA voornamelijk wordt benaderd bij weigeringen om een onroerend goed te verhuren. Ook de bij UNIA geopende dossiers in verband met 'patrimonium/vermogen' hebben voornamelijk betrekking op weigeringen om woningen te verhuren¹⁶⁹. Hoewel het jaarrapport van 2017 nog niet is afgesloten, blijkt dat er voor 2017 sprake te zijn van 194 huisvestingsdossiers¹⁷⁰.

In 2016 hadden 24 van de 185 huisvestingsdossiers betrekking op het BHG¹⁷¹, wat betekent dat dit soort dossiers in het BHG een groter aandeel uitmaakt dan tewerkstelling en vervoer. De onderstaande grafiek splitst deze 24 dossiers uit volgens de desbetreffende discriminatiecriteria en de betrokken huisvestingssector¹⁷²:



25. Daarnaast heeft UNIA¹⁷³, voor het hele Belgische grondgebied, inmiddels dertig vonnissen geregistreerd, de eerste daterend uit 1996. Elf zaken werden behandeld door strafrechtbanken, negentien door burgerlijke rechtbanken. Vijf ervan werden ingesteld voor de rechtbank van eerste aanleg te Brussel (2 bij de burgerlijke en 3 bij de correctionele rechtbank): al deze zaken hebben betrekking op het criterium 'huidskleur'. Slechts één ervan werd ongegrond geacht¹⁷⁴. UNIA bevestigt dat verzoekschriften

164 E-mailuitwisselingen van 12 juni 2018 met de magistraat van het parket van Brussel Julie Feld.

165 E-mailuitwisselingen van 4 juli 2018 met de voorzitter van de Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel, Luc Hennart. Deze laatste verduidelijkt dat sinds 1 juni 2018 een specifieke 'Genero'-code: a13j' van kracht is en dat de vanaf die datum ingediende verzoekschriften zullen verschijnen in de statistieken en dus gemakkelijk identificeerbaar zullen zijn.

166 Zie het laatste online rapport: UNIA, *Jaarrapport cijfers – Jaar 2016*, Brussel, 2017, 57 p., https://www.unia.be/files/Documenten/Jaarrapport/Rapport_chiffres_2016_def.pdf

167 UNIA, *Jaarrapport cijfers – Jaar 2016, op cit.*, p. 18.

168 37% van de 500 geregistreerde dossiers met betrekking tot goederen en diensten.

169 UNIA, *Jaarrapport cijfers – Jaar 2016, op cit.*, p. 44.

170 Zie E-mailuitwisselingen met Martin Fortez van 18 mei 2018.

171 UNIA, *Jaarrapport cijfers – Jaar 2016, op cit.*, p. 50.

172 *Ibidem*.

173 Zie https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/P10?keywords=logement&require_all=category, laatste raadpleging op 10 juli 2018.

174 Zie Corr. Rb. te Brussel (55ste K.), 31 maart 2004 (strafrechtelijke veroordeling van de beheerder van een vastgoedkantoor (in het kader van een verkoop)), https://www.unia.be/files/Z_ARCHIEF/r040331_c_bruelles.pdf; Eerste Aanleg te Brussel, 3 juni 2005 (staking bevolen, https://www.unia.be/files/Z_ARCHIEF/2005_06_03_T_1inst.%20Bruxelles.pdf); Cor. Rb. te Brussel (58e k.), 3 april 2008 (strafrechtelijke veroordeling, https://www.unia.be/files/Z_ARCHIEF/decision%20scannee%20Anneet%20_2_.pdf); Cor. Rb. te Brussel, 4 april 2008, (preventie van discriminatie in hoofde van de vastgoedmakelaar bewezen (maar geen uitspraak van een straf tegen hem aangezien de redelijke termijn van de procedure overschreden was (8 jaar tussen de feiten en het vonnis)), <https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/tribunal-correctionnel-de-bruxelles-4-avril-2008>; Rb. van Eerste Aanleg te Brussel, 7 mei 2018, nr. A.R. 17/5904/A (het vonnis erkent een vermoeden van discriminatie dat leidt tot een verschuiving van de bewijslast, maar oordeelt vervolgens – op basis van de stukken van het dossier – dat de eigenaar dit vermoeden omkeerde). https://www.unia.be/files/Documenten/Rechtspraak/Tribunal_première_instance_Bruelles_7_mai_2018.pdf

in rechte voor discriminatie op basis van vermogen uiterst zeldzaam zijn¹⁷⁵. UNIA ontvangt echter niet systematisch alle rechterlijke beslissingen: hoewel zijn jurisprudentiële databank zeer omvangrijk is, wordt dus niet beweerd dat deze volledig is.

26. Ondanks het ontbreken van statistieken over ingestelde beroepen in het geval van discriminatie inzake huisvesting en, *a fortiori*, over het aantal van die beroepen die een positief resultaat opleveren, kan toch een vaststelling gedaan worden: het aantal beroepen is uiterst klein in vergelijking met de omvang van de discriminatie waaraan mensen blootgesteld worden.

2.3. ANALYSE VAN DE REDENEN VOOR HET BEPERKT AANTAL BEROEPEN

27. De werkzaamheden van de Expertcommissie die in het leven werd geroepen voor het beoordelen van de federale antidiscriminatie wetten¹⁷⁶, die in 2017 gepubliceerd werden, dienen in het kader van deze studie uitgebreid gepresenteerd te worden. De Expertcommissie stelt zich namelijk tot doel de volgende vragen te analyseren: «*genieten de bij de wet beschermde groepen, dankzij die wetgeving, een betere toegang tot (...) huisvesting (...) waarin ze ondervertegenwoordigd, gemarginaliseerd of benadeeld waren ten opzichte van de rest van de bevolking?*»¹⁷⁷ Deze analyse van de effectiviteit van de antidiscriminatie normen impliceert een dubbel onderzoek: draagt de wetgeving bij tot het uitroeien van discriminerend gedrag, maar ook, helpt zij **“ervoor te zorgen dat, in geval van discriminatie, het slachtoffer recht heeft op een doeltreffend middel waarmee schadeloosstelling kan worden verkregen, alsook bewerkstelligen dat de discriminatiepleger zich aan sancties blootstelt”**¹⁷⁸. Deze laatste vraag valt perfect samen met de onze. Hier komt het er *“niet op aan te analyseren of de discriminatie afneemt, maar wel of, wanneer er sprake is van discriminatie, de slachtoffers een*

daadwerkelijke toegang tot het gerecht hebben waarmee zij herstel kunnen verkrijgen en of de discriminatiepleger wordt geconfronteerd met een echt sanctierisico dat ‘doeltreffend, evenredig en afschrikkend’ is, volgens de bij de Europese richtlijnen vastgelegde norm. Dat tweede aspect wekt belangstelling voor de wijze waarop de slachtoffers een en ander beleven, voor de werkwijze van de verschillende actoren en instellingen die bij de tenuitvoerlegging van die wetgeving zijn betrokken, alsmede voor de op die wetten gebaseerde rechtspraak. Wordt de toegang tot het gerecht van de slachtoffers de facto door sommige factoren belemmerd en, zo ja, door welke? Maken de verschillende betrokken instellingen adequaat gebruik van hun bevoegdheden om bij te dragen tot het onderzoek naar en de vaststelling van de overtredingen van de antidiscriminatie wetgeving? Onthult de praktijk leemten of hindernissen als gevolg van de wetteksten zelf of van de nadere tenuitvoerleggingsregels ervan, die de doelstelling ondergraven welke erin bestaat de slachtoffers bij discriminatie het recht op een daadwerkelijk beroep en op herstel van de geleden schade te waarborgen?”¹⁷⁹

De bevindingen die in 2017 geformuleerd werden in het *Eerste evaluatieverslag* van de Expertcommissie¹⁸⁰ kunnen volledig toegepast worden op de materie die ons bezighoudt. Zoals hierboven vermeld, worden de in de federale wetgevingen ingevoerde maatregelen op maat gerepliceerd door de in de Brusselse Huisvestingscode voorziene beroepen en beschermingsmechanismen tegen discriminatie inzake huisvesting.

28. De analyses van de Evaluatiecommissie sluiten aan bij de getuigenissen van slachtoffers die zijn opgenomen in de Diversiteitsbarometer 2014¹⁸¹, maar ook bij die van de personen die in 2018 in het kader van deze studie werden ontmoet¹⁸².

175 Interview van 29 maart 2018 met Martin Fortez van UNIA.

176 Concreet is deze commissie belast met het evalueren van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (gewijzigd door de wet van 10 mei 2007 *BS*, 30 mei 2007) (de zogenaamde “antiracismewet”); de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie (*BS*, 30 mei 2007) (de zogenaamde “antidiscriminatie wet”); de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen. (*BS*, 30 mei 2007) (de zogenaamde “genderwet”).

177 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie (F. Tulkens (voorzitter), M. Bossuyt (ondervoorzitter), F. De Keyzer, J. Ringelheim, M. Storme (adjunct-rapporteur) en P. Wautelet) *Eerste evaluatieverslag*, februari 2017, p. 22.

178 Evaluatiecommissie, *op cit.*, p. 21. Deze sancties kunnen echter desgevallend niet worden toegepast indien de pleger van de discriminatie in het kader van een buitengerechtelijke regeling erkent de wet te hebben overtreden en vrijwillig aanvaardt de gepleegde discriminatie te herstellen. Zie hierna, Hoofdstuk 6. Toegang tot het gerecht in burgerlijke zaken, Afdeling 2. Alternatieve wijzen van geschillenbeslechting, §§ 224 e.v.

179 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, § 29.

180 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie (F. Tulkens (voorzitter), M. Bossuyt (ondervoorzitter), F. De Keyzer, J. Ringelheim, M. Storme (adjunct-rapporteur) en P. Wautelet) *Eerste evaluatieverslag*, februari 2017, 146 p.

181 Voor de uitwerking van de Diversiteitsbarometer werden onderzoeken uitgevoerd bij slachtoffers om gegevens te verzamelen over de wijze waarop de discriminatie beleefd en ervaren werd en na te gaan welke strategieën deze slachtoffers hanteerden om er niet meer mee geconfronteerd te worden. De Barometer bevat een kwalitatief deel waarin de ervaringen van de huurders worden vermeld (p. 223 e.v.). Zo blijkt met name uit de Barometer dat de slachtoffers in plaats van te klagen over discriminatie, wat hen tevergeefs lijkt, voornamelijk proberen deze ervaringen te vermijden, door middel van een proces van zelfselectie: «Uit de gesprekken blijkt dat vrijwel alle huurders hun eigen woonkansen inschatten vanuit een beeld over het geheel aan actoren, diensten, het persoonlijk netwerk, de reputatie en aanwezigheid van zichzelf en andere huurders, reacties op veranderingen in de lokale context van verhuurders, kenmerken van de woningmarkt, gentrificatieprocessen, enzovoort.» (p. 226).

182 Wij hebben met name op 29 maart 2018 een gesprek gehad met Martin Fortez die, bij UNIA, een bijzondere expertise heeft in de bestrijding van discriminatie inzake huisvesting.

2.3.1. EVALUATIE VAN DE EFFECTIVITEIT VAN DE BURGERLIJKE BEROEPEN EN BESCHERMINGSMECHANISMEN TEGEN DISCRIMINATIE

29. Ondanks de invoering van a priori veelbelovende procedurele maatregelen wordt de effectiviteit van de gerechtelijke beroepen ondermijnd door verschillende factoren die voor slachtoffers van discriminatie een obstakel vormen om de discriminatie ter kennis te brengen van het gerecht en een vergoeding te verkrijgen: uitsluiting van bepaalde situaties van het voordeel van de antidiscriminatiewetgeving, onvoldoende kennis van het bestaan van deze wetgeving of van de draagwijdte ervan, kosten en duur van de procedure, moeilijkheid om een bewijs te leveren, gering aantal door institutionele en collectieve actoren ingestelde rechtsvorderingen, lacunes in de bescherming tegen represailles, 'niet passende, proportionele en doeltreffende aard' van de tegen de discriminatieplegers voorziene sancties, bestaan van door onderhandeling tot stand gekomen buitengerechtelijke oplossingen (die ook nadelen kunnen hebben)¹⁸³.

Uitsluiting van bepaalde situaties van het voordeel van de antidiscriminatiewetgeving?

30. De Expertcommissie heeft, terecht, opgemerkt dat in het toepassingsgebied van de federale wetgevingen niet de relaties tussen mede-eigenaars is opgenomen voor de gemeenschappelijke ruimten in een gebouw in mede-eigendom¹⁸⁴. Hoe staat het met de Brusselse Huisvestingscode? Beschikt een persoon die eigenaar is van zijn woning en te maken krijgt met een discriminerende bepaling in het reglement van mede-eigendom, of een discriminerende beslissing van de andere mede-eigenaars, over een beroepsmogelijkheid en over beschermingsmaatregelen? Het antwoord is controversieel. Zo betrof één van de meldingen die UNIA vóór 1 januari 2018 ontving het geval van een gehandicapte mede-eigenaar aan wie de andere mede-eigenaars een redelijke aanpassing weigerden: hij wilde aan de ingang van het gebouw een klein hellend vlak aanleggen om zo met zijn rolstoel naar binnen te kunnen rijden. UNIA kon hem niet steunen op basis van de federale wetgevingen en aan de betrokkene werden alle beroepsmogelijkheden ontnomen die in deze wetgevingen zijn voorzien¹⁸⁵.

Onvoldoende kennis van de antidiscriminatiewetgeving door de slachtoffers

31. De toegang tot het gerecht is slechts mogelijk wanneer de slachtoffers over voldoende informatie beschikken over hun rechten¹⁸⁶.

UNIA en de IGVM verstrekken zowel duidelijke en aangepaste informatie over de relevante wetgevingen als over de te volgen procedures in geval van discriminatie. Deze twee organen zijn echter onvoldoende bekend (onder meer, wat betreft de reikwijdte van hun opdracht en hun bevoegdheid) en worden dus te weinig benaderd bij een vermoeden van discriminatie¹⁸⁷.

Uit een onderzoek uit 2009 naar de ervaringen met discriminatie door immigranten en etnische minderheden in EU-landen bleek dat bij de respondenten die in de afgelopen twaalf maanden een geval van discriminatie hadden gemeld "de overgrote meerderheid antwoordde dat zij dit incident niet bij een overheidsinstantie of een organisatie hadden gemeld. Bij de in België ondervraagde groepen bedroeg het percentage niet-meldingen van discriminatie-incidenten 66 % voor personen van Noord-Afrikaanse afkomst en 83 % voor personen van Turkse afkomst. De meest voorkomende redenen die in de verschillende landen werden aangehaald voor het niet melden van incidenten waren dat 'men het gevoel had dat dit toch niets zou uithalen', 'dat men niet wist hoe men dergelijke discriminatie diende te melden' en dat 'men de indruk had dat dit soort incidenten in hun dagelijks leven te veel voorkwamen om gemeld te worden'¹⁸⁸.

32. Decentralisatie van organisaties zoals UNIA – met in het hele land lokale contactpunten die de toegang voor slachtoffers vergemakkelijken – zou de situatie moeten helpen verbeteren.

Verkeerde interpretatie van de reikwijdte van de antidiscriminatiewetgeving door de "belangrijkste spelers"

33. In de praktijk blijkt dat sommige institutionele actoren die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van de antidiscriminatiewetgeving, onder wie magistraten, er

183 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie op cit., p. 69, § 212.

184 Deze kunnen namelijk moeilijk beschouwd worden als betrekking hebbend op de levering van diensten "ter beschikking van het publiek".

185 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie op cit., p. 51, §§ 132-133. De Commissie voegt eraan toe dat de afwezigheid van bescherming van personen met een handicap in dit soort situaties bovendien beschouwd zou kunnen worden als in strijd met de verbintenissen van België krachtens het Verdrag van de Verenigde Naties van 13 december 2006 over de rechten van personen met een handicap.

186 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, p. 70, § 213.

187 J. Vrieling en V. Vandersteen, *Access to Justice – A Sociological Study on Cases of Discrimination in the EU – FRA D/SE/10/05. National Assessment Reports. FieldworkResearch. Belgium*, Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, juni 2011, p. 6. Zie in dezelfde zin, Diversiteitsbarometer, op cit., 2014, p. 230, waarin verduidelijkt wordt dat het Interfederaal Centrum voor gelijke kansen niet erg bekend is: "Soms weet men dat er 'instanties' bestaan, maar men kan ze niet benoemen".

188 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, §§ 220-222. Voor de studie zie Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, *EU-enquête over minderheden en discriminatie (EU-Midis). Rapport over de belangrijkste resultaten*, 2009, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, p. 51-53.

slechts een oppervlakkige kennis van hebben¹⁸⁹; «sommige rechters, respectievelijk andere institutionele actoren, veronderstellen soms dat de kwalificatie van discriminatie een **discriminerende opzet** van de dader vereist¹⁹⁰. De rechters verklaren het ingestelde beroep dan ongegrond wegens het ontbreken van bewijs van dit opzet.

Het **begrip indirecte discriminatie** zou bovendien **“onderbenut en slecht begrepen zijn”**¹⁹¹.

34. Ook de **verlegging van de bewijslast** en de **vordering tot staking** worden soms nog verkeerd begrepen.

In het algemeen stellen de waarnemers van de gerechtelijke praktijken vast dat bepaalde rechtbanken slechts toestaan dat de **bewijslast verschoven wordt ten koste van een bewijsvoering die sterk aanleunt bij de volledige bewijsvoering ten aanzien van discriminatie**¹⁹². De rechters **zouden onvoldoende vertrouwd zijn met deze regel die eigen is aan de antidiscriminatiewet**, en met het feit dat ze gezien wordt als afwijkend van het gemeen recht in bewijsvoering¹⁹³.

Bovendien beoogt de vordering tot staking zowel een discriminerend gedrag te beëindigen als herhaling ervan te voorkomen. Sommige rechters zijn van oordeel dat als er geen risico op herhaling van een discriminerend gedrag bestaat, de vordering tot staking, en bijgevolg de vordering tot schadevergoeding, niet-ontvankelijk is. De Evaluatiecommissie is van mening dat dergelijke interpretatie niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen.

35. Om dergelijke interpretatiefouten te vermijden die de doeltreffendheid van de corrigerende maatregelen beïnvloeden, beveelt de Commissie aan om uitgebreidere pedagogische inspanningen te leveren en opleidingen te organiseren.¹⁹⁴

Onvoldoende bescherming tegen represailles

36. Volgens verschillende deskundigen en beoefenaars beperken de voorwaarden die nageleefd moeten worden voor de ‘activering’ ervan op discutabele wijze de bescherming tegen represailles¹⁹⁵. De maatregel is dus onvoldoende beschermend om eventuele getuigen aan te moedigen om te getuigen¹⁹⁶.

De maatregel is bovendien onvolledig aangezien hij slechts beschermt tegen de vergeldingsmaatregelen van de dader van de discriminatie. Een vastgoedmakelaar die zou getuigen tegen een discriminerende eigenaar zou echter beschermd moeten worden tegen de represailles van zijn eigen kantoor die zich van hem zou willen ontdoen om de sympathie van zijn klanten te winnen.

Gering aantal door institutionele en collectieve actoren ingestelde rechtsvorderingen

37. UNIA maakt (net zoals het IGVM) in feite slechts **matig gebruik van zijn recht om gerechtelijke stappen te zetten – dit gebeurt namelijk slechts een paar keer per jaar** –¹⁹⁷. De Evaluatiecommissie beschikt echter over weinig informatie over de redenen voor die vaststelling¹⁹⁸. Zij beveelt dan ook een grondige studie aan, waarbij de impact van dit lage gebruik op de doeltreffendheid van de bescherming tegen discriminatie onderzocht wordt.¹⁹⁹

UNIA heeft ons met name laten weten dat het de voorkeur geeft aan onderhandelingen²⁰⁰, die soms doeltreffender en zeker sneller zijn.

38. Voor de **verenigingen** is de balans nog **slechter**, maar dat zou het gevolg zijn van de **beperkte middelen**

189 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie *op cit.*, p. 68, nr. 203.

190 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie *op cit.*, p. 34.

191 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie *op cit.*, p. 68.

192 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie *op cit.*, nr. 296-297; J. Vrielink en V. Vandersteen, *Access to Justice – A Sociological Study on Cases of Discrimination in the EU – FRA D/SE/10/05. National Assessment Reports. Fieldwork Research. Belgium, op. cit.*, p. 8: “The threshold for the shift of the burden of proof is (still) experienced as very high and at times as ‘insurmountable’, despite the possibility of the shift in the burden of proof (...), since even cases in which the evidence is overwhelming (in the perception of complainants) do not always result in convictions”

193 Deze moeilijkheden zijn niet eigen aan België. Uit een vergelijkende studie is gebleken dat ze zich ook in andere Europese staten voordoen. Zie Milieu Ltd., *Comparative Study on Access to Justice in Gender Equality and Anti-discrimination Law – Synthesis Report*, 2011, Contract No. VC/2009/0288, p. 23-26.

194 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie *op cit.*, p. 34 en p. 68, nr. 208.

195 Zie Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, *op cit.*, en in het bijzonder UNIA, Evaluatieverslag, *op cit.*, p. 72-74.

196 Bij wijze van goede praktijk: naar aanleiding van een herziening van het decreet van 22 maart 2007 heeft de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het bestaande beschermingssysteem uitgebreid zodat de bescherming eveneens van toepassing is op de personen “die optreden als getuige, raadsman of steun van de betrokken persoon”. Zie art. 15/1, § 4, van het decreet van 22 maart 2007 van de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de gelijkheid van behandeling van personen in de beroepsopleiding, zoals gewijzigd bij het decreet van 5 juli 2012. Een identieke formulering werd aangenomen door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (art. 6 van de Ordonnantie van 8 december 2016 tot wijziging van artikel 23, § 9, van de Ordonnantie van 4 september 2008 ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt (BS, 28 december 2016)).

197 In zijn evaluatieverslag van de wetten van 2007 vermeldt UNIA dat het slechts in ongeveer 1% van de behandelde dossiers een rechtsvordering instelt (Evaluatieverslag, p. 19).

198 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie *op cit.*, p. 76, nr. 243.

199 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, *op cit.*, nr. 246.

200 Interview van 29 maart 2018 met Martin Fortez.

van deze organisaties en van de te lage kansen op succes²⁰¹.

Ondraaglijke gerechtskosten

39. De Evaluatiecommissie merkt, net als andere gespecialiseerde actoren, op dat de gerechtskosten – die de afgelopen jaren gestegen zijn, met als gevolg een hoger financieel risico –²⁰² – één van de belangrijkste factoren zijn die slachtoffers van discriminatie ervan weerhouden een gerechtelijke procedure in te stellen²⁰³.

Deskundigen hebben aangetoond dat wanneer een dossier niet ten laste wordt genomen door een instelling voor de bevordering van gelijkheid, de natuurlijke personen die vermeende slachtoffers zijn meestal zelf geen gerechtelijke procedure instellen²⁰⁴. Wij hebben hierboven echter opgemerkt dat UNIA zelden rechtsvorderingen instelt.

Te lange duur van de procedure

40. De snelheid van de rechtsvordering is een essentiële voorwaarde voor een doeltreffende bescherming tegen discriminatie. Te lange gerechtelijke procedures ontmoedigen de protagonisten, verminderen aanzienlijk de impact van de beslissing en zijn van invloed op de doeltreffendheid van een eventuele sanctie (verlies van betekenis).

De onzekerheid over de duur van de procedure weerhoudt potentiële klagers er trouwens vaak van om een procedure in te stellen²⁰⁵: de kosten (psychologisch, financieel, enz.) van het gerechtelijk beroep stijgen evenredig met de duur van de behandeling, en de goederen waar ze uitgezet zijn, zijn ondertussen verhuurd aan andere huurders.

41. De Commissie beschikt *“slechts over fragmentarische gegevens over de gemiddelde duur van de burgerlijke procedures die op basis van de wetten uit 2007 zijn ingesteld. Uit de beschikbare gegevens blijkt niettemin dat de gemiddelde termijn ruimschoots langer is dan die welke van een snelprocedure mag worden verwacht. Volgens het door UNIA uitgevoerde onderzoek naar de duur van de procedures kan de gemiddelde duur ervan ‘in eerste aanleg vandaag*

*gemakkelijk 1,5 jaar tot 2,5 jaar of langer’ bedragen”*²⁰⁶: *vanwege een aanzienlijke gerechtelijke achterstand in bepaalde arrondissementen of de complexiteit van bepaalde zaken. Het feit blijkt dat volgens de Commissie de ambitie van de wetgever om een snellere rechtsgang te creëren via de burgerrechtelijke procedure niet gerealiseerd is”*²⁰⁷.

Moelijkheden om het bewijs te leveren

42. We hebben al gewezen op het essentiële karakter van het bewijs en de vernieuwingen die de wetgever heeft ingevoerd om het leveren van bewijzen te vergemakkelijken (zie **nr. 21 (d)**). Volgens de Evaluatiecommissie blijft er echter *“de moeilijkheid om in rechte bewijzen te leveren die toereikend worden geacht ter staving van de ondergane discriminatie, een ernstig pijnpunt dat de slachtoffers in grote mate verhindert om hun gelijk te halen”*²⁰⁸.

De Diversiteitsbarometer merkte reeds in 2014 op dat er over het algemeen *“een groot gevoel van onmacht bestaat over de aan te voeren bewijzen van discriminatie”*²⁰⁹.

De Evaluatiecommissie zou het daarom *“een goede zaak vinden dat een leidraad inzake best practices wordt opgesteld, waarin het soort en de aard van de ‘feiten’ worden geïdentificeerd die een vermoeden van discriminatie kunnen genereren en die aldus het mechanisme inzake verdeling van de bewijslast in gang kunnen zetten”*, en waarin de feiten worden geïdentificeerd die het vermoeden kunnen omkeren²¹⁰, teneinde dit bewijsmechanisme te optimaliseren.

Unia en de Evaluatiecommissie pleiten ervoor dat de praktijktesten enerzijds beter worden geregeld door de wetgever om de onzekerheid over de bewijswaarde van deze tests te verminderen en anderzijds dat de overheid zelf de organisatie van deze tests in handen neemt, bijvoorbeeld via de huisvestingsinspectiediensten,²¹¹. We hebben hierboven gewezen op het heilzame bestaan van een nieuwe ordonnantie met betrekking tot deze punten (zie **nr. 21 (d)**).

Afwezigheid van afschrikkende sancties

43. Volgens de Evaluatiecommissie is het belangrijk om de in geval van discriminatie betaalde forfaitaire schadeloosstellingen – die over het algemeen als te laag worden beschouwd om eigenaars af te schrikken – te

201 UNIA, *Evaluatieverslag*, op. cit., p. 55.

202 Zie Hoofdstuk I van deze studie.

203 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, op cit., nr. 263-265. Zie UNIA, *Evaluatieverslag*, op. cit., p. 54 en J. Vrielink en V. Vandersteen, *Access to Justice – A Sociological Study on Cases of Discrimination in the EU – FRA D/SE/10/05. National Assessment Reports. Fieldwork Research. Belgium*, op. cit., p. 5.

204 J. Vrielink en V. Vandersteen, *Access to Justice – A Sociological Study on Cases of Discrimination in the EU – FRA D/SE/10/05. National Assessment Reports. Fieldwork Research. Belgium*, op. cit., p. 5-8. Zie in dezelfde zin: UNIA, *Evaluatieverslag*, op. cit., p. 10

205 Zie over dit punt, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE. Vers une plus grande égalité*, 2013, p. 46

206 UNIA, *Evaluatieverslag*, op. cit., p. 34.

207 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, op cit., nr. 272.

208 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie op cit., p. 86, nr. 287; in dezelfde zin: UNIA, *Evaluatieverslag*, op. cit., p. 10 (punt 1), p. 17, p. 22 en p. 36-37.

209 Diversiteitsbarometer, op cit., 2014, p. 225.

210 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, op cit., nr. 299.

211 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, op cit., nr. 339.

verhogen en om te voorzien in een indexerings ervan²¹². UNIA stelt een vergoeding voor van zes maanden huur²¹³, naar analogie met de vergoeding van zes maanden loon die is voorzien bij discriminatie inzake tewerkstelling. Bovendien zou het gerechtvaardigd geacht kunnen worden om de vergoeding in overeenstemming te brengen met wat is vastgesteld in de nieuwe artikelen 237, § 2, lid 4 en 237 §3 lid 5, nieuw, van de Brusselse Huisvestingscode (opzegging) en ze bijgevolg vaststellen op een bedrag gelijk aan 18 maanden huur: de door een slachtoffer van discriminatie geleden schade is namelijk niet geringer dan de schade bedoeld in de voornoemde artikelen.

De Commissie merkt ook op dat de bescheiden aard van de in aanmerking genomen bedragen in sommige gevallen een bijkomende factor kan vormen die mensen die zich het slachtoffer van discriminerend gedrag achten, ontraadt te kiezen voor een gerechtelijke procedure, zoals UNIA in de praktijk heeft vastgesteld²¹⁴. Het is weliswaar moeilijk om zo'n remmende werking objectief te meten (negatieve impact op de motivering), maar de Commissie ziet als 'bewijs' het heel beperkt aantal burgerlijke procedures dat in gang is gezet.

In dit verband moedigt zij aan om de Belgische wetgeving te vergelijken met de in andere EU-lidstaten van kracht zijnde sancties, zoals het verbod om deel te nemen aan overheidsopdrachten²¹⁵.

Bestaan van door onderhandeling tot stand gekomen buitengerechtelijke oplossingen (die ook nadelen kunnen hebben)

44. De Evaluatiecommissie merkt op dat verzoenings- en onderhandelingsmethoden hun limieten hebben: er wordt geen rechtspraak gecreëerd, minder openbaarmaking, het onderhandelingsproces wordt soms geïnstrumentaliseerd door bepaalde partijen die beschuldigd worden van discriminatie om de soliditeit te testen van de persoon die beweert een slachtoffer te zijn en zelfs als verdragingsmanoeuvre om de instelling van een rechtsovereenkomst te vertragen...²¹⁶

2.3.2. EVALUATIE VAN DE EFFECTIVITEIT VAN DE STRAFRECHTELIJKE BEROEPEN EN BESCHERMINGSMECHANISMEN TEGEN DISCRIMINATIE

45. De Evaluatiecommissie betreurt het dat er in 2017 nog steeds korpsen van magistraten zijn die niet beschikken over een referentiemagistraat, terwijl COL 13/2013 hen, op de verschillende echelons van het Openbaar Ministerie, de rol toekent van motor in het opsporing- en vervolgingsbeleid²¹⁷.

De drempel die overschreden moet worden om een klacht in te dienen bij de politie lijkt nog te hoog gezien het geringe aantal pv's op dit vlak. Veel slachtoffers denken namelijk nog, terecht, dat de politie hun klacht zal seponeren²¹⁸: *"de statistische analisten van het parket-generaal van Luik die belast zijn met deze materie, hebben begin 2015 vastgesteld dat gemiddeld 65,09% van de strafdossiers met hoofdverdachten die in de jaren 2013 en 2014 aan de Belgische parketten werden overgemaakt, zonder gevolg geseponneerd zijn"*²¹⁹.

Voor degenen die reeds een aangifte bij de politie hebben gedaan, wordt de 'straffeloosheid' van de eigenaars en de vastgoedmakelaars die discrimineren als hemeltergend ervaren²²⁰. De klachtenprocedures voor discriminatie worden door de huurder als ondoeltreffend en te risicovol beschouwd²²¹.

46. Tot besluit van dit hoofdstuk kunnen een aantal opmerkingen geformuleerd worden.

Hoewel de Brusselse Huisvestingscode theoretisch gesproken in een hoge mate van bescherming voorziet tegen discriminatie, verdienen een aantal bepalingen het toch om in de hierboven uiteengezette zin te worden aangepast teneinde beroepen aan te moedigen: inzake de kosten van de procedure, de bescherming tegen represailles, *praktijktests* als bewijsvorm en sancties. De andere vastgestelde lacunes volgen uit de feiten verkeerd begrip van de wetgeving, duur van de procedure... en vragen extra inspanningen van de desbetreffende actoren om ze te verhelpen.

212 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, *op cit.*, nr. 338 en 341. De Commissie beveelt ook aan om de sanctie, wanneer zij door de rechtbank is bevolen, bekend te maken zonder vermelding van de naam of de identiteit van het slachtoffer.

213 Interview van 29 maart 2018 met Martin Fortez.

214 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, *op cit.*, nr. 339. Zie ook in deze zin UNIA, *Evaluatieverslag*, *op cit.*, p. 74.

215 Ch. Tobler *Voies de recours et sanctions dans le droit de non-discrimination de la Communauté européenne – Des voies de recours et des sanctions nationales effectives, proportionnées et dissuasives*, Europese Commissie; DG Werkgelegenheid, sociale zaken en gelijke kansen, 2005.

216 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, *op cit.*, § 233. Zie C. Pertry, "Het evaluatierapport bekeken door een advocaat (leidraad bij tussenkomst op het Colloquium van 26 februari 2016)", 27 november 2015, p. 2. Zie ook UNIA, *Evaluatieverslag*, *op cit.*, p. 95.

217 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, *op cit.*, § 369.

218 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, *op cit.*, § 382. UNIA, *Evaluatieverslag*, *op cit.*, p. 26; Diversiteitsbarometer, *op cit.*, 2014, p. 230: aangiften bij de politie hebben zelden een positief gevolg: zo geeft zij te kennen dat 'zij niets kan doen zolang er geen geweld is gepleegd'.

219 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, *op cit.*, § 396.

220 Diversiteitsbarometer, *op cit.*, 2014, p. 230.

221 Diversiteitsbarometer, *op cit.*, 2014, p. 233.

47. Toch is het nog niet zeker dat alle aangenomen wijzigingen (in wetgevingen en praktijken) tot een aanzienlijke toename van het aantal ingediende beroepen zou leiden, die evenredig is aan schendingen die slachtoffers van discriminatie ondergaan. En dit om de algemene redenen die in Deel I worden vermeld.

48. De slachtoffers van discriminatie vragen, net als vele actoren, in werkelijkheid een **verhoging van het aantal institutionele controles stroomopwaarts, met sancties als gevolg**. Indien deze controles op grote schaal toegepast worden, zullen zij eigenaars afschrikken om te discrimineren.

Volgens de Evaluatiecommissie *“ziet het ernaar uit dat de overheden, met het oog op de inachtneming van de antidiscriminatie wetgeving, het niet louter aan de slachtoffers mogen overlaten de tekortkomingen in dat verband aan te klagen. Om de effectiviteit van de wetgeving te waarborgen, moeten de bevoegde overheden ertoe worden aangemoedigd een meer proactieve houding aan te nemen om praktijken die in strijd zijn met de wetgeving op te sporen en er adequaat op te reageren. Een dergelijke houding is tevens belangrijk om de aan deze wetgeving onderworpen economische actoren billijk te bejegenen, teneinde te voorkomen dat er een onevenwicht ontstaat tussen wie de wetgeving in acht neemt en wie dat niet doet. (...) Daartoe bestaan er een bijzondere methode die zeer nuttig zou kunnen zijn om de bevoegde instanties te helpen bij het vervullen van hun taak van toezicht op de naleving van de wetgeving: met name de praktijktest 222 en de methode van de ‘mystery clients’ (ook ‘mystery calling’ of ‘mystery shopping’ genoemd)”²²³.*

De praktijktests en de methode van de ‘mystery clients’ zouden dan gebruikt worden met het oog op een algemene controle door een aan te wijzen orgaan dat een uitdrukkelijke wettelijke bevoegdheid zou krijgen om gerichte controles uit te voeren en, waar nodig, sancties op te leggen. Wij wijzen wederom op het heilzame bestaan van een voorontwerp van ordonnantie met betrekking tot deze punten (zie **nr.21 (d)**).

222 Zie voor een toepassing van deze methode: J. Le Gallo, Y. L’Horty, L. du Parquet, P. Petit, «Les discriminations dans l’accès au logement en France : un testing de couverture nationale», *TEPP – Onderzoeksrapport* nr. 2017-11.

223 Evaluatiecommissie federale wetgeving ter bestrijding van discriminatie, *op cit.*, § 191 – 192 en § 202 e.v.

II. MOEILIKHEDEN BIJ HET INSCHRIJVEN IN DE REGISTERS ALS GEVOLG VAN ‘SLECHTE’ HUISVESTING OF DE AFWEZIGHEID VAN HUISVESTING

49. Net als discriminatie bij de toegang tot huisvesting worden moeilijkheden bij het inschrijven in de registers door het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn omschreven als een aanzienlijk terugkerend probleem in het BHG.

50. Merk op dat elke gemeente verplicht is in zijn bevolkingsregisters iedere persoon (Belgen en buitenlanders aan wie het toegelaten of toegestaan is om meer dan drie maanden in het Koninkrijk te verblijven) in te schrijven die een hoofdverblijfplaats²²⁴ op het grondgebied van de gemeente²²⁵ kan aantonen.

Bij de inschrijving van een persoon op zijn woonplaats registreert de gemeente bovendien de “samenstelling van het gezin” van deze persoon²²⁶.

51. De inschrijving in het bevolkingsregister is essentieel, **want zij** is een voorwaarde om **toegang te krijgen tot allerhande burgerlijke en sociale rechten**²²⁷. Zij is noodzakelijk voor het verkrijgen van officiële documenten (zoals de identiteitskaart, het

224 De bepaling van de hoofdverblijfplaats is gebaseerd op een feitelijke situatie dat wil zeggen “de vaststelling van een effectief verblijf in een gemeente gedurende het grootste deel van het jaar”. Zie artikel 16, § 1, lid 1, van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister. Lid 2 van hetzelfde artikel bepaalt dat «deze vaststelling gebeurt op basis van verschillende elementen, met name de plaats waarheen de betrokkene gaat na zijn beroepsbezigheden, de plaats waar de kinderen naar school gaan, de arbeidsplaats, het energieverbruik en de telefoonkosten, het gewone verblijf van de echtgenoot of van andere leden van het huishouden”.

225 Art. 1 §1 1°, lid 1 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen (*B.S.*, 3 september 1991).

226 Art. 3, lid 1, 9°, van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen. , BS21 april 1984. Een omzendbrief verduidelijkt in dit verband: “het woononderzoek omvat niet enkel een controle van de realiteit van de hoofdverblijfplaats [...] Bij dit onderzoek dient tevens de gezinssamenstelling te worden geverifieerd, waarbij moet worden nagegaan of eventueel nog andere personen op het betrokken adres verblijven en of deze al dan niet een gezin vormen met de personen op wie de aangifte van adreswijziging betrekking heeft”, dit alles “om bepaalde misbruiken te voorkomen” (omzendbrief van 30 augustus 2013 van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken, Algemene Directie Instellingen en Bevolking, *Aandachtspunten voor een correcte registratie in de bevolkingsregisters, het oordeelkundig toepassen van de afvoering van ambtswege en de strijd tegen domiciliefraude*, p. 4).

227 K. Dockers, “Het referentieadres”, *Info@law* 2013, afl. 9, p. 10-11. Voor een volledige uiteenzetting van de gevolgen van het verlies van een adres, zie

rijbewijs, een gezinssamenstelling...) en de ontvangst van post met administratieve stukken. Personen die niet zijn ingeschreven, bijvoorbeeld wegens een schrapping na een uithuiszetting, verliezen de mogelijkheid om de sociale uitkeringen te krijgen waarop zij recht hebben, om gemakkelijk geregistreerd te worden als werkzoekenden, om ingelicht te worden over een gerechtelijke procedure en zich dus te verdedigen, om gemakkelijk een rechtsvordering in te stellen en om te stemmen...²²⁸ De afwezigheid van adres in de registers verhypothecert ook elke inschrijving als kandidaat-huurder op de wachtlijsten voor een sociale woning²²⁹ of van een andere vastgoed-exploitant die de toewijzingsregels moet naleven.

Aan sommige personen wordt deze inschrijving echter geweigerd, terwijl zij onmiskenbaar op de opgegeven plaats wonen.

Bovendien zijn, behalve illegaal op het grondgebied verblijvende vreemdelingen, nog twee andere kwetsbare categorieën van personen blootgesteld aan ernstige problemen bij het inschrijven in het bevolkingsregister: 1) Daklozen of personen die in een mobiele woning verblijven, voor wie de wetgever evenwel het mechanisme van **het referentieadres**²³⁰ heeft voorzien; 2) De bewoners van een woning die niet als zodanig wordt erkend of die niet voldoet aan de criteria van gezondheid of veiligheid, personen op wie de regeling van de **voorlopige inschrijving**²³¹ van toepassing is. Daarom is het essentieel om na te gaan of deze voorzieningen correct zijn toegekend en, als dat niet zo is, te analyseren over welke verweermiddelen de betrokkenen beschikken.

Daarom zal in de eerste twee delen van dit hoofdstuk respectievelijk gefocust worden op de redenen waarom **deze voorzieningen aan aanvragers worden geweigerd, de theoretisch bestaande mogelijkheden tot het instellen van beroep** en het daadwerkelijk instellen van beroepen.

52. In een **derde deel** van dit hoofdstuk zal aandacht worden besteed aan verkeerde registratie van de

gezinssamenstelling in de registers en de bestaande beroepsmogelijkheden.

Gemakkelijkshalve gebruiken de RVA en het OCMW namelijk *contra legem*²³² soms gegevens verkregen uit de domiciliëring om te bepalen of er sprake is van samenwoning. Bovendien leggen de teksten met betrekking tot de inkomensgarantie voor ouderen (IGO)²³³ en tot het ziekenfonds²³⁴ een uitdrukkelijke link tussen een inschrijving op een woonplaats en samenwoning. Aangezien ze ten onrechte in eenzelfde gezinssamenstelling worden vermeld, wordt de sociale uitkering (**werkloosheid, sociale bijstand, IR,...**) ten onrechte aan de betrokkenen toegekend tegen het tarief van 'samenwonende'²³⁵.

Dit punt verdient ook bijzondere aandacht, gezien het belang ervan voor personen in bestaansonzekerheid.

1.

ILLEGALE WEIGERING OF SCHRAPPING VAN HET REFERENTIEADRES²³⁶

53. Om de problematiek te schetsen (**1.1.**), bespreken we eerst kort de regels die van kracht zijn voor de toewijzing en het behoud van het referentieadres (1.1.1.). Daarna focussen we ons op de uitsluitingspraktijken die zeker een beroep zouden rechtvaardigen (1.1.2.).

Vervolgens besteden we aandacht aan de beroepsmogelijkheden (**1.2.**) die in theorie bestaan (1.2.1.) om af te ronden met de beroepen die *in concreto* worden ingesteld (1.2.2.). Aan de hand van de *delta* tussen de herhaalde meldingen van onwettige weigeringen om een referentieadres toe te wijzen en het aantal ingestelde beroepen kan, bij benadering, nagegaan worden in hoe verre (al dan niet) gebruik wordt gemaakt van de beroepsmogelijkheden (**1.3.**).

Netwerk tegen armoede, *Het (referentie)adres voor daklozen, L'adresse (de référence) pour les personnes sans-abri*, Brussel, 2017, p. 10-14.

228 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018), *Burgerschap en armoede, Bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, 2018, <https://www.armoedebestrijding.be>, p. 14.

229 Aangezien sociale huisvestingsmaatschappijen ook eisen met betrekking tot de inkomsten hebben en deze berekend worden over de laatste 3 jaar, kan een periode zonder adres problemen opleveren. Als de gegevens (inkomsten, gezinssamenstelling...) niet geraadpleegd kunnen worden voor deze periode, kan immers niet beoordeeld worden of de persoon een kandidaat-huurder kan zijn (inkomensvoorwaarden, geschiedenis van de gemeente van inwoning), en voor welke soort woning (gezinssamenstelling). Hierdoor kan de kandidaat niet op de wachtlijsten geplaatst worden. Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 14.

230 Art. 1, § 2 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters.

231 Art. 1, § 1, 1°, lid 2 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters.

232 Zuiver feitelijk maakt de definitie van samenwoning in de takken 'werkloosheid' en 'door het OCMW verleende steun' nergens gewag van het rijksregister of het administratieve criterium van het adres.

233 Art. 6, § 1, lid 3, van de wet van 22 maart 2001 tot instelling van een inkomensgarantie voor ouderen, BS, 29 maart 2001.

234 Art. 225, § 4, lid 2, van het koninklijk besluit van 3 juli 1996 tot uitvoering van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, BS, 31 juli 1996.

235 Merk op dat in het kader van de IGO niet gesproken wordt van het tarief van 'samenwonende', maar wel van het verhoogd tarief voor alleenstaanden en van het basistarief.

236 Voor dit punt, zie met name de site www.ocmw-info-cpas.be en de fiche "Referentieadres" (http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche_FV_nl/ladresse_de_reference – laatste bijwerking: 20-11-2007); F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. Mormont & K. Stangherlin (ed.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Brussel, Die Keure, 2011, p. 24-28; E. Corra, "La compétence territoriale des C.P.A.S." in H. Mormont & K. Stangherlin (ed.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Brussel, Die Keure, 2011, p. 514-515; K. Dockers, "Het referentieadres", *Info@law* 2013, afl. 9, p. 10-11.

1.1. SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK

1.1.1. IN RECHTE: BESTAANDE REGELS VOOR DE TOEWIJZING EN HET BEHOUD VAN HET REFERENTIEADRES

54. Dankzij het referentieadres (geregistreerd via de inschrijving in de gemeenteregisters) kunnen **sommige** personen die geen **wettelijke woonplaats** in België hebben – omdat zij geen vaste verblijfplaats hebben vanwege een recente uitzetting, een zwerversbestaan...²³⁷ – of die er niet wonen, toch een contactadres hebben in een Belgische gemeente. Het referentieadres is een puur “administratief” adres: het duidt helemaal niet de plaats aan waar de persoon daadwerkelijk verblijft.

Een referentieadres kan voor een kwetsbare persoon een onmisbaar instrument worden om een waardige toekomst op te bouwen²³⁸ en burgerschapsrechten te verwerven²³⁹. Dit adres garandeert namelijk de verkrijging of het behoud van sociale voordelen zoals werkloosheidsuitkeringen of uitkeringen van het ziekenfonds, kinderbijslag, de regularisatie van het ziekenfonds voor een persoon zonder verzekeringsdekking voor geneeskundige verzorging... Omdat uitkeringsgerechtigden voortdurend problemen ondervinden om de exorbitante huur te betalen die soms meer dan twee derde van hun inkomen (met name in Brussel) uitmaakt, zijn vonnissen tot uitzetting wegens het niet-betalen van huur helaas niet ongewoon.²⁴⁰ Het referentieadres blijft voor deze dakloos geworden personen derhalve de ultieme kans om hun inkomsten te recupereren en een woning te vinden²⁴¹.

55. Begunstigden van een referentieadres zijn met name²⁴² daklozen, rondtrekkenden²⁴³ en gedetineerden²⁴⁴. Alle voornoemde begunstigde categorieën (daklozen, rondtrekkenden, enz.) kunnen als referentieadres het adres van een persoon opgeven mits deze persoon zijn toestemming daarvoor heeft gegeven.²⁴⁵ Bovendien hebben “rondtrekkenden” ook de mogelijkheid zich te laten inschrijven op het adres van een vereniging die zich in haar statuten tot doel heeft gesteld de belangen van rondtrekkende bevolkingsgroepen te verdedigen²⁴⁶. Ten slotte kunnen alleen daklozen²⁴⁷ een referentieadres krijgen van het OCMW, dat zal nagaan of aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan.

56. Het OCMW moet onderzoeken of de dakloze voldoet aan de drie voorwaarden waarin de wet voorziet²⁴⁸: (1) onvoldoende middelen om toegang tot huisvesting te krijgen²⁴⁹; (2) niet ingeschreven zijn in het

²³⁷ Personen die opgevangen worden in transitwoningen worden geacht er zo kort mogelijk te verblijven en kunnen er bijgevolg niet gedomicilieerd zijn. Zij zullen een referentieadres moeten aanvragen.

²³⁸ Universiteit Gent – Faculteit Rechtsgeleerdheid Vakgroep Publiekrecht (Prof. Dr. Ludo Veny I. Carlens, Drs. P. Goes, Drs. B. Warnez), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening 2012*, POD Maatschappelijke Integratie, 2014.

²³⁹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Burgerschap en armoede, Bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, 2018, p. <https://www.armoede-bestrijding.be> Ook al hebben de deelnemers aan het door het Steunpunt tot bestrijding van armoede georganiseerde sociaal overleg duidelijk te kennen gegeven dat het referentieadres niet is wat zij vragen. Voor hen gaat het om een noodoplossing die ontoereikend is. Zie p. 17 van het voornoemde verslag.

²⁴⁰ Zie Luik I. van het onderzoek besteld door de GGC, over de uithuiszettingen.

²⁴¹ C. Durieux, «L'adresse de référence: une nécessité pour les personnes devenues sans-abri», *Juridische fiche*, oktober 2014, p. 3, www.atelierdroits sociaux.be

²⁴² Ook personen die om professionele redenen geen hoofdverblijfplaats (meer) hebben kunnen voor een maximumduur van één jaar een referentieadres krijgen; deze beperking in de tijd is niet van toepassing op de gevallen vermeld in het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters, artikel 20 §2 (waaronder in het bijzonder leden van het diplomatiek of consulaire personeel, of leden van het personeel van de ontwikkelings-samenwerking). Cf. *Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters*, gecoördineerde versie van 1 juni 2018, p. 21. We beperken ons ertoe deze te vermelden, aangezien zij niet het doelpubliek van deze studie zijn.

²⁴³ Personen die in een mobiele woning verblijven (woonwagenbewoners), foorkramers, circusartiesten, binnenschippers...

²⁴⁴ Art. 1 § 2 van de wet van 19 juli 1991. Dit betreft met name Belgische en vreemde gedetineerden die toegelaten of gemachtigd zijn om voor een langere termijn dan drie maanden in het Koninkrijk te verblijven, die niet voldoen aan de voorwaarden voor een tijdelijke afwezigheid, op voorwaarde dat zij opgesloten zijn in het land. Cf. *Algemene onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters*, gecoördineerde versie van 1 juni 2018, p. 21.

²⁴⁵ Deze persoon moet in het bevolkingsregister ingeschreven zijn op dit adres als hoofdverblijfplaats. Art. 1§2 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

²⁴⁶ Zie art. 1, § 2, lid 2 en 3, van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, ingevoerd door artikel 14 van de wet van 14 december 2005 betreffende de administratieve vereenvoudiging II (en DOC 51 1967/005, verslag van de commissie van 10 november 2005); Omzendbrief van de FOD van 2 mei 2006 betreffende de uitbreiding van de mogelijkheden tot het gebruik van het referentieadres voor rondtrekkende bevolkingsgroepen – BS 6 juli 2006

²⁴⁷ Onder dakloze wordt verstaan: “de persoon die niet over een eigen woon-gelegenheid beschikt, die niet de middelen heeft om daar op eigen krachten voor te zorgen en daardoor geen verblijfplaats heeft, of die tijdelijk in een tehuis verblijft in afwachting dat hem een eigen woongelegenheid ter beschikking wordt gesteld”. Definitie vermeld in de voorbereidende werkzaamheden van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie (en in de Omzendbrief van de POD Maatschappelijke Integratie van 24 maart 2003: Nieuwe regel inzake de territoriale bevoegdheden voor daklozen – Meldingsplicht).

²⁴⁸ Koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, BS, 6 maart 1997.

²⁴⁹ Hiervoor zal het OCMW de plaats waar de persoon zich bevindt onderzoeken en, indien nodig, bezoeken.

bevolkingsregister en dus voorafgaande schrapping van het oude adres²⁵⁰; (3) het verzoek om sociale bijstand aan het OCMW, een voorwaarde waaraan wordt voldaan aangezien een referentieadres wordt aangevraagd²⁵¹.

Personen met voldoende middelen om op eigen kracht te verhuizen, zijn wettelijk uitgesloten van het referentieadres; er is geen drempel vastgelegd in de wetgeving. Aan personen van wie de officiële inkomsten hoog lijken (te ontvangen loon of maatschappelijke uitkeringen), maar in de praktijk niet in staat stellen om te huren gezien het aanbod aan behoorlijke en betaalbare woningen die in het Gewest beschikbaar zijn (schulden die alle inkomsten opslorpen, afwezigheid van sociaal netwerk, discriminatie bij de toegang tot huisvesting...) kan het voordeel van het referentieadres evenwel niet ontnomen worden²⁵².

57. De aanvraag om als referentieadres het adres van een natuurlijke of rechtspersoon in te schrijven, dient ingediend te worden bij de gemeente van de plaats van de inschrijving, en de aanvraag om als referentieadres het adres van een OCMW in te schrijven, moet ingediend worden bij het OCMW (dat, in geval van akkoord, ervoor zal zorgen dat het adres bij de gemeente wordt geregistreerd)²⁵³. In principe is het territoriaal bevoegde OCMW het OCMW van de gemeente waar de betrokkene zich bevindt op het ogenblik dat hij zijn aanvraag indient²⁵⁴, namelijk daar waar de betrokkene meestal aanwezig is²⁵⁵. Als de dakloze in een instelling (psychiatrisch ziekenhuis, rustoord, erkend opvangtehuis...) woont, is het bevoegde OCMW het OCMW van de gemeente waar, op het ogenblik dat hij in de instelling werd opgenomen, de aanvrager als hoofdverblijfplaats in het bevolkingsregister was ingeschreven²⁵⁶.

58. De inschrijving als referentieadres **heeft geen invloed op het administratieve statuut van de persoon bij wie men is ingeschreven**; deze persoon vormt een afzonderlijk gezin^{257/258}. Het referentieadres is niets anders dan een fictie die wordt aangenomen. Dit betekent dat, zelfs indien het referentieadres van een alleenstaande ingeschreven staat bij een andere alleenstaande die een natuurlijke persoon is, de sociale instelling (RVA, RIZIV, RVP,...) in geen geval het tarief van 'samenwonende' kan toepassen,...²⁵⁹. De verenigingen op het terrein melden echter tal van struikelblokken²⁶⁰.

59. De (natuurlijke of rechts-) persoon bij wie het referentieadres is ingeschreven verbindt zich er alleen toe om alle post en administratieve documenten die bestemd zijn voor de betrokkene aan deze laatste te doen toekomen²⁶¹.

De wetgeving stelt als voorwaarde voor het behoud van het referentieadres bij het OCMW dat de begunstigde zich minstens één keer om de drie maanden moet aanmelden (om zijn post te komen halen, deel te nemen aan zijn sociale opvolging...)²⁶². Sommige OCMW's verhogen echter deze frequentie, zonder dat de niet-naleving van deze eis evenwel een reden kan zijn voor schrapping.

Het referentieadres is dus niet definitief, maar kan evenmin worden toegekend voor beperkte periodes die verlengd worden. Dit wordt in de praktijk nochtans vaak vastgesteld²⁶³.

250 Het OCMW moet bij de gemeente de nodige stappen nemen om dit oude adres te laten schrappen.

251 De aanvraag voor een referentieadres aan het OCMW is een aanvraag voor sociale bijstand in de zin van de artikelen 57 en 60 § 2 van de organieke wet van de OCMW's van 8 juli 1976. Voor een jurisprudentiële toepassing, zie Arbrb. Brussel, 28 juni 2012, A.R. nr. 12/926/A.

252 Zie het verslag van het HOMERe-project, van Fabienne Lasselin en Olivier Vangoethem, FOD Binnenlandse Zaken, feb. 2014, p. 7-8; Netwerk tegen armoede, *op cit.*, p. 45; Steunpunt tot bestrijding van armoede, *op cit.*, 2018, p. 18 e.v.

253 In de praktijk gaat de aanvrager naar de bevolkingsdienst van het gemeentebestuur en vult hij er een formulier in. Dit formulier, dat door de partijen wordt ingevuld, wordt verstrekt aan het gemeentebestuur dat hem in ruil daarvoor een voorlopig attest aflevert. Dit moet bewaard worden zolang de identiteitskaart niet is gewijzigd. Zie Omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 7.10.1992 – BS 15 oktober 1992.

254 Art. 2, § 7 van de wet van 2 april 1965.

255 Arbrb. Namen 9 november 2011, A.R. nr. 12/1652 / A; Arbrb. Brussel, 19 november 2012, A.R. nr. 12/2250/A.

256 Art. 2 § 1, 1°, wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de OCMW's. Zie ook de Omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken gepubliceerd op 12.10.2006: Daklozen – bevoegd OCMW – referentieadres – inschrijving en schrapping van een inschrijving.

257 Art. 11 van de Omzendbrief van de FOD Binnenlandse Zaken van 7 oktober 1992, BS 15 oktober 1992.

258 De huurders van sociale woningen kunnen ook een referentieadres bij hen geven zonder dat dit voor problemen zorgt wat betreft het aangepast-zijn van de woning aan de gezinssamenstelling (het aantal personen dat de woningen mag bewonen is gereguleerd op basis van het aantal kamers), en aangezien de als referentieadres ingeschreven persoon niet toetreedt tot 'het hurende gezin', kan dit ook niet leiden tot een stijging van de huur (de sociale huisvestingmaatschappij heeft hier niets te zeggen).

259 Voor een nuttige illustratie: Arbh. Brussel (8e k.), 25 februari 2016, Chron. Dr. S., 2017/08, p. 313-314: "Het feit dat een referentieadres werd toegekend is een belangrijk element in het bewijs van een afwezigheid van samenwoning".

260 C. Durieux, «L'adresse de référence: une nécessité pour les personnes devenues sans-abri», Juridische fiche, oktober 2014, p. 3, www.atelierdroitssociaux.be, p. 6; Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 21; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Burgerschap en armoede, Bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, *op cit.*, p. 21.

261 Art. 1 § 2 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters.

262 Art. 20 § 3 van het KB van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, en de omzendbrief van 21 maart 1997 betreffende de invoering van de mogelijkheid voor daklozen een referentieadres bij het OCMW te bekomen, aangevuld door de omzendbrief van 27 juli 1998 betreffende het referentieadres voor daklozen.

263 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 22. In de volgende zaak aanvaardt het Arbeidshof te Brussel echter dat het referentieadres slechts voor vier maanden wordt toegekend, om verder te kunnen onderzoeken of de persoon de toekenningsvoorwaarden ervan naleeft. Zie Arbeidshof te Brussel, 7de k., 25 juni 2009, AR nr. 51.346: http://www.luttepauvre.be/publications/jurisprudence/dec_courtrav_brus_20090625.pdf

Het OCMW moet aan het college van burgemeesters en wethouders de personen melden die niet langer aan de nodige voorwaarden voor hun inschrijving op het adres van het centrum²⁶⁴; na inzage van de overgelegde documenten gaat het college, in voorkomend geval, over tot hun schrapping²⁶⁵.

1.1.2. IN FEITE: VASTSTELLING VAN TALRIJKE ARBITRAIRE WEIGERINGEN OF SCHRAPPINGEN VAN REFERENTIEADRESSEN

60. Verschillende organisaties die voortdurend contact hebben met preciaire gebruikers maken, sinds een paar jaar, melding van een groot aantal arbitraire weigeringen en schrappingen van referentieadressen door OCMW's. Hun vaststellingen komen overeen.

Zo stelt het Atelier des droits sociaux in 2014, via zijn permanenties, vast *“dat het niet altijd gemakkelijk is om een referentieadres bij een OCMW en bij de gemeenten te verkrijgen. Zij misbruiken hun macht en er is sprake van wetteloze zones voor de gebruikers, die ernstige gevolgen hebben voor dakloos geworden personen en hen de facto verhinderen hun rechten te garanderen (...). De gemeentebesturen willen, net als de OCMW's, geen extra financieel 'gewicht' op hun grondgebied”*²⁶⁶.

Op basis van brede raadplegingen komt het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (hierna het Steunpunt tot bestrijding van armoede) tot een gelijkaardige conclusie. Zo hekelt het Steunpunt in 2018 (maar ook reeds daarvoor) *“het zeer grote wantrouwen van sommige administraties ten opzichte van aanvragers van referentieadressen, die ze ervan verdenken dat ze trachten te ontsnappen aan hun schuldeisers of aan het gerecht. (...) sommige OCMW's geven er om budgettaire of politieke redenen de voorkeur aan om het aantal inschrijvingen van daklozen in hun gemeente te beperken. Deze praktijken gaan tegen de wet in. Ook gebeurt het dat gemeenten ondanks het akkoord van het OCMW een inschrijving weigeren.”*²⁶⁷. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede voegt eraan toe

dat van de aanvrager heel wat aanvullende voorwaarden (die niet voorzien zijn in de wetgeving) worden geëist: *“in de toekomst een bepaalde opleiding volgen, geld aan de kant zetten om later een huisvesting te bekomen enz.”* – en dat de voorwaarde van het “niet genoeg middelen hebben voor een woning” vaak te kwader trouw wordt geïnterpreteerd.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede en UNIA hebben eveneens verschillende meldingen van organisaties ontvangen over **problemen die rondtrekkenden ervaren**, zowel ten aanzien van de inschrijving op een referentieadres als ten aanzien van de controle van personen die op dergelijk adres zijn ingeschreven. In de praktijk geven gemeenten soms hun eigen interpretatie aan regels en algemene richtlijnen in strijd met het wettelijk kader²⁶⁸. Lovenswaardig is hier echter dat in 2018, na aanbevelingen van UNIA, de FOD Binnenlandse Zaken – in nauw overleg met UNIA en het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting – een aantal verduidelijkingen heeft aangebracht in de regelgeving om de beslissingen van de gemeenten bij het al dan niet toekennen van een referentieadres of bij het uitvoeren van een ambtshalve schrapping in geval van een latere controle te uniformeren teneinde in overeenstemming te zijn met het geldende wettelijke kader. Zij werden opgenomen in de Algemene²⁶⁹ onderrichtingen, betreffende het houden van het bevolkingsregister. Er werd ook een ministeriële omzendbrief voorbereid.

In 2017 vestigt het “Netwerk tegen armoede” eveneens de aandacht op **verschillende illegale praktijken van OCMW's**²⁷⁰:

- Onwetendheid over de hoedanigheid van dakloze: zeer vele weigeringen omdat de aanvrager tijdelijk gehuisvest is bij een kennis of in een instelling (observatie in een psychiatrisch ziekenhuis, tijdelijk verblijf in een opvangtehuis of een transitwoning, enz.)²⁷¹;
- Veel arbitraire weigeringen op basis van zogenaamde voldoende inkomsten;

264 Art. 2.2. van de Omzendbrief van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken van 4 oktober 2006 betreffende daklozen, het bevoegde OCMW en het referentieadres, de inschrijving en de schrapping van een inschrijving.

265 Aangezien de schrapping van het referentieadres ernstige gevolgen heeft, zou het desbetreffende OCMW de situatie van de betrokkene nauwkeurig moeten controleren en hem opnieuw moeten oproepen om hem te herinneren aan zijn verplichtingen. B. Nicaise et alii, *Adresse de référence pour les sans-abri. Quelques suggestions pour une application optimale du dispositif*, Brussel, 2015, p. 26.

266 C. Durieux, «L'adresse de référence: une nécessité pour les personnes devenues sans-abri», *Juridische fiche*, oktober 2014, p. 3, www.atelierdroitssociaux.be, p. 11.

267 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018), *Burgerschap en armoede, Bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, *op cit.*, 2018, p. 18.

268 UNIA, “Het referentieadres voor personen die in een mobiele woning verblijven”, *Aanbeveling 198*, 29 november 2017, p. 3 e.v.

269 Gecoördineerde versie van 1 juni 2018, p. 120 ev.

270 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 24-35. Dit verslag is het resultaat van een focusgroep met daklozen en uitwisselingen met andere verenigingen van de sector: het Daklozenfront, Forum bruxellois de lutte contre la pauvreté, Waals Netwerk tegen armoede, Réseau Wallon de lutte contre la pauvreté, Brussels Platform Armoede.

271 Bovendien worden in Brussel daklozen met een referentieadres uit het bevolkingsregister geschrapt omdat zij, tijdens de winter, in een nachtopvang geslapen hebben die in een andere Brusselse gemeente gelegen is dan die waar zij hun referentieadres hebben. Na een overleg rond het referentieadres binnen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie hebben de 19 Brusselse OCMW's in 2016 echter akkoorden gesloten zodat het referentieadres niet langer geschrapt zou worden bij een verblijf in een winteropvang. Het is te vroeg om te bepalen of het probleem is opgelost.

- Afwijzing van aanvragen wegens territoriale onbevoegdheid zonder het bevoegde OCMW aan te wijzen²⁷²;
- Beperking, door het OCMW, van het recht op het referentieadres uitsluitend ten behoeve van degenen die een leefloon krijgen, of verplicht stellen van aanvullende voorwaarden voor de toekenning of het behoud van het adres: zoeken naar een woning, stappen om een identiteitskaart te verkrijgen;
- Eis om één keer per week bij het OCMW langs te gaan op straffe van schrapping;
- Ambtshalve schrapping na toekenning van een referentieadres voor slechts drie maanden;
- Opzettelijke onttrekking aan de wet, onder het bevel van de hiërarchie, waarbij aan de betrokkene wordt meegedeeld dat hij een beroep kan instellen bij de arbeidsrechtbank²⁷³.

Het "Netwerk tegen armoede" wijst eveneens op **een aantal lacunes in procedures**: niet-ontvangst van een ontvangstbevestiging ten behoeve van personen die zich aanmelden bij het OCMW om een referentieadres te verkrijgen (en dus een grote vertraging bij het nemen van een beslissing)²⁷⁴; afwezigheid van een gedetailleerde motivering van de eventuele weigering van toekenning...²⁷⁵. De uitvoering van deze handelingen vergemakkelijkt ongetwijfeld de instelling van een toekomstig beroep.

Andere officiële verslagen betreuren ten slotte het **gebrek aan duidelijkheid van de wetgevingen** die het referentieadres regelen, en met name de uitwisselingsprocedures tussen OCMW's en gemeentebesturen²⁷⁶, wat

272 Terwijl indien het OCMW een ander OCMW aanwijst dat zich eveneens onbevoegd verklaart, de POD MI – na door de betrokkene te zijn aangezocht – het conflict kan beslechten.

273 Deze praktijk wordt eveneens aan de orde gesteld in: F. De Boe, "De rol van wetgevers en justitiële actoren tegenover de niet-toegang tot en het niet-gebruik van rechten", Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Armoede en ineffectiviteit van rechten, op cit.*, p. 133.

274 Verplichting vastgesteld in de wet betreffende de OCMW's van 8 juli 1976. Na de ontvangstbevestiging start de periode van één maand waarna het OCMW zijn beslissing moet nemen. Er wordt vaak melding gemaakt van vertragingen in de behandeling: onlangs heeft een Brussels OCMW pas na 3 maanden zijn beslissing genomen: <http://www.lacapitale.be/239764/article/2018-06-04/sans-adresse-de-reference-constantinos-ne-peut-pas-travailler>

275 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 40.

276 R. Vitali en N. De Kuyssche (Forum bruxellois de lutte contre la Pauvreté (thans Forum bruxellois de lutte contre les inégalités), *Evaluatie van het systeem van het "referentieadres" voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg van de GGC, in samenwerking met N. Bernard, 2012, http://www.fdss.be/uploads/Publications/COCOM/A4_evaluation_adresse_ref_Dec12.pdf; HOMERe, Rapport à mi-parcours, Olivier Vangoethem, POD Maatschappelijke Integratie, juni 2013; HOMERe, Verslag van het project, Fabienne Lasselin en Olivier Vangoethem, FOD Binnenlandse Zaken, feb. 2014; Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 37; B. Nicaise et alii, *Adresse de référence pour les sans-abri. Quelques suggestions pour une application optimale du dispositif*, Brussel, 2015 http://www.fdss.be/uploads/Publications/COCOM/Adresse_ref_Version_finale_26052015.pdf. De drie federaties van OCMW's hebben in 2013 eveneens hun kritiek geuit op de

leidt tot adresweigerings die vermeden hadden kunnen worden²⁷⁷.

- Er wordt momenteel gewerkt aan een ontwerp van omzendbrief om de richtlijnen met betrekking tot referentieadressen voor daklozen te coördineren en actualiseren. Het is de bedoeling dat hij de 3 vorige omzendingbrieven vervangt en de procedures tussen de OCMW's en de gemeenten verbetert. Normaal gesproken zou hij eind september 2018 gepubliceerd worden.

1.2. BESTAANDE BEROEPSMOGELIJKHEDEN

1.2.1. IN THEORIE

61. Tegen de vele hierboven vermelde arbitraire praktijken zou zonder enige twijfel beroep ingesteld moeten worden.

Bij het beschrijven van de bestaande beroepsinstanties zullen we bijzondere aandacht besteden aan de volgende punten: de termijn waarbinnen het beroep moet worden ingesteld, het al dan niet kosteloos-zijn van het beroep, de graad van formalisering, de mogelijkheid gehoord en begeleid te worden door een derde (advocaat, jurist van een vereniging...), de duur van de procedure en het al dan niet dwingende karakter van de beslissing. Deze **verschillende variabelen zullen namelijk een invloed hebben op het voornemen van de gebruiker om de beslissing** – al dan niet – te betwisten.

62 Vooraf dient opgemerkt te worden dat sinds 10 december 2015 **de mogelijkheid om bij de FOD Binnenlandse Zaken** beroep in te stellen tegen **weigeringen van gemeentebesturen** om een referentieadres in te schrijven, is afgeschaft²⁷⁸. Dit is jammer want dit is uiteraard een achteruitgang op principiële vlak. Dit beroep was immers gratis, vereiste geen formaliteiten, kon rekenen op een snelle behandeling (termijn van ongeveer drie maanden) en de uitkomst ervan was bindend voor het desbetreffende bestuur²⁷⁹. In de praktijk moet echter worden toegegeven dat er bij de FOD Binnenlandse

werking van de referentieadressen. Zie http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/104-3348693348421132013025208958446534886.pdf

277 Er zou gewerkt worden aan een ontwerp van omzendbrief om de territoriale bevoegdheid te verduidelijken en de definitie van dakloze te verbeteren.

278 Zie Art. 8 § 4 van de wet van 19 juli 1991, gewijzigd door de wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen, BS, 30 november 2015 (in werking getreden op 10 december 2015): "De minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken komt echter niet tussen in geval van betwisting naar aanleiding van de weigering van een gemeente om een referentieadres aan een persoon toe te kennen".

279 De FOD Binnenlandse Zaken beantwoordt echter veel vragen over de toepassing van de regelgeving met betrekking tot het referentieadres en geeft hierover adviezen aan burgers, gemeenten... Zie de e-mailuitwisseling van 28 juni 2018 met Christophe Verschoore, wnd. adviseur bij de FOD Binnenlandse Algemene directie Instellingen en Bevolking.

Zaken vrijwel geen formele beroepen met betrekking tot referentieadressen werden ingesteld.

Voortaan kan tegen een weigering om het referentieadres in te schrijven bij een particulier²⁸⁰, een OCMW (alleen voor daklozen), of een vereniging (alleen voor rondtrekkenden) geen beroep meer ingesteld worden bij een **rechtbank van eerste aanleg, in voorkomend geval in kort geding**. Dit brengt het gebruik van beroepsmogelijkheden sterk in het gedrang, aangezien het gerecht mogelijk duur en traag is. De **rechtspraak is dus uiterst zeldzaam** en wordt niet systematisch verzameld.

In 2009 heeft een man die in een woonwagen woonde de stad Brugge echter in kort geding voor de rechtbank van eerste aanleg gedagvaard om de stad te verplichten hem in te schrijven op het referentieadres van de vzw "Mensen van de Weg". De eerste rechter verwierp dit verzoek omdat het, volgens hem, geen dringend karakter had en de geëiste maatregel geen voorlopig maar definitief karakter had. De betrokkene heeft uiteindelijk beroep ingesteld bij het hof van beroep van Gent dat de stad Brugge op 24 juni 2010 veroordeelde tot het voorlopig inschrijven van de man op het referentieadres²⁸¹, binnen acht dagen na de kennisgeving van het arrest, op straffe van een boete van 50 euro per dag: om zijn beslissing te verdedigen, benadrukte het hof dat de man niet ingeschreven was in het bevolkingsregister en zich derhalve niet in regel kon stellen ten opzichte van de overheidsinstanties en niet de nodige sociale uitkeringen of voordelen kon aanvragen of behouden. Bijgevolg "bestaat er een acuut risico dat hij bepaalde administratieve, fiscale, politieke of sociale rechten verliest en een reële vrees voor schade van een zekere omvang of voor ernstige nadelen"²⁸².

63. Wanneer het **OCMW zelf weigert om een referentieadres toe te kennen** aan een dakloze, kan deze een **beroep instellen bij de arbeidsrechtbank** binnen een termijn van drie maanden vanaf de ontvangst van de met redenen omklede beslissing van de raad voor maatschappelijk welzijn (verstuurd per aangetekende brief)²⁸³.

In overeenstemming met het **Handvest van de sociaal verzekerde**²⁸⁴ moet elke negatieve beslissing van het

OCMW naar behoren worden gemotiveerd en duidelijk de beschikbare beroepsmogelijkheden vermelden, alsook de termijnen waarbinnen de beroepen ingesteld dienen te worden²⁸⁵. Er dient benadrukt te worden dat **het gebrek aan informatie** – dat besproken wordt in het hoofdstuk over discriminatie – het **voornaamste obstakel is voor de instelling van een beroep**.

De procedure voor de arbeidsrechtbank heeft tot doel de toegang tot deze rechtbank voor de rechtzoekende zo veel mogelijk te vergemakkelijken:

- **de procedure is vereenvoudigd.** Het instellen ervan kan gebeuren door het neerleggen van een eenvoudige schriftelijke brief bij de griffie of het versturen van een aangetekende brief. Zulke brief, die verzoekschrift genoemd wordt, hoeft niet met redenen omkleed te zijn om geldig te zijn. De griffie verstrekt voorgedrukte verzoekschriftformulieren: het volstaat om deze in te vullen.
- **de procedure is gratis.** De kosten van de procedure worden altijd ten laste genomen door de sociale-zekerheidsinstelling, ook als de gebruiker/consument geen gelijk krijgt (behalve in geval van een tergende of roekeloze eis). De rechtsplegingsvergoeding komt dus steeds voor rekening van het OCMW. De erelonen van zijn eigen advocaat blijven echter ten laste van de gebruiker: de meesten zullen waarschijnlijk echter gedeeltelijk of volledig gratis juridische bijstand krijgen afhankelijk van hun inkomensgrens.
- **de procedure wordt gevoerd door het auditoraat**, dat samengesteld is uit onderzoeksrechters (de auditeurs) die hun, mondeling of schriftelijk, advies geven om de rechtbank te informeren.
- **de beroepsrechter heeft een actieve rol in de hoorzitting:** hij stelt verschillende vragen aan de rechtzoekenden en kan argumenten aanvoeren die de partijen niet zelf hebben aangevoerd.
- de rechtzoekende kan bijgestaan of vertegenwoordigd worden door een advocaat, maar **ook door een jurist/afgevaardigde van een "sociale organisatie die de belangen verdedigt van de groep van personen waarop de desbetreffende wetgeving van toepassing is"**²⁸⁶.

280 Vanwege hun gebrek aan sociale banden vragen daklozen zeer zelden aan particulieren om het referentieadres bij hen te plaatsen.

281 Het hof stelde immers vast dat de man op 10 juli 2009 ambtshalve geschrapt was. Er zijn verschillende briefwisselingen geweest tussen de vzw "Mensen van de Weg" en de stad Brugge om tot een minnelijke schikking te komen tussen deze laatste en de verschillende woonwagenbewoners. Bovendien vond tussen deze partijen herhaaldelijk overleg plaats. Dit alles vond plaats in de maanden augustus en september 2009, zodat het ogenblik van de dagvaarding, namelijk 19 november 2009, niet als laattijdig beschouwd kon worden en de dringendheid op dat ogenblik bleef bestaan.

282 Hof van beroep te Gent (1e k.), 24 juni 2010, nr. 2010/RK/68: http://www.luttepauvrete.be/publications/jurisprudence/dec_gand_20100624.pdf

283 Art. 71 organieke wet betreffende de OCMW's van 8 juli 1976.

284 Wet van 11 april 1995 tot invoering van het "handvest" van de sociaal verzekerde.

285 Zo bepaalt artikel 14 van het Handvest van de sociaal verzekerde: "De beslissingen tot toekenning of weigering van de prestaties moeten de volgende vermeldingen bevatten: 1° de mogelijkheid om voor de bevoegde rechtbank een voorziening in te stellen; 2° het adres van de bevoegde rechtscolleges; 3° de termijn om een voorziening in te stellen en de wijze waarop dit moet gebeuren; 4° (de inhoud) van de artikelen 728 en 1017 van het Gerechtelijk Wetboek; 5° de referenties van het dossier en van de dienst die het beheert; 6° de mogelijkheid om opheldering te verkrijgen omtrent de beslissing bij de dienst die het dossier beheert of bij een aangewezen voorlichtingsdienst. Indien de beslissing de in het eerste lid genoemde vermeldingen niet bevat, gaat de termijn om een voorziening in te stellen niet in.

286 Bijvoorbeeld een vakbondsafgevaardigde, een maatschappelijk werker, een afgevaardigde van een vereniging, enz., zoals aDAS, de dienst Infor Droits van het Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, de dienst Infor Droits van de Free Clinic (voor alle gebruikers van OCMW's), het Daklozenfront (voor een dakloze),

- › Het valt niet te ontkennen dat wat de voornoemde punten betreft, de arbeidsrechtbank veel toegankelijker is dan de rechtbank van eerste aanleg.

De rechtzoekende die niet tevreden is met de beslissing van de arbeidsrechtbank kan binnen een maand na de kennisgeving van deze beslissing **een beroep instellen voor de arbeidsrechtbank**.

De gemiddelde behandelingstijd voor elk van deze instanties in Brussel bedraagt doorgaans verschillende maanden, wat een afschrikkende werking kan hebben, tenzij de zaak bepleit kan worden op de inleidende zitting²⁸⁷ of de verzoeker een (dringende) noodzaak kan aanvoeren.

1.2.2. IN DE PRAKTIJK: HET LAGE AANTAL INGESTELDE BEROEPEN

64. Er is weinig literatuur over de rechtspraak en er zijn geen officiële statistieken beschikbaar. De systematische verzameling van beslissingen van de arbeidsrechtbanken door de POD Maatschappelijke Integratie was een uitstekende bron, maar werd in 2012 onderbroken²⁸⁸. In 2017 werd een niet-uitputtend verslag van de beslissingen tussen 2005 en 2016 – in totaal 22 vonnissen en arresten²⁸⁹ opgesteld, waarvan sommige beschikbaar zijn op de website van het Steunpunt tot bestrijding van armoede²⁹⁰.

een huurdersbond (voor huisvestingskwesaties), enz. Bovendien kan een persoon voor alle rechtbanken vertegenwoordigd worden door zijn echtgenoot, een bloed- of aanverwant. Elk van deze vertegenwoordigers moet echter een volmacht hebben. Als het gaat om de afgevaardigde van een vereniging, dan moeten eveneens de statuten van deze vereniging neergelegd worden.

²⁸⁷ In Brussel bestaat er een akkoordprotocol voor geschillen in verband met sociale bijstand dat bepaalt dat de dossiers in principe vastgesteld worden binnen een termijn van twee maanden vanaf de indiening van het verzoekschrift. De lengte van de totale procedure zal variëren naargelang de pleidooien gehouden worden op de inleidende zitting (als de zaak niet te complex is) of naargelang de partijen (of rechter) beslissen om de zitting uit te stellen tot een latere datum voor ingereedheidbrenging van de zaak en/of een kalender vast stellen voor de uitwisseling van conclusies.

²⁸⁸ Zie Universiteit Gent – Faculteit Rechtsgeleerdheid Vakgroep Publiekrecht (Prof. Dr. Ludo Veny, I. Carlens, Drs. P. Goes, Drs. B. Warnez), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op sociale bijstand 2012*, POD Maatschappelijke Integratie, 2014, p. 117-118. De beslissingen uit dit laatste verslag werden dus in overweging genomen. Sommige zijn hierboven al vermeld. We kunnen nog twee beslissingen vermelden tot herziening van de arbitraire weigeringen om het referentieadres toe te kennen aan personen die nochtans aan alle voorwaarden voldoen: Arbrb. Tongeren 9 februari 2012, A.R. nummer 11/1641 / A; Arbrb. Marche, 9 februari 2012, A.R. nr. 11/386/A. Andere beslissingen vermelden duidelijk dat de toekenning van het referentieadres noodzakelijk is, in één geval voor het behoud van werkloosheidsuitkeringen (Arbrb. Antwerpen, 29 februari 2012, A.R. nr. 10/7.851/A en 11/2.983/A), in het andere geval om zijn rechten inzake kinderbijslag terug te krijgen (Arbrb. Brussel, 19 november 2012, A.R. nr. 12/3904/A).

²⁸⁹ G. Gorissen, *Het referentieadres voor daklozen: bescherming of belemmering?*, onuitg. Masterthesis Rechten KU Leuven, 2017, 64 p.

²⁹⁰ http://www.luttepauvrete.be/jur_aidesc.htm

Lovenswaardig daarentegen is de omvangrijke inventarisering die het Steunpunt tot bestrijding van armoede in 2018 (in een “Cahier van de rechtspraak”) verwezenlijkt heeft, voor de periode 2016-2017, binnen alle sociale gerechten van het Koninkrijk. Het Steunpunt heeft voor de periode in kwestie 100 beslissingen bij arbeidshoven- en rechtbanken verzameld, waarvan **47 bij het Arbeidshof te Brussel** (44FR + 3NL) en **40 bij de Arbeidsrechtbank te Brussel** (37FR + 3NL)²⁹¹. Dit is een **significante en uitgebreide steekproef**.

In het licht van al deze bronnen lijkt het aantal ingediende beroepen bij de **arbeidsrechtbanken** dus zeer **gering in vergelijking met de massa aan arbitraire weigeringen die door de sociale actoren worden geraamd**. Bij gebrek aan cijfers (zowel over problematische weigeringen als over ingediende beroepen) zou elke conclusie hierover echter risicovol zijn.

65. De uiteenzetting hieronder, die een samenvatting geeft van de belangrijkste conclusies uit de beslissingen inzake beroepen, is grotendeels ontleend aan het Cahier rechtspraak 2018 van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, waarnaar wij de lezer graag verwijzen.

Het is interessant om even de **cijfers en voorafgaande opmerkingen** van het Steunpunt tot bestrijding van armoede te vermelden, aangezien ze de reikwijdte van de studie omkaderen: *“Geen enkele zaak is dezelfde. De uitspraak van de rechter – over de weigering, de toekenning of het behoud van het referentieadres – kan op verschillende argumenten steunen. Het onderzoek van de vonnissen en arresten heeft het mogelijk gemaakt enkele grote lijnen te onderscheiden en vooral de signalen van het terrein te objectiveren. Het is niet de bedoeling om te wijzen op mogelijke wanpraktijken aan de zijde van de OCMW's of mogelijk ongepast gedrag van de aanvragers, maar wel om het referentieadres als middel te verbeteren. De cijfergegevens over de uitkomst van een beslissing zijn dus louter informatief. Het zou voorbarig zijn om daaruit al conclusies te trekken gezien het relatief beperkte aantal onderzochte beslissingen en de onderzoeksperiode van slechts twee jaar. Uit het onderzoek blijkt in 39 van de onderzochte geschillen de aanvraag voor een referentieadres ongegrond te zijn. In 30 gevallen meent de rechter dat het referentieadres wel moet toegekend of behouden worden. Bij 19 van de beslissingen is de zaak zonder voorwerp geworden. In de meeste gevallen is dat omdat de eiser intussen een woonplaats²⁹² heeft*

²⁹¹ Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Het referentieadres bij een OCMW – *Onderzoek van de rechtspraak 2016-2017*, Cahier rechtspraak nr. 1, 2018, 25 p., <http://www.luttepauvrete.be/publications/adressrefCPAS.pdf>. Al deze beslissingen werden geanonimiseerd en kunnen geraadpleegd worden op de website van het rechtspraakproject van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. <https://www.armoedebestrijding.be/>

²⁹² Arbrb. Namen 11 maart 2016, AR 15/1559 / A; Arbrb. Brugge 20 april 2016, AR 15/2131/A; Arbrb. Brugge 4 januari 2017, AR 16/1250/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 9 januari 2017, 16/5601/A; Arbrb. Antwerpen 2 maart 2017, AR 16/5749/A; Arbrb. Mechelen 22 maart 2017, AR 16/767/A; Arbrb. Namen 24 november

gevonden of omdat inmiddels een referentieadres werd toegewezen door het OCMW²⁹³, Maar soms was er geen verdere verklaring voor het zonder voorwerp worden²⁹⁴. Ten slotte hebben 12 van de hier besproken beslissingen geen betrekking op de toekenning van het referentieadres op zich. In deze beslissingen was het hebben van een referentieadres een element dat van belang was voor een ander geschil, zoals bijvoorbeeld de toepassing van het statuut van samenwonende voor de uitkering van het leefloon.”

Er dient opgemerkt te worden dat het aantal zaken die de beslissingen van het OCMW tenietdoen (30 %), niet veel afwijkt van het aantal zaken die de beslissingen bevestigen (39 %): **de succes- en mislukningspercentages van de verzoekers liggen in elkaars buurt.**

Op **kwalitatief vlak** voegt het Steunpunt tot bestrijding van armoede eraan toe dat de oorzaken van juridische geschillen met betrekking tot het referentieadres uiteenlopen. De redenen voor de weigering om een referentieadres toe te wijzen, die door de betrokkenen betwist worden, kunnen in de volgende categorieën worden ondergebracht (deze lijst van categorieën is evenwel niet exclusief):

- A. “Betwisting van de dakloosheid van de aanvrager: **34 %**
 - Vast verblijf
 - Voldoende middelen
- B. Afwezigheid van verblijfsrecht of -titel van de aanvrager: **24 %**
- C. Betwisting van territoriale bevoegdheid van het OCMW: **15 %**
- D. Gebrek aan medewerking van de aanvrager: **13 %**
- E. Uitkeringsfraude en bedrieglijk onvermogen: **7 %**
- F. Opleggen door het OCMW van voorwaarden die niet bij wet zijn voorzien: **5 %**
- G. Gevolgen van het referentieadres (bijv. statuut van samenwonende): **5 %**
- H. Uitblijven van een beslissing door het OCMW: **3 %**
- I. Aanvraag van sociale bijstand: **2 %**
- J. Gebrekkige motivering door het OCMW: **1 %**”

Op kwalitatief vlak is er dus een duidelijke convergentie tussen de terugkerende thema’s van de rechtspraak en de kritieken die gebruikers en maatschappelijke werkers formuleren met betrekking tot de praktische obstakels van het referentieadres²⁹⁵, die hier geobjectiveerd worden door de rechterlijke beslissingen.

66. De hierna opgenomen fragmenten uit het Verslag geven een **overzicht van de inzet van de beslissingen**,

2017, AR 17/913/A; Arbrb. Namen 24 november 2017, AR 17/838/A; Arbrb. Hoei 20 december 2017, AR 17/175/A.

293 Arbrb. Brussel (Fr.) 26 februari 2016, AR 15/11682/A; Arbrb. Namen 12 juli 2016, AR 16/700/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 18 november 2016, AR 16/7783/A.

294 Arbrb. Verviers 14 juni 2016, AR 16/219/A; Arbrb. Luik 21 maart 2017, AR 16/3530/A; Arbrb. Gent 2 juni 2017, AR 16/1020/A; Arbrb. Hoei 20 december 2017, AR 17/175/A.

295 Zie op. cit.

met een focus op de beslissingen van de Brusselse sociale gerechten²⁹⁶.

“A. Betwisting van de dakloosheid van de aanvrager (34 beslissingen)

Eén derde van de geschillen betreft de vraag of iemand kan beschouwd worden als dakloos. Meestal ontspruit het geschil uit twijfel van het OCMW of de aanvrager effectief dakloos is en deze over onvoldoende middelen beschikt om een woning te kunnen vinden. (...)

› Vast verblijf

Soms blijkt dat het verblijf van de eiser bij een andere persoon duidelijk niet meer tijdelijk is²⁹⁷. In sommige van die gevallen weigert de persoon in kwestie daar zijn domicilie te nemen, uit angst voor de financiële gevolgen voor diegene bij wie hij of zij onderdak krijgt. Maar volgens de regelgeving is het niet aan particulieren om te beslissen of ze al dan niet ergens een domicilie nemen: Het domicilie is namelijk een feitelijke situatie²⁹⁸. Zo mocht een vrouw de inschrijving bij haar vriend niet weigeren, ook al dachten ze beiden (onterecht) dat dit zijn pensioen zou verlagen²⁹⁹. In een andere zaak wou een vrouw een referentieadres verkrijgen omdat haar ex-man haar bedreigde vanuit de gevangenis. Aangezien zij over een vast adres beschikte en zelf ook niet beweerde dakloos te zijn, werd het referentieadres niet toegekend. Temeer daar bescherming tegen een ex-echtgenoot geen wettelijke grond is om een referentieadres te bekomen³⁰⁰.

In andere gevallen concludeerde het OCMW iets te snel tot een vast verblijf. Zo meende een OCMW onterecht dat een verblijf bij de ouders langdurig was, ondanks het feit dat de zoon met hen in een juridisch conflict betrokken was. Vervolgens zag de eiser zich genoodzaakt om zich in te schrijven op het adres van zijn ouders, opdat hij zijn rechten zou kunnen vrijwaren. Voor de rechtbank was het duidelijk dat hij recht had op een referentieadres, wat hem dan ook werd toegekend³⁰¹. In een andere zaak meende het OCMW dat een man over een vast verblijf beschikte, omdat hij dagelijks gebruik maakte van Facebook. In eerste instantie gaf de arbeidsrechtbank het OCMW gelijk, maar in hoger beroep werd het vonnis hervormd. Facebook kan immers gebruikt worden via publieke netwerken en een smartphone. Daar kan men geen vast verblijf uit afleiden. Bovendien werd een getuigenis van een

296 Wij danken van harte het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, waarmee wij op 29 maart 2018 een ontmoeting gehad hebben, voor zijn toestemming om grote fragmenten uit de pagina’s 12 tot 21 van zijn ‘Cahier rechtspraak’ te publiceren.

297 Arbrb. Brussel (NI.) 19 mei 2016, AR 15/1847/A; Arbrb. Brussel (NI.) 19 mei 2016, AR 15/3698/A; Arbrb. Antwerpen 13 oktober 2016, AR 16/2392/A; Arbrb. Sint-Niklaas 7 maart 2017, AR 16/1320/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 27 april 2017, AR 17/1521/A; Arbrb. Namen 23 juni 2017, AR 17/550/A.

298 Arbrb. Brussel 12 mei 2016, AR 2015/AB/921; Arbrb. Brussel (NI.) 19 mei 2016, AR 15/1847/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 1 september 2017, AR 16/13257/A.

299 Arbrb. Brussel (NI.) 19 mei 2016, AR 15/3698/A.

300 Arbrb. Brussel (NI.) 14 juli 2017, AR 17/866/A.

301 Arbrb. Oudenaarde 16 februari 2017, AR 16/494/A.

neutrale derde door het OCMW genegeerd³⁰². Verder is er een zaak waarin het tijdelijk inwonen van de eiser bij familie niet als weigeringsreden werd aanvaard door de rechtbank en waar het referentieadres werd vooropgesteld als een manier om zijn situatie in orde te brengen³⁰³.

Een andere aanvrager werd dan weer geweigerd door het OCMW omdat hij samenwoonde met huisgenoten en daar dus ingeschreven moest worden. Volgens de rechtbank had het OCMW echter geen rekening gehouden met andere relevante informatie. De wijkagent liet namelijk niet toe dat de man zich inschreef op die plaats, omdat het pand binnenkort zou afgebroken worden en alle huurders zouden worden buitengezet. Volgens het Steunpunt tot bestrijding van armoede had de wijkagent deze inschrijving moeten aanvaarden, of toch op zijn minst voorlopig³⁰⁴. In afwezigheid van deze inschrijving oordeelde de rechtbank dat de aanvrager voldeed aan de voorwaarden voor het verkrijgen van een referentieadres. Als dit niet aan hem toegewezen zou worden, dan zou de aanvrager zijn werkloosheidsuitkering verliezen. De rechtbank oordeelde dat de aanvrager een referentieadres moest krijgen, zodat zijn situatie zou verbeterd worden³⁰⁵.

Het in eigendom hebben van een onroerend goed wordt door OCMW's begrijpelijkerwijs beschouwd als een reden tot weigering voor het verlenen van een referentieadres. De rechtbanken volgen in het algemeen deze redenering, zeker als blijkt dat de aanvrager meerdere onroerende goederen bezit en blijkt dat hij wil ontsnappen aan zijn schuldeisers³⁰⁶ of aan strafrechtelijke vervolgingen voor huisjesmelkerij³⁰⁷. Dit betekent echter niet dat de eigendom van een woning automatisch een belemmering moet vormen. In een zaak werd door de rechtbank beslist dat een huiseigenaar recht had op een referentieadres aangezien hij na zijn faillissement uit zijn huis was gezet, was geschrapt uit de bevolkingsregisters en tijdelijk bij vrienden woonde. Hij had een inschrijving nodig om aanspraak te kunnen maken op de betaling van zijn faillissementsverzekering³⁰⁸.

› Voldoende middelen

Een tweede twistpunt betreft de vraag of iemand over voldoende middelen beschikt om een woning te kunnen vinden. Doorgaans blijkt dat de rechtbanken zich hierin zeer restrictief tonen. Zo wordt het beschikken over een inkomen dat gelijk of net hoger is dan het leefloon meestal als voldoende beschouwd³⁰⁹. Gezien de gemiddelde huurprijzen

en de vergelijking daarvan met het bedrag van het leefloon denken we dat dit toch enkele vragen oproept.

In het geval van een persoon die een werkloosheidsuitkering van €1.013 ontving, werd door de rechtbank geoordeeld dat deze uitkering hem in staat stelde een woning te vinden. Bovendien was hij niet ingegaan op twee voorstellen voor een woning die binnen zijn financiële mogelijkheden lagen (€380 of €350 per maand)³¹⁰. Ook het Arbeidshof van Luik oordeelde dat het OCMW terecht een referentieadres had geweigerd omdat de aanvrager niet voldeed aan de wettelijke voorwaarden. Hij was immers nog niet geschrapt uit de bevolkingsregisters en beschikte over een maandelijks inkomen van €1.068,75, wat voldoende werd geacht om aan een woning te geraken³¹¹. Anderzijds kunnen we hier opmerken dat de man zich niet kon laten schrappen uit het bevolkingsregister omdat hij nog op zijn vorige adres woonde. De rechtsleer³¹² stelt duidelijk dat het OCMW de ambtshalve schrapping dient te vragen wanneer een dakloze nog ingeschreven is op een adres dat niet meer overeenstemt met zijn effectieve verblijfplaats. Hier was het dus niet zozeer de inschrijving die een probleem vormde, maar wel het effectieve verblijf van de aanvrager op zijn oud adres.

Toch zijn er uitzonderingen op de restrictieve interpretatie rond het hebben van voldoende middelen. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede wilt benadrukken dat in sommige gevallen het referentieadres een preventief karakter heeft³¹³. De aanvragers krijgen de tijd om weer greep te krijgen op hun leven en een duurzaam verblijf te verwerven. Zo werd aan een vrouw een referentieadres geweigerd door het OCMW, omdat ze beschikte over een invaliditeitsuitkering die een beetje hoger was dan een leefloon voor alleenstaande. Nadat de rechtbank eerst had gesteld dat het verlenen van een referentieadres een gebonden bevoegdheid is, waarover het OCMW niet discretionair kan oordelen, beval ze het OCMW om toch tijdelijk het referentieadres te verlengen. Zo zou de aanvrager haar uitkering niet verliezen³¹⁴. De rechtbank was ook van oordeel dat ze op zich over genoeg middelen beschikte, maar dat een tijdelijke verlenging van het referentieadres haar in staat zou stellen actief naar huisvesting te zoeken en andere hulp (zoals een installatiepremie of een huurwaarborg) te vragen aan het OCMW. Door dezelfde rechtbank werd aan een man die nog een inkomen had als boekhouder bij een overheidsdienst, een referentieadres toegekend³¹⁵. De man had veel schulden en was dakloos sinds hij uit zijn huis was gezet. Hij was ook zijn

302 Arbh. Brussel 7 januari 2016, AR 2014/AB/1155.

303 Arbrb. Brussel (Fr.) 29 april 2016, AR 16/1081/A.

304 Conform art. 1, 1° van de wet van 19 juli 1991 betreffende [de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten] en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen, B.S., 6 maart 1997.

305 Arbrb. Brussel (Fr.) 14 april 2016, AR 16/83/A.

306 Arbrb. Brussel (Fr.) 24 maart 2016, AR 15/12990/A.

307 Arbrb. Brussel (Fr.) 17 november 2016, AR 16/7577/A.

308 Arbrb. Brussel (Fr.) 14 juli 2016, AR 16/4542/A.

309 Arbrb. Hoei 20 april 2016, AR 15/1080/A; Arbrb. Dinant 13 september 2016, AR 16/528/A; Arbrb. Charleroi 15 maart 2017, AR 17/16/A; Arbrb. Gent 17 maart 2017, AR 16/1750/A.

310 Arbrb. Hoei 20 december 2017, AR 17/258/A.

311 Arbh. Luik 17 februari 2017, 2016/AL/309.

312 F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. Mormont, & K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Brussel, Die Keure, 2011, 25; Bevindingen van N. Bernard in Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg – Afdeling Sociale Actie, *Evaluatie van het systeem van het "referentieadres" voor daklozen en de toepassing ervan in de 19 gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Brussel, 2012, 9 en 24.

313 Dit preventieve karakter wordt expliciet vermeld in de nieuwe omzendbrief, die binnenkort zou moeten verschijnen.

314 Arbrb. Brussel (Fr.) 15 maart 2017, AR 16/11404/A.

315 Arbrb. Brussel (Fr.) 3 juni 2016, AR 16/3167/A.

identiteitskaart kwijtgeraakt, waardoor hij geen woning kon vinden. De rechtbank oordeelde dat een referentieadres hem in staat zou stellen zijn situatie in orde te brengen en weer greep op zijn leven te krijgen.

B. Afwezigheid van verblijfsrecht of -titel van de aanvrager (24 beslissingen)³¹⁶

(...) In Brussel gaat het daarentegen om 21 beslissingen. (...)

Vreemdelingen die wel over een verblijfsrecht beschikken, maar niet over een geldige verblijfstitel om dit recht³¹⁷ vast te stellen, hebben recht op sociale bijstand zonder beperkingen³¹⁸, en dus ook op een referentieadres, indien zij aan de overige toekenningsvoorwaarden voldoen³¹⁹. Zowel de rechtspraak³²⁰ als de rechtsleer³²¹ bevestigen dit standpunt. Voor sommige vreemdelingen is het verkrijgen van een referentieadres cruciaal, aangezien het hebben van een adres een noodzakelijke voorwaarde is om bepaalde administratieve handelingen en procedures uit te voeren of om een verblijfstitel te kunnen ontvangen. Om deze redenen oordeelt de rechtbank in de meeste gevallen dat het OCMW een referentieadres dient te verschaffen³²². Zo werd het legaal verblijf van een man uitdrukkelijk erkend door de Dienst Vreemdelingenzaken, dat vervolgens de gemeente had opgelegd om de man in te schrijven op een referentieadres bij het OCMW. Het OCMW liet dit oorspronkelijk toe, maar kwam later terug op zijn beslissing. Het was van mening dat de Dienst Vreemdelingenzaken niet correct had geoordeeld over het legale karakter van het verblijf. Het OCMW weigerde om een referentieadres toe te kennen aan de man van wie

het verblijf onregelmatig was omdat “een referentieadres niet kan dienen om een verblijf te regulariseren”. Dit standpunt werd uitdrukkelijk tegengesproken door de rechtbank³²³. Soms wordt zelfs een dwangsom opgelegd aan de gemeente om het referentieadres zo snel mogelijk in orde te brengen³²⁴.

Nog een andere situatie is die van een buitenlandse moeder van een minderjarig Belgisch kind. Hoewel de Brusselse arbeidsrechtbank in dat geval altijd overgaat tot de toekenning van een referentieadres, wordt niet altijd dezelfde argumentatie gevolgd. Dat leidt tot een heterogene rechtspraak. In sommige gevallen wordt het referentieadres verleend aan de moeder ondanks de afwezigheid van een verblijfsrecht³²⁵. Daarbij wordt het recht van het kind vooropgesteld en wordt het referentieadres verleend omdat het kind “nood heeft aan de aanwezigheid van zijn moeder”. De moeder wordt behandeld als de wettelijke vertegenwoordiger van haar kind. In andere gevallen wordt het referentieadres ook aan de moeder verleend maar op naam van het minderjarige kind, om dezelfde redenen³²⁶. Ten slotte zijn er nog gevallen waarin het referentieadres rechtstreeks aan het kind wordt toegekend, maar waarin de moeder door de rechtbank uitdrukkelijk uitgenodigd wordt om “opnieuw een aanvraag te doen tot regularisatie van haar verblijf”³²⁷, dan wel “een nieuwe aanvraag tot regularisatie van haar verblijf te vragen”³²⁸ op basis van artikel 9 van de wet van 15 december 1980.

C. Betwisting van territoriale bevoegdheid door het OCMW (15 beslissingen)

Soms weigert het OCMW het referentieadres omdat het twijfelt aan de aanwezigheid van de aanvrager op het grondgebied van de gemeente. Als dat voldoende gestaafd is, zal de rechtbank de beslissing bevestigen. Zoals bijvoorbeeld wanneer een man impliciet erkent dat hij feitelijk verblijft in een caravan in een andere stad³²⁹. Een ander voorbeeld betreft een man die enkel op een bepaalde plaats in de gemeente te vinden was wanneer het bezoek op voorhand aangekondigd was: Op een ander moment was hij niet aanwezig, en nadien bleek ook uit andere feiten dat hij niet op het grondgebied verbleef³³⁰. Soms oordeelt de rechtbank ook, zoals het OCMW, dat de plaats van het effectieve verblijf van de aanvrager niet kan worden vastgesteld bij gebrek aan medewerking van diezelfde aanvrager³³¹. In één geval was dit bijvoorbeeld omdat de aanvrager de precieze locatie van de garage waarin hij sliep niet wilde verklappen om de eigenaar niet in de

316 Zie ook een recente beslissing: Arrest van het Arbeidshof te Brussel van 13 juni 2018, A.R. nr. 2016/AB/1154. Het arbeidshof kent sociale bijstand – in het onderhavige geval in de vorm van een referentieadres toe – aan een werkzoekende Europeaan die onregelmatig op het grondgebied verblijft.

317 Art. 79 Wet 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen, BS 31 december 1980.

318 De taak van het OCMW wordt enkel beperkt voor de vreemdelingen die illegaal in het land verblijven, m.a.w. voor de vreemdelingen die zich op geen enkele verblijfstitel kunnen beroepen. De taak van het OCMW wordt geenszins beperkt ten aanzien van de vreemdeling die onregelmatig in het land verblijft, zijnde de vreemdeling die legaal in het Rijk verblijft maar materieel niet in het bezit is van zijn verblijfstitel (bijvoorbeeld omdat hij de verplichting zich te laten inschrijven bij de gemeentelijke administratie, niet is nagekomen). “Memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijke welzijn, Parl. St. Kamer nr. 49 – 364/1, zitting 1995-1996, p. 59.

319 D. FERON, *Le droit des étrangers à l'usage des CPAS et des services sociaux*, Mechelen, Kluwer, 2015.

320 Arbrb. Brussel (Fr.) 17 juni 2008, *Chron. D.S.* 2010, 110-112.

321 F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, “Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale” in H. Mormont, & K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Brussel, Die Keure, 2011, 26-27.

322 Arbrb. Brussel (Fr.) 4 januari 2016, AR 15/6788/A; Arbrb. Brussel (Fr.) (ref.) 13 december 2016, AR 16/37/C; Arbrb. Brussel (Fr.) 15 februari 2017, AR 16/12273/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 24 april 2017, AR 16/12852/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 12 juni 2017, AR 17/2347/A.

323 Arbrb. Brussel (Fr.) 21 maart 2016, AR 15//13143/A.

324 Arbrb. Brussel (Fr.) 22 februari 2016, AR 15/11534/A.

325 Arbrb. Brussel (Fr.) 26 april 2017, AR 17/821/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 15 juni 2017, AR 17/2299/A.

326 Arbrb. Brussel (Fr.) 6 juni 2017, AR 17/2103/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 18 september 2017, AR 17/4235/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 18 september 2017, AR 17/4233/A.

327 Arbrb. Brussel (Fr.) 15 november 2017, AR 17/2299/A.

328 Arbrb. Brussel (Fr.) 12 mei 2017, AR 16/13706/A.

329 Arbrb. Sint-Niklaas 4 juli 2016, AR 15/2393/A.

330 Arbrb. Brussel 14 april 2016, AR 2014/AB/637.

331 Arbrb. Brussel (Fr.) 15 december 2016, AR 16/7776/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 8 mei 2017, AR 16/13061/A.

problemen te brengen.³³² In een vonnis waarin vaststond dat een aanvrager tussen twee verschillende gemeenten pendelde met zijn caravan werd door de rechtbank geoordeeld dat geen enkele van de twee gemeenten hem een referentieadres moest verlenen, omdat hij niet genoeg kon aantonen waar zijn effectieve verblijfplaats zich bevond en omdat hij volgens de rechtbank niet voldeed aan de voorwaarde van dakloosheid³³³. Men kan zich enigszins de vraag stellen of de redenering van de rechtbank in verband met de territoriale bevoegdheid gevolgd kan worden, aangezien dit dan zou kunnen betekenen dat een aanvrager geen referentieadres bekommt terwijl hij aan alle toekenningsvoorwaarden voldoet. Er werd beroep aangetekend tegen deze beslissing, maar de zaak zal pas op 2 oktober 2018 behandeld worden voor het arbeidshof te Luik.

Wat de territoriale bevoegdheid betreft, volgt de rechtbank niet altijd de redenering die het OCMW heeft opgebouwd in zijn sociaal onderzoek. Een eerste voorbeeld betreft een vrouw die onderdak kreeg bij haar moeder. Oorspronkelijk kreeg ze een referentieadres, maar na een huisbezoek besliste het OCMW om het referentieadres stop te zetten. De moeder zou tijdens dit huisbezoek meegedeeld hebben dat haar dochter er geruime tijd niet meer verbleef. Het OCMW meende daaruit te kunnen afleiden dat de vrouw niet meer op het grondgebied van de gemeente verbleef. Het arbeidshof van Brussel heeft die redenering niet gevolgd en beslist dat het OCMW een referentieadres had moeten toekennen. Het hof stelde immers dat er sinds de oorspronkelijke beslissing niets op zou wijzen dat de vrouw plots een verblijfplaats had gevonden buiten de gemeente. Bovendien kon op basis van het sociaal verslag en het huisbezoek enkel worden afgeleid dat de vrouw niet constant op het adres van haar moeder verbleef. Dat volstond echter niet om te concluderen dat niet meer voldaan was aan de voorwaarden om een referentieadres te krijgen. Temeer daar verschillende documenten en getuigenverklaringen erop wezen dat de vrouw wel degelijk op het grondgebied verbleef. Hier valt nog op te merken dat de vrouw tijdens de procedure opnieuw een aanvraag bij het OCMW had gedaan, en toen wel een referentieadres toegewezen kreeg³³⁴. In een andere zaak weigerde het OCMW een referentieadres te verlenen aan een man met psychische problemen, omdat onder andere zijn territoriale bevoegdheid niet vaststond. Gedurende de zitting vroeg de man om een referentieadres te krijgen bij een organisatie, omdat deze hem gedurende enkele maanden had toegelaten om daar zijn post te ontvangen. De rechtbank weigerde om aan die vraag gevolg te geven bij gebrek aan een wettelijke basis, maar oordeelde wel dat het OCMW territoriaal bevoegd was. Er waren namelijk genoeg feitelijke elementen die de man verbonden aan het grondgebied³³⁵.

Daarnaast kan het winkelgedrag van daklozen van belang zijn bij de bepaling van de territoriale bevoegdheid van het OCMW. In een bepaalde zaak werd het referentieadres geweigerd omdat het OCMW twijfelde aan het effectieve

verblijf van de aanvrager omdat zijn uitleg niet coherent was. De rechtbank oordeelde dat zijn vordering gegrond was, aangezien meerdere handelaars van de gemeente attesteerden dat hij een vaste klant was³³⁶. Een ander OCMW besloot om het referentieadres van een dakloze stop te zetten bij gebrek aan medewerking en weigerde de territoriale bevoegdheid. Uit het sociaal onderzoek – met inbegrip van het onderzoek van de rekeninguittreksels van de man – bleek dat hij het grootste deel van zijn voeding in een andere gemeente kocht. Hij verantwoordde zich door te zeggen dat hij het brood van de bakkerij waar hij ging lekkerder vond. Tijdens de behandeling van zijn beroep was de rechtbank kritisch voor het OCMW, want volgens de rechtbank is het niet omdat iemand zijn inkopen in een andere gemeente doet dat hij daar ook effectief woont³³⁷. Ook in verband met het gebrek aan medewerking vond de rechtbank het ongehoord dat men bureaucratische bewijsvoering verwacht van een dakloze, en dat deze laatste zich niet vrij kan verplaatsen zonder het risico te lopen zijn enige inkomensbron te verliezen.

Verder zijn een aantal betwistingen rond territoriale bevoegdheid ook zonder voorwerp³³⁸ verklaard en in één geval werd de vordering onontvankelijk verklaard wegens laattijdigheid³³⁹. (...).

D. Gebrek aan medewerking van de persoon in kwestie (13 beslissingen)

Wanneer het gebrek aan medewerking zeer duidelijk is, zal de rechtbank het OCMW gelijk geven. Het recht op sociale bijstand houdt ook bepaalde plichten in. In een zaak oordeelde de rechtbank dat een vrouw niet voldeed aan die plichten toen ze zelf bevestigde dat ze elke vorm van begeleiding weigert³⁴⁰. Ook een persoon die niet naar zijn afspraken komt, de post niet ophaalt en niet telefonisch reageert, kan zijn referentieadres verliezen³⁴¹. Hetzelfde geldt voor het niet naleven van gemaakte afspraken bij de toekenning van het referentieadres³⁴².

Ook hier meent de rechtbank soms dat een OCMW te streng is, of andere relevante informatie negeert. Dit was het geval in de eerder aangehaalde zaak van de man die dagelijks Facebook gebruikte. Het OCMW vond dat hij te weinig informatie verschaftte en twijfelde daarom aan zijn situatie van dakloosheid. Bovendien meende het uit zijn gebruik van Facebook te kunnen afleiden dat hij een vaste verblijfplaats had. Maar het OCMW negeerde in deze zaak veel andere informatie die zijn dakloosheid kon bevestigen, waaronder een getuigenis van een neutrale derde³⁴³.

332 Arbrb. Brussel (Fr.) 28 november 2016, AR 16/7373/A.

333 Arbrb. Dinant 25 april 2017, AR 16/953/A, 16/954/A, 16/955/A en 16/1124/A.

334 Arbrb. Brussel 13 oktober 2016, AR 2015/AB/928.

335 Arbrb. Brussel (Fr.) 19 april 2017, AR 16/8344/A en 16/10358/A.

336 Arbrb. Namen 23 september 2016, AR 16/396/A en 16/397/A.

337 Arbrb. Brussel (Fr.) 14 maart 2016, AR 15/12589/A.

338 Arbrb. Namen 24 november 2017, AR 17/913/A; Arbrb. Namen 24 november 2017, AR 17/383/A.

339 Arbrb. Dinant 28 november 2017, AR 17/472/A.

340 Arbrb. Mechelen 4 januari 2017, AR 15/1378/A – 15/1427/A – 16/576/A.

341 Arbrb. Namen 11 maart 2016, AR 15/1559 / A; Arbrb. Ieper 2 september 2016, AR 15/428/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 6 september 2017, AR 17/3044/A.

342 Arbrb. Sint-Niklaas 1 maart 2016, AR 15/556/A.

343 Arbrb. Brussel 7 januari 2016, AR 2014/AB/1155.

In eerder besproken zaken³⁴⁴ werd het gebrek aan medewerking door het OCMW ingeroepen om zijn territoriale bevoegdheid te betwisten. De rechtspraak is hier verdeeld (...)

E. Uitkeringsfraude en bedrieglijk onvermogen (7 beslissingen)

In een beperkt aantal gevallen wordt het referentieadres geweigerd wegens vermoeden van opzet tot fraude of vlucht voor schuldeisers, of is het referentieadres een instrument waarvan vermoed wordt dat het wordt misbruikt.

In eerder aangehaalde gevallen oordeelde het OCMW dat de aanvrager zich valselijk voordeed als dakloze met als bedoeling om te ontsnappen aan zijn schuldeisers, wat de rechtbank heeft bevestigd³⁴⁵.

In andere gevallen ging het dan weer om sociale fraude, waarbij het referentieadres misbruikt werd om een hogere uitkering te krijgen³⁴⁶. Zo bleek in een eerder besproken geval de aanvrager samen te wonen met zijn ouders en probeerde hij te vermijden dat zijn invaliditeitsuitkering aan het tarief van samenwonende zou worden uitbetaald³⁴⁷. (...)

F. Het opleggen door het OCMW van voorwaarden die niet bij wet zijn voorzien (5 beslissingen)

(...) Zowel de rechtspraak als de rechtsleer zijn het erover eens dat het verlenen van een referentieadres een gebonden bevoegdheid is³⁴⁸. Dat betekent dat wanneer een aanvrager voldoet aan de wettelijke voorwaarden voor de toekenning van een referentieadres, de gemeentelijke administratie of het OCMW niet beschikt over de discretionaire bevoegdheid om de aanvraag te weigeren. (...)

Soms legt een OCMW nochtans voorwaarden op die niet in de wet staan. Dat zou bijgevolg veroordeeld moeten worden door de rechter. In één zaak werd het opleggen van extra voorwaarden als problematisch omschreven door de rechtbank omdat daarvan bij de toekenning van het referentieadres geen melding was gemaakt. Op basis daarvan kon dan ook geen weigering over het behoud van het referentieadres volgen³⁴⁹. Het arbeidshof van Brussel is daarentegen duidelijk wat dit punt betreft. In een zaak weigerde het OCMW om het referentieadres van een vrouw

te verlengen. Het hof stelde dat "zelfs al is bewezen dat mevr. R. onvoldoende inspanningen levert om een eigen verblijf te vinden, dit geen voorwaarde is voor het toekennen of verlengen van het referentieadres"³⁵⁰.

De opgelegde bijkomende voorwaarden worden niet altijd als even problematisch ervaren door de rechtbank. Zo weigerde het OCMW een referentieadres omdat een man met een grote schuldenlast onvoldoende naar woonst en werk zocht. De rechtbank meende dat de man in een patsituatie zat: naar werk zoeken was moeilijk zonder officieel adres, maar een vast adres vinden door een woning te huren was even moeilijk zonder geld. Daarom besloot de rechtbank hem wel tijdelijk een referentieadres toe te kennen. In deze periode moest de man zich voluit inzetten om een job te vinden en op zoek gaan naar een woning.³⁵¹

Teneinde het recht op een referentieadres te behouden, legt de wetgeving³⁵² de begunstigde op om zich minstens om de drie maanden aan te melden op het OCMW (...). Uit een aantal beslissingen blijkt echter dat de rechtbank geen problemen heeft met het feit dat de OCMW's soms verwachten dat de mensen met een referentieadres zich vaker dan voorzien in de wet – bijvoorbeeld maandelijks – moeten aanmelden bij het OCMW. Het moet gezegd worden dat beroepskrachten die in de praktijk met daklozen omgaan verkiezen dat deze laatste vaker in contact komen met het OCMW, omdat een tijdspanne van drie maanden te veel risico's inhoudt op het verlies van uitkeringen en dergelijke³⁵³. Anderzijds wijzen ze ook op het gevaar om mensen nog dieper in de problemen te steken indien OCMW's te snel overgaan tot schrapping van het referentieadres wanneer de dakloze persoon niet regelmatig genoeg zijn post afhaalt³⁵⁴. (...)

Ten slotte zagen we ook in de thematiek over de afwezigheid van een verblijfsrecht of -titel (Punt B) dat de rechtbank oordeelde dat het OCMW een onwettige bijkomende voorwaarde oplegde toen het een referentieadres weigerde om de reden dat dit "niet kon dienen om een verblijf te regulariseren"³⁵⁵.

G. Gevolgen van het referentieadres (5 beslissingen)

In theorie zou het referentieadres geen invloed mogen hebben op de grootte van de uitkering. In de praktijk blijkt dat soms toch problemen op te leveren. Een man ontving namelijk een invaliditeitsuitkering als alleenstaande. Hij stond ingeschreven op een referentieadres bij een natuurlijke persoon. Daaruit leidde de uitkeringsinstelling af dat hij samenwonende was, wat betekende dat hij een te hoge uitkering zou gekregen hebben. De uitkeringsinstelling vorderde het teveel aan

344 Arbrb. Brussel (Fr.) 14 maart 2016, AR 15/12589/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 28 november 2016, AR 16/7373/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 19 april 2017, AR 16/8344/A en 16/10358 A; Arbrb. Brussel (Fr.) 8 mei 2017, AR 16/13061/A.

345 Arbrb. Brussel (Fr.) 24 maart 2016, AR 15/12990/A; Arbrb. Brussel (Fr.) 1 september 2017, AR 16/13257/A.

346 Arbrb. Namen 22 april 2016, AR 15/1557/A; Arbrb. Dinant 13 september 2016, AR 16/528/A; Arbrb. Namen 28 oktober 2016, AR 16/1450/A.

347 Arbrb. Brussel (Fr.) 17 november 2016, AR 16/7577/A.

348 Cass. 16 juni 2006, C.05.0287.F, op www.cass.be; F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. Mormont, & K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Brussel, La Chartre, 2011, 25;

349 Arb. Brussel 27 september 2016, AR 2014/AB/815 (in deze zaak bekritiseert het Hof het opleggen, door het OCMW, van een voorwaarde van het zoeken naar een woning); Arbrb. Sint-Niklaas 7 maart 2017, AR 16/1320/A.

350 Arb. Brussel 27 september 2016, AR 2014/AB/815.

351 Arbrb. Antwerpen 11 februari 2016, AR 15/4011/A.

352 Art. Art. 20, §3 van het KB van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister, BS 15 augustus 1992, M.B., 15 augustus 1992.

353 Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg, afdeling Sociale Dienstverlening (2015). *Referentieadres voor de daklozen. Enkele suggesties voor een optimale toepassing van het systeem*, Brussel, Betty Nicaise, p. 14-15.

354 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 30.

355 Arbrb. Brussel (Fr.) 21 maart 2016, AR 15/13143/A.

uitkeringen terug. Het arbeidshof merkte op dat een referentieadres niet gelijk te schakelen is met een woon- of verblijfplaats. Uit het sociaal verslag bleek bovendien dat de man wel degelijk dakloos was³⁵⁶. In een andere zaak betwistte een man de beslissing van het OCMW om zijn leefloon te verminderen naar het tarief van samenwonende wegens onzekerheid over zijn effectieve verblijf. Volgens het relaas van de feiten beschikte de man zowel over een referentieadres als over een voorlopige inschrijving op het adres waar zijn caravan stond. Gezien de blijvende onduidelijkheid beval de rechtbank uiteindelijk een heropening van de debatten³⁵⁷. In een derde geval ging het om een persoon die een leefloon als samenwonende kreeg terwijl hij dakloos was en een referentieadres had. De rechtbank veroordeelde het OCMW tot het betalen van een leefloon aan het tarief alleenstaande³⁵⁸.

Het referentieadres kan ook gevolgen hebben voor andere aanvragen. In een zaak werd aan een vrouw een installatiepremie geweigerd door het OCMW omdat ze sinds haar ambtshalve schrapping uit de bevolkingsregisters reeds op drie nieuwe adressen was ingeschreven, waardoor ze volgens het OCMW niet meer dakloos was. Het ging echter om drie verschillende en opeenvolgende referentieadressen. De rechtbank heeft daar ook het OCMW veroordeeld tot het betalen van de installatiepremie³⁵⁹.

H. Het uitblijven van een beslissing door het OCMW (3 beslissingen)

Wanneer het OCMW geen beslissing neemt binnen de maand na het verzoek tot een referentieadres kan er een beroep worden ingesteld bij de arbeidsrechtbank³⁶⁰. Dit was bijvoorbeeld het geval bij een dakloze die nochtans duidelijk voldeed aan alle voorwaarden. De rechtbank benadrukte daarbij het belang van een vast adres, zodat de man minstens zijn ziekteverzekering in orde kon brengen³⁶¹. In een andere zaak werd de vordering zonder voorwerp verklaard aangezien een man een verzoek had ingediend nadat het OCMW een positieve beslissing had genomen omtrent zijn aanvraag, maar daarover nog niet met de aanvrager gecommuniceerd had³⁶².

I. Aanvraag van sociale bijstand (2 beslissingen)

In een zaak werd het referentieadres geweigerd om verschillende redenen, maar één ervan was het ontbreken van een aanvraag van sociale bijstand³⁶³. Nochtans maakt een omzendbrief duidelijk dat de aanvraag van een referentieadres dient beschouwd te worden als een aanvraag

van sociale bijstand³⁶⁴. Het is ook op die manier dat dit in de rechtspraak wordt benaderd³⁶⁵. (...)

J. Gebrekkige motivering door het OCMW (1 beslissing)

Het komt voor dat de weigeringsmotieven van het OCMW te vaag zijn. Zo weigerde een OCMW het referentieadres te verlengen, omdat een man zich niet aan de voorwaarden had gehouden en omdat hij onvoldoende bewijs aanvoerde van de genomen stappen om zijn situatie te verbeteren. Maar concrete voorbeelden gaf het OCMW niet. De rechtbank meende dan ook dat de beslissing te algemeen geformuleerd was en moest daarom in plaats van het OCMW beslissen. Het besloot uiteindelijk dat er geen referentieadres toegekend kon worden, omdat de aanvrager niet kon aantonen dat hij niet over voldoende middelen beschikte om een woning te vinden³⁶⁶.

1.3. CONCLUSIES OVER HET (NIET-)GEBRUIK VAN BEROEPSMOGELIJKHEDEN

67. Ook al behoren de arbeidsgerechten tot de meest toegankelijke van het gerechtelijk apparaat (zie **hierboven nr. 63**), toch ligt het aantal behandelde procedures onmiskenbaar een heel stuk lager dan het aantal ondervonden problemen. We zien dat uiterst kwetsbare groepen het recht op een sociale rechter niet uitoefenen. Verschillende organisaties bevestigen deze verontrustende bevinding en wijzen erop dat zelfs de meeste flexibele gerechtelijke procedures te overweldigend blijven voor personen in bestaansonzekerheid³⁶⁷.

De leden van de Belgische Vereniging voor Arbeids- en Socialezekerheidsrecht (ABETRASS) waarschuwen van hun kant in 2018 voor het volgende: "de balies stellen vast dat de lijsten met advocaten die juridische bijstand wensen te verstrekken, kleiner worden. De magistraten stellen vast dat rechtzoekenden steeds vaker zonder raadsman verschijnen op zittingen inzake sociale zekerheid. (...) Het proces moet in ruime mate opengesteld worden ten aanzien van kosten, rechtspleging en vertegenwoordiging van de rechtzoekende, opdat iedereen daadwerkelijk en bijtijds over zijn bestaansmiddelen zou kunnen beschikken. Dit geldt met name in tijden van besparingen"³⁶⁸.

356 Arbh. Gent 1 december 2017, AR 2017/AG/7.

357 Arbrb. Marche-en-Famenne 8 juni 2017, AR 17/143/A.

358 Arbrb. Luik 16 november 2017, AR 16/4625/A.

359 Arbrb. Luik 13 november 2017, AR 17/3091/A.

360 Art. 71, 2 van de wet betreffende de OCMW's.

361 Arbrb. Antwerpen 20 april 2017, AR 16/6598/A.

362 Arbrb. Brussel (Fr.) 26 februari 2016, AR 15/11682/A.

363 Arbrb. Gent 17 maart 2017, AR 16/1750/A.

364 Bijkomende toelichtingen van 27 juli 1998.

365 G. Gorissen, *Het referentieadres voor daklozen: bescherming of belemmering?*, onuitg. Masterthesis Rechten KU Leuven, 2017, p. 44.

366 Arbrb. Hasselt 20 mei 2016, AR 15/2426/A.

367 Zie de verschillende genoemde rapporten van het Steunpunt tot bestrijding van armoede. Zie eveneens Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 2 en p. 47 et. Dit standpunt wordt ook gedeeld door Brusselse organisaties zoals het Forum bruxellois de lutte contre la Pauvreté en het Brussels Platform Armoede.

368 De leden van de Belgische Vereniging voor Arbeids- en Socialezekerheidsrecht (ABETRASS), «L'accès étonnant au procès social», *J.T.*, 2018, p. 144.

68. De Netwerken tegen armoede³⁶⁹ en veel andere actoren raden daarom aan:

- om de **procedure voor het instellen van gratis en toegankelijk beroep bij de FOD Binnenlandse Zaken te herstellen**;
- of om **een onafhankelijke bemiddelingsinstantie** in te stellen die haar beslissing zal motiveren. Deze zou bovendien een jaarlijks verslag van geregistreerde klachten moeten opstellen om beleidsmatige aanbevelingen te doen;
- onaangekondigde, specifieke en anonieme **controles organiseren** (door de inspectiedienst van de POD MI?) in de OCMW's waarover herhaaldelijk klachten ontvangen worden, **met als gevolg sancties**. De gecontroleerde OCMW's zouden dan alle dossiers moeten rechtvaardigen waarvoor een negatieve beslissing gegeven werd.

We zien hier parallellen met de suggesties ten aanzien van discriminatie.

2.

WEIGERING VAN VOORLOPIGE INSCHRIJVING³⁷⁰

69. We hanteren hier, algemeen gesproken, dezelfde structuur als deze die we hebben toegepast voor het referentieadres. Na een korte schets van de problematiek (2.1.) bespreken we de bestaande beroepsmogelijkheden (2.2.).

2.1. SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK

2.1.1. IN RECHTE: BESTAANDE REGELS VOOR DE TOEKENNING VAN DE VOORLOPIGE INSCHRIJVING

70. De wet bepaalt *“De personen die zich vestigen in een woning waarin permanente bewoning niet is toegelaten om redenen van veiligheid, gezondheid, urbanisme of ruimtelijke ordening, zoals vastgesteld door de daartoe bevoegde gerechtelijke of administratieve instantie, kunnen enkel door de gemeente voorlopig worden ingeschreven in de bevolkingsregisters. Hun inschrijving blijft voorlopig zolang de hiertoe bevoegde gerechtelijke of administratieve instantie*

*geen beslissing of maatregel heeft genomen om een einde te maken aan de aldus geschapen onregelmatige toestand. De voorlopige inschrijving neemt een einde zodra de personen de woning hebben verlaten of een einde wordt gesteld aan de onrechtmatige toestand”*³⁷¹.

Anders geformuleerd, **de ‘voorlopige’ inschrijving moet door de gemeente worden toegekend aan ieder gezin dat daadwerkelijk³⁷² in een woning verblijft die niet-conform is verklaard** ten aanzien van de regels van veiligheid, gezondheid, stedenbouw of ruimtelijke ordening, voor zover het gezin geen andere hoofdverblijfplaats heeft. De weigering van inschrijving kan slechts gebaseerd zijn op negatieve controles waaruit blijkt dat de aanvrager niet op het aangegeven adres woont.

Dit systeem van tijdelijke inschrijving is heilzaam, gezien de vele personen in een situatie van armoede die in een woning wonen die de voornoemde regels niet naleeft en waarvan de voornaamste bestemming geen permanente woning is, zoals een ongezond appartement of een ongezond huis, een garage, een tuinhuis, een vakantiehuis, een commerciële ruimte die gehuurd wordt om erin te wonen, een caravan, een kraakpand, een door een huisjesmelker verhuurd gebouw...³⁷³

Zo heeft de Raad van State, waarbij een beroep werd ingesteld tegen de weigering van voorlopige inschrijving door een gemeente, duidelijk de doelstellingen van dit systeem in herinnering gebracht: *“enerzijds de betrouwbaarheid van de gegevens van de bevolkingsregisters ten opzichte van de realiteit van de verblijfplaats garanderen en anderzijds voorkomen dat personen die permanent op plaatsen verblijven die daarvoor niet bestemd zijn, blootgesteld worden aan sociale marginalisatie doordat ze niet ingeschreven zijn”*³⁷⁴.

71. De voorlopige domiciliëring biedt een persoon **in alle opzichten een bescherming die vergelijkbaar is met die van een definitieve inschrijving**³⁷⁵. De term ‘voorlopig’ beoogt enerzijds de aandacht van de gemeentelijke overheid te vestigen op de aanwezigheid van een illegale woning op haar grondgebied en anderzijds “de betrokkene ervoor te waarschuwen dat zijn woning zich in zekere zin in het vizier bevindt van de lokale overheid wat zijn verblijf precair maakt, omdat de

369 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 47.

370 Voor een uitgebreide beschrijving van het systeem van de voorlopige inschrijving, zie N. Bernard, «L'inscription provisoire dans les registres de la population. Éradiquer l'occupation illégale... ou l'illégalité de l'occupation?», *Kluwer / Chr. D.S. – Soc. Kron.*, 2012, 08, pp. 393-406; N. Bernard, «Le nouveau régime de l'inscription provisoire dans les registres de la population (Wet van 9 november 2015)», *J.T.*, februari 2017, p. 150; N. Bernard, «De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel: une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence», *Revue de droit communal*, 2015/2, p. 25-40.

371 Art. 1, § 1, 1°, lid 2 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters.

372 Het verblijf moet duurzaam zijn, en niet occasioneel of tijdelijk.

373 Steunpunt strijd, 2018, p. 15; Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017.

374 RvS, (XVe kamer), 27 november 2014, *gemeente Tellin*, nr. 229.392.

375 Onlangs nog heeft de bevoegde minister (van Binnenlandse Zaken) verduidelijkt dat “de voorlopige inschrijving van een burger dezelfde gevolgen heeft als een ‘gewone’ inschrijving”. “Voor de burger is er geen enkele verandering met betrekking tot zijn/haar inschrijving in de bevolkingsregisters.” (*Bull. V.A.*, nr. 54-073, 17 mei 2016, p. 105). De wetgever heeft daarentegen in 2015 gewezen op het principe dat de voorlopige inschrijving niet leidt tot een legalisatie van de onregelmatige situatie. Zie *Wetsontwerp houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken*, Parl. St. Kamer, 2014-2015, n° 1298/001, p. 11.

gemeente geacht wordt acties te ondernemen om de omstreden situatie te beëindigen³⁷⁶, door van de bewoner te eisen dat hij verhuist (en hem in voorkomend geval uit de woning te zetten) of dat hij aanpassingswerken uitvoert.

72. Sinds 10 december 2015 bepaalt de wet letterlijk dat de voorlopige inschrijving slechts kan eindigen “wanneer de personen de woning verlaten hebben of wanneer de onregelmatige situatie beëindigd werd”³⁷⁷ (bijvoorbeeld een oorspronkelijk ongezond verklaard woning die gezond wordt verklaard na aanpassingswerken en een inspectie; of de regularisatie van vakantiewoningen tot permanente woningen). We moeten vaststellen dat “aangezien elke deadline voortaan ontbreekt, de voorlopige inschrijving mogelijk onbepert is. Er is dus in de kiem een definitieve voorlopige inschrijving is!”³⁷⁸.

Vóór 10 december 2015 was het zo dat indien de gemeente binnen drie maanden na de aanvraag voor een voorlopige inschrijving de administratieve en gerechtelijke procedure niet had aangevat om de onregelmatige situatie te beëindigen, de inschrijving definitief werd; bovendien kon de voorlopige inschrijving niet langer dan drie jaar duren, periode waarna zij eveneens definitief werd, en dit zelfs indien de situatie van het gebouw ongewijzigd gebleven was³⁷⁹.

De herziening van 2015 krachtens welke deze termijnen werden opgeheven, **beoogde te breken met een al te frequente praktijk van weigering van voorlopige inschrijving door de gemeenten**. De gemeenten wilden namelijk vermijden dat bij het uitblijven van een gemeentelijke interventie om binnen de eerder vastgestelde termijn de illegale situatie te beëindigen, de inschrijving een definitief karakter zou krijgen dat de bewoners zou misleiden en hen – ten onrechte – zou doen geloven dat zij zich er definitief mogen vestigen en dat ze beschermd zijn tegen uitzetting. Het valt nog te bezien of de weigeringen inzake voorlopige inschrijvingen sinds december 2015 zijn afgenomen.

73. Vermeldenswaardig is dat op 27 januari 2016 een nieuw wetsvoorstel werd ingediend³⁸⁰, tot instelling van een toekomstig verbod tot inschrijving in de bevolkingsregisters ingeval de woning onbewoonbaar is

376 N. Bernard, «Le nouveau régime de l’inscription provisoire dans les registres de la population (Wet van 9 november 2015)», J.T., februari 2017, p. 151.

377 Art. 1, § 1, 1°, lid 2 van de wet van 19 juli 1991 zoals gewijzigd door de wet van 9 november 2015 houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, BS, 30 november 2015, in werking getreden op 10 december 2015.

378 N. Bernard, *op cit.*, J.T., februari 2017, p. 150.

379 Zie het vroegere art. 16 § 2, lid 1 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister. Dit artikel werd opgeheven door een KB van 9 maart 2017.

380 Wetsvoorstel van 27 januari 2016 tot instelling van een toekomstig verbod tot inschrijving in de bevolkingsregisters ingeval de woning onbewoonbaar is verklaard, *Parl. St.*, Kamer, 2015-2016, nr.° 1612/001: <http://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?dossierID=1612&legislat=54&inst=K>. De Raad van State heeft zijn advies over dit voorstel uitgebracht op 16 april 2018.

verklaard³⁸¹. De parlementsleden verklaren een einde te willen maken aan een door de gemeenten aangeklaagde situatie. Deze vinden het namelijk onlogisch personen te moeten inschrijven, ook al is dit voorlopig, in een woning die schadelijk is voor de gezondheid en de openbare veiligheid.

De drie verenigingen van steden en gemeenten die over dit voorstel zijn geraadpleegd, hebben verduidelijkt dat indien dit voorstel aangenomen wordt, er absoluut een alternatieve oplossing gevonden moet worden om de inschrijving van de betrokkenen in de bevolkingsregisters te garanderen, want sommigen onder hen vallen niet onder de voorwaarden om een referentieadres te krijgen³⁸². Brulocalis voegt er zinnig aan toe “*dat het debat verruimd zou moeten worden, met als doel in overleg met de Gewesten de wettelijke instrumenten te versterken en de middelen te verruimen waarover justitie en de overheden beschikken om eigenaars die misbruik maken van huurders die zich in een kwetsbare situatie bevinden, doeltreffender en sneller te sanctioneren*”³⁸³.

Op 5 juni 2018 werd dit wetsvoorstel echter ingetrokken. We zullen waakzaam moeten zijn voor iedere ontwikkeling op dit vlak.

2.1.2. IN FEITE: VASTSTELLING VAN TALRIJKE ARBITRAIRE WEIGERINGEN OF SCHRAPPINGEN VAN VOORLOPIGE INSCHRIJVINGEN

74. Volgens gelijklopende rapporten weigerden de gemeenten, vóór de hervorming van december 2015, regelmatig om over te gaan tot voorlopige inschrijvingen, vooral omdat zij bang waren voor zware uitzettingsprocedures³⁸⁴. Uit de in 2018 verzamelde getuigenissen blijkt helaas dat het aantal weigeringen van inschrijving, waaronder voorlopige inschrijvingen, nog steeds groot is (zie hierna **nr. 76**).

381 Vanuit wetgevingsoogpunt lijkt het voorstel ons onduidelijk geformuleerd. Wat verstaat men onder een “onbewoonbaarverklaring”? Gaat het om de besluiten die genomen worden op basis van de algemene bestuurlijke politie (Nieuwe Gemeentewet) of op basis van de bijzondere huisvestingspolitie (Huisvestingscode) of allebei? Dat element moet volgens ons toegelicht worden.

382 Advies van de VVSG van 24 oktober 2017; Advies van de UVCW van 22 november 2017; Advies van Brulocalis van 15 november 2017: http://www.brulocalis.brussels/fr/avis-de-brulocalis-inscription-provisoire-dans-les-logements-inhabitables.html?cmp_id=7&news_id=5719. Brulocalis wijst er ook op dat het mechanisme van de voorlopige inschrijving in die zin nuttig is dat het de gemeente in staat stelt “personen te lokaliseren die op gevaarlijke of ongezonde plaatsen wonen, om gepaste antwoorden te kunnen bieden in het belang van de betrokkenen, en algemener ook om de samenstelling van de bevolking te kennen”.

383 Advies van Brulocalis van 15 november 2017: http://www.brulocalis.brussels/fr/avis-de-brulocalis-inscription-provisoire-dans-les-logements-inhabitables.html?cmp_id=7&news_id=5719

384 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 17 en 34; Steunpunt tot bestrijding van armoede, *op cit.*, 2018, p. 14-16.

75. Christophe Verschoore, **attaché bij de Dienst bevolking en identiteitskaarten van de FOD Binnenlandse Zaken**, hekelde, in 2012, de volgende praktijken: “op basis van de verzoekschriften en getuigenissen waarmee burgers zich wenden tot de Algemene Directie van de Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken kunnen vele wanpraktijken vastgesteld worden waarbij een gemeente weigert om een persoon in de bevolkingsregisters in te schrijven die hij slecht gehuisvest acht omdat de huisvesting die deze persoon gekozen heeft met name in strijd is met de regelgeving inzake ruimtelijke ordening, veiligheid, gezondheid, stedenbouw of milieu. Personen die permanent op een camping (caravan of chalet) in toeristische recreatiegebieden verblijven, behoren zeker tot de grootste slachtoffers van de gemeentelijke wanpraktijken. Dat gemeenten weigeren om in hun bevolkingsregister personen in te schrijven die feitelijk (effectieve en permanente aanwezigheid van de betrokkene vastgesteld na onderzoek door de politie) op een camping verblijven, is duidelijk onwettig, aangezien zij weigeren om de wet toe te passen. De inschrijving is de bevolkingsregisters is verplicht en staat los van de materiële en juridische voorwaarden van het gebouw”³⁸⁵.

Nicolas Bernard meldt op zijn beurt, in 2015, in een soortgelijk register, “dat het gebeurt dat gemeenten die een wel degelijk een inschrijving hebben geregistreerd kort daarna overgaan tot de ambtshalve schrapping van de betrokkene”³⁸⁶, onder het voorwendsel, na (een weliswaar bondige) analyse, dat hij nooit in het desbetreffende woonpark heeft gewoond. Het zou echter op z'n minst overhaast zijn om bijvoorbeeld uit een laag elektriciteitsgebruik af te leiden dat de persoon niet op zijn woonplaats verblijft, aangezien woningen van het type caravan of chalet, door hun beperkte oppervlakte, over het algemeen niet erg energieverslindend zijn”³⁸⁷.

76. De dienst Droit du bail van het **Atelier des droits sociaux stelt, via** de getuigenis van Catherine Culot op 13 maart 2018 en op basis van de verklaringen van consultants, vast dat **weigeren van inschrijving bij hen een groot probleem vormen**: “sinds begin 2012 en tot eind 2016 heeft de dienst gereageerd op een toenemend aantal vragen met betrekking tot inschrijvingen in het bevolkingsregister, en specifiek met betrekking tot weigeren en beroepsmogelijkheden. Reeds vóór 2012 hebben gemeenten alle mogelijke middelen aangewend om inschrijvingen, zelfs voorlopige, in het bevolkingsregister te weigeren en ongewenst geachte personen niet toe te laten.

En de gemeentelijke ambtenaren hebben zich ervoor gehoeed een attest in verband met de weigering af te leveren. Gezien de toename van het aantal beroepen bij de FOD Binnenlandse Zaken heeft de huidige federale regering de wetgeving gewijzigd”.

De coördinatoren (Ibtissam Belhaj en Mahomed El Morabit) van de **Huurdersunie Noordwijk** (ULQN), die op 23 maart 2018 bevestigd werden, stellen vast **dat er sprake is van willekeur** ten aanzien van inschrijvingen: sommige wijkagenten weigeren een inschrijving – zelfs een voorlopige – omdat zij vinden dat de woning niet gezond genoeg is (vochtproblemen, overal zichtbare kabels...) of te klein is voor de gezinssamenstelling, terwijl andere geen problemen maken van overbevolking.

Volgens de **FEBUL**, vertegenwoordigd door Maria Krislova, tijdens een ontmoeting op 15 mei 2018, is de inschrijving op een domicilie van **cruciaal belang** bij de begeleiding van tijdelijke bewoners van een leegstaand gebouw. De weigeren zijn niet stelselmatig, maar veelvuldig (waarbij argumenten worden aangevoerd als het geplande kortstondige gebruik of de ongezondheid van de woning) en worden “nooit zwart op wit vastgelegd”. Ze voegt eraan toe, en daarin treedt ze de ULQN bij, dat “weigeren van inschrijving wegens overbevolking of de toestand van de woning zeer weinig transparant en zeer arbitrair zijn en afhangen van het individuele oordeel van de wijkagent. De marge van geweigerde inschrijvingen die zij zichzelf toekennen is veel ruimer dan wat de wet in principe toestaat”. Over het algemeen stelt de gemeente geen voorlopige inschrijving voor. En ook al krijgt de FEBUL weinig te maken met gevallen van schrapping, wanneer dit wel zo is, wordt de schrapping vaak niet gerechtvaardigd. M. Krislova verduidelijkt nog dat zij geconfronteerd wordt met een “strategische of ideologische weerstand tegen domiciliëring bij verhuurders, omdat zij denken dat hierdoor aan de bewoners een recht toegekend zou worden dat gelijkwaardig is aan een huurovereenkomst”. In het kader van een overeenkomst voor preciaire bewoning met een gemeentebedrijf moest de FEBUL vaststellen dat het gemeentebedrijf in kwestie een verzoek had gedaan opdat de bevolkingsdienst de domiciliëring van de bewoners zou weigeren. De FEBUL stelt vervolgens doorgaans vast dat de betrokkenen geen beroep instellen tegen deze beslissingen tot weigering van inschrijving, om de geplande bewoning niet op de helling te zetten en de samenwerking niet te verbreken.

2.2. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

2.2.1. IN THEORIE

77. Tegen de vele hierboven vermelde arbitraire praktijken zou zonder twijfel een beroep ingesteld moeten worden door de benadeelde personen. Helaas stellen wij ook hier een afname vast van de toegankelijke beroepsmogelijkheden.

385 Chr. Verschoore, «L'habitat alternatif sous l'angle de l'inscription aux registres de la population», *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, onder leiding van N. Bernard, Brussel, Die Keure, 2012, p. 114.

386 Die echter aan strikte voorwaarden beantwoordt (denk alleen nog maar aan het verslag van het onderzoek van de ambtenaar van de burgerlijke stand waarin wordt vastgesteld “dat het onmogelijk is de hoofdverblijfplaats te bepalen”, zoals verplicht gesteld door art. 8, lid 2, KB van 16 juli 1992). Voor een voorbeeld zie Brussel (Ile k.), 8 december 2005, *J.T.*, 2006, p. 77. Zie ook, maar in omgekeerde zin, RvS, 30 maart 1993, nr. 42.499.

387 N. Bernard, «De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel: une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence», *Revue de droit communal*, 2015/2, p. 32.

2.2.1.1. Beroep bij de FOD Binnenlandse Zaken

78. Vóór de herziening die op 10 december 2015 in werking trad, kon de FOD Binnenlandse Zaken (Algemene directie Instellingen en Bevolking) benaderd worden met ieder geschil “in verband met een hoofdverblijfplaats”³⁸⁸. De FOD beschikte hiervoor over een ruime beoordelingsbevoegdheid³⁸⁹. Bij een weigering van een voorlopige inschrijving omdat de woning niet beantwoordde aan de normen van gezondheid, veiligheid of ruimtelijke ordening en stedenbouw, kreeg de persoon die deze beslissing bij de FOD Binnenlandse Zaken aanvocht, altijd gelijk.

79. Sinds 10 december 2015 is de bevoegdheid van de FOD Binnenlandse Zaken beperkt tot “geschillen in verband met de plaats van de huidige hoofdverblijfplaats”³⁹⁰. Hij kan voortaan alleen zuiver feitelijke kwesties onderzoeken, namelijk de locatie van de hoofdverblijfplaats en het feit of de persoon aanwezig is op de aangegeven plaatsen (wat zou kunnen leiden tot uiteenlopende empirische interpretaties)³⁹¹. Indien de gemeente de bewering van een gezin dat het daadwerkelijk op een bepaalde plaats woont, niet tegenspreekt, maar ter staving van haar weigering van inschrijving veeleer wijst op het illegale karakter van het gebouw, is de FOD Binnenlandse Zaken voortaan niet meer bevoegd³⁹².

388 De Raad van State had in een arrest vóór de herziening van 2015 verduidelijkt dat de wet de bevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken niet beperkt tot de gevallen waarin een geschil ontstaat in verband met de realiteit van de gewone verblijfplaats van een persoon op een bepaalde plaats, maar dat deze bevoegdheid betrekking heeft op “alle moeilijkheden of betwistingen in verband met een hoofdverblijfplaats”. In het onderhavige geval had de gemeente Tellin, voor de Raad van State, de vernietiging – wegens bevoegdheidsoverschrijding – gevraagd van de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken (die door de bewoner was aangezocht) die het gemeentecollege verplichtte om de voorlopige inschrijving in de bevolkingsregisters te registreren van een persoon die in een residentieel vakantiepark woonde, en dit ondanks de schendingen van stedenbouwkundige regels. Ter staving van haar eis kwalificeerde de gemeente Tellin de beslissing van de minister van Binnenlandse Zaken als “vreemd” aan het punt of de betrokkene daadwerkelijk op het grondgebied aanwezig was. Zie RvS (XV), 27 november 2014, *Tellin*, nr. 229.392 (dit arrest brak met de restrictieve visie op de draagwijdte van het beroep die bevorderd wordt in het arrest RvS, 10 november 1992, *Miandabo Mbuyi*, nr. 40.978). Voor een uitputtende analyse van deze twee arresten, zie. N. Bernard, «De l’inscription provisoire (dans les registres de la population) d’une personne habitant un parc résidentiel: une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence», *Revue de droit communal*, 2015/2, p. 25-40.

389 RvS (VI), 26 mei 2008, *Leclercq*, nr. 183.377.

390 Art. 8, § 1, lid 1 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters, de identiteitskaarten, de vreemdelingenkaarten en de verblijfsdocumenten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een Rijksregister van de natuurlijke personen.

391 Alleen bij geschillen over de plaats van de verblijfplaats kan een onderzoek gevoerd worden naar de realiteit van de verblijfplaats. Elke andere gemotiveerde overweging dan die over de plaats van de betwisting, zal aldus worden verworpen” (wetsontwerp houdende diverse bepalingen, memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, gew. zit. 2014-2015, n°54-1298/001, p. 9 en 10).

392 De executieve verklaart aldus in haar interpretatie van de nieuwe voorschriften: “tegen een eventuele weigering door een gemeente om een voorlopige

De wetgever heeft de “*beroepsprocedures bij de minister van Binnenlandse zaken ten aanzien van betwistingen inzake hoofdverblijfplaats willen stroomlijnen*”³⁹³: hij reduceert het spectrum ervan, dat beschouwd wordt als aan de oorsprong liggend van een werkoverlast³⁹⁴. Deze optie is zeer laagbaar: “*het argument van de budgettaire en menselijke middelen blijft interpellieren. Deze stelling van financiële aard, die hier net als op tal van andere vlakken wordt aangevoerd, lijkt uit de toon te vallen zodra er een fundamenteel mensenrecht op het spel staat. Hoewel het hier helemaal niet de bedoeling is om het aan de staat opgelegde keurslijf van materiële middelen te negeren (keurslijf dat de reikwijdte van ieder overheidsbeleid onvermijdelijk beperkt), is het niettemin wenselijk om de imposante – en gelijklopende – rechtspraak van de Europese instanties in te roepen, krachtens welke overwegingen in verband met openbare financiën, hoe legitiem deze ook mogen zijn, er niet mogen toe leiden dat de mensenrechten van de burgers onevenredig worden aangetast*”³⁹⁵.

Burgers die de weigering van inschrijving willen betwisten om andere reden dan de effectiviteit van hun verblijfplaats, moeten voortaan een rechtsvordering instellen (zie verder, **nr. 81 e.v.**), wat, volgens verschillende actoren waaronder het Steunpunt tot bestrijding van armoede “*steeds moeilijker wordt voor personen in een situatie van armoede. Met de onlangs aangenomen hervormingen van justitie werden namelijk diverse maatregelen ingevoerd die extra obstakels vormen voor de toegang tot het gerecht, in strijd met de aanbevelingen van het vorige Tweejaarlijks verslag van het Steunpunt*”³⁹⁶.

80. Zoals reeds eerder vermeld had de procedure bij de FOD Binnenlandse Zaken, die in de kiem werd gesmoord, nochtans verschillende voordelen ten aanzien van toegankelijkheid.

Men moet binnen dertig kalenderdagen volgend op de kennisgeving van de betwiste beslissing de zaak aanhangig maken bij de minister door middel van een, met redenen

inschrijving uit te voeren, kan, voor zover dit soort geschil geen betrekking heeft op het bepalen van de realiteit van de verblijfplaats, *geen hoger beroep ingesteld worden bij het departement Binnenlandse Zaken*”. Zie I.V., COM. Binnenlandse Zaken, zitting van 9 november 2016 (namiddag), nr. 54-533, p. 23, benadrukt door ons.

393 *Wetsontwerp houdende diverse bepalingen Binnenlandse Zaken, Parl. St.* Kamer, 2014-2015, nr. 1298/001, p. 9.

394 Ch. Verschoore vermeldt ook, zeer nuttig, per e-mail van 6 september 2018, dat het doel van deze hervorming ook was om te breken met een praktijk van de gemeenten die rekende op ontmoediging van de burgers op den lange duur: na een weigering van inschrijving dienden burgers namelijk een klacht in bij de FOD Binnenlandse Zaken, die een beslissing van de gemeente soms tenietdeed, met als gevolg langere termijnen voor de behandeling van de inschrijving van personen, die uiteindelijk hun pogingen staakten. Gezien deze vaststellingen denken sommigen dat een financiële dwangsom opgelegd door een gerecht doeltreffender zou kunnen zijn.

395 N. Bernard, *op cit.*, *J.T.*, febr. 2017, p. 153.

396 Steunpunt tot bestrijding van armoede, *op cit.*, 2018, p. 16; Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2015), *Openbare diensten en armoede*, Brussel, p. 10-35.

omkleed, gedateerd en ondertekend, schrijven of een elektronisch verzonden schrijven³⁹⁷. Deze procedure is gratis, snel en heel weinig formeel. Na, indien nodig, een onderzoek ter plaatste hebben laten uitvoeren, zal de minister zelf (of leidinggevende ambtenaar van de Dienst Bevolking) de hoofdverblijfplaats van de betrokkene bepalen. De gemeente en de verzoeker hebben de mogelijkheid hun opmerkingen te laten gelden en, op hun verzoek, gehoord te worden door de minister (of de ambtenaar in kwestie)³⁹⁸.

De FOD Binnenlandse Zaken dient zijn beslissing formeel te motiveren³⁹⁹. De beslissing is in ieder geval bindend voor de gemeente⁴⁰⁰, tenzij de gemeente tegen deze beslissing een beroep tot nietigverklaring instelt bij de **Raad van State**. In voorkomend geval zal de gemeente ambtshalve overgaan tot de inschrijving⁴⁰¹.

2.2.1.2. Beroep bij het de rechtbank van eerste aanleg of de Raad van State?

81. Wanneer de weigering van voorlopige inschrijving geen betrekking heeft op de plaats van de verblijfplaats, maar op de juridische regelmatigheid ervan, tot welke instantie moet met zich dan voortaan wenden?

Zowel de wet van 9 november 2015 als de voorbereidende werkzaamheden zwijgen hierover; de betrokken minister van zijn kant vertrouwt op het **algemeen toezicht op gemeenten**⁴⁰² om actie te ondernemen. Een omzendbrief van 22 december 2015 verduidelijkt dat “een burger altijd een beroep kan instellen **bij de Raad van State** of bij een **burgerlijke rechtbank** tegen een beslissing van de gemeente met betrekking tot zijn inschrijving in de bevolkingsregisters”⁴⁰³.

397 Art. 8, § 1, lid 2 tot 4 van de wet van 19 juli 1991.

398 Art. 8, § 1, lid 7 van de wet van 19 juli 1991.

399 In toepassing van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, *BS*, 12 september 1991. Zie eveneens art. 8, § 2, van de wet van 19 juli 1991.

400 De ministeriële beslissing vervangt dus die van het college van burgemeesters en schepenen. Zie *RvS* (VI), 25 oktober 2005, Gérard en Scimone, nr. 150.665. (151) Zie *RvS* (XII), 14 september 1999, *Van den Bogaert*, nr. 82.258. (152) *RvS* (VI), 6 maart 2002, *Van Delft*, nr. 104.382.

401 Art. 8, § 2, van de wet van 19 juli 1991. Zie eveneens art. 11, lid. 1, 4^e van het KB van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister.

402 “De gemeente die weigert om over te gaan tot de voorlopige inschrijving van een burger, overtreedt de wet. De gewestelijke overheid, die algemeen toezicht uitoefent op de gemeenten, moet dan haar handelingen controleren en ingrijpen. De door de burgers ingediende klachten zullen derhalve gemeld worden aan de bevoegde gewestelijke ministers indien de burgemeester van de betrokken gemeente niet wenst te reageren op de brief van mijn diensten om de voorlopige inschrijving in kwestie te regulariseren” (*I.V.*, COM. Binnenlandse Zaken, zitting van 9 november 2016 (namiddag), nr. 54-533, p. 22).

403 Zie p. 5 van deze omzendbrief, http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/circulaires/circulaire-20151222-tenue-des-registres-2016.pdf, van de Algemene directie Instellingen en Bevolking van de FOD Binnenlandse Zaken, deze omzendbrief (niet gepubliceerd in *het Belgisch Staatsblad*) is getiteld «Wet houdende diverse bepalingen Binnenlandse

82. Hoewel de betwiste beslissing van de gemeente zeker een bestuurshandeling is die a priori bestreden kan worden bij de **Raad van State**⁴⁰⁴, moet echter worden gevreesd dat deze **zijn bevoegdheid afwijst**. Immers, de inschrijving van de betrokkene in de bevolkingsregisters is een authentiek subjectief recht waarvan de schending tot de bevoegdheid van de gewone gerechten behoort⁴⁰⁵. Bij de Raad van State kan daarentegen zinvol een beroep tot nietigverklaring worden ingesteld tegen een ongunstige beslissing van de FOD Binnenlandse Zaken⁴⁰⁶.

83. De rechtbank van eerste aanleg (burgerlijke kamers) is echter zonder twijfel bevoegd om geschillen te beslechten in verband met de – expliciete of stilzwijgende⁴⁰⁷ – weigeringen van inschrijvingen op een woonplaats⁴⁰⁸. Aangezien een ongeoorloofde weigering van inschrijving tot schade kan leiden – niet-ontvangst van sociale voordelen (sociale uitkeringen, studiebeurzen...) of verlies van kansen (werkaanbieding of opleidingen...) – kan de rechter een schadevergoeding in natura opleggen. En als de betrokkene zich kan beroepen op hoogdringendheid, dan kan hij zich met succes wenden tot de voorzitter van deze rechtbank in kort geding⁴⁰⁹: deze kan de gemeente dan veroordelen tot het verrichten van de inschrijving en zijn bevel eventueel koppelen aan een dwangsom^{410/411}.

Zaken. – Aanpassingen van de reglementering over het houden van de bevolkingsregisters vanaf 1 januari 2016.”

404 Zie de art. 14, § 1, lid 1, 1^o, en 17, § 1, lid 1, van de gecoördineerde wetten van 12 januari 1973 betreffende de Raad van State, *B.S.*, 21 maart 1973.

405 Zie inzake het aangeven van identiteitskaarten bijvoorbeeld, *RvS* (VIII), 5 september 2006, *Gurich*, nr. 162.270. Volgens het Hof van Cassatie wordt de bevoegdheid van het hoogste administratieve rechtscollege “bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep. Zo is de Raad van State niet bevoegd is wanneer de bestreden individuele handeling bestaat in de weigering van een administratieve overheid om een verplichting uit te voeren die beantwoordt aan een subjectief recht van de verzoeker”. Zie met name Cass. 22 december 2000, *J.T.*, 2003, p. 66.

406 Zie bij wijze van voorbeeld: *RvS* (Vle k., ref.), 7 februari 2005, *Gustin*, Nr. 140.278. Zie ook *RvS* (Vde k., KG.), 24 februari 2005, *Gustin*, nr. 140.278. “overwegende dat “de door de eiser [tegen wie een maatregel van schrapping is genomen] aangevoerde administratieve problemen geen kleine nadelen vormen, maar voor hem grote en ernstige moeilijkheden met zich meebrengen”, kon het hoogste rechtscollege niet anders dan dergelijke beslissing tot schrapping nietig verklaren (ook al was deze, zoals in het onderhavige geval, bevestigd door de minister van Binnenlandse Zaken)”.
407 Hypothese van een gemeente die de (vermeende?) overbelasting van haar dienst aanvoert om *sine die* de behandeling van het verzoek uit te stellen.

408 Evenzo kan een strafvordering ingesteld worden tegen de in gebreke blijvende gemeente. Zie art. 7 van de wet van 19 juli 1991 en art. 23 van het KB van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister.

409 Bergen, 21 april 2006, *TBBR.*, 2008, p. 138, Antwerpen, 1 december 2003, *N.j.W.*, 2004, p. 664, nota 5. Lust alsook, in verband met schrapping, Brussel (II), 8 december 2005, *J.T.*, 2006, p. 77.

410 Met betrekking tot heel dit punt, zie N. Bernard, «L'inscription provisoire dans les registres de la population. Éradiquer l'occupation illégale... ou l'illégalité de l'occupation?», *Kluwer / Chr. D.S. – Soc. Kron.*, 2012, 08, p. 405.

411 Zie het vonnis uitgesproken door de Rb. van 1^e aanleg te Henegouwen – afdeling Charleroi (1^{ste} Burg. k.), 21 juni 2017, nr. A.R. 17/1368 / A. Het gaat om een gunstig vonnis ten behoeve van een burger aan wie de gemeente een voorlopige inschrijving weigerde. De rechter legt de gemeente een dwangsom

2.2.2. IN FEITE

84. Het aantal beroepen dat 2012 tot en met 2015 op het hele Belgische grondgebied werd ingesteld, bedroeg⁴¹²:

- 2015: 68 FR + 38 NL
- 2014: 89 FR + 13 NL
- 2013: 51 FR + 55 NL
- 2012: 40 FR + 98 NL

Algemeen gesproken was de uitkomst van deze beroepen positief voor de klagers (inschrijving voor de meesten via ministeriële beslissing). Deze cijfers zijn echter moeilijk te interpreteren, omdat we ze niet in perspectief kunnen plaatsen met het aantal aan de betrokkenen ter kennis gebrachte weigeringen van voorlopige inschrijving (wij beschikken niet over die gegevens).

Na de wetwijziging die deze beroepsmogelijkheid afschaft, blijft de FOD Binnenlandse Zaken echter diverse vragen beantwoorden van de betrokken burgers, blijft hij nog steeds geschillen te beslechten via brief door de gemeente te wijzen op de geldende regelgeving. Wanneer de gemeente niet reageert, stuurt de FOD Binnenlandse Zaken een herinnering (of twee herinneringen), met verzoek om antwoord binnen 15 dagen. Als de desbetreffende gemeente herhaaldelijk de wetgeving betreffende de voorlopige inschrijving niet toepast, waarschuwt de FOD dat, indien⁴¹³ zij niets van zich laat horen, de toezichthoudende overheid in kennis gesteld zal worden van de situatie. Deze acties van de FOD Binnenlandse Zaken helpen veel geschillen op te lossen die eraan ter kennis worden gebracht.

Vanaf 2016 is het aantal verzoeken van burgers in verband met voorlopige inschrijvingen, die resulteren in officiële brieven van de FOD Binnenlandse Zaken aan de burgemeesters van de betrokken gemeenten, zeer bescheiden:

- 2018: 5 FR + 4 NL (situatie juni 2018)
- 2017: 13 FR + 0 NL
- 2016: 13 FR + 27 NL

85. Alle gehoorde actoren stelden zich zeer sceptisch op tegenover de ingestelde beroepen bij de rechtbank van eerste aanleg door personen in bestaansonzekerheid.

Zowel het Netwerk tegen armoede en zijn partner-netwerken, als het Steunpunt tot bestrijding van armoede en de verschillende andere gehoorde verenigingen, vragen dan ook om terug de mogelijkheid in te voeren om een

weigering van voorlopig beroep te betwisten via een administratief beroep bij de FOD Binnenlandse Zaken⁴¹⁴.

3.

FOUTE INSCHRIJVING MET BETREKKING TOT DE GEZINSSAMENSTELLING

86. Het recentste terugkerende probleem dat door de geraadpleegde verenigingen gerapporteerd wordt, betreft de foute (?) registratie van de gezinssamenstelling in de registers, en schadelijke inhoudingen op het ontvangen bedrag van de sociale uitkeringen.

3.1. SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK

3.1.1. IN THEORIE

87. Vooral in Brussel is **onder hetzelfde dak wonen** en gemeenschappelijke ruimten delen voor sommigen soms de enige oplossing om te vechten tegen de armoede en om preciaire en soms onwaardige leefomstandigheden te vermijden: deze gedeelde manier van leven biedt, voor een redelijke prijs en zonder verlies van autonomie, toegang tot relatief gezonde woningen, op een oppervlakte die over het algemeen beperkt is tot het strikte minimum, maar die personen die over weinig middelen beschikken helpt om een structurele schuldenlast of buitensporige uitgaven aan steeds duurder wordende huurprijzen te vermijden. Zo verduidelijkt het arbeidshof in een arrest van 5 januari 2017 dat **in tijden van huisvestingscrisis de medehuur minder dan vroeger ingegeven wordt door een verlangen om een heuse hechte leefeenheid te vormen**, gezien de dringende behoefte om een betaalbaar onderkomen te vinden⁴¹⁵.

In België zouden momenteel 300.000 personen, dat wil zeggen 4 % van de bevolking, samen huren als pragmatisch antwoord op de economische en sociale moeilijkheden⁴¹⁶. Volgens het Gewestelijk Observatiecentrum voor de huisvesting steeg het aantal samen gehuurde huurwoningen tussen 2012 en 2013 van 5 naar 9 %.

88. Er dient nagegaan te worden, onder welke voorwaarden, dergelijke incidentele medehuur, opgelegd door een situatie van noodzakelijkheid, ertoe kan leiden dat medehuurdsters ingeschreven worden onder eenzelfde **gezinssamenstelling**.

In de bevolkingsregisters wordt, op het ogenblik van de domiciliëring, de **gezinssamenstelling ingeschreven**

van € 100 per dag op zolang zij niet is overgegaan tot de inschrijving. De gemeente heeft hieraan vervolgens een positief gevolg gegeven.

412 Wij danken Christophe Verschoore, wnd. adviseur bij de FOD Binnenlandse Zaken Algemene directie Instellingen en Bevolking van harte voor deze informatie.

413 E-mailuitwisselingen van 28 juni 2018, met Christophe Verschoore, wnd. adviseur bij de FOD Binnenlandse Zaken Algemene directie Instellingen en Bevolking

414 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 47; Steunpunt tot bestrijding van armoede, *op cit.*, 2018, p.16.

415 Arbh. Brussel, 5 januari 2017, A.R. nr. 2016 / AB / 40.

416 Zie enquête van het OIVO uit 2010, getiteld «la Colocation».

bestaande uit hetzij een persoon die gewoonlijk alleen leeft, hetzij uit twee of meer personen die, al dan niet door verwantschap aan elkaar verbonden, gewoonlijk in één en dezelfde woning verblijven en er samenleven.

De Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van de Bevolkingsregisters, waarvan de laatste coördinatie dateert van 1 juni 2018, definiëren het begrip gezin als volgt⁴¹⁷:

“Samenleven’ moet beschouwd worden als het beslissend criterium om te bepalen of personen al dan niet een gezin vormen. (...) Het begrip gezin of huishouden in de zin van de onderhavige onderrichtingen kan niet worden afgeleid van, noch beïnvloed worden door het al dan niet verkrijgen van bepaalde sociale voordelen.

‘Samenleven’ dient te worden begrepen als dezelfde wooneenheid delen zonder dat hierbij dient rekening te worden gehouden met eventuele affectieve en/of financiële banden tussen de betrokken personen.

*Het niet samenleven wordt vertaald in de vaststelling dat een persoon een apart gezin vormt. De betrokkene vormt een afzonderlijk gezin indien meerdere feitelijke elementen dit aantonen (vb. de betrokkene beschikt over een afzonderlijke keuken en een afzonderlijke badkamer, de betrokkene kan afzonderlijke afrekeningen voor telefoon, internet en/of energieverbruik voorleggen, de betrokkene kan door middel van een geregistreerde huurovereenkomst aantonen dat hij een gedeelte van de woning huurt van de andere bewoners, er zijn afzonderlijke ingangen, afzonderlijke deurbellen en brievenbussen...). **Vooraf de aanwezigheid van een afzonderlijke keuken en een afzonderlijke badkamer of sanitair gedeelte is hierbij van doorslaggevend belang.** Wanneer slechts één van voormelde feitelijke elementen voorhanden is, volstaat dit niet om de betrokkene als een apart gezin te beschouwen. Het komt hierbij aan de gemeente toe om zich ervan te gaan vergewissen of voormelde feitelijke elementen al dan niet daadwerkelijk aanwezig zijn en effectief worden gebruikt. Het is om die reden dan ook aangewezen dat in het verslag met betrekking tot het onderzoek van de reële verblijfplaats uitdrukkelijk wordt vermeld op basis van welke van voormelde feitelijke elementen wordt geoordeeld dat de betrokken bewoners een afzonderlijk gezin vormen (zie modelformulier onder punt 81).*

Indien, op basis van voormelde feitelijke elementen, wordt vastgesteld dat de woning uit meerdere afzonderlijke wooneenheden bestaat, voorziet de gemeente in (een) bijkomend(e) huisnummer(s).”

417 Algemene directie Instellingen en Bevolking – Dienst Bevolking en Identiteitsdocumenten van de FOD Binnenlandse Zaken, *Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters*, versie gecoördineerd op 1 juni 2018, p. 16-17. Deze Algemene Onderrichtingen, die regelmatig worden bijgewerkt, hebben de status van een omzendbrief. Deze Instructies hanteren al enkele jaren deze definitie van het gezin.

Personen met zwakke of zelfs niet-bestaande banden die echter een gemeenschappelijke keuken hebben, zouden dus voortaan in dezelfde gezinssamenstelling kunnen worden opgenomen.

89. Deze keuze van “medehuur” leidt, voor degenen die er gebruik van maakt, tot het **risico om sociale voordelen te verliezen** aangezien ons socialezekerheidsstelsel **het model van de “gezinsoptie en de sociale cumul” verkiest boven de “individualisering van de sociale rechten”**⁴¹⁸: het bedrag van de sociale uitkeringen is verschillend al naargelang de begunstigde al dan niet ongehuwd is, maar ook al naargelang of hij alleen woont of samenwoont (om economische of andere reden). De financiële belangen van ons stelsel hebben zonder twijfel verreikende gevolgen voor personen in bestaansonzekerheid⁴¹⁹.

Socialezekerheidsinstellingen gaan er namelijk over het algemeen van uit dat een individu en andere personen (andere dan de gezinsleden ten laste), die allemaal op hetzelfde adres gedomicilieerd zijn, onderling samenwonenden zijn, waardoor ze een lagere uitkering tegen het tarief van samenwonende krijgen. Uit een in de registers geregistreerde ‘gezinsamenstelling’ wordt soms **ten onrechte het bestaan van een ‘samenwoning’ in de zin van de sociale zekerheid afgeleid**. Een samenwoning kan echter niet gelijkgesteld worden aan het begrip ‘gezin’, aangezien zij traditioneel veronderstelt dat aan twee veeleisende criteria voldaan wordt⁴²⁰: het **onder hetzelfde dak samenleven** (waaraan “slechts voldaan wordt wanneer de betrokkenen belangrijke ruimten delen (de slaapkamer bijvoorbeeld, en niet louter de keuken, de woonkamer of de sanitaire voorzieningen”))⁴²¹ en het **gemeenschappelijk regelen van huishoudelijke aangelegenheden** (wat

418 Voor een gedetailleerde analyse van deze kwestie, zie het Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, nummer 2 – Jaar 2009, gewijd aan de individualisering van socialezekerheidsrechten: <https://socialsecurity.belgium.be> en G. Julémont, *L’individualisation des droits en sécurité sociale. Inventaire des revendications féminines et évaluation de leur impact social et budgétaire – Rapport Final*, januari 2004, 181 p.

419 Het Interfederaal Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft er herhaaldelijk op gewezen dat de niet-individualisering van rechten personen ertoe aanzet om de solidariteit met familieleden, vrienden of kennissen te verbreken. Het Steunpunt heeft daarom op 19 april 2018, samen met de Senaat, een reflectievoormiddag georganiseerd onder de titel “Voorbij het statuut van samenwonende” (in opvolging van het laatste tweejarlijks verslag van het Steunpunt dat specifiek ingaat op dit statuut en op de eraan verbonden problemen). Bijna 250 mensen, actief in diverse organisaties, instellingen en administraties, namen eraan deel. Alle documentatie is hier beschikbaar: www.armoedebestrijding.be

420 Volgens de lering van het Hof van Cassatie. Zie Cass. 8 oktober 1984 Deze lering werd opgenomen in bepaalde wetgevingen: Koninklijk besluit van 25 november 1991 houdende de werkloosheidsreglementering, art. 110, §§ 2 en 3; art. 59 lid 1 van het ministerieel besluit van 26 november 1991 houdende werkloosheidsreglementering; De wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie, art. 14, § 1, 1.

421 N. Bernard, «La cohabitation (au sens de l’allocation de chômage) requiert davantage qu’un simple partage de toit. L’heureuse confirmation de la Cour de cassation», *J.T.*, 2018, p. 141 en de genoemde referenties.

vereist dat zij bepaalde huishoudelijke taken gemeenschappelijk verrichten en daarvoor eventueel financiële middelen inbrengen⁴²².

3.1.2. IN DE PRAKTIJK

90. Sinds enkele maanden zien we een toename van het aantal getuigenissen over veranderingen in de inschrijvingspraktijken – die door de betrokkenen als onjuist en onbillijk worden beschouwd – met een **directe impact op het bedrag van de sociale uitkeringen**. Als voorbeeld een getuigenis van 26 juni 2018:

“Ik huur een kamer, stort mijn huurwaarborg, ik betaal mijn huur inclusief kosten, mijn eigen brandverzekering en ik voorzie volledig in al mijn onkosten. De wijkagent zei dat deze mensen op dezelfde verdieping wonen als ik en dat wij, aangezien wij gemeenschappelijke voorzieningen delen (een aparte wc en douche en een apart keukentje) beschouwd worden als een gezin terwijl wij elkaar niet kennen. Mijn gezinssamenstelling komt niet overeen met de werkelijkheid en ook niet met mijn verklaring. Zo kunnen er voortaan een onbepaald aantal personen deel uitmaken van mijn gezin. Deze gemeenschappelijke voorzieningen net als de 16 andere huurders van het gebouw van vier verdiepingen die op iedere overloop een gemeenschappelijke wc, keuken en badkamer delen... het is niet mogelijk om deze voorzieningen tegelijk te delen (er zijn op onze overloop geen gemeenschappelijke ruimten waar we allemaal samen in kunnen, wij moeten er afzonderlijk naartoe gaan), onze kamers, die heuse leefruimten zijn, zijn fysiek en door onze afzonderlijke huurovereenkomsten gescheiden; zij zijn privé, individueel, groot, hebben een lavabo, gaan op slot met een sleutel, en worden niet gedeeld; wij hebben geen enkele verwantschapsband, geen gemeenschappelijke projecten en geen gemeenschappelijke huishoudkosten. De meeste personen die net als ik alleen wonen op hun kamer zijn studenten, kleine werknemers, gepensioneerden... Welke op hen rustende burgerlijke, financiële en sociale verantwoordelijkheden zal men mij kunnen opleggen (belastingen, taksen, schilden, ziekenfonds, achterstallige huur...)? Het zou pragmatisch redelijker zijn om te verklaren dat wij alleenstaanden zijn. Ik denk dat de wijkagenten en de gemeenteambtenaren de opdracht gekregen hebben om ongewenste personen te verjagen, dubieuze gebouwen met een lage huur te doen sluiten ten koste van huurders die er niks tegen kunnen beginnen, of werklozen, vreemdelingen, enz. te ontmoedigen om er gaan te wonen. Verklaar dat ik samenwonende ben met alle huurders van mijn verdieping was een gemakkelijke manier om me te doen vertrekken. Gezien het ontbreken van een beleid dat de verhoging van de huurprijzen aan banden legt of de

uitkeringen en het leefloon aanpast aan de stijgende huurprijzen en aan de prijs van primaire consumptiegoederen (cf. ook de impact van de btw-verhoging en van de Tax Shift), wordt deze manier om de tarieven van samenwonenden op te leggen aan personen die niet echt een gezin vormen, een methode ‘om een wijk te zuiveren van ongewenste personen’ en een vorm van verkapt uitzetting, een erg handig instrument in gemeenten die een zekere gentrificatie nastreven.

91. Gelijkaardige getuigenissen horen we bij verantwoordelijken van projecten ten behoeve van personen in een preciaire situatie of in een overgangssituatie, projecten die in een – soms minimale – vorm van woningdelen voorzien.

Tijdens een interview op 8 mei 2018 sprak Réginald de Potesta, secretaris van de vzw 123⁴²³, zich uit in naam van het ‘habitat groupé solidaire’ met adres Koningsstraat nr. 123⁴²⁴. Sinds 11 jaar wonen er een zestigtal personen in een veertigtal huishoudens op 7 verdiepingen; gezinnen met kinderen op bijna elke verdieping wonen er naast studenten, werknemers, werkzoekenden, ouderen, gepensioneerden, invaliden en sommige vreemdelingen die illegaal op het grondgebied verblijven.

“Na 10 jaar goede werking, doen een aantal nieuwe praktijken hun intrede. Op basis van de ‘Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters’ liet de wijkagent me weten dat wij slechts één enkel ‘gezin’ vormen – een grote gemeenschap van samenwonenden – want wij hebben slechts één brievenbus en delen sanitaire voorzieningen en keukens. Dit had als gevolg dat een compleet surrealistische gezinssamenstelling werd afgeleverd aan een gezin van de 5de verdieping – zo werd de gezinssamenstelling uitgebreid tot alle bewoners van de verdieping –, of dat de uitkering van een andere bewoonster met de helft bezwaard werd omdat ze niet langer het statuut van alleenstaande had, terwijl ze haar ruimte helemaal alleen bewoonde. Veel andere bewoners die onder de RVA, de FOD Sociale Zekerheid (vroegere Zware lievevrouw), het OCMW of de ziekenfondsregeling inzake onderbreking bij ziekte

423 Deze vzw heeft tot doel om – zonder dat er enig winstoogmerk mee gemoeid is – de toegang tot huisvesting voor iedere persoon die in België verblijft, inclusief voor mensen zonder papieren, te ontwikkelen en stimuleren en hieromtrent te sensibiliseren. Cf. Statuten neergelegd ter griffie van de rechtbank van koophandel te Brussel op 20 maart 2018, gepubliceerd in de Bijlagen van het Belgisch Staatsblad op 30 maart 2018.

424 Het betreft een oud administratief gebouw dat omgevormd werd tot woningen en sinds mei 2007 onder overeenkomst voor tijdelijke bewoning stond met het Waalse Gewest, dat eigenaar was van het pand. Onlangs werd het echter verkocht aan Upgrade Estate, een Gentse ontwikkelaar die gemeenschappelijke woningen voor studenten realiseert. De opzetting van de bewoners loopt tot 31 oktober 2018.

422 N. Bernard, *op cit.*, 2018, p. 141 en de genoemde referenties.

vallen, maken zich zorgen over de geldelijke gevolgen van deze plotse verandering. In het onderhavige geval, in de vzw 123 in de Koningsstraat, en ook, in het 'habitat groupé' van de Verenigingsstraat 22 waar ex-bewoners van de vzw 123 verblijven, die met dezelfde bruuske verandering geconfronteerd worden, is er geen sprake van een gemeenschappelijke regeling van huishoudelijke aangelegenheden: "de onderbroeken en sokken worden niet gemengd met die van andere bewoners, er wordt niet samen gegeten, iedereen heeft zijn eigen televisie".

3.2. BESTAANDE BEROEPSMOGELIJKHEDEN

3.2.1. TEGEN EEN FOUTE INSCHRIJVING

92. Het gemeentebestuur waar een persoon ingeschreven is, is bevoegd om een aanvraag tot verbetering van alle 'onnauwkeurige, onvolledige, onjuiste of overbodige' informatie in verband met die persoon te ontvangen⁴²⁵. De persoon dient zijn 'klacht' **per aangetekende brief** in bij het **college van burgemeester en schepenen**, gestaafd door alle bewijselementen die in aanmerking genomen kunnen worden voor de verbetering van de gegevens.

De gemeente is gebonden door een termijn van **15 dagen** om haar beslissing te geven; deze beslissing moet **naar behoren gemotiveerd worden** in overeenstemming met de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen⁴²⁶. Als de gemeente gunstig reageert op de aanvraag tot verbetering, dan verstrekt zij aan de betrokkene een document met de informatie zoals deze is rechtgezet⁴²⁷. Deze rechtzettingprocedure is gratis en de mensen die dat wensen, **kunnen worden gehoord**.

93. Tegen een beslissing tot weigering van verbetering kan **beroep tot nietigverklaring en schorsing ingesteld worden bij de Raad van State**. In een recent arrest heeft deze laatste bevestigd hiervoor bevoegd te zijn sinds door de wet van 9 november 2015 iedere mogelijkheid is afgeschaft om tegen een foute inschrijving een beroep in te stellen bij de FOD Binnenlandse Zaken⁴²⁸. In een arrest van 9 mei 2018 weigerde de Raad van State de betwiste beslissing nietig te verklaren waarvoor hij was aangezocht – een weigering van de gemeente om een gezinssamenstelling te verbeteren en twee personen als 'alleenstaande' te registreren in plaats van als 'gezin' – "op basis van de feiten kan niet vastgesteld worden dat het gebouw twee aparte woningen bevat, met ten minste twee

keukens en twee badkamers; de aanwezigheid – die overigens niet gedateerd is – van twee bellen en twee brievenbussen, ook al zou deze bewezen zijn, kan niet volstaan om het bestaan van twee aparte woningen te bewijzen"⁴²⁹.

94. Volgens de getuigenissen van verschillende personen die gehoord werden, is een **beroep tot rechtzetting** bij de gemeente **niet ongewoon**. Sommige gemeenten, die een rechtzetting weigeren in naam van de Algemene Onderrichtingen *betreffende het houden van de Bevolkingsregisters*, nodigen echter uit om – wanneer de situatie in kwestie zich daartoe leent – een aanvraag in te dienen bij het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest om het gebouw (waar de personen gedomicilieerd zijn) te kwalificeren als gemeenschappelijke woning⁴³⁰. In het specifieke geval van 'collectieve woningen' in de zin van de gewestelijke wetgevingen voorzien de Algemene Onderrichtingen van de FOD Binnenlandse Zaken namelijk in een uitzondering op de algemene principes voor het bepalen van het 'gezin'. In een dergelijk geval "worden de bewoners van de verschillende wooneenheden eveneens als afzonderlijke gezinnen beschouwd, maar worden zij ingeschreven op hetzelfde huisnummer (huisvestingscode (LOG.) 03 in de TI 140)"⁴³¹. Een soortgelijke vrijgevigheid werd voorzien ten gunste van 'nieuwe woonvormen' zoals intergenerationeel wonen (waarbij een student gaat wonen bij een oudere). De bewoners van een als 'gemeenschappelijk' aangemerkte woning zullen dus elk beschouwd worden als een gezin van alleenstaande, wat ongetwijfeld de toekenning, tegen het tarief van *alleenstaande*, van eventuele sociale uitkeringen zal vergemakkelijken.

3.2.2. TEGEN DE FOUTE TOEPASSING VAN HET TARIEF VAN SAMENWONENDE

95. De inschrijving van verschillende personen op dezelfde gezinssamenstelling – ongeacht of deze fout is dan wel het eenvoudige gevolg is van een strikte toepassing van de Algemene Onderrichtingen *betreffende het houden van de Bevolkingsregisters* – kan ten onrechte leiden tot de toepassing van een tarief van samenwonende door de socialezekerheidsinstellingen.

De sociale gerechten – arbeidsrechtbank en arbeidshof – zijn bevoegd voor het behandelen van beroepen tegen dergelijke beslissingen.

96. Zo meldt de secretaris van de vzw 123 dat "de bewoning in 2007 enigszins een bewogen begin kende. Verschillende aanvragers van sociale bijstand zagen zich

425 Art. 8 § 1 van het koninklijk besluit betreffende het recht op toegang tot de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister en betreffende het recht op verbetering van deze registers.

426 Art. 8 § 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 juli 1992.

427 Art. 8 § 4 van het voornoemde koninklijk besluit van 16 juli 1992.

428 RvS (XVe k.), 27 april 2017, *Stad Doornik*, nr. 238.042.

429 RvS (XVe k.), 9 mei 2018, *Stad Doornik*, nr. 241.462.

430 De definitie van 'collectieve woning' opgenomen in artikel 1, 5°, van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 september 2003 tot bepaling van de elementaire verplichtingen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting van de woningen.

431 *Algemene Onderrichtingen betreffende het houden van de bevolkingsregisters*, versie gecoördineerd op 1 juni 2018, p. 17.

namelijk genoodzaakt het OCMW en de stad Brussel te vervolgen voor de arbeidshoven en -rechtbanken om bijstand te ontvangen en de erkenning van hun statuut van alleenstaande en van het overeenkomstige tarief te bekomen⁴³². Het is trouwens pas na deze historische resultaten dat onze vroegere daklozen hun referentieadres bij het OCMW opgaven om zich te domiciliëren bij de vzw 123; zonder deze resultaten ontvingen ze liever een leefloon dat gelijk was aan het tarief voor een alleenstaande⁴³³.

97. Het Hof van Cassatie heeft, via twee recente arresten, een 'gunstige' werkings sfeer van het begrip samenleving op het gebied van de sociale zekerheid bevestigd: het oordeelde, in twee gevallen, dat de betrokkenen werkloosheidsuitkering moesten krijgen tegen het tarief alleenstaande hoewel ze hun woonplaats deelden met andere personen, aangezien het sociaaleconomische voordeel van dit delen niet volstond om het tarief van samenwonende op te leggen.

Zo oordeelde het hoogste rechtscollege (Vlaamse kamer) in zijn arrest van 9 oktober 2017 dat "om te kunnen besluiten dat twee of meer personen die onder hetzelfde dak wonen hun huishoudelijke aangelegenheden hoofdzakelijk gemeenschappelijk regelen en dus samenleven, is vereist, maar volstaat het niet, dat zij een economisch-financieel voordeel behalen door een woning te delen; **Daarvoor is tevens vereist dat zij ook taken, activiteiten en andere huishoudelijke aangelegenheden, zoals het onderhoud van de woonst en eventueel het inrichten ervan, de was, de boodschappen, het bereiden en nuttigen van de maaltijden gemeenschappelijk verrichten en daarvoor eventueel financiële middelen inbrengen**"⁴³⁴. Deze

lering werd op 22 januari 2018 herhaald door het Hof van Cassatie (Franstalige kamer)⁴³⁵.

98. Deze rechtspraak die is uitgekristalliseerd aangezien zij is verankerd aan de top van de gerechtelijke piramide, bekrachtigt een fundamenteel keerpunt in het begrip 'samenwonen'⁴³⁶, ingegeven door de evolutie van de maatschappij en de hedendaagse levensstijl. Zij moet uitkeringsgerechtigden ertoe aanzetten het tarief dat hen, in voorkomend geval, onterecht zou toegekend zijn, te betwisten voor de sociale gerechten (aan de hand van een beschrijving van allerhande organisatorische details van hun dagelijkse leven).

Verenigingen die betrokken zijn bij gedeelde vormen van wonen melden nochtans dat weinig personen in beroep gaan tegen het tarief van samenwonende; zij verkiezen dan het project te verlaten, wat onverbiddelijk tot isolement leidt⁴³⁷.

432 Abrb. (15de k.), 16 april 2008, A.R. nr. 1096/08. Het tarief alleenstaande wordt toegekend aan een bewoner van de vzw 123 in de Koningsstraat. De beslissing werd echter tenietgedaan in beroep: Arbh. (8e k.), 10 juni 2009, A.R. nummer 50.950.

433 Interview van 8 mei 2018.

434 A.R. nr. S.16.0084.N, beschikbaar op www.juridat.be en in de *Juristenkrant*, 2017, nr. 357, p. 1 en 3, noot A. Maes. Het hoogste rechtscollege verwierp het beroep van de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA) en oordeelde dat een werkloze zijn werkloosheidsuitkering diende ontvangen tegen het tarief van *alleenstaande* (in plaats van samenwonende), hoewel de betrokkene zijn woning deelde met anderen: de werkloze woonde samen met drie kompanen, die hierdoor bepaalde ruimten deelden (salon, keuken, badkamer en sanitaire voorzieningen), slechts één bel hadden en de huur verdeelden. Zo kenden de verschillende bewoners elkaar niet, zij ondertekenden (met de hoofdhuurder) op verschillende ogenblikken een onderverhuurovereenkomst, de bel vermelde aparte codes voor elke bewoner, de kamers konden allemaal afgesloten worden met een sleutel, ieder kon apart eten op zijn kamer (dankzij een klein fornuis en een microgolfoven), de bewoners verbleven slechts zelden in het salon, ieder van hen had zijn eigen schap in de keuken en zijn eigen schap in de koelkast, de inkomsten werden op geen enkele wijze gedeeld, er was geen gemeenschappelijk budget voorzien voor de aankoop van huishoudelijke artikelen en *bovendien* "is er geen gemeenschappelijk gebruikt vervoermiddel". Zie N. Bernard, «La cohabitation (au sens de l'allocation de chômage) requiert davantage qu'un simple partage de toit. L'heureuse confirmation de la Cour de cassation», *J.T.*, 2018, p. 140-143; P. Versailles, «Le taux cohabitant : la main à la poche et la main à la pâte», *Les Échos du logement*, nr. 123, juli 2018, p. 49-50. Voor een eerste vonnis dat de principes van de nieuwe rechtspraak van het Hof van Cassatie toepast, zie Abrb. te Brussel (17e k.), 22 januari 2018,

A.R. nr. 17/4274/A. Het tarief voor een alleenstaande werd toegepast op de bewoner van een gedeelde woning, waarin nochtans een ingerichte keuken, de badkamer en de wc gedeeld werden. Er werd echter niet voldaan aan de voorwaarden om tot een samenwoning te besluiten.

435 Zie Cass. 22 januari 2018, nr. S.17.0039.F. In deze zaak wordt het tarief van alleenwonende aanvaard voor een vrouw die onder hetzelfde dak samenleeft met haar zus en gemeenschappelijke woonruimten met haar deelt. De twee zussen woonden, samen met hun grootmoeder, tot haar overlijden, in een eengezinswoning die beschikte over een watermeter, elektriciteitsmeter en stookolietank. De twee zussen droegen bij in de facturen van deze water-/energievoorzieningen maar betaalden afzonderlijk de gemeentebelasting en het kijk- en luistergeld. De 1e zus woonde op de verdieping waar een badkamer, wc en eethoek met kleine oven geïnstalleerd was de 2e zus woonde samen met haar grootmoeder op het gelijkvloers waar zich een keuken en een wasmachine bevond. De contacten tussen de zussen waren 'duidelijk beperkt tot een minimum' wegens een 'duurzaam en diep conflict'. Elke zus deed afzonderlijk haar boodschappen...

436 Deze rechtspraak bestond vroeger reeds bij een aantal lagere rechtscolleges. Zie met name: Arbh. Brussel, 5 april 2017, A.R. nr. 2015/AB/913 en Arbh. Brussel 5 januari 2017, A.R. nr. 2016 / AB / 40. Het arbeidshof te Brussel besloot in beide gevallen dat het tarief van alleenstaande toegepast diende te worden hoewel een keuken en een badkamer gedeeld werden in het eerste geval en hoewel er sprake was van een inschrijving op hetzelfde adres en de woonkamer en de keuken gedeeld werden in het tweede geval. Zie hierover eveneens: N. Bernard, "De invloed van huisvesting (samenwoning) op het tarief van sociale uitkeringen (en dus het bedrag)", *JT*, 2011, p. 487-489.

437 Zie met name het interview van 15 mei 2018 met Maria Krislova, FEBUL.

III. HOGE PRIJS VAN HUISVESTING

99. De huurmarkt in het BHG is bijzonder duur, zowel wanneer gekeken wordt naar de kwaliteit van de aangeboden woningen als naar de financiële draagkracht van de kandidaat-huurders. Dat is voor veel actoren een groot punt van zorg.

In zijn rapport uit 2017 verduidelijkt het Observatorium van de huurprijzen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest **dat** de geactualiseerde gemiddelde huur (d.w.z. reeds berekend rekening houdend met de inflatie) tussen 2004 en 2016 gestegen is van € 601 naar € 710, dat wil zeggen een stijging van 18 % over de hele periode of een stijging van 1,5 % per jaar⁴³⁸. De mediane huurprijs geactualiseerd voor de prijzen van 2016 steeg van € 543 in 2004 naar € 660 in 2016, dat wil zeggen een stijging van 22 % over de gehele periode of een stijging van 1,8 % per jaar. We kunnen dus concluderen dat de huurprijzen zich tussen 2004 en 2016 per jaar gemiddeld 2 % verwijderd hebben van de gezondheidsindex⁴³⁹. De huurprijzen in het BHG zijn in de loop van die vijftien jaar veel sterker geëvolueerd dan de gezondheidsindex, en ze zijn bijgevolg buitensporig hoog in vergelijking met het inkomen van de Brusselaars.

Dit laatste rapport voegt er nog aan toe dat als we ervan uitgaan dat de huur niet hoger mag zijn dan 25 % van het beschikbare budget **de eerste zes decielen (namelijk € 23.747 als maximaal belastbaar jaarinkomen in 2016) slechts toegang hebben tot minder dan 8 % van het Brusselse huurbestand**⁴⁴⁰. Als we ervan uitgaan dat de huur niet hoger mag zijn dan 30 % van het beschikbare budget van het huishouden, dan blijft de situatie problematisch voor de eerste zes inkomensdecielen, die slechts toegang hebben tot 15 % van de huurmarkt. **Hierbij komt nog dat het theoretische deel van het huurbestand dat toegankelijk is voor de eerste drie inkomensdecielen** (namelijk € 13.796 als maximaal belastbaar jaarinkomen in 2016) **lager is dan 1 %**.

100. Nochtans is een betaalbare huisvesting als integraal onderdeel van het fundamentele recht op huisvesting vastgelegd op de verschillende wetgevende niveaus.

101. Zo moet een behoorlijke huisvesting, om in overeenstemming te zijn met het **internationaal recht**, aan bepaalde criteria voldoen in om het even welke context: ze moet voldoende privacy en ruimte bieden, naast een goede beveiliging, een adequate verlichting en ventilatie, een adequate basisinfrastructuur, op een gunstige locatie in relatie tot de werkplek en essentiële diensten, en **ze moet toegankelijk zijn tegen een**

redelijke prijs⁴⁴¹. In zijn Algemene Commentaar nr. 4 (1991) vermeldt het VN-Comité voor economische, sociale en culturele rechten als één van de bestanddelen van het 'fundamentele recht op een behoorlijke huisvesting' de 'financiële draagkracht', die als volgt gedefinieerd wordt: *"De financiële kosten van huisvesting voor personen of gezinnen zouden zich op een niveau moeten bevinden dat de bevrediging van andere basisbehoeften niet bedreigt of in gevaar brengt. De staten die partij zijn, zouden ervoor moeten zorgen dat, algemeen gesproken, het percentage van de kosten verbonden aan huisvesting niet onevenredig is aan de inkomsten. De staten die partij zijn, zouden moeten voorzien in huisvestingstoelagen voor wie niet de middelen heeft om een woning te betalen. Daarnaast zouden ze moeten voorzien in modaliteiten en niveaus van woningfinanciering die nauw aansluiten bij de behoeften op dit vlak. In overeenstemming met het principe van de financiële draagkracht zouden de huurders beschermd moeten worden door passende maatregelen tegen buitensporige huurprijzen of tegen buitensporige huurverhogingen. [...]"*⁴⁴².

De internationale rechtsleer van haar kant wijst erop dat *"het gebrek aan betaalbare woningen vooral armen in de niet haalbare situatie plaatst om te moeten kiezen tussen de meest elementaire van de menselijke behoeften, huisvesting of voeding, huisvesting of gezondheidszorg, huisvesting of kleding, enzovoort [vertaling]"*⁴⁴³.

102. Op het niveau van de **Raad van Europa** bepaalt het herziene Europees Sociaal Handvest (1996) dat om de effectieve uitoefening van het recht op huisvesting te waarborgen, de Staten die partij zijn zich ertoe verbinden maatregelen te *"nemen om de kosten van huisvesting*

441 Zie art. 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten van de Verenigde Naties (hierna ICESCR, geratificeerd door België), 1966, en de reikwijdte daarvan.

442 Het VN-Comité van de Verenigde Naties voor economische, sociale en culturele rechten (hierna het «Comité voor de ESCR) is het orgaan dat toeziet op de tenuitvoerlegging van ICESCR door de staten die partij zijn. De Algemene Commentaar nr. 4 over het recht op behoorlijke huisvesting werd door dit Comité opgesteld om de toepassing ervan beter te kunnen interpreteren en afbakenen. Zie Comité voor economische, sociale en culturele rechten, Algemene Commentaar nr. 4: *Het recht op behoorlijke huisvesting (artikel 11, lid 1, ICESCR)* Doc. off. CES NU, 1991, Doc. UN E/1992/23 [Algemene Commentaar nr. 4] Commentaar nr. 4 vermeldt bovendien in paragraaf 6 dat «om discriminatie te voorkomen zoals verboden door artikel 2, lid 2, ICESCR, het vanzelf spreekt dat "zowel personen als gezinnen recht hebben op behoorlijke huisvesting zonder onderscheid in leeftijd, economische situatie, lidmaatschap van groepen of andere entiteiten of sociale omstandigheden en andere dergelijke factoren". Zie in dezelfde zin *De wereldwijde huisvestingsstrategie van de Verenigde Naties tot het jaar 2000*, aangenomen door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties in de resolutie 43/181, op 20 december 1988 [*Wereldwijde huisvestingsstrategie*]. Zie ook: Hoog Commissariaat voor de Rechten van de Mens (OHCHR), Infocifre nr. 21: *Het recht op behoorlijke huisvesting*, online: <http://www.unrol.org/files/FactSheet21fr.pdf> [Infocifre nr. 21]. Het OHCHR beveelt een systeem van huisvestingssubsidies aan voor de minder bedeelde lagen van de samenleving, en om huurders te helpen die ten prooi vallen aan plotse en onredelijke huurverhogingen door hun eigenaar.

443 Zie. Mayra Gomez et Bret Thiele, "Housing Rights Are Human Rights", (2005) 32: 3 *Human Rights* 2 op p. 2.

438 Marie-Laurence De Keersmaecker, *Het Observatiecentrum van de huurprijzen – resultaten van de enquête 2016*, gepubliceerd in 2017, 108 p, <http://www.slr.b.brussels/nl>

439 Marie-Laurence De Keersmaecker, *Het Observatiecentrum van de huurprijzen – resultaten van de enquête 2016*, op cit., p. 36.

440 Marie-Laurence De Keersmaecker, *Het Observatiecentrum van de huurprijzen – resultaten van de enquête 2016*, op cit., p. 62.

toegankelijk te maken voor mensen die niet over voldoende middelen beschikken^{444/445}.

103. De **Europese Unie** blijft niet achter: zo erkent ze in haar **Handvest van de grondrechten (2000)** dat de staten moeten voorzien in **huisvestingssubsidies voor mensen met onvoldoende middelen**⁴⁴⁶.

104. In 2013 introduceert de **Brusselse woningcode** voor het eerst het idee dat het "recht op behoorlijke huisvesting" in het bijzonder impliceert dat "*de terbeschikkingstelling dient te worden bevorderd van een woning die in overeenstemming is met de kwaliteitsregels (veiligheid, gezondheid en uitrusting), betaalbaar is, (...)*" en dat "*het de overheid toekomt om met name te zorgen voor de omstandigheden die noodzakelijk zijn om dit fundamentele recht te verwezenlijken.*"^{447/448}. In de

parlementaire werkzaamheden die aan de aanname van deze bepaling zijn voorafgegaan "verheugt de sp.a-fractie zich erover dat (...) deze tekst de goede kant opgaat. (...) Maar de resultaten moeten volgen. **Het is te hopen dat met de aanname van deze nieuwe tekst de Brusselaars meer nieuwe kwaliteitswoningen tegen betaalbare prijzen zullen vinden, ook in de sector van de privéhuishuizing.** In dit opzicht **kan na de huurtoelage één van de oplossingen zijn**"⁴⁴⁹.

105. Het **fundamenteel recht op betaalbare huisvesting** is dus grotendeels bekrachtigd op internationaal, Europees en gewestelijk niveau en legt de overheden rechtstreeks verplichtingen op: via **een groter aanbod aan beschikbare sociale woningen** en het **invoeren van verschillende huisvestingssubsidies** (huurtoelage, hulp bij het de samenstelling van een huurwaarborg...), maar ook via **mechanismen die huurders beschermen tegen buitensporige huurprijzen** (aanname van een rooster met huurrichtprijzen).

De vraag die wij ons in het kader van deze studie dan ook zullen stellen is of, indien openbare besluitvormers aan privé-eigenaars geen rooster met referentiehuurprijzen zouden opleggen, een huurder, via een beroep, de particulieren kan verplichten om een betaalbare huur toe te passen? **(1.)**. Verder zullen wij ons buigen over de beschikbare beroepsmogelijkheden wanneer de desbetreffende instanties weigeren om huisvestingssteun toe te kennen **(2.)**. Tot slot zullen wij het klachtenmechanisme analyseren in het kader van geschillen inzake de toekenning van een sociale woning (weigering van toekenning, schraping van een wachtlijst, weigering van overdracht, enz.) **(3.)**.

444 Zie artikel 31 van het ECSR, dat niet formeel is bekrachtigd door België, maar dat indirect van toepassing is via artikel 16.

445 Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van zijn kant heeft reeds geoordeeld dat "moderne samenlevingen huisvesting als een primaire behoefte beschouwen, waarvan de bevrediging niet volledig aan de werking van de markt kan worden overgelaten" (cf. arrest *James et al. Het Verenigd Koninkrijk*). Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat de wens om "de huur te verlagen tot een sociaal aanvaardbaar niveau" in overeenstemming is met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (zie *Mellacher et al. Oostenrijk* 19 december 1989). Voor een vollediger beeld van de rechtspraak van het Hof hierover zie N. Bernard, «Encadrement des loyers (grille 'de référence' et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires ('bonus logement'): développements récents», in N. Bernard (dir.), «*La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*», Brussel, Larcier, 2014, p. 319-322.

446 Zie. 34.3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In haar evaluatie van de nationale actieplannen die door de lidstaten zijn ingediend in het kader van de agenda voor een sociaal beleid gaf het rapport van de Commissie het volgende commentaar met betrekking tot huisvesting (Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Nice, 7, 8 en 9 december 2000 bijlage 1): «*het belang van toegang tot deugdelijke huisvesting als een belangrijke voorwaarde voor sociale integratie en participatie in de samenleving. De situaties inzake huisvesting in de lidstaten lopen sterk uiteen maar functioneren doorgaans vrij goed. De meeste mensen in de Europese Unie hebben een redelijke tot goede woning, die ze huren of zelf bezitten, en hebben toegang tot betrouwbare water- en elektriciteitsvoorzieningen en verwarming. Wanneer we het echter over de lagere inkomenssegmenten van de bevolking hebben, functioneert de markt in de meeste lidstaten minder bevredigend en steeds minder goed. Het teruglopende aanbod van redelijk geprijsde huizen aan de onderkant van de huizenmarkt lijkt steeds meer huishoudens met ontoereikende koopkracht in het restsegment van de markt te duwen. De kwaliteit van huisvesting in dit restsegment is slecht en loopt terug, waarbij er doorgaans basisvoorzieningen ontbreken en meestal een opwaartse trend in prijzen en huren te bemerken is als gevolg van de druk door de toenemende vraag. Nieuwe onzekere vormen van huisvesting omvatten het huren van gemeubileerde kamers of matrassen in bomvolle kamers, kraakpanden, stations en andere openbare locaties en bewoning van niet-officiële verblijfplaatsen zoals caravans, hutten, boten en garages.*»

447 Nieuw art. 3 van de Brusselse Huisvestingscode, in werking getreden op 28 juli 2013. Zie ook ter vergelijking, artikel 2, § 1 lid 2 van de W. Huisvestingscode, dat spreekt over "voor iedereen toegankelijk"; en artikel 3 lid 2 van de Vl. Huisvestingscode dat het heeft over een woning 'tegen een redelijke prijs'.

448 Dit was een van de concrete verwezenlijkingen van het regeerakkoord van 2009-2014: «De huurprijzen omkaderen: na raadpleging van de vertegenwoordigers van de huurders, eigenaars en sociale partners zullen

roosters worden opgesteld met huurrichtprijzen per wijk. (...). Wonen is een grondwettelijk recht en een fundamentele behoefte met zo'n grote betekenis dat de markt hier niet alleen over kan beslissen. In die geest zal de overheid aandacht hebben voor de overdreven huurprijzen die gevraagd worden door sommige eigenaars.

449 Doc. A-355/2 – 2012/2013 van het BHG, p. 38.

1. BETWISTING VAN EEN HUUR DIE ALS ONRECHTMATIG WORDT BESCHOUWD TEN OPZICHTE VAN DE KWALITEIT VAN DE WONING: GESCHILLEN VOOR DE VREDERECHTER

1.1. SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK

106. In overeenstemming met het meerderheidsakkoord werd in november 2017 een **rooster met indicatieve huurprijzen** aangenomen⁴⁵⁰ in het BHG, dat aan Brusselse huurders en verhuurders een tool ter beschikking stelt om het bedrag van de huur te objectiveren, rekening houdend met de kenmerken van de woning. Zo biedt het rooster een prijsvork per 'bewoonbare' vierkante meter, al naargelang met een appartement of een huis huurt, de staat van de woning, het aantal slaapkamers of de bewoonbare oppervlakte⁴⁵¹ en de locatie.

450 Zie art. 7 van de Brusselse Huisvestingscode; Uitvoeringsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2017 tot invoering van een rooster van indicatieve huurprijzen, BS 6 november 2017; Uitvoeringsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 10 november 2017 tot invoering van een rooster van indicatieve huurprijzen – *Erratum*, BS 29 november 2017. Merk op dat de vorige Brusselse regering in 2012 een ontwerp van indicatief rooster 'Charles Picqué' had aangenomen, maar dat dit nooit officieel in werking is getreden.

451 Merk op dat de manier om wijze van opmeting duidelijk is vastgesteld in de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening (GSV, http://stedenbouw.irisnet.be/spelregels/stedenbouwkundige-verordeningen-svs/de-gewestelijke-stedenbouwkundige-verordening-gsv?set_language=nl). Zo wordt in artikel 2.4°, Titel II, hoofdstuk 1, van deze Verordening de 'nettovloeroppervlakte' gedefinieerd als "de totale vloeroppervlakte met uitzondering van: – de lokalen met een vrije hoogte van minder dan 2,20 meter; – de lokalen ingericht als parkeerterrein; – de lokalen onder het grondniveau die ingericht zijn als kelders, opslagruimte of technische ruimte. De afmetingen van de vloeren worden gemeten tussen de kale binnenmuren." Artikel 3§1,4°, 2de lid van de Verordening voegt eraan toe: "De nettovloeroppervlakte die in aanmerking wordt genomen voor de minimumoppervlakten van de bewoonbare lokalen op zolderverdiepingen, is deze die overeenstemt met een hoogte onder het plafond van minstens 1,50 meter". De GSV schrijft bovendien de volgende minimumoppervlakenormen voor: 1° 20 m² voor het hoofdvertrek; 2° 8 m² voor de keuken; 3° indien de keuken opgenomen is in het hoofdvertrek, beslaat dit laatste minstens 28 m² 4° 14 m² voor de grootste slaapkamer en 9 m² voor de andere slaapkamers. 4° 14 m² voor de grootste slaapkamer en 9 m² voor de andere slaapkamers. De nettovloeroppervlakte die in aanmerking wordt genomen voor de minimumoppervlakten van de bewoonbare lokalen op zolderverdiepingen, is deze die overeenstemt met een hoogte onder het plafond van minstens 1,50 meter. Bovendien voorzien de sociale normen in een minimum van 20 m² voor de woonkamer. Tot slot vermelden we met betrekking tot de oppervlakte van een woning nog een nuttige rechtspraak: "de vastgoedmakelaar, belast met de verkoop van een goed, dient in het kader van de onderhandelingen voorafgaand aan de verkoop, duidelijke, eerlijke en nauwkeurige informatie te verstrekken over de kenmerken van het te verkopen goed en over alle elementen die van invloed kunnen zijn op de toestemming van de toekomstige koper. Hij mag in zijn reclame en advertenties geen personen misleiden met betrekking tot de beschikbaarheid en de essentiële kenmerken van de goederen die hij aanbiedt. Het begrip bewoonbare oppervlakte is onderworpen aan interpretatie en kan dus de consument misleiden. De vastgoedmakelaar

Het rooster voorziet bovendien in een vermindering van de huurprijzen met een forfaitair bedrag bepaald door de minister rekening houdend met de aanwezigheid van elementen van bijzonder ongemak. Het kan gaan om: "1° de aanwezigheid van convectoren in plaats van een systeem met centrale verwarming; 2° de afwezigheid van instrumenten voor warmteregeling zoals een thermostaat of thermostatische kranen; 3° de afwezigheid van ontspanningsruimten zoals een terras, een koer, een tuin of een balkon; 4° een laag energieprestatieniveau."

Omgekeerd zal de indicatieve huurprijs verhoogd worden indien de woning over een garage, een tweede badkamer of een uitstekende EPB beschikt.⁴⁵²

107. Bovendien heeft het rooster **voor de verhuurder geen bindend karakter** bij het vaststellen van de huurprijzen (maar het voordeel van de toekomstige 'huisvestingstoelage' zal niettemin worden gekoppeld aan de naleving door de verhuurder van het huurrooster⁴⁵³).

De verantwoordelijke minister heeft echter verduidelijkt dat een redelijke huurprijs voorstellen die rekening houdt met de kenmerken van het goed haar 'redelijk, coherent en logisch' lijkt, en dat het huurrooster "**een instrument (is) dat bestemd is om iedereen een algemeen 'idee' te geven van wat de mediane huur zou zijn voor een woning die beantwoordt aan dezelfde algemene kenmerken. Niet de specifieke kenmerken dus! Er moet volgens mij dan ook op worden gelet dat een indicatieve referentiehuurprijs niet te snel wordt verward met een redelijke huurprijs! Ik denk dus niet dat het rooster in alle gevallen zal kunnen worden gebruikt om te bepalen of een huurprijs al dan niet redelijk is. We moeten uiteraard de strijd aanbinden tegen onredelijke huurprijzen! Het lijkt geen twijfel dat de mark onder druk staat, zeker in bepaalde sectoren. (...)**"⁴⁵⁴.

Met andere woorden, het **niet-bindende karakter van het huurrooster zou op geen enkele manier afbreuk doen aan het recht van de huurders om een redelijke huur te genieten**. Tijdens de parlementaire debatten op 15 december 2016 in de Commissie Huisvesting van het Parlement van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, over het ontwerp van ordonnantie betreffende de regionalisering

begaat dan ook een fout tegenover de koper, wanneer hij meedeelt dat het goed een 'bewoonbare' oppervlakte van 103 vierkante meter zou bieden, terwijl het in werkelijkheid om een bruto-oppervlakte zou gaan. Door de term 'bewoonbare oppervlakte' in plaats van bruto-oppervlakte te gebruiken, is de vastgoedmakelaar niet voldoende duidelijk, nauwkeurig en eerlijk geweest zodat hij niet heeft voldaan aan zijn informatieplicht" (Brussel, 6 mei 2014, T.Appp, 2014/4, p. 33 e.v.).

452 Zie artikel 6 van het uitvoeringsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 oktober 2017 tot invoering van een rooster van indicatieve huurprijzen, BS, 6 november 2017. Zo wordt bijvoorbeeld in een vermindering van de huur met 20 euro voorzien wegens een EPB G (zie bijlage 5 van het besluit van 19 oktober 2017).

453 Zie *infra*, nr. 115 ev.

454 Debatten rond het voorstel tot wijziging nr. 107 van Alain Maron (zie Ontwerp van ordonnantie over de huurovereenkomsten (A-488/2), 6 juli 2017, p. 112.

van de huurovereenkomst, nodigde de minister, in antwoord op de vragen van alle Franstalige partijen, de vrederechters bovendien uit om zich te buigen over de problematiek van de onrechtmatige huurprijzen in het licht van het in voorbereiding zijnde referentierooster⁴⁵⁵. Zo stelde zij: *“Hoewel de meeste huurders die het slachtoffer zijn van buitensporige huurprijzen zich daar perfect van bewust zijn, zullen zij dankzij dit hulpmiddel (het huurrooster, n.v.d.r.) zelf een eerste controle van de omvang van deze buitensporigheid kunnen uitvoeren en kunnen beslissen in welke mate zij verdere acties ondernemen”*. En ook *“De vrederechter is echter al bevoegd om buitensporige huurprijzen te corrigeren. Niets belet hem om van dit nieuwe instrument gebruik te maken, maar dat zou hij volgens mij altijd per geval moeten doen, rekening houdend met de talloze kenmerken die niet in aanmerking worden genomen door het rooster, (...). Bemiddelaars of arbiters kunnen overigens hetzelfde doen. U wil de huurders een wapen aanreiken (...). Welnu, dat wil ik ook!”*. En tot slot: *“Het is nuttig dat rechters een speelruimte behouden om hun benadering van de huur per geval aan te passen. Veel elementen, die niet in het rooster in aanmerking worden genomen, kunnen namelijk een overschrijding rechtvaardigen: het is niet mogelijk om alles tot op de euro na te berekenen en alle factoren op te nemen”*^{456/457}.

1.2. BESTAANDE BEROEPSMOGELIJKHEDEN

1.2.1. IN THEORIE

108. De **vrederechter** is bevoegd om een geschil te beslechten met betrekking tot het onredelijke karakter van een huur: zo kan hij zowel **aangezocht worden** naar aanleiding van een **onsuccesvol verzoek om huurherziening** (zie **nr. 109**) als los daarvan (en naar aanleiding, in voorkomend geval, van **een eventuele uitoefening van een exceptie van niet-uitvoering** die door de tegenpartij betwist wordt) (zie **nr. 111**). Het herzieningsmechanisme, zoals georganiseerd door de Brusselse Huisvestingscode, geldt echter alleen voor huurders onder huurovereenkomsten voor hoofdverblijfplaats van 9 jaar.

109. Zo kan een huurder die een onrechtmatige huur opgelegd krijgt, in ieder geval, samen met zijn eigenaar, proberen om tot een **herziening van de huur** te komen tussen de negende en de zesde maand voorafgaand aan het verstrijken van elke driejarige periode van de

huurovereenkomst⁴⁵⁸. Bij afwezigheid van akkoord tussen de partijen kan de rechter de herziening van de huurprijs toestaan indien het vaststaat dat, op **het moment van de indiening van het verzoek vanwege nieuwe omstandigheden**, de normale huurwaarde van het verhuurde goed minstens twintig procent hoger of lager dan de opeisbare huurprijs⁴⁵⁹ is. De vordering kan slechts ingesteld worden tussen de zesde en de derde maand die voorafgaat aan het verstrijken van de lopende driejarige periode⁴⁶⁰. De rechter doet uitspraak naar billijkheid⁴⁶¹. De herziene huurprijs heeft gevolgen vanaf de eerste dag van de volgende driejarige periode en de oude huurprijs blijft voorlopig opeisbaar tot de dag van de definitieve beslissing⁴⁶². De herziening laat niet toe (of zeer moeilijk) om de **basishuurprijs** te betwisten (zoals overeengekomen tijdens het contract), **maar laat wel een aanpassing in de tijd toe**.

De herziening is afhankelijk van het optreden van ‘nieuwe omstandigheden’, namelijk – volgens de rechtspraak – van omstandigheden die *“(…) objectief moeten zijn en moeten beantwoorden aan nieuwe en onvoorziene elementen die een invloed hebben gehad op de huur die in de buurt wordt toegepast voor vergelijkbare woninghuurovereenkomsten (...)”*⁴⁶³; *“(…) Een huurherziening kan alleen gerechtvaardigd zijn door omstandigheden die niet in aanmerking genomen werden bij het bepalen van de basishuurprijs of bij de laatste herziening (...)”*⁴⁶⁴.

De vraag die, in het kader van een innovatieve benadering, rijst is of het rooster met indicatieve huurprijzen dat op 1 januari 2018 in werking is getreden als ‘nieuwe omstandigheid’ aangemerkt kan worden: ook al worden doorgaans ‘materiële omstandigheden’ bedoeld, er is immers geen reden om ‘nieuwe juridische omstandigheden’ uit te sluiten. Dit betekent dus dat de oorspronkelijke huurovereenkomst, die een huur vaststelt die herzienbaar zou zijn doordat hij 20 % hoger is dan de in het indicatieve rooster vastgestelde huur⁴⁶⁵, gesloten moet zijn vóór de vervaldag van 1 januari 2018, dat de huurder tot de negende maand voorafgaand aan het verstrijken van een driejarige periode moet wachten om met de eigenaar te proberen onderhandelen en dat hij tot slot in voorkomend geval, de vrederechter moet aanzoeken. En als het bestaan van een referentierooster op zich niet zou volstaan om een **“nieuwe omstandigheid” te vormen**, dan zou dit rooster op z’n minst aangevoerd kunnen worden om te objectiveren dat een bepaalde wijk

455 I.V. nr. 35, p. 35, p. 20 en volgende.

456 Debatten rond het voorstel tot wijziging nr. 107 van Alain Maron (zie Ontwerp van ordonnantie over de huurovereenkomsten (A-488/2), 6 juli 2017, p. wijziging nr. 112.

457 I.V. nr. 35, p. 20 en volgende. Op dezelfde manier verklaarde de leider van de PS-fractie, ter afsluiting van de parlementaire debatten over deze kwestie, dat *“elke huurder op wie een klaarblijkelijk onredelijke huur rust nu al kan steunen op artikel 3 om in rechte op te treden. Binnenkort zal hij zich eveneens kunnen baseren op het rooster met rechtgevende huurprijzen”*.

458 Zie art. 240 lid 1 van de Brusselse Huisvestingscode. En dit onverminderd artikel 221 van de Brusselse Huisvestingscode dat door de eigenaar gevraagde huurherzieningen toestaat bij een verbetering van de energieprestaties van het gebouw.

459 Zie art. 240 lid 2 van de Brusselse Huisvestingscode.

460 Zie art. 240 lid 6 van de Brusselse Huisvestingscode.

461 Zie art. 240 lid 5 van de Brusselse Huisvestingscode.

462 Zie art. 240 lid 7 van de Brusselse Huisvestingscode

463 Vred., Nijvel, 31.03.1995, www.juridat.be. Als dusdanig werd beschouwd, de verbetering van de wijk en alle huurprijzen in de omgeving.

464 Vred., Brussel, 28.10.1993, A.R. : 118792, www.juridat.be

465 Rooster waarin bovendien ook marges worden vastgesteld.

erop achteruitgegaan is (of dat zij niet in dezelfde mate verbeterd is dan het gemiddelde) of om aan te tonen dat het vele jarenlang niet-uitvoeren van werken de kenmerken van een woning verouderd (d.w.z. onder de huidige kwaliteitsnormen) maakt.

110. De huurder kan de vrederechter ook aanzoeken in verband met een betwisting over **het bedrag van de huur, buiten elke poging tot herziening**, met als argument dat de verhuurder een woning niet tegen een redelijke huurprijs op de markt plaatst⁴⁶⁶.

De rechter zou in voorkomend geval kunnen besluiten tot de **theorie van de ongerechtvaardigde verrijking** van de eigenaar⁴⁶⁷. In dat geval zal de afwezigheid van oorzaak/rechtvaardiging ten aanzien van de overdracht van rijkdom bewezen moeten worden; zo *“gebiedt de theoretische coherentie rekening te houden met de eventuele fout van de verarmde bij het onderzoek naar de vereiste van de afwezigheid van oorzaak”*. Deze theorie kan echter slechts worden ingeroepen op basis van subsidiariteit en kan dus slechts worden toegepast indien het positieve recht niet uitdrukkelijk in een specifieke oplossing heeft voorzien.

111. De aanhangigmaking bij de vrederechter zou voorafgegaan kunnen worden door een eventuele **“exceptie van niet-uitvoering”** die er, in geval van een huurovereenkomst, zou kunnen in bestaan dat de huurder ophoudt de huur of een deel ervan te betalen wegens het feit dat de verhuurder zijn verplichtingen niet nakomt⁴⁶⁸: concreet zou het bedrag van de door de huurder niet-betaalde huur overeenstemmen met het verschil tussen de door de eigenaar opgelegde huur en de zogenaamde “redelijke” huur. De huurder blijft “het onbetwistbaar verschuldigde bedrag” betalen, namelijk het redelijke deel van de huur. Deze “exceptie” moet echter zeer voorzichtig worden gebruikt. Bij onenigheid over de

gegrondheid van deze exceptie kan de vrederechter die is aangezocht (door een anticiperende huurder of door een ontevreden eigenaar) namelijk besluiten dat de exceptie van niet-uitvoering een onevenredige maatregel vormt ten opzichte van de nadelen die door de buitensporige huur worden veroorzaakt en in het beste geval gelasten tot de volledige betaling van de huur⁴⁶⁹ en in het slechtste geval tot de verbreking van de huurovereenkomst ten nadele van de huurder (wegens wanuitvoering van de huurovereenkomst). Zo zou de activering van de exceptie van niet-uitvoering meer kans op slagen hebben als, samen met de te hoge huur ook het argument van ongezondheid aangevoerd zou worden⁴⁷⁰.

1.2.2. IN DE PRAKTIJK

112. De **Equipes populaires**, die in het kader van deze studie ontmoet werden⁴⁷¹, hebben stappen, regels en strategieën uitgewerkt voor een minnelijke en gerechtelijke heronderhandeling over een onrechtmatige huur, d.w.z. een huur die hoger is dan de bedragen van het referentierooster. Enkele huurders hebben reeds positieve resultaten geboekt, terwijl andere huurders de vrederechter hebben aangezocht en wachten op een vonnis⁴⁷².

De **Equipes populaires** bieden steun aan de “grève de loyers” en dragen bij aan de consolidatie van een solidair netwerk. Zo steunen ze de ‘stakers’ in geval van intimidatie (stakingspiket georganiseerd tegen een wilde uitzetting), maar ook ten aanzien van financiële behoeften (oprichting

466 En dit krachtens een gecombineerde lezing van art. 1709 van het B.W. en art. 3 van de Brusselse Huisvestingscode.

467 C. MARR, «L'enrichissement sans cause. Un fondement d'équité sous une apparente rigueur» in X, Les sources d'obligations extracontractuelles, Brussel, Die Keure, 2007, p. 252.

468 Alvorens de exceptie van niet-uitvoering uit te oefenen moet de huurder de verhuurder aangemaand hebben om zijn verplichtingen uit te voeren. De exceptie van niet-uitvoering is bij wederkerige overeenkomsten een algemeen rechtsbeginsel (Cass. (1e k.), 6 maart 1986, R.C.J.B. 1990, p. 559, noot). Het Hof van Cassatie vestigt de aandacht op het volgende: *“In een wederkerige overeenkomst heeft iedere partij die bewijst dat haar medecontractant in gebreke is gebleven, zijn verbintenissen met betrekking tot die overeenkomst uit te voeren de mogelijkheid om, gelet op de onderlinge afhankelijkheid van hun wederkerige verbintenissen, de uitvoering van haar eigen verbintenis op te schorten en het nakomen ervan uit te stellen zolang de wederpartij de hare niet uitvoert. Het algemene rechtsbeginsel van de exceptie van niet-uitvoering laat toe dat de contractant, zonder tussenkomst van de rechter, overgaat tot het opschorten van de uitvoering van de eigen verbintenissen. De rechter dient na te gaan of de partij die zich op de exceptie van niet-uitvoering beroept, bewijst dat haar medecontractant in gebreke is gebleven zijn wederkerige verbintenis uit te voeren, en of de exceptie niet werd ingeroepen buiten de grenzen van de onderlinge afhankelijkheid van de wederkerige verbintenissen.”* (Cass. 24.09.2009, C.080346.N/1).

469 Daarom wordt aan een huurder die de betaling van de huur wenst te schorsen doorgaans aangeraden om het bedrag van die huur te bewaren op een rekening (de derdenrekening van de advocaat) in afwachting van een eventuele rechterlijke beslissing.

470 De exceptie van niet-uitvoering wordt vaak gebruikt door de huurder voor woningen met gebreken ten aanzien van kwaliteit, gezondheid, uitrustingen, energieprestaties: *“Het is aan de verhuurder om ervoor te zorgen dat zijn huurder ten volle kan genieten van de gehuurde ruimten, in het onderhavige geval een appartement als hoofdverblijfplaats voorzien van alle comfort; Het is dan ook terecht dat de verweerster, in de hoedanigheid van huurster, 100,00 euro per maand heeft ingehouden wegens de hoger vermelde genotsproblemen [problemen met de verwarming en het warm water], op de huur die zij aan de eiseres verschuldigd was”*. Vred. A.R. 09/A/1949, 24 maart 2010, onuitgegeven). Ook de schorsing van de betalingen van de huur door de huurder werd als evenredig beschouwd aangezien de verhuurde plaatsen zich in een staat van verval bevonden en de verhuurder geen gevolg gaf aan de ingebrekestellingen die hem aanmaanden tot de herstelling van de plaatsen (Burg. Rb. Brussel, 28 maart 1996, T. app., 2002, liv. 4, p. 39). In een recentere zaak valideert de vrederechter de uitoefening van een exceptie van niet-uitvoering wegens het niet overleggen van het EPB-certificaat bij het sluiten van de huurovereenkomst: volgens de rechter geeft deze niet-overlegging de huurder het recht om hetzij de ontbinding van de huurovereenkomst ten nadele van de verhuurder of de betaling van een schadevergoeding in de vorm van een huurvermindering te eisen (Vred. Sprimont, 19 december 2013, Les Échos du logement, sept. 2016, nr. 117, p. 59 e. v.).

471 Interview van 28 april 2017 met Thibaud de Menten en deelname aan de algemene vergadering van huurders voor de “grève des loyers abusifs” die op 3 mei 2018 georganiseerd werd door de Equipes populaires.

472 Sommige daarvan zouden uitgesproken moeten worden tegen 2018.

van een stakingsfonds) of bij een herhuisvesting wegens een verslechtering van de huurrelatie.

Zo wijst Thibaud de Menten erop *“dat het in elk geval raadzaam is de verschillende strategische kwesties te onderzoeken. Zo is het vooral noodzakelijk om zich te wapenen tegen mogelijke gebeurtenissen en de stakers te beschermen opdat zij niet onder de gevolgen van de staking zouden lijden, door met name:*

- 1) *de risico's op het vlak van uitzetting, betalingstermijnen, vergoedingen... te evalueren...*
- 2) *de situaties te bepalen waarin deze risico's beperkt zijn (duur van de huurovereenkomst...)*
- 3) *in te schatten welke resultaten een vonnis zou kunnen hebben en wat de beroepsmogelijkheden zijn, om ervoor te zorgen dat de actie zowel symbolisch als juridische een positief resultaat zou opleveren*
- 4) *de strategische oriëntaties van de actie te specificeren (om ook het argument van een ongezonde woning aan te voeren of zich te beperken tot de buitensporige huurprijs?...)* *Wat te kiezen tussen het aanvoeren van aanvullende argumenten en het risico de draagwijdte van het vonnis te beperken?*
- 5) *Kans om het OCMW uit te nodigen om zich burgerlijke partij te stellen?*
- 6) *de voorwaarden voor begeleiding van de stakers (bezoek aan de woning...) te bepalen om de soliditeit van het dossier te garanderen*
- 7) *een goede communicatie te organiseren: “het is een collectieve actie” “handel niet alleen”*
- 8) *de kosten te specificeren die het stakingsfonds ten laste zou kunnen nemen”.*

113. Zo hebben half april 2016 de onderhandelingen met de verhuurder van de eerste staker-huurder “S.” – gesteund door de Equipes populaires – geleid tot een positief resultaat: concreet werd de huur verlaagd van 600 naar 350 euro⁴⁷³. Impliciet heeft de verhuurder zijn verplichting erkend om een redelijke huurprijs voor te stellen, aangepast aan de kwaliteiten van de huisvesting⁴⁷⁴. “S.” had zijn exceptie van niet-uitvoering uitgeoefend en sinds december 250 euro/maand ingehouden. Dit geld werd op een geblokkeerde rekening gedeponneerd.

Meer recentelijk heeft de vrederechter van Sint-Gillis een eigenaar veroordeeld tot de terugbetaling van te veel betaalde huur *“rekening houdend met de huurvermindering van € 150 /maand vanaf de ondertekening van het contract (...) voor buitensporige (onredelijke) huur”*. Om deze vermindering vast te stellen, baseerde de rechter zich op

473 De gevraagde huurverlaging was gebaseerd op de objectieve kenmerken van het verhuurde goed en omvatte bijgevolg niet de overlast (geur, slechte werking van de boiler met afwezigheid van verwarming en warm water, niet-uitgeruste keuken...) die op zichzelf al een verlaging van de huur hadden kunnen rechtvaardigen op grond van een exceptie van niet-uitvoering.

474 De huurrelatie verslechterde echter (dreiging van wilde uitzetting, stroomonderbrekingen, uitgetrokken deurbel), wat de staker ertoe bracht een andere woning te zoeken. Hij vond een goedkoper appartement (405 euro) van een veel betere kwaliteit, in een veel rustigere wijk.

het huurrooster voorzien in het besluit van 19 oktober 2017 tot invoering van een rooster van indicatieve en niet bindende huurprijzen op het Brusselse grondgebied⁴⁷⁵. Andere soortgelijke dossiers zijn in behandeling bij de vrederechter van het BGH.

114. Laten we nog even kijken naar een andere originele rechtsvordering, die door de Equipes populaires begin 2018 werd overwogen, zonder daadwerkelijk te zijn ingesteld. In de context van een aanhoudend bijzonder hoog leegstandspercentage in een gemeentelijke vastgoedbestand (een tiental woningen stonden leeg), wat volgens de Equipes Populaires reeds voldoende wees op de buitensporigheid van de gevraagde huurprijzen, werd een vordering tot staking overwogen: indien dergelijke vordering ingesteld zou zijn bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg (die uitspraak doet als in kort geding), dan zou deze laatste de eigenaar veroordeeld kunnen hebben om op de één of andere manier een einde te stellen aan de leegstand van zijn woningen.⁴⁷⁶ De Brusselse Huisvestingscode biedt de rechter de mogelijkheid om de acties te beschrijven die hiervoor ondernomen dienen te worden.

2.

BESCHIKBARE BEROEPSMOGELIJKHEDEN BIJ WEIGERING VAN HUISVESTINGSSTEUN AAN PERSONEN MET ONVOLDOENDE INKOMSTEN

115. Binnen de context van de hoge kostprijs van huisvesting hebben we de bestaande beroepsmogelijkheden beschreven voor de huurder die het onrechtmatig bevonden bedrag van zijn huur wil betwisten. Nu zullen we ons buigen over de beschikbare beroepsmogelijkheden wanneer de desbetreffende instanties weigeren om huisvestingssteun toe te kennen om de financiële draagkracht van de huurder te verbeteren.

Dit deel van de studie zal herzien moeten worden wanneer de nieuwe verordening van 21 december 2018 tot invoering van een huisvestingstoelage in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van kracht wordt (datum momenteel nog niet bepaald)⁴⁷⁷.

475 Vred. Sint-Gillis, 15 januari 2019, nr. A.R. 18A699, onuitgegeven.

476 Art. 22 van de Brusselse Huisvestingscode.

477 Ordonnantie tot invoering van een huisvestingstoelage in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, BS, 6 februari 2019. Krachtens de ordonnantie wordt in titel VIII, hoofdstuk I van de Brusselse huisvestingswetscode een nieuwe afdeling 4 ingevoerd, met de nieuwe artikelen 170/1 tot 170/20. Artikel 9 van de ordonnantie bepaalt dat deze laatste “in werking treedt op de door de Regering vastgestelde datum”.

2.1. WEIGERING VAN HUUR- EN HERHUISVESTINGSTOELAGEN

116. Na een korte presentatie van de gewestelijke financiële huurtegemoetkomingen, bedoeld om de solvabiliteit van de armste huurders te verbeteren (2.1.1.), bespreken we de beschikbare beroepsmogelijkheden bij een weigering van toekenning (2.1.2.), en het (niet-)gebruik van deze beroepsmogelijkheden.

2.1.1. SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK

117. Het BHG kent momenteel vier soorten huurtoelagen. Toch blijft het aantal begunstigden zeer bescheiden⁴⁷⁸, aangezien de administratieve procedure vaak complex en te traag is en lacunes vertoont⁴⁷⁹:

GELDEND STELSEL	DOELGROEP	AANTAL BEGUNSTIGDEN 2014
Herhuisvestings-toelage (Ex-VIBH)	Huishoudens in omstandigheden van overbevolking en/of ongezondheid	5290
	Daklozen	
Toelage van het gewestelijke solidariteitsfonds	Ongezonde huisvesting	275
Gemeentelijke huurtoelage	Huurders van een woning van de gemeente of het OCMW	110
Toelage voor kandidaat-huurders op de wachtlijsten voor sociale huisvesting	Kandidaat-huurders van een sociale woning 12 voorkeurrechten	43 (en 2016)
NB. : Geen recentere cijfers beschikbaar.		

118. De herhuisvestingstoelagen en de toelagen van het Gewestelijke Solidariteitsfonds werden reeds beschreven in onze studie over huisuitzettingen, waarnaar wij verwijzen⁴⁸⁰.

119. De huurtoelagen voor kandidaat-huurders die ingeschreven zijn op de lijsten voor een sociale woning⁴⁸¹ zijn bedoeld om een deel van de huur van een privéwoning te dekken die door de aanvrager gedragen

wordt en kunnen aangevraagd worden bij het begin of in de loop van de huurovereenkomst⁴⁸².

Om er aanspraak op te maken, moet de aanvrager **voldoen aan de volgende voorwaarden**⁴⁸³: een geldige inschrijving in het kandidatenregister voor een sociale woning, met een minimum van 12 voorkeurrechten; geen hoger inkomen hebben dan het leefloon; huren van een woning in het BHG als hoofdverblijfplaats die niet beheerd wordt door een OVM of een SVK en niet het voorwerp uitmaakt van overheidssteun die de baremisatie van de huurprijzen impliceert; geen cumulatie met een andere huurtegemoetkoming⁴⁸⁴.

Het bedrag van de huurtoelage voor 2017 was forfaitair vastgesteld op 102,32 euro verhoogd met 10,23 euro per fiscaal ten laste zijnde persoon, met een limiet van 5 personen (maximale tegemoetkoming van 153,48 euro/maand (jaarlijkse indexering)).

De aanvraag moet worden ingediend bij de administratie (DALLI van de GOB⁴⁸⁵) of bij het OCMW dat bevoegd is voor het doorgeven van de aanvraag aan deze administratie⁴⁸⁶. In principe stelt de administratie, binnen 45 dagen nadat ze de aanvraag heeft ontvangen, de aanvrager – per aangetekende brief – in kennis van het al dan niet toekennen van de toelage.⁴⁸⁷

120. Tot slot dekt de huurtoelage van de verhuurders-overheid – of de gemeentelijke huurtoelage het verschil tussen de huurprijs die de gemeente, het OCMW of de houder van een recht van openbaar beheer vraagt en een derde van het maandelijks gezinsinkomen in voorkomend geval verhoogd met een derde van de

482 Art. 2 van het besluit van 13 februari 2014 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot instelling van een huurtoelage voor de kandidaat-huurders die op de lijsten van de sociale huisvesting ingeschreven zijn (bijgewerkt op 8 september 2017).

483 Art. 3 van het besluit van 13 februari 2014.

484 De aanvrager of een lid van zijn gezin mag niet cumuleren met andere huurtegemoetkomingen zoals:

- degene die was vastgesteld in het besluit van 19 februari 2004 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot uitvoering van de Huisvestingscode maar die werd opgeheven;
- de verhuis- en installatietoelage en bijdrage in het huurgeld in de zin van het besluit van 22 december 2004;
- de huurtoelage in de zin van het besluit van 21 juni 2012 die het verschil dekt tussen de huurprijs die de gemeente, het OCMW of de houder van een recht van openbaar beheer vraagt en een derde van het maandelijks gezinsinkomen in voorkomend geval verhoogd met een derde van de kinderbijslag. Zij mag evenwel het bedrag van 220 per maand niet overschrijden en is niet verschuldigd indien het bedrag lager ligt dan 15 euro;
- de verhuistoelage en/of huurtoelage van beperkte of onbeperkte duur in de zin van het besluit van 28 november 2013 tot instelling van een herhuisvestingstoelage.

Zie. Art. 8 van het Besluit van 13 februari 2014.

485 Namelijk de "Directie Huurtoelagen & Leegstaande Woningen" bij de GOB, de vroegere Directie Huisvesting.

486 Art. 9 van het Besluit van 13 februari 2014.

487 Art. 10 van het Besluit van 13 februari 2014.

478 Deze gegevenstabel is afkomstig van een analyse van de BBRoW: BBRoW, "Een algemene huurtoelage? Vergeet het!", 30 januari 2018, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1868>, p.2.

479 Zie BBRoW, *op cit.*, p. 2. Zie ook de beschouwingen van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn hierover.

480 Voor de herhuisvestingstoelage, zie nr. 89 en 106; voor de toelagen van het Gewestelijke Solidariteitsfonds, zie nr. 107.

481 Kort vermeld onder nr. 109 van Deel I van het onderzoek naar uithuiszettingen.

kinderbijslag⁴⁸⁸. Zij mag evenwel het bedrag van 220 per maand niet overschrijden en is niet verschuldigd indien het bedrag lager ligt dan 15 euro.

De huurtoelage kan worden aangevraagd aan het begin of in de loop van de huurovereenkomst.

De **toekenningsvoorwaarden** zijn **talrijk** en betreffen **soms de aanvrager**, soms **de woning** waarvoor een huurtoelage toegekend kan worden, soms **het bedrag van de huur**.

Toekenningsvoorwaarden betreffende de aanvrager⁴⁸⁹:

- huurder moet ten minste 18 jaar oud zijn of ontvoogd zijn op de dag waarop de aanvraag wordt ingediend;
- (met uitzondering van de kinderen ten laste) kan een persoon slechts deel uitmaken van één enkel gezin dat de toelagen aanvraagt of geniet;
- De huurder of diens gezinsleden mogen geen herhuisvestingstoelage genieten;
- Het gezinsinkomen (jaarlijks) moet onder bepaalde drempels liggen⁴⁹⁰.
- De huurder of diens gezinsleden mogen geen onroerend goed met een woonbestemming of bestemd voor beroepsdoelinden in volle eigendom, in erfpacht of in vruchtgebruik hebben.

Voorwaarden met betrekking tot woningen waarvoor een huurtoeslag kan worden toegekend⁴⁹¹:

De woningen:

- moeten deel uitmaken van het huurwoningenbestand van een gemeente of OCMW van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of moeten in beheer zijn genomen door een openbare vastgoedbeheerder of een sociaal verhuurkantoor;
- mogen niet het voorwerp hebben uitgemaakt van overheidssteun die de baremisatie van de huurprijzen impliceert⁴⁹²;
- moeten voldoen aan de normen inzake veiligheid, gezondheid en uitrustingen van de woningen⁴⁹³.

Beperking van het bedrag van de huur:

- De huurtoelage kan enkel worden toegekend voor woningen waarvan de in de huurovereenkomst

vermelde maandelijks huurprijs niet meer bedraagt dan bepaalde bedragen⁴⁹⁴.

Binnen 30 dagen nadat de administratie (DALLI) de aanvraag ontvangt, neemt deze haar principiële beslissing⁴⁹⁵.

Gezien de zeer restrictieve voorwaarden om voor deze huurtegemoeftkoming in aanmerking te komen, zijn er zeer weinig gezinnen die ze genieten⁴⁹⁶.

121. Er dient echter op gewezen te worden dat deze verschillende toelagen, behalve die van het Gewestelijk Solidariteitsfonds, aan een volledige herziening zijn onderworpen – die nog niet in werking is getreden – via de ordonnantie van 21 december 2018 tot invoering van een huisvestingstoelage in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest: het doel hiervan is de bestaande tegemoetkomingen samen te voegen, de procedures te vereenvoudigen en het voordeel van de steun uit te breiden⁴⁹⁷. De ordonnantie verduidelijkt dat de door de Administratie toegekende ‘woontoelage’ kan bestaan uit een tegemoetkoming in de huur en/of een verhuispremie⁴⁹⁸.

De ordonnantie uniformeert de bedragen en berekeningen van de toelage, de inkomensvoorwaarden, het begrip referentiehuis (alleen huurders van woningen die het rooster met indicatieve huurprijzen naleven, kunnen aanspraak maken op de toelage)⁴⁹⁹; ze handhaaft echter een complexe ongelijkheid ten aanzien van de doelgroepen⁵⁰⁰ en de administratieve procedures die specifiek zijn voor elk van de toelagen⁵⁰¹.

488 Art. 3 van het besluit van 21 juni 2012 van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot instelling van een huurtoelage (bijgewerkt op 8 september 2017).

489 Art. 4 tot 6 van het besluit van de Regering van 21 juni 2012.

490 Alleenstaande huurder: 19.964,74 euro; voor gezinnen van meer dan één persoon die over één enkel inkomen beschikken: 22.183,05 euro; voor gezinnen die minstens over twee inkomens beschikken: 25.352,08 euro. Deze bedragen worden vermeerderd met 1.901,41 per kind ten laste en met 3.802,81 per gehandicapt meerderjarig gezinslid.

491 Art. 7 van het besluit van de Regering van 21 juni 2012.

492 tenzij deze woningen ontwikkeld zijn in het kader van de Organieke Ordonnantie van 7 oktober 1993 houdende organisatie van herwaarderding van de wijken of de Organieke Ordonnantie van 28 januari 2010.

493 Zie het besluit van 4 september 2003 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot bepaling van de elementaire verplichtingen ter zake.

494 Zie. Art. 8 van het Regeringsdecreet van 21 juni 2012 tot instelling van een huurtoelage:

1. Studio: 397 euro
2. Appartement met 1 kamer: 461 euro
3. Appartement met 2 kamers: 532 euro
4. Appartement met 3 kamers/ Huis met 2 kamers: 647 euro
5. Appartement met 4 kamers/Huis met 3 kamers: 763 euro
6. Appartement met 5 kamers of meer/Huis met 4 kamers of meer: 956 euro

495 Zie. Art. 9 en 10 van het besluit van de Regering van 21 juni 2012.

496 Huurders die een ongezonde woning bewonen, ook al kunnen ze daar vaak zelfs niets aan doen, hebben *de facto* geen recht op deze huurtoelage. Wat als gevolg heeft dat een bevolkingsgroep die reeds in preciaire omstandigheden leeft, dubbel gestraft wordt, terwijl de sanctie voor de ongezondheid van de woning gedragen zou moeten worden door de eigenaar en niet door de huurders. Dit is temeer verrassend daar de verhuurder een overheid is of een operator is die een openbaar beheersrecht uitoefent. Bovendien lijkt de beperking van het bedrag van de maandelijkse huur van de woning geen rekening te houden met de hoge bedragen van de huurprijzen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

497 Voor een eerdere versie van de normatieve tekst over dit onderwerp, zie BBRoW: BBRoW, “Een algemene huurtoelage? Vergeet het!”, 30 januari 2018, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1868>, p.1.

498 Art. 4 van de Ordonnantie tot invoering van een artikel 170/2 in de Brusselse Huisvestingscode.

499 Over het rooster met indicatieve huurprijzen, zie *supra*.

500 Deze doelgroepen zijn daklozen, kandidaten voor een sociale woning, huurders van een gemeentelijke woning en personen die een ongezonde woning verlaten.

501 BBRoW, *op cit.*, p. 2.

Het basisbedrag van de veralgemeende toelage zal voortaan vastgesteld worden op 160 euro/maand voor een alleenstaande, verhoogd met 20 euro/maand en per persoon ten laste zonder dat deze verhoging meer kan bedragen dan 60 euro/maand (dat wil zeggen, in principe, maximaal 220 euro/maand)⁵⁰². De toekomstige bedragen zullen dus soms gunstiger en soms minder gunstig zijn dan de thans geldende bedragen⁵⁰³.

Een onbetwistbare vooruitgang is dat de kandidaat-huurders die op een sociale woning wachten voortaan 6 in plaats van 12 voorkeurrechten moeten aantonen om aanspraak te maken op een huurtoelage⁵⁰⁴. Verder noteren we, in geval van een weigering van toekenning, de mogelijkheid om in de toekomst een administratief ad hoc beroep in te stellen voor elke categorie van begunstigde, wat klaarblijkelijk een vooruitgang zou zijn (cf. *infra*, nr. 131).

2.1.2. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

122. Zolang de ordonnantie tot invoering van een woontoelage in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest niet in werking is getreden, moeten de bestaande beroepsmogelijkheden onderscheiden worden op basis van het soort geweigerde toelage.

2.1.2.1. Beroepsmogelijkheden bij een weigering van herhuisvestingstoelage

a. In theorie

123. Bij een **verwerping van een aanvraag voor een herhuisvestingstoelage (ongegrond bevonden aanvraag)**⁵⁰⁵, een **beslissing om deze toelage te schrappen**

pen of een verzoek om terugbetaling van de ontvangen bedragen kan de aanvrager kosteloos een **beroep tot nietigverklaring** instellen bij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of bij de daartoe door de regering gemachtigde ambtenaar⁵⁰⁶. De beslissing tot verwerping vermeldt expliciet het bestaan van deze beroepsmogelijkheid⁵⁰⁷.

Het beroep wordt, op straffe van nietigheid, ingesteld **per aangetekend schrijven, binnen 30 dagen vanaf de kennisgeving aan de betrokkene van de betwiste beslissing**.

De Regering of de gedelegeerd ambtenaar **sprekt zich in principe uit binnen zestig dagen** na ontvangst van het beroep, met **een mogelijke verlenging van dertig dagen** indien een nieuw bezoek wordt bevolen.

Indien de Regering of de gedelegeerd ambtenaar de betwiste beslissing nietig verklaart, komt het toe aan **de administratie om opnieuw** over de kwestie te beslissen.

Bij het uitblijven van een beslissing binnen de wettelijk vastgestelde termijnen wordt de aanvraag geacht aanvaard te zijn.

124. Merk op dat **het gebruik van deze administratieve beroepsmogelijkheid facultatief** is: zij vormt geen noodzakelijke voorwaarde voor het instellen van een eventueel beroep in rechte.

Merk ook op dat het **administratief beroep niet openstaat tegen een vaststelling van nietigheid van een laattijdig ingediende aanvraag voor een toelage**⁵⁰⁸, **noch tegen een ongeldig geoordeelde aanvraag**⁵⁰⁹. In deze gevallen moet de rechter aangezocht worden (zie *infra*, nr. 126 e.v.) en vermelden de negatieve beslissingen

502 Als de aanvrager van de toelage de enige meerderjarige persoon van het gezin is, dan wordt de verhoging voor personen ten laste verdubbeld zonder dat deze verhoging meer kan bedragen dan 80 euro per maand. Zie art. 12 van het ontwerp van ordonnantie.

503 Het bedrag van de herhuisvestingstoelage is begrensd tot € 162,83 voor een alleenstaande (hoger dan de toekomstige toelage), verhoogd met 10 % persoon ten laste, beperkt tot 5 personen ten laste, dat wil zeggen een maximale tegemoetkoming van 244,25 euro/maand. De maximumgrens voor de huurtoelage van de verhuurders/overheden en kandidaat-huurders voor een sociale woning zal respectievelijk stijgen, voor begunstigten met een gezin ten laste, van 220 euro en 153,48 euro naar 220 euro/maand, zelfs 240 euro/maand.

504 Er worden echter een aantal bedenkingen geuit over de begrotingsbeperkingen van het Gewest (gesloten begrotingsomslag van 12 miljoen euro, ten minste tot 2020) dat misschien niet in staat zal zijn de verschuldigde bedragen aan de begunstigten te betalen.

505 Redenen voor het verwerpen van de toekenning van een herhuisvestingstoelage zijn onder meer:

- de aanvrager heeft een inkomen boven de vastgestelde grenzen (het maximale toegestane belastbare inkomen is € 19.030,52, plus verhogingen van € 1.274,37 voor kinderen ten laste, plus verhogingen voor personen met een handicap in het gezin (zie formules vastgesteld in artikel 4 van het ministerieel besluit van 7 december 2001 tot vaststelling van documenten voor inkomenssteun);

- de aanvrager heeft de ongeschikte woning gedurende een ononderbroken periode van ten minste 12 maanden niet betrokken (zie artikel 9, §2 van het besluit van de Regering van 28 november 2013);

- de woning beantwoordt niet aan de oppervlakenormen (een studio of een flat is toegestaan indien hij een minimale oppervlakte heeft van 26m² voor een alleenstaande (zie artikel 3 § 2 van het besluit van 23 januari 2014))

- ...

506 Zie art. 20 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 2013 tot instelling van een herhuisvestingstoelage.

507 Deze beslissingen bevatten de volgende bepaling: «In overeenstemming met artikel 20 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 2013 hebt u de mogelijkheid om tegen deze beslissing binnen dertig dagen vanaf de kennisgeving van deze beslissing een beroep in te stellen per aangetekende brief op het volgende adres: Gewestelijke Overheidsdienst Brussel – Ter attentie van de gedelegeerd ambtenaar – Herhuisvestingstoelage + adres ».

508 De aanvraag kan niet later dan drie maanden na het opmaken van de huurovereenkomst worden ingediend (zie art. 10 van het besluit van 28 november 2013).

509 Een aanvraag die niet aangevuld wordt binnen 30 dagen na de beslissing van onontvankelijkheid of Art. 12 van het besluit van 28 november 2013) een dossier waarvoor het bezoek van de verlaten woning niet mogelijk werd gemaakt binnen de vereiste termijn (zie Art. 13 § 3 van het besluit van 28 november 2013) wordt als ongeldig aanzien.

eenvoudigweg – zonder enige andere vorm van verduidelijking – dat zij “het voorwerp kunnen uitmaken van een beroep bij de rechtscolleges van de rechterlijke orde”.

Tot slot dient hier nog aan toegevoegd te worden dat indien de regering of de gedelegeerd ambtenaar, bij wie een administratief beroep tegen een verwerping van toelage wordt ingesteld, de ongunstige beslissing bevestigt, de aanvrager deze beslissing nog kan betwisten bij het rechtscollege dat bevoegd is om weigeringen van herhuisvestingstoelagen te weigeren (zie *infra*, nr. 126 e. v.).

Voor de verschillende hierboven beschreven gevallen moet echter, concreet, de bevoegde rechter bepaald worden: Raad van State gezien de administratie aard van de betwiste beslissingen of rechtscolleges van de gerechtelijke orde?

125. De Raad van State heeft zich herhaaldelijke onbevoegd verklaard op grond van het feit dat de bevoegdheid van de overheid inzake de weigering van toekenning van herhuisvesting een ‘volledig gebonden bevoegdheid’ is.⁵¹⁰

Zo heeft de Raad van State, in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een beslissing tot weigering van een verhuis- en installatietoelage (vroegere naam van de herhuisvestingstoelage) van de directie huisvesting van het bestuur ruimtelijke ordening en huisvesting van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest het volgende geoordeeld:

“De respectieve bevoegdheden van de hoven en rechtbanken van de Raad van State worden met name bepaald in functie van het werkelijke voorwerp van het geschil. De Raad van State kan niet beslissen over een verzoekschrift dat, hoewel het kennelijk de nietigverklaring van de handeling van een administratieve overheid nastreeft, als werkelijk voorwerp heeft een subjectief recht dat overeenkomt met een verplichting van de administratieve overheid als tegenpartij te doen erkennen of te herstellen. Op basis van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet valt een dergelijk verzoekschrift onder de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken. In het onderhavige geval wordt de aanvraag voor toelagen geregeld door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 december tot instelling

⁵¹⁰ “De termen ‘gebonden bevoegdheid’ en ‘discretionaire bevoegdheid’ worden gebruikt om de omvang van de beoordelingsbevoegdheid te bepalen die een administratieve overheid geniet alvorens een beslissing te nemen. Hoe meer de wet, de regelgevingen of de algemene rechtsbeginselen deze beoordelingsbevoegdheid regelen en beperken, hoe meer de bevoegdheid van de administratie ‘gebonden’ is; en hoe minder zij dit doen, hoe meer haar bevoegdheid ‘discretionair’ is. De controle die de rechter kan uitoefenen op administratieve handelingen is met name beperkt, aangezien de bevoegdheid van de administratie gebonden is. De rechterlijke controle op de administratieve activiteit moet zich namelijk beperken tot die van de wettigheid”. Zie P. Goffaux, «Dictionnaire de droit administratif», Bruylant, Brussel, 2015, p. 155-156.

van een verhuis- en installatietoelage en bijdrage in het huurgeld.

(...)

Uit deze bepalingen volgt het bestaan van een bevoegdheid waarvan de uitoefening gebonden is voor de tegenpartij en, daarmee samenhangend, het bestaan van een subjectief recht voor de aanvrager van een toelage die beantwoordt aan de vermelde voorwaarden. De woorden “kunnen worden toegekend”, voorafgegaan door de woorden “binnen de perken van de kredieten die hiertoe in de uitgavenbegroting zijn ingeschreven [...]”, die opgenomen zijn in artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 december 2004 kunnen niet geanalyseerd worden als zouden ze aan de tegenpartij een beoordelingsmarge laten. Wanneer er begrotingskredieten bestaan, kan iedere burger die voldoet aan de vastgestelde voorwaarden aanspraak maken op de toekenning van toelagen.

(...)

Aangezien het verzoekschrift bijgevolg als werkelijk voorwerp heeft een subjectief recht op de verhuis- en installatietoelage en bijdrage in het huurgeld te doen erkennen, is de Raad van State niet bevoegd om erover te beslissen.⁵¹¹

Onlangs heeft de Raad van State zijn rechtspraak krachtens welke de aanvraag voor een herhuisvestingstoelage een subjectief recht is, bevestigd door de vordering tot nietigverklaring van de beslissing van de gedelegeerd ambtenaar van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot bevestiging van de beslissing om de aanvraag van een herhuisvestingstoelage te verwerpen, niet-ontvankelijk te verklaren:

“de verzoekster eiste, in werkelijkheid, de erkenning van haar subjectief recht op het voordeel van een herhuisvestingstoelage waarvan de toekenningsvoorwaarden geregeld worden door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 2013 tot instelling van een herhuisvestingstoelage.

Gelet op dit werkelijke voorwerp van het geschil viel dit onder de bevoegdheid van de hoven en rechtbanken, en niet onder die van de Raad van State⁵¹²

126. Bijgevolg kan men zich tot de vrederechter – voor alle vorderingen waarvan de waarde niet boven de 5.000 euro ligt – of tot de rechtbank van eerste aanleg te Brussel – voor vorderingen die niet in geld waardeerbaar zijn of

⁵¹¹ RvS. nr. 224.003 van 20 juni 2013. Zie eveneens RvS, 224.740 van 19 september 2013; RvS nr. 224.070 van 25 juni 2013; RvS nr. 220.370 van 24 juli 2012; RvS nr. 219.487 van 24 mei 2012; RvS nr. 219.072 van 26 april 2012; RvS nr. 232.426 van 5 oktober 2015; RvS nr. 234.072 van 8 maart 2016; RvS nr. 236.331 van 28 oktober 2016.

⁵¹² RvS nr. 236.331 van 28 oktober 2016.

vorderingen waarvan het bedrag hoger is dan 5.000 euro – wenden⁵¹³.

De Franstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel die zich stelselmatig bevoegd verklaart voor dit soort geschil heeft op haar beurt een **subjectief recht op de betaling van de gevraagde toelagen bekrachtigd**: *“De bescherming van dit subjectieve recht valt onder de bevoegdheid van de rechtscolleges van de rechterlijke orde, aan wie het toekomt na te gaan of de aanvrager voldoet aan de voorwaarden die op precieze wijze in dit arrest vermeld zijn en of het BHG, terecht, weigert de toelage in kwestie toe te kennen”*⁵¹⁴.

b. In de praktijk

127. De onderstaande tabel, die op 29 juni 2018 werd opgesteld dankzij de “afdeling Juridische Zaken Huisvesting” van de GOB die in het kader van deze studie werd benaderd⁵¹⁵, geeft een overzicht van het aantal administratieve en gerechtelijke beroepen inzake herhuisvestingstoelagen en van het eindresultaat voor de aanvrager.

Verwerping van herhuisvestingstoelage – ADMINISTRatieve beroepen bij de gedelegeerd ambtenaar					
Jaar	Aantal beroepen	Beslissing			Onderzoek aan de gang
		Bevestiging beslissing DALLI	Nietigverklaring beslissing DALLI	Onontvankelijk / zonder voorwerp / ongeldigheid	
2018	50	11	4	24	11
2017	132	65	22	45	
2016	108	47	21	40	
2015	88	38	17	33	

Opvolging van de nietigverklaringen van de beslissingen inzake herhuisvestingstoelage					
Jaar	Aantal nietigverklaringen beslissing DALLI	Toekenning van de toelage	Verwerping van de aanvraag	Onderzoek aan de gang	Niets
2018	4			3	1
2017	22	7	6	7	2
2016	21	7	13	1	
2015	17	9	6	2	

Verwerping van herhuisvestingstoelage – GERECHTELijke beroepen bij de rechtbank van eerste aanleg					
Jaar	Aantal beroepen	Beslissing			Onderzoek aan de gang
		Bevestiging beslissing DALLI	Nietigverklaring beslissing DALLI	Onontvankelijk / zonder voorwerp / ongeldigheid	
2018	7	1	0	0	6
2017	9	1	0	1	7
2016	13	4	4	0	5
1/07/15	8	3	2	0	3

Opvolging van de nietigverklaringen van de beslissingen inzake herhuisvestingstoelage					
Jaar	Aantal nietigverklaringen beslissing DALLI	Toekenning van de toelage	Verwerping van de aanvraag	Onderzoek aan de gang	Niets
2018	0	-	-	-	-
2017	0	-	-	-	-
2016	3	2	1	-	-
1/07/15	2	1	-	1	

513 Sinds 1 september 2018 is het maximumbedrag waarvoor men zich tot de vrederechter kan wenden namelijk gestegen van 2.500 euro naar 5.000 euro. Zodra het geëiste bedrag hoger is dan 5.000 euro, moet men zich tot de rechtbank van eerste aanleg wenden.

514 Franstalige rb. van 1e aanleg te Brussel, burg. afd. (4e k.), 3 september 2015, nr. A.R. 2014/5913/A; Franstalige rb. van 1e aanleg te Brussel, burg. afd. (4e k.), 12 mei 2016, nr. A.R. 2015/6454/A.

515 Wij danken nogmaals van harte deze afdeling van de GOB voor haar uitstekende samenwerking bij deze oefening en om ons de gelegenheid te hebben gegeven om op 6 juli 2018 administratieve en gerechtelijke beslissingen te raadplegen.

128. Om de intensiteit van het ‘gebruik van beroepen’ (administratieve en gerechtelijke) te meten, moeten we de bovenstaande cijfers over het aantal beroepen in perspectief plaatsen met die van het aantal weigeringen van toelagen. We stellen vast dat er gemiddeld zelfs niet één beroep per tien negatieve beslissingen wordt ingesteld. We kunnen hieruit echter niet echt analytische conclusies trekken zonder dat we toegang hebben tot de volledige dossiers.

HERHUISVESTINGSTOELAGE⁵¹⁶

Jaar van ontvangst van de aanvraag	Schatting aantal ingediende aanvragen	Aantal dossiers in betaling
2014	2200	524
2015	2200	830
2016	2200	920
2017	2200	391
(onvolledig) 2018	916	61

De ‘dossiers in betaling’ verwijzen naar de aanvaarde aanvragen voor een toelage. Het **saldo tussen deze dossiers en de raming van de ingediende aanvragen omvat de aanvragen die werden afgewezen nadat ze onderzocht werden**, maar ook alle aanvragen die door hun rechthebbende werden stopgezet, die ongeldig werden verklaard wegens het niet-naleven van de antwoordtermijnen of de aanvragen die om een andere reden werden afgesloten.⁵¹⁷

129. Tot slot kunnen een aantal leringen getrokken worden uit de geraadpleegde onuitgegeven rechtspraak, die gewezen werd door de rechtbank van eerste aanleg te Brussel.⁵¹⁸

De rechtbank van eerste aanleg te Brussel, aangezocht tegen een beslissing dat een onvolledig geachte aanvraag ongeldig is, toont zich soms flexibeler dan de administratie bij de beoordeling van stukken en gelast het BHG,

bijgevolg, om de gegrondheid van de aanvraag voor een toelage te onderzoeken^{519/520}.

De rechtbank van eerste aanleg te Brussel, aangezocht tegen beslissingen tot verwerping van een toelage of van een verzoek om terugbetaling, **heeft de verzoeker meermaals gelijk gegeven en het BHG veroordeeld tot het toekennen van deze toelage, tegen het door het Gewest te bepalen bedrag, soms op straffe van een dwangsom.**^{521/522}

2.1.2.2. Beroepsmogelijkheden bij een weigering van huurtoelagen

130. Er bestaat momenteel geen enkel specifiek administratief beroep in geval van een weigering van toelagen van het Gewestelijk Solidariteitsfonds, een huurtoelage voor kandidaat-huurders die ingeschreven zijn op de lijst voor een sociale woning⁵²³ of een huurtoelage van de verhuurders-overheden⁵²⁴.

Dan zijn er nog steeds de gewone gerechtelijke beroepsmogelijkheden – kennelijk de rechtbank van eerste

⁵¹⁶ Gegevens op 11 juli 2018 verstrekt door de “afdeling Juridische Zaken Huisvesting” van de GOB en door het Observatorium Huisvesting (OH) en ontleend aan de cijfers die werden geregistreerd door de Directie Huurtoelagen en Leegstaande Woningen. Het Observatorium Huisvesting verduidelijkt echter dat deze gegevens niet helemaal volledig zijn wegens een migratie naar een andere software: “Het OH kan het aantal ingediende aanvragen alleen maar *schatten*, omdat het aantal aanvragen dat de laatste jaren daadwerkelijk werd ingediend, vermengd werd met de dossiers die van het oudere informaticasysteem (“HSA”) naar het nieuwe systeem (“Documentum”) gemigreerd werden”.

⁵¹⁷ Een preciezere uitsplitsing hierover is niet voorhanden.

⁵¹⁸ Wij hebben slechts één gepubliceerde beslissing gevonden: Burg. Rb. Brussel (4e kamer), 26 november 2010, *J.L.M.B.*, 2012/40, p.1927: “De verhuis- en installatietoelage zoals vastgesteld door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 december 2004 tot instelling van een verhuis- en installatietoelage en een bijdrage in het huurgeld (VIBH) moet toegekend worden aan de huurder die zijn woning strikt genomen niet heeft verlaten, maar die zijn bewoning heeft uitgebreid naar andere lokalen in het gebouw om over meer ruimte te beschikken”. Merk op dat de VIBH de vroegere naam is van de herhuisvestingstoelage.

⁵¹⁹ Zie Franstalige rb. van 1e aanleg te Brussel, burg. afd. (vakantiekamer), 8 juli 2016, nr. A.R. 2016/3353/A: hier oordeelt de rechter dat het BHG ten onrechte geoordeeld heeft niet over de verwachte attesten te beschikken (men diende te vertrouwen op een mail van het OCMW). Zie ook Franstalige Rb. van 1e aanleg te Brussel, burg. afd. (1e k.), 4 november 2016, nr. A.R. 2016/4174/A. De rechter oordeelt dat “de bevoegde administratie ten onrechte de overlegging van een kopie van de geregistreerde huurovereenkomst heeft gevraagd”. In deze dossiers betreffende de “ongeldigheid” kan de rechter de toelage niet ambtshalve toekennen, omdat “het feit dat een aanvraag voor een herhuisvestingstoelage behoorlijk is aangevuld met de vereiste documenten niet automatisch recht geeft op deze toelage, aangezien het Gewest zich moet uitspreken over de geschiktheid van de nieuwe woning en daarvoor een bezoek moet brengen aan deze woning” (uittreksel uit de bovengenoemde beslissing).

⁵²⁰ In twee andere beslissingen wordt de ongeldigheid door de rechtbank bevestigd: Franstalige rb. van 1e aanleg te Brussel, burg. afd. (4e k.), 20 oktober 2016, nr. A.R. 2016/1386/A; Franstalige rb. van 1e aanleg te Brussel, burg. afd. (4e k.), 13 september 2017, nr. A.R. 16/2618/A.

⁵²¹ Zie Franstalige rb. van 1e aanleg te Brussel, burg. afd. (4e k.), 17 november 2016, nr. A.R. 2016/8387/A: in deze zaak veroordeelt de rechtbank niet tot de betaling van een geldbedrag (er moeten voorafgaande berekeningen uitgevoerd worden waarvan de taak toekomt aan de administratie), maar veroordeelt ze het BHG tot de toekenning van de genoemde toelage, tegen het door het Gewest te bepalen bedrag, en dit binnen drie maanden, op straffe van een dwangsom van 50 euro/dag vertraging. Zie ook Franstalige rb. van 1e aanleg te Brussel, burg. afd. (4e k.), 3 september 2015, nr. A.R. 2014/5913/A. In een andere zaak verklaart de rechtbank het verzoek om een terugbetaling van een toelage ongegrond. Franstalige rb. van 1e aanleg te Brussel, burg. afd. (4e k.), donderdag 12 mei 2016, nr. A.R. 2015/6454/A.

⁵²² Zie. a contrario Franstalige rb. van 1e aanleg te Brussel, burg. afd. (4e k.), vrijdag 19 december 2014, nr. A.R. 2013/3443/A. De rechtbank bevestigt de verwerping van de toelage, aangezien de woning niet geschikt werd geacht.

⁵²³ In het besluit is niets voorzien in geval van een weigering van toekenning van een huurtoelage aan kandidaat-huurders, ondanks de wijzigingen aangebracht door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 31 maart 2017 en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 februari 2016.

⁵²⁴ Het besluit van de Regering van 21 juni 2012 voorziet in geen enkele beroep.

aanleg -, die echter langer, duurder en afschrikwekkender zijn⁵²⁵.

2.1.2.3. Veralgemeend beroep bij een weigering van de toekomstige 'woontoelage'

131. De ordonnantie van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot invoering van een woontoelage in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zal een **algemeen beroep tot nietigverklaring invoeren**, dat per aangetekende brief **ingediend moet worden** bij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of bij de gedelegeerd ambtenaar, **binnen 30 dagen** vanaf de datum van kennisgeving van de beslissing tot weigering van de toelage⁵²⁶.

De beslissing van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering of van de gedelegeerd ambtenaar moet aan de verzoeker meegedeeld worden binnen 60 dagen vanaf de indiening van het beroep (termijn die verlengd wordt in geval van een bezoek aan een appartement). Bij het uitblijven van een beslissing binnen deze termijn wordt de gevraagde bijstand toegekend. We zien hier een bevestiging van de regeling van de 'stilzwijgende aanvaarding', regeling die gunstig is voor de klagers⁵²⁷.

Indien de beroepsinstantie de beslissing vernietigt, **moet de Administratie binnen 30 dagen een nieuwe beslissing nemen**.

2.2. WEIGERING VAN AANVULLENDE SOCIALE BIJSTAND VAN HET OCMW

2.2.1. SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK

132. Een van de opdrachten van het OCMW bestaat erin personen in moeilijkheden te helpen om een woning te vinden die aangepast is aan hun behoeften en hun financiële draagkracht – door actief op zoek te gaan naar een woning -, met dien verstande dat het betrekken van een fatsoenlijke woning essentieel is om een menswaardig leven te kunnen leiden⁵²⁸.

Het OCMW kan bijgevolg financieel tegemoetkomen in de betaling van de huur, in verhouding tot de behoeften van de aanvrager, via de toekenning van een aanvullende sociale bijstand. Het is aan de aanvrager van deze vorm van sociale bijstand om zijn staat van behoefte aan te tonen en te bewijzen dat de middelen waarover hij beschikt

niet volstaan om in zijn essentiële dagelijkse uitgaven te voorzien.⁵²⁹.

133. De "Service Insertion Précarité" maakt in een verslag van maart 2014, dat werd opgesteld in opdracht van het Waalse Gewest, gewag van een exponentiële vraag naar dergelijke terugkerende aanvullende sociale bijstand, met name om de huur te betalen, en noemt als verklaring "de massale komst van jongeren, personen die werkloosheidsuitkering genieten, arme werknemers, en alleenstaande vrouwen met kinderen"⁵³⁰.

Dit verslag uit 2014 presenteert eerst de **standaard-situatie**: het OCMW "van B." is gelegen in een gemeente waar de huurprijzen relatief hoog zijn. Het OCMW is van oordeel dat een persoon in principe geen huur mag hebben die hoger is dan 1/3e van zijn inkomen. Bijgevolg kan in zijn gemeente – uiteraard rekening houdend met de evolutie van de huurprijzen en mits erop toegezien wordt dat mensen geen woning zoeken tegen een buitensporige huurprijs, iedere persoon (ongeacht zijn situatie of staat) een aanvraag voor sociale bijstand indienen wanneer zijn huur hoger is dan 1/3e van zijn inkomen. Het rapport gaat verder met een reëel voorbeeld: "*De heer J. beslist om een appartement te huren. Hij vindt niets waardevols in de gemeente onder 650 euro. De heer J komt echter niet in aanmerking voor een leefloon want hij is een jonge bouwvakker en zijn netto-inkomen bedraagt 1.200 euro. Na betaling van zijn huur heeft hij nog slechts 550 euro over om van te leven. Het OCMW oordeelt dat de kosten voor het huren van het appartement in kwestie niet 'buitensporig' zijn in vergelijking met het gemiddelde van de gemeente. Het besluit daarom om hem te helpen om een deel van zijn huur (of de daaraan verbonden kosten) te betalen*"⁵³¹.

2.2.2. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

134. Voor de arbeidsrechtbank kan een beroep ingesteld worden tegen een weigering van het OCMW om deze aanvullende sociale bijstand toe te kennen⁵³².

Zo veroordeelt de arbeidsrechtbank te Nijvel, in een beslissing van 8 november 2005, het OCMW te Nijvel om aan de verzoekers een aanvullende financiële bijstand toe te kennen gezien "de aanzienlijke woonlasten die 45 % van het gezinsbudget uitmaken". Het arbeidshof te Luik van zijn kant verduidelijkt in een arrest van 23 juni 1998

525 Zie *supra*.

526 Art. 170/19 van de Brusselse Huisvestingscode, ingevoerd bij de Ordonnantie van 21 december 2018 tot invoering van een woontoelage in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

527 Zie *infra*, nr. 157 over beroepsmogelijkheden inzake sociale huisvesting en Deel III.

528 Arbrb. Dinant, 9 juli 2012, A.R. nr. 12/647/A. Zie Universiteit Gent – Faculteit Rechtsgeleerdheid Vakgroep Publiek recht (Prof. Dr. Ludo Veny I. Carlens, Drs. Vred. Goes, Drs. B. Warnez), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, FOD Maatschappelijke Integratie, 2014, 212 p.

529 Arbrb. Charleroi, 27 juli 2012, A.R. nr. 12/2373/A. Zie Verslag POD Maatschappelijke Integratie, *op cit.*

530 Zie Service Insertion Précarité, *Les aides sociales complémentaires en CPAS*, maart 2014, p.13.

531 *Op. cit.*, pp. 28-29.

532 Voor een recent voorbeeld, zie Arbrb. (16e k.), 10 oktober 2018, nr. A.R. 17/4817/A, onuitgegeven. De arbeidsrechtbank veroordeelt het OCMW in kwestie tot de betaling van een aanvullende sociale bijstand, ten gunste van de verzoekster, van € 150/maand, bovenop haar maandelijks leefloon. De Rechtbank rechtvaardigt deze bijstand door te verwijzen naar de huisvestings- en herhuisvestingsmoeilijkheden in grote steden, in het bijzonder voor personen in een precare situatie.

dat “de toekenning van sociale bijstand niet geweigerd kan worden op grond van het feit dat de huur te hoog is zonder dat het OCMW op z'n minst kan aantonen dat de begunstigde werkelijk de kans had om een aangepaste woning te vinden tegen een voordeligere prijs en dus zonder dat er een degelijk alternatief bestaat”⁵³³. Meer recent heeft de arbeidsrechtbank te Namen, in een vonnis van 14 november 2011, geoordeeld dat aangezien het gezinsinkomen het niet mogelijk maakte de huur van 817 euro, alle vaste kosten (gas, elektriciteit, telefoon, medische kosten, ziekenfondsbijdragen, water, teledistributie, autoverzekering, brandverzekering, busabonnement) en de kosten voor kledij, onderhoud en voeding te betalen, de gedurende de 3 maanden aan de eiseres toegekende maandelijkse sociale bijstand redelijkerwijs vastgesteld kon worden op 400 euro per maand⁵³⁴.

De arbeidsrechtbank te Mechelen van zijn kant oordeelde in een vonnis van 5 september 2012 dat “de tegemoetkoming in de huurprijs geweigerd kan worden indien de steunaanvrager die al twee jaar een tegemoetkoming in zijn huur geniet en die er door het OCMW van in kennis werd gesteld dat zijn huidige huurovereenkomst een te zware financiële last is, niet voldoende inspanningen heeft geleverd om, op doeltreffende en passende wijze, actief op zoek te gaan naar een goedkopere woning. De inschrijving op een lijst van een huisvestingsmaatschappij en de plaatsing van een advertentie zijn niet voldoende bewijzen die beantwoorden aan het criterium ‘actief zoeken’⁵³⁵. De steunaanvrager moet bovendien rechtvaardigen waarom hij weigert een goedkopere woning te aanvaarden.⁵³⁶

135. De leringen van de rechtspraak zijn duidelijk: zelfs als hij zich in een staat van behoefte bevindt, zal de huurder kennelijk geen sociale bijstand toegekend krijgen indien het aangezochte sociale rechtscollege van oordeel is dat hij niet alle nuttige stappen heeft genomen om zijn budget te verlichten, door actief op zoek te gaan naar andere bronnen van inkomsten en naar een andere woning, en door de hem geboden kans om een minder dure woning te huren, te aanvaarden⁵³⁷.

533 Rechtspraak vermeld in: Service Insertion Précarité, Les aides sociales complémentaires en CPAS, *op cit.*

534 Arbrb. Namen, 14 november 2011, A.R. nummer 12/1603/A en 12/1657/A. Zie Universiteit Gent – Faculteit Rechtsgeleerdheid Vakgroep Publiek recht (Prof. Dr. Ludo Veny I. Carlens, Drs. Vred. Goes, Drs. B. Warnez), *Overzicht van de rechtspraak 2012 aangaande het recht op maatschappelijke integratie en het recht op maatschappelijke dienstverlening*, FOD Maatschappelijke Integratie, 2014, 212 p.

535 Arbrb. Mechelen, 5 september 2012, A.R. nr. 11/161/A. Zie Verslag POD Maatschappelijke Integratie, *op cit.* p. 108.

536 Arbrb. Hasselt 3 september 2012, A.R. nr. 2121540.

537 Sommige sociale rechtscolleges hebben dit laatste punt evenwel afgezwakt: zie Arbrb. Dinant, 20 november 2012, A.R. nr. 12/958/A (beslissing krachtens welke het OCMW van een oudere eiseres die in slechte gezondheid verkeert, niet kan eisen om te verhuizen wanneer zij behoefte heeft aan de gezinssolidariteit van haar kleinkinderen om zelfstandig in haar woning te blijven); Arbrb. Brussel 10 juli 2012, A.R. nr. 12/1758/A (beslissing krachtens welke de aanvrager van bijstand op gerechtvaardigde wijze kan oordelen dat

2.3. WEIGERING VAN DE STEUN VOOR DE SAMENSTELLING VAN EEN HUURWAARBORG

2.3.1. SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK

136. Een eigenaar kan (maar hij is daartoe niet verplicht) in zijn huurovereenkomst eisen dat zijn huurder een huurwaarborg stort. Indien hij dergelijke waarborg oplegt, dan moet deze aan strikte regels voldoen en één van de drie volgende vormen hebben, die zijn vastgesteld in de Brusselse Huisvestingscode: 1° inbewaargeving, door de huurder, van een bedrag gelijk aan **twee maanden huur** op een **geïndividualiseerde rekening** op naam van de huurder bij een financiële instelling; 2° een **huurwaarborg**⁵³⁸ gelijk aan drie maanden huur met de verbintenis van de huurder deze waarborg bij zijn bank progressief samen te stellen via vaste maandelijkse afbetalingen gedurende maximaal drie jaar (progressieve aflossing tegen nul procent rente)⁵³⁹; 3° een huurwaarborg (gelijk aan drie maanden huur) **ten gevolge van een standaardcontract tussen een OCMW en een financiële instelling**. In dit laatste geval is het dat OCMW dat daar om verzoekt bij de financiële instelling, die de waarborg toestaat ten gunste van de verhuurder⁵⁴⁰; de huurder betaalt het bedrag terug aan het OCMW middels maandelijkse betalingen.

137. In de praktijk stellen alle actoren vast dat het onmogelijk is de huurwaarborg **zonder passende hulp te stellen uit het budget van gezinnen in een preciaire situatie**⁵⁴¹. Het valt niet te rechtvaardigen een huurder te verplichten om op een geblokkeerde rekening in één keer het equivalent van twee maanden huur bijeen te brengen, wetende dat hij daarbovenop ook nog eens de eerste maand huur en de kosten van de verhuizing dient te betalen: het totaalplaatje hiervan loopt in het BHG

het moeilijk is zijn intrek te nemen in een appartement op de derde verdieping van een gebouw zonder lift).

538 De bankwaarborg wordt gesteld door een financiële instelling (vaak een bank) die zich er tegenover een derde toe verbindt een bepaald bedrag te betalen indien de cliënt zijn verplichtingen niet zou nakomen. <https://www.droitsquotidiens.be/fr/lexique/garantie-bancaire>. In dat geval zijn de banken, wanneer hen wordt gevraagd dit te doen, verplicht zelf de huurwaarborg (van 3 maanden huur) aan de eigenaar te betalen, in plaats van de huurder, die dan, zonder debetrente, de financiële instelling moet terugbetalen middels vaste maandelijkse afbetalingen gedurende de looptijd van de huurovereenkomst (gedurende maximaal 3 jaar).

539 Ingevoerd door de wet van 25 april 2007 houdende diverse bepalingen. Titel VI, hoofdstuk III.

540 Art. 248 § 5 van de Brusselse Huisvestingscode. De Regering legt het formulier vast waarmee de financiële instellingen ten aanzien van de verhuurders zullen bevestigen dat de huurwaarborg toegekend is, ongeacht de manier waarop deze waarborg wordt gevormd. 248 § 6 van de Brusselse Huisvestingscode.

541 Zie in dit verband Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *Burgerschap en armoede, Bijdrage aan politiek debat en politieke actie*, Tweejaarlijks verslag 2016-2017, 2018, p 107-110, <https://www.armoedebestrijding.be/>

op tot boven de €2000⁵⁴². In 2015 verklaarde 25 % van de Belgische gezinnen (en in Brussel ligt dit percentage wellicht nog hoger) niet in staat te zijn dergelijke grote uitgave – het equivalent van één maand inkomen – te dragen, zonder te hoeven lenen⁵⁴³.

Naast de **banken** via het mechanisme van de bankwaarborg zijn ook de **OCMW's** en het **Woningfonds** bevoegd om **leningen toe te kennen** om de huurwaarborg te dekken.

138. Zo kan het aangezochte **OCMW** aan huurders in een staat van behoefte steun voor de huurwaarborg toekennen⁵⁴⁴, niet alleen in de vorm van een **bankwaarborg**, maar ook via het rechtstreeks voorschieten van **het bedrag van de waarborg, dat op een geblokkeerde rekening op naam van de huurder geplaatst dient te worden**⁵⁴⁵: dit voorschot kan over het algemeen⁵⁴⁶ door het OCMW teruggevorderd worden, via maandelijkse betalingen van de uitkeringsgerechtigde⁵⁴⁷.

De steunaanvrager is, in overeenstemming met artikel 60 § 1 van de organieke wet betreffende de OCMW's, verplicht om alle nodige informatie in verband met zijn situatie te verstrekken. Bovendien moet hij het OCMW in kennis stellen van ieder nieuw gegeven dat een impact kan hebben op de steun die aan hem werd toegekend.⁵⁴⁸

542 De mediane huurprijs bedraagt €660 en de gemiddelde huurprijs bedraagt €710. Zie Observatorium van de huurprijzen, *op cit.* Zie eveneens de studie van het Réseau Financité, «La garantie locative, premier obstacle à l'accès au logement pour les personnes précarisées», oktober 2015, p. 3.

543 FSMA, Résultats de l'enquête sur les comportements en matière d'argent en Belgique, maart 2015, <https://www.wikifin.be/sites/default/files/enquetemars2015.pdf>

544 Zie met name: http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche_FV_nl/laide_pour_la_constitution_dune_garantie_locative

545 De betaling van een huurwaarborg wordt beschouwd als "kosten van de maatschappelijke dienstverlening" zoals vastgesteld in artikel 97, §1, 1° van de organieke wet betreffende de OCMW's van 8 juli 1976.

546 Zie met name de volgende beslissingen die de eis van een terugbetaling van de waarborg valideren: Arbrb. Mechelen 12 december 2012, A.R. nr. 12/1068/A; Arbrb. Mechelen 12 december 2012, A.R. nummer 12/658/A; Arbrb. Antwerpen, 26 november 2012, A.R. nr. 12/2034/A; Arbrb. Mechelen 3 oktober 2012, A.R. nr. 12/3549; Arbrb. 3 oktober 2012, A.R. nr. 12/3545.

547 De rechtbank heeft er herhaaldelijk kunnen op wijzen dat de waarborg in schrijven terugbetaald kan worden. Deze maatregel garandeert namelijk in bepaalde gevallen de menselijke waardigheid van de aanvrager (Arbrb. 26 juni 2012, A.R. nr. 2012/AA/78; Arbrb. Mechelen 27 juni 2012, A.R. nr. 11/1941/A). In overeenstemming met artikel 1244 van het Burgerlijk Wetboek kan de rechter, rekening houdend met de situatie van de partijen die gebruik gemaakt hebben van deze bevoegdheid en met de reeds aan de schuldenaar toegekende termijnen, een nieuwe termijn voor de terugbetaling van de huurwaarborg toekennen (zie Arbrb. Gent 13 januari 2012, A.R. nr. 11/1789/A; Arbrb. Ieper 20 januari 2012, A.R. nr. 11/284/A; Arbrb. Gent 6 januari 2012, A.R. nr. 10/2988/A; Arbrb. Mechelen 13 juni 2012, A.R. nr. 11/1852/A). Deze herziening van het terugbetalingsplan wordt echter niet vaak toegekend (Arbrb. Mechelen 27 juni 2012, A.R. nr. 12/42/A; Arbrb. Mechelen 27 juni 2012, A.R. nr. 12/22/A; Arbrb. Mechelen 27 juni 2012, A.R. nr. 11/1891/A).

548 Arbh. Antwerpen 9 januari 2012, A.R. nr. 2011/AH/96; Arbrb. Charleroi 6 september 2012, A.R. nr. 12/378/A; Arbrb. Brussel 20 juni 2012, A.R. nr. 12/014245; Arbrb. Mechelen 27 juni 2012, A.R. nr. 12/42/A.

Het OCMW kan zich ook beperken tot het opstellen van een **waarborgbrief** waarmee het zich schriftelijk tegenover de eigenaar verbindt om tegemoet te komen bij problemen aan het einde van de huurovereenkomst, en met name om de eigenaar te betalen bij een in gebreke blijven van de huurder⁵⁴⁹.

139. Het Brusselse Woningfonds (WF) van zijn kant verstrekt leningen tegen nul procent rente, als hulp bij de samenstelling van een waarborg voor groepen met een beperkt inkomen. Het bedrag van dit inkomen werd in 2017 uitgebreid^{550/551}: zo kan een gezin met twee kinderen dat slechts over één inkomen beschikt, aanspraak maken op een lening als hun belastbare inkomens niet hoger zijn dan 29.400 euro per jaar⁵⁵². De terugbetaling is **progressief en zonder rente** (net zoals de bankgarantie die hierboven werd vermeld). Het bedrag van de lening is gelijk aan 100 % van de door de eigenaar gevraagde huurwaarborg (tegenover 90 % voordien)⁵⁵³, welke wettelijk gesproken niet hoger kan zijn dan het equivalent van 2 maanden huur, aangezien zijn op een geïndividualiseerde rekening wordt geplaatst. Bovendien mag de begunstigde het WF voortaan in 24 maanden in plaats van in 18 maanden terugbetalen.

De door het Fonds toegekende lening is echter een **lening op afbetaling**, namelijk een consumentenkrediet, wat betekent dat ze geweigerd kan worden in geval van schuldenlast⁵⁵⁴.

140. Huisvestingsverenigingen stellen in de praktijk vast dat de **wettelijk voorziene steun voor personen in**

549 "Wanneer de borg de schuldeiser heeft betaald, kan hij zich vervolgens tot de hoofdschuldenaar wenden om de hoofdschuldenaar te vragen hem terug te betalen wat hij in diens plaats heeft betaald". Zie <https://www.droitsquotidiens.be/fr/lexique/caution>

550 Zie art. 142, § 1, 5 van de Brusselse Huisvestingscode. één van de opdrachten van openbaar nut van het Woningfonds bestaat erin "om mensen met lage of bescheiden inkomens de middelen te bieden om de huurwaarborg samen te stellen volgens de voorwaarden bepaald door de overheid. Deze hulp kan de vorm aannemen van een renteloze lening, borgstelling of mutualistisch fonds" Artikel 117, § 1 van de Brusselse Huisvestingscode bepaalt: "Het Gewest kent aan het Fonds een terugvorderbaar renteloos voorschot toe, bestemd voor de toekenning van een toelage voor de samenstelling van een huurwaarborg".

551 Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende de organisatie van gewestelijke hulp bij de samenstelling van huurwaarborg inzake huisvesting, BS 4 oktober 2017.

552 Deze bedragen variëren afhankelijk van de gezinssamenstelling/-situatie. Zie <http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/D%C3%A9pliant%20FR%202018.pdf>

553 Men kan uiteraard minder dan 100 % van deze waarborg lenen <https://www.fondsdulogement.be/nl/huurgarantie>

554 Art. 8 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 september 2017. Sinds 1 april 2015 bepaalt artikel VII 77§2 van het Wetboek van Economisch Recht dat het krediet niet gesloten kan worden als bij de raadpleging van de Centrale voor kredieten aan particulieren blijkt dat er een onbetaald bedrag van meer dan €1.000 bestaat in het kader van een consumentenkrediet.

bestaansonzekerheid “gebrekking, niet-doeltreffend of nog weinig toegankelijk is”⁵⁵⁵.

Het mechanisme van de **bankwaarborg** werkt erg slecht wegens **de vijandigheid van de banken** (zie *infra*).

Hoewel de door het OCMW toegekende steun **essentieel is, werkt hij stigmatiserend en leidt hij tot uitsluiting**: “een waarborg die een OCMW-stempel draagt, verlaagt de kans op het vinden van een woning”⁵⁵⁶, aangezien dit voor de eigenaars een teken is van lage solvabiliteit^{557/558}. De borgtocht wordt door de verhuurders verworpen, want hij impliceert dat er bij het begin van het contract geen geld geblokkeerd wordt en dekt niet altijd alle huurverplichtingen⁵⁵⁹. Bovendien is de beslissingslatentie van de OCMW's niet echt verenigbaar met het ongeduld van een eigenaar en de overvloed aan kandidaten.

Eenzijds sluiten de **door het WF toegekende kredieten personen met schulden uit** en anderzijds moeten zij terugbetaald worden in een aantal maandelijkse afbetalingen dat nog steeds te hoog is en dus **onhoudbaar is voor mensen met een bescheiden inkomen**⁵⁶⁰.

141. Al deze vaststellingen in aanmerking genomen, is het een goede zaak dat sinds 1 september 2018 in het Brusselse Gewest **een gewestelijk fonds voor hulp bij de samenstelling van een huurwaarborg, het BRUHWA-fonds**⁵⁶¹ is ingevoerd, ten behoeve van wie niet in staat is om een lening terug te betalen, zelfs niet tegen nul procent rente, zoals personen met een zeer laag inkomen (en dus met onvoldoende terugbetalingscapaciteit) en/of personen met een schuldenlast die hen de toegang tot consumentenkrediet ontzegt. Het BRUWHA-fonds zou

moeten helpen om **een groot obstakel voor de toegang tot huisvesting weg te nemen**.

Het BRUWHA-fonds, **dat beheerd wordt door het HF, zal het bedrag dat nodig is voor de samenstelling van de huurwaarborg anoniem storten op een geblokkeerde bankrekening op naam van de huurder**: de verhuurder heeft dus helemaal geen weet van de tegemoetkoming van het Fonds wat de hierboven vermelde stigmatisering wegens de oorsprong van de waarborg vermijdt. Het Fonds zal bovendien een uniform beleid hanteren tegenover huurders in bestaansonzekerheid, wat een einde maakt aan de ongelijke praktijken die van OCMW tot OCMW verschillen en die een positieve of negatieve impact hebben op de kansen om een woning te vinden al naargelang de gemeente waar de huurders zich vestigen⁵⁶².

Bovendien dient het toegekende voorschot hier, anders dan bij het systeem van het krediet dat door het WF wordt verstrekt, niet terugbetaald te worden in de loop van de huurovereenkomst, maar wordt het door het WF teruggevorderd aan het einde ervan. Het voordeel is aanzienlijk aangezien de kandidaat-huurder bevrijd wordt van de maandelijkse afbetalingen die de kwetsbaarste personen toch niet kunnen betalen. In principe treedt de huurder toe tot het Fonds en betaalt hij maandelijks een bijdrage aan BRUHWA, berekend op basis van zijn inkomen, een bedrag dat niet hoger mag zijn dan € 30/maand tijdens de eerste drie jaar en dan € 5/maand tijdens de jaren daarna⁵⁶³. Voor een nog lager inkomen zal de bijdrage variëren van 5 tot 15 euro per maand⁵⁶⁴. Het niet-betalen van de maandelijkse bijdrage resulteert in een uitsluiting van het Fonds. De huurder wordt echter vrijgesteld van de betaling van deze bijdrage indien hij van een OCMW een borgstelling verkrijgt die de terugbetaling aan BRUHWA garandeert⁵⁶⁵.

De bijdragen van de huurder zullen aan het einde van de huurovereenkomst volledig aan hem worden terugbetaald,

555 Une garantie locative plus accessible grâce au fonds Brugal, 4 december 2017, p. 1, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1860>

556 Zo wordt de eigenaar op de hoogte gebracht van de tegemoetkoming van het OCMW in de samenstelling van de bankwaarborg: de overeenkomst voor het blokkeren van de waarborg, door het OCMW, wordt hem immers ter ondertekening meegedeeld.

557 Une garantie locative plus accessible grâce au fonds Brugal, 4 december 2017, p. 2, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1860>

558 Diversiteitsbarometer, *op cit.*, 2014, met name p. 208 en 215. UNIA vermeldt hierin dat 36% van de eigenaars liever niet verhuurt aan huurders die een beroep doen op de OCMW-waarborg. Zie ook het hoofdstuk ‘discriminatie’ in deze studie.

559 Sommige OCMW's gaan ermee akkoord om tegemoet te komen aan het einde van de huurovereenkomst om huurschade te betalen, maar niet om onbetaalde huur te betalen bijvoorbeeld.

560 Het WF oordeelt zelf in zijn eigen jaarverslagen dat de formule om tegen nul procent rente te lenen voor de samenstelling van een huurwaarborg niet is aangepast aan de vraag van gezinnen met (zeer) lage inkomens. Het bewijs hiervan is dat deze steun in het Brusselse Gewest weinig wordt aangevraagd en dat degenen die hem aanvragen steeds minder binnen de aanvaardingscriteria vallen die door het Fonds worden toegepast gelet op de wet betreffende het consumentenkrediet. Zie Jaarverslag over de activiteiten van het dienstjaar 2014, voorgesteld op de gewone algemene vergadering van 28 mei 2015, p. 90. Het Fonds herhaalt zijn bedenking in de daaropvolgende jaarverslagen van 2015 (p. 87 – 88) en 2016 (p. 138).

561 Zie art. 10 e.v. van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 september 2017.

562 Rbdh-Bbrow, «Garanties locatives, une petite révolution ?», http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/garanties_locatives_une_petite_revolution.pdf

563 Deze bijdragen worden verdeeld binnen BRUWHA en scheppen zo een vorm van ‘symbolische solidariteit’ onder de leden. Het BRUWHA-fonds zal echter vooral gefinancierd worden met overheidssteun, want het totale bedrag van de bijdragen volstaat niet om de huurwaarborgen van de verschillende leden samen te stellen. Dit is met name de reden waarom de BBROW, net als andere actoren, terecht vraagt om een universeel fonds voor huurwaarborgen op te richten, dat voor iedereen toegankelijk is, en verschillende voordelen heeft in vergelijking met een fonds dat zich toespitst op de meest kwetsbare groepen. Rbdh-Bbrow, «Garanties locatives, une petite révolution ?», http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/garanties_locatives_une_petite_revolution.pdf. Zie in dit verband de analyse van Bernard Bayot: https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/bb_caution_mutuelle_et_garantie_locative.pdf. Zie ook N. Bernard, «Vers un fonds centralisé (mutualisé !) de garanties locatives : balises et suggestions pour une opérationnalisation», *Les Échos du logement*, nr. 3, p. 3-10.

564 Rbdh-Bbrow, «Garanties locatives, une petite révolution ?», http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/garanties_locatives_une_petite_revolution.pdf

565 Art. 12 § 1 lid 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 september 2017.

na aftrek van de bedragen die eventueel aan BRUWHA verschuldigd zijn, wegens op de huurwaarborg in mindering gebrachte huurschade⁵⁶⁶. In voorkomend geval moet de huurder aan het einde van de huurovereenkomst een aanvullend bedrag aan het Fonds betalen om het deel van de waarborg terug te betalen dat niet aan het WF werd afgestaan en niet gedekt wordt door het geheel van de gestorte bijdragen; bij niet-terugbetaling van de door het Fonds verleende steun dreigt de betrokkene uitgesloten te worden, met gevolgen voor latere huurovereenkomsten. Er wordt echter in aanzuiveringsplannen op maat voorzien en het HF kan, uitzonderlijk en in bepaalde behoorlijk gerechtvaardigde omstandigheden, ervan afzien om alle of een deel van de verschuldigde bedragen in te vorderen.⁵⁶⁷

Zo zal de optimale werking van het BRUWHA-fonds met name afhangen van een dubbele voorwaarde. *Ten eerste*, en om zoveel mogelijk uitsluitingen van het Fonds te vermijden, moeten er **aanzuiveringsplannen komen die doeltreffend zijn aangepast** aan de zeer lage inkomens van personen in bestaansonzekerheid. Deze personen, die zich binnen de huurrelatie in een zwakke positie bevinden, zijn vaak partij bij kortlopende huurovereenkomsten, wat het aantal beëindigde huurovereenkomsten doet toenemen en daardoor het risico vergroot van opeenvolgende inhoudingen op de samengestelde waarborgen^{568/569}. *Ten tweede* is het van groot belang dat de termijn voor de verwerking van de aanvragen voor een tegemoetkoming van het BRUWHA-fonds zeer kort is. De vastgestelde wettelijke termijn is 15 dagen vanaf de ontvangst van het volledige dossier⁵⁷⁰. Momenteel kent het HF zijn kredieten echter binnen 2 of 3 dagen toe. "BRUWHA zou deze timing moeten kunnen behouden om aan te sluiten op de huurrealiteit en de huurders van nut te zijn"⁵⁷¹.

2.3.2. BEROEPSMOGELIJKHEDEN

142. Deze studie richt zich op de analyse van beroepsmogelijkheden tegen een weigering van steun bij de huurwaarborg, en op het al dan niet gebruiken van deze beroepsmogelijkheden.

De geraadpleegde actoren hebben echter ook de aandacht gevestigd op de **misbruiken waarvan huurders het slachtoffer zijn wanneer zij hun waarborg zonder anderen samenstellen**: weigering van de eigenaar om het geldbedrag op een geïndividualiseerde rekening te plaatsen op naam van de huurder (eis dat de waarborg persoonlijk overhandigd wordt), verzoek om een waarborg van meer dan twee maanden huur om minder solvabele personen te weren... De **vrederechter zou hier zinvol aangezocht kunnen worden, maar veel huurders zien hier van af** om de woning in de wacht te slepen en/of te voorkomen dat de huurrelatie met de eigenaar wordt aangetast door een geschil⁵⁷².

143. Wij bespreken achtereenvolgens de bestaande beroepsmogelijkheden tegen banken (2.1.1.1.), OCMW's (2.1.1.2.) en het WF (2.1.1.3.). Op deze drie organen kan immers een beroep worden gedaan voor het samenstellen van een huurwaarborg.

2.3.2.1. Weigering door een bank om een renteloze lening toe te kennen voor het samenstellen van een bancaire huurwaarborg⁵⁷³

144. De Brusselse Huisvestingscode bepaalt dat de financiële instelling de verplichting heeft om de bankwaarborg toe staan indien de aanvrager over een rekening beschikt bij deze financiële instelling en zijn beroeps- of vervangingsinkomen er gestort wordt, en dit ongeacht de kredietwaardigheid van de huurder⁵⁷⁴.

Volgens de actoren is de bankgarantie "in de praktijk echter desastreus": de banksector zou nooit tot dit systeem zijn toegetreten "dat verschillende trucs gebruikt om aanvragers te ontmoedigen (zoals bijvoorbeeld het opleggen van dossierkosten van verschillende honderden euro's)"⁵⁷⁵.

145. Als een bank weigert om een huurwaarborg te stellen, zou in de praktijk een gratis beroep ingesteld kunnen worden bij **het contactpunt van FEBELFIN, de Belgische federatie van de financiële sector**⁵⁷⁶.

566 Art. 12 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 september 2017. Volgens een in 2017 in het Waalse Gewest uitgevoerde studie wordt de waarborg in 60 % van de gevallen volledig terugbetaald aan de huurder. Zie S. Cassilde, «Étude sur la sinistralité locative : ordres de grandeur des dégâts et des impayés de loyers», *Échos du logement* n°122, feb. 2018, p. 17.

567 Art. 13 § 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 september 2017.

568 Rbdh-Bbrow, «Garanties locatives, une petite révolution ?», http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/garanties_locatives_une_petite_revolution.pdf

569 Zie ook Deel I, over de 'uithuiszettingen', waarin aandacht wordt besteed aan de toekomstige toename van kortlopende huurovereenkomsten.

570 Art. 15 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 september 2017.

571 Rbdh-Bbrow, «Garanties locatives, une petite révolution ?», http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/garanties_locatives_une_petite_revolution.pdf

572 Zie uitwisselingen met Atelier des droits sociaux.

573 Zie art. 248 § 4 et 6 van de Brusselse Huisvestingscode.

574 Art. 248 § 4 lid 2 van de Brusselse Huisvestingscode. 2 van de Brusselse Huisvestingscode.

575 Une garantie locative plus accessible grâce au fonds BRUGAL, 4 december 2017, p. 1, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1860>. Zie eveneens N. Bernard, «A la base du non-accès aux droits : le manque d'effectivité des lois», in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Brussel, Die Keure, 2017, pp. 70-71.

576 Febelfin vzw verdedigt de belangen van al zijn leden: grote banken, minder grote banken, nichespecialisten, niet-bancaire financiële instellingen en organisaties, infrastructuraanbieders, enz. Zie <https://www.febelfin.be/fr/concernant-febelfinest>; <https://www.febelfin.be/fr/prestation-de-services/point-de-contact-garantie-locative>

Volgens dit contactpunt van **FEBELFIN**⁵⁷⁷ is de beroepsprocedure als volgt:

- Particulieren informeren;
- Controleren of aan de wettelijke voorwaarden om in aanmerking te komen voor het samenstellen van een huurwaarborg door de bank is voldaan;
- Indien de bankier zijn weigering handhaaft terwijl de privépersoon aan de wettelijke voorwaarden voldoet, begeleidt FEBELFIN de eiser bij zijn procedure om een klacht in te dienen bij de bevoegde dienst binnen de bank in kwestie;
- Indien de bank, nadat bij haar een klacht werd ingediend, nog steeds weigert of niet antwoordt binnen een redelijke termijn (30 dagen), zal OMBUDSFIN (ombudsman van de financiële sector), dat in voorkomend geval werd aangezocht, proberen om een oplossing te vinden⁵⁷⁸.

146. De procedure bij **OMBUDSFIN** is volledig gratis en vindt plaats in twee fasen: het onderzoek van de ontvankelijkheid en daarna van de inhoud van de aanvraag⁵⁷⁹.

Het wetboek van economisch recht bepaalt op uitputtende wijze welke de motieven zijn om de behandeling van een aanvraag te weigeren:

- de klacht werd niet voorafgaandelijk bij de betrokken financiële instelling ingediend;
- de aanvraag wordt anoniem ingediend of de tegenpartij is niet geïdentificeerd of gemakkelijk identificeerbaar;
- de aanvraag wordt ingediend na het verstrijken van één jaar na het indienen van de klacht bij de betrokken financiële instelling;
- de aanvraag is verzonnen, kwetsend of eerrovend;
- de aanvraag valt niet onder de consumentengeschillen waarvoor Ombudsfín bevoegd is;
- de aanvraag betreft de regeling van een geschil dat het voorwerp uitmaakt of heeft uitgemaakt van een vordering in rechte of van een buitengerechtelijke geschillenregeling bij een andere gekwalificeerde entiteit;
- de behandeling van het geschil zou de effectieve werking van Ombudsfín ernstig in het gedrang brengen.

ONTVANKELIJKHEID VAN DE KLACHT BIJ OMBUDSFIN?

V JA	X NEE
<ul style="list-style-type: none"> • Schriftelijk ingediende klacht • Na stappen bij de bank • Met vermelding van de naam en het adres van de klager • Beschrijving van de klacht 	<ul style="list-style-type: none"> • Buiten de bevoegdheid van Ombudsfín • Ingediend meer dan een jaar na de stappen bij de bank • Kwetsend of eerrovend, of brengt de werking van Ombudsfín in het gedrang • Gerechtelijke procedure aan de gang

Als de klacht ontvankelijk is, dan neemt de Ombudsman, na het bemiddelingsproces, een standpunt in over het geschil en brengt hij een niet-bindend advies uit. Indien de bank niet akkoord gaat met het uitgebrachte advies, formuleert de Ombudsman een **aanbeveling**⁵⁸⁰ die door de betrokkene gebruikt kan worden bij een toekomstige gerechtelijke procedure. De procedure bij de Ombudsfín duurt **tussen de 4 en 8 maanden** (Zie *infra*).

⁵⁷⁷ Telefonisch interview met een Nederlandstalige medewerker van het contactpunt, op 31 mei 2018.

⁵⁷⁸ Ombudsfín is een onafhankelijke en onpartijdige gekwalificeerde entiteit in de zin van het wetboek van economisch recht, belast met de buitengerechtelijke regeling van geschillen tussen een consument en een financiële instelling, aangesloten bij Ombudsfín, met betrekking tot de uitvoering van een verkoop- of dienstovereenkomst of tot het gebruik van een product, in het kader van zijn privé bankzaken en financiële verrichtingen. Zie <https://www.ombudsfín.be/fr/particuliers/introduire-une-plainte/>

⁵⁷⁹ Procedurereglement van Ombudsfín VZW: [https://www.ombudsfín.be/sites/default/files/Nouveau %20règlement %20de %20procédure %20Ombudsfín %20 %2824-11-16 %29.pdf](https://www.ombudsfín.be/sites/default/files/Nouveau%20règlement%20de%20procédure%20Ombudsfín%20%2824-11-16%29.pdf)

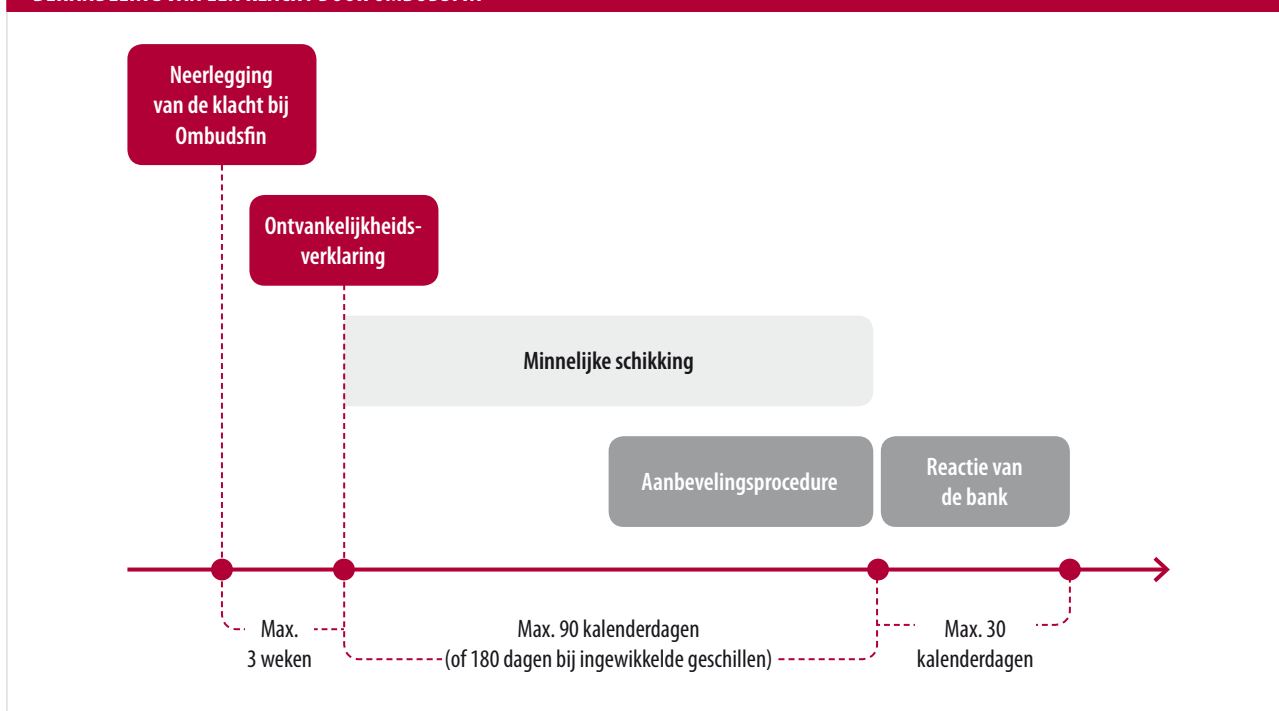
⁵⁸⁰ Art. 8 van het Procedurereglement van Ombudsfín VZW.

BESLUITVORMINGSPROCES BIJ OMBUDSFIN

X NIET-ONTVANKELIJK	V ONTVANKELIJK
<ul style="list-style-type: none"> Vermeldt de redenen voor de niet-ontvankelijkheid 	<p>Procedure bij een minnelijke regeling</p> <ul style="list-style-type: none"> Behandeld binnen 90 kalenderdagen vanaf de datum van ontvankelijkheidsverklaring Indien het geschil complex is, verlenging met 90 kalenderdagen <p>Aanbevelingsprocedure</p> <ul style="list-style-type: none"> In de afwezigheid van een minnelijke regeling doet Ombudsfijn een aanbeveling aan de bank (niet bindend). Indien de bankier de aanbeveling niet volgt, heeft hij 30 kalenderdagen om zijn standpunt te geven.

Als het geschil blijft bestaan, dan kan een gerechtelijke procedure worden gestart.

BEHANDELING VAN EEN KLACHT DOOR OMBUDSFIN



147. De analyse van de **jaarverslagen van OMBUDSFIN, van 2012 tot 2017, geeft slechts beperkte informatie over de klachten** die bij deze instantie tegen banken werden ingediend voor kwesties in verband met de huurwaarborg. Concreet vermelden zij het aantal ontvankelijke klachten, zonder de aard of het resultaat ervan te specificeren⁵⁸¹: 11 in 2012⁵⁸²; 8 in 2013⁵⁸³; 13 in 2014⁵⁸⁴; 8 in 2015⁵⁸⁵; 12 in 2016, waarvan 1 voor een op een spaarrekening gedeponeerde huurwaarborg⁵⁸⁶; 26

in 2017, waarvan 19 voor op een rekening gedeponeerde huurwaarborgen en 7 voor andere huurwaarborgen dan op een spaarrekening⁵⁸⁷. Uit deze statistieken kan niets belangrijk afgeleid worden.

2.3.2.2. Weigering door het OCMW van steun bij een huurwaarborg

148. Volgens de BBRoW krijgt het Brussels Gewest "elk jaar 3000 aanvragen voor steun inzake huurwaarborg, waarvan er 2000 tot een positief resultaat leiden"⁵⁸⁸.

Een derde van dergelijke aanvragen, ingediend bij de OCMW's van het BHG, zou dus resulteren in een

581 Het zou dus ook kunnen gaan om door de eigenaar ingediende klachten over de samenstelling van de waarborg.

582 Zie p.4 van het rapport 2012, <https://www.ombudsfijn.be/sites/default/files/RA-Ombudsfijn%202012.pdf>

583 Zie p.4 van het rapport van 2013, <https://www.ombudsfijn.be/sites/default/files/RA-Ombudsfijn%202013.pdf>

584 Zie p.6 van het rapport van 2014, <https://www.ombudsfijn.be/sites/default/files/RA-Ombudsfijn%202014.pdf>

585 Zie p.25 van het rapport van 2015, <https://www.ombudsfijn.be/sites/default/files/RA-Ombudsfijn%202015.pdf>

586 Zie p.23 van het rapport van 2016, <https://www.ombudsfijn.be/sites/default/files/RA-Ombudsfijn%202016.pdf>

587 Zie p.23-24 van het rapport van 2017, https://www.ombudsfijn.be/sites/default/files/RA-Ombudsfijn%202017_1.pdf

588 De huisvestingssteun (sociale bijstand) is niet alleen bedoeld voor leefloontrekkers. Ook andere personen in een behoeftesituatie kunnen deze steun aanvragen.

weigering, waartegen beroep ingesteld kan worden bij de arbeidsrechtbank^{589/590}.

149. Wij beschikken, in essentie, slechts over één representatieve steekproef van de rechtspraak die, **in 2012**, gewezen werd door alle sociale rechtscolleges van het Koninkrijk⁵⁹¹. Wij brengen de belangrijkste elementen ervan onder de aandacht⁵⁹².

De sociale rechtscolleges wijzen er zelf op dat de beslissing van het OCMW over het al dan niet toekennen van de lening ter kennis gebracht moet worden van de aanvrager opdat hij binnen drie maanden tegen deze beslissing beroep zou kunnen instellen, indien hij niet akkoord gaat met de aard of de omvang van de steun⁵⁹³.

De rechtscolleges zullen, wanneer bij hen een verzoek tot herziening van een weigering van huurwaarborg is ingediend, nagaan welke **inspanningen de huurder geleverd heeft, enerzijds om een goedkopere woning te vinden (a)**, en anderzijds **om zijn eigen bijdrage-capaciteit te verhogen (b)**.

(a) Zo kan het OCMW, volgens de aangezochte arbeidsrechtbanken, weigeren om tegemoet te komen in de huurwaarborg (en/of de betaling van de eerste huur) indien de aanvrager, op voorhand en zonder toereikende motivering, weigert om zijn intrek te nemen in een sociale woning, met de volgende logica: als de aanvrager deze sociale woning had aanvaard, dan had hij de te betalen huurbedragen kunnen sparen voor zijn privéwoning en bijgevolg over meer bestaansmiddelen kunnen beschikken zonder dat hij OCMW-steun nodig had. De aanvrager moet bijgevolg de gevolgen van zijn eigen weigering aanvaarden en kan geen aanvullende financiële steun vragen. Het OCMW kan anderzijds geen steunaanvraag weigeren op basis van een gerechtvaardigd bevonden weigering van de aanvrager om zijn intrek te nemen in een sociale woning. Het feit dat een woning ver van het stadscentrum en van de bestaande faciliteiten ligt, zoals de aanwezigheid van een dokter, een apotheker of winkels, kan als een gegronde reden voor een weigering beschouwd worden als het bijvoorbeeld gaat om een aanvrager met medische en/of psychische problemen⁵⁹⁴. Het OCMW zal een onderzoek moeten uitvoeren naar de redenen voor de weigering van een sociale woning opdat

het, op basis van dit onderzoek, in voorkomend geval, zijn beslissing zou kunnen motiveren om geen subsidies toe te kennen voor het huren van een klassieke woning⁵⁹⁵.

Het OCMW kan bovendien een richtlijn opstellen met een huurplafond, dat met name gebruikt wordt om de maximale hoogte van de huurwaarborg te bepalen. Het is echter niet toegestaan om een huurwaarborg te weigeren uitsluitend op grond van een barema uit een richtlijn⁵⁹⁶. Dergelijke richtlijnen vormen een gedragslijn die echter in geen enkel geval voorbij kan gaan aan het sociaal onderzoek dat de omstandigheden analyseert die eigen zijn aan elke aanvrager en dat nagaat in hoeverre deze verenigbaar zijn met de menselijke waardigheid⁵⁹⁷.

Een arbeidsrechtbank heeft bovendien geoordeeld dat het OCMW in geen geval steun in verband met een huurwaarborg kan weigeren om de loutere reden dat de nieuwe huur €40,5 per maand duurder is dan de oude, indien deze kosten gecompenseerd worden door minder hoge energielasten (in specie dankzij een betere isolatie en efficiëntere toestellen die in de woning gebruikt worden)⁵⁹⁸.

(b) Op grond van het feit dat de aanvrager niet in staat is de huurwaarborg terug te betalen, kan het OCMW weigeren een voorschot toe te kennen: een weigering is gerechtvaardigd indien de steunaanvrager nooit, gedurende twee jaar, het initiatief genomen heeft om met zijn verhuurder een overeenkomst te bereiken over een plan voor de terugbetaling van de huurwaarborg en indien hij, twee jaar na het einde van zijn contract, nooit inspanningen geleverd heeft om geld te sparen om de huurwaarborg gedeeltelijk of volledig terug te betalen⁵⁹⁹. De beslissing om te weigeren een huurwaarborg van €1.200 toe te kennen werd bovendien bevestigd door de arbeidsrechtbank die oordeelde dat de aanvrager van de steun zich niet voldoende bereid toonde om te werken en dat hij verantwoordelijk was voor zijn financiële problemen wegens het opstarten van een procedure voor gezinshereniging⁶⁰⁰.

589 Voor de voordelen, in termen van toegankelijkheid, waarop de arbeidsgerechten zich kunnen beroepen in vergelijking met andere rechtscolleges, zie nr. 63.

590 Voor enkele beslissingen die de bevoegdheidsregels van de arbeidsrechtbank in herinnering brengen, zie Arbrb. Mechelen 12 december 2012, A.R. nr. 12/1068/A; Arbrb. Mechelen 12 december 2012, A.R. nr. 12/658/A; Arbrb. Namen 9 november 2012, A.R. nr. 12/1399/A en A.R. nr. 12/1400/A; Arbrb. Mechelen 13 juni 2012, A.R. nr. 11/1852/A.

591 POD Maatschappelijke integratie, p. 104 e.v.

592 Andere elementen werden bovendien *supra* besproken.

593 Arbrb. Antwerpen, 13 november 2012, A.R. nr. 12/1225/A; Arbrb. Antwerpen 25 oktober 2012, A.R. nr. 12/1090/A; Arbrb. Antwerpen 6 september 2012, A.R. nr. 12/1102/A; Arbrb. Antwerpen 6 september 2012, A.R. nr. 12/1103/A.

594 Arbh. Antwerpen 10 december 2012, A.R. nr. 2012/1318.

595 Arbrb. Leuven 12 november 2012, A.R. nr. 12/574/A. Zo kan de weigering van een financiële tegemoetkoming in verband met de huurwaarborg niet gebaseerd zijn op argumenten die in strijd zijn met het sociale onderzoek zelf. In een ander geval werd de tegemoetkoming van het OCMW in de huurwaarborg aan een aanvrager geweigerd om de volgende redenen: *“het staat vast dat de goedkeuring van de aanvraag tot tegemoetkoming de situatie [van de aanvrager] niet zal verbeteren”*. Nochtans had de aanvrager, samen met de schuldbemiddelaar en de maatschappelijk werker van het OCMW, net deze goedkopere woning gezocht om zijn financiële situatie te verbeteren. De arbeidsrechtbank te Gent heeft de beslissing van het OCMW tenietgedaan omdat deze in strijd was met de inhoud van het sociaal onderzoek. Zie Arbrb. Gent 6 januari 2012, A.R. nr. 11/1596/A.

596 Arbrb. Brussel, 28 juni 2012, A.R. nr. 10.912/A.

597 Art. 1, lid 1 van de organieke wet betreffende de OCMW's.

598 Arbrb. Hasselt, 22 juni 2012, A.R. nr. 2120164.

599 Arbh. Antwerpen 11 januari 2012, A.R. nr. 2011/AA/142.

600 Arbrb. Mechelen, 5 september 2012, A.R. nr. 11/1835/A.

2.3.2.3. Weigering door het Woningfonds om een lening of een tegemoetkoming van het BRUHWA-fonds toe te kennen

150. Er dient vooraf verduidelijkt te worden dat de aanvraag voor steun – in de vorm van krediet of in de vorm van een tegemoetkoming van het BRUHWA-fonds – door middel van een standaardformulier door de betrokkene wordt ingediend bij het WF⁶⁰¹.

Indien het WF na vijftien kalenderdagen vanaf de datum van ontvangst van het volledige dossier geen beslissing heeft genomen, wordt de **aanvraag geacht geweigerd te zijn**. Het WF verduidelijkt dat iedere weigering om een krediet toe te kennen of iedere voorwaardelijke toekenning van een krediet naar behoren gemotiveerd wordt en schriftelijk aan de kandidaat-huurder wordt meegedeeld. Deze laatste heeft dan de mogelijkheid om nieuwe elementen ter kennis te brengen van het WF opdat, in voorkomend geval, zijn (nieuwe) aanvraag aanvaard zou worden⁶⁰².

Hieraan moet worden toegevoegd dat bij een weigering van het WF om een krediet toe te kennen, het WF de aanvraag voor hulp bij de samenstelling van een huurwaarborg **automatisch** doorgeeft aan het intern mutualistisch fonds van het WF, het BRUHWA-fonds.

151. Wanneer de hulp geweigerd is of geacht wordt geweigerd te zijn, kan de **aanvrager beroep indienen bij de minister binnen de vijftien kalenderdagen na de mededeling van de beslissing tot weigering** of het verstrijken van de termijn die is vastgesteld om deze beslissing te nemen⁶⁰³.

De minister beschikt over een termijn van zeven kalenderdagen om de ontvangst van het beroep te bevestigen en het Fonds te laten overgaan tot een nieuw onderzoek van het dossier, en over een **totale termijn van eenentwintig kalenderdagen om zijn definitieve beslissing aan de aanvrager**⁶⁰⁴ mee te delen.

Wanneer het beroep uitmondt in de bevestiging van de beslissing, of bij ontstentenis van antwoord binnen de wettelijk vastgestelde termijn (eenentwintig dagen), wordt de aanvraag geacht definitief geweigerd te zijn.⁶⁰⁵

601 Art. 14 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 september 2017. Zie ook het ministerieel besluit van 26 oktober 2017 houdende het model van het formulier voor de indiening van een aanvraag voor een gewestelijke hulp bij de samenstelling van huurwaarborg inzake huisvesting en houdende de bepaling van de stukken die het dossier samenstellen, BS, 29 januari 2018.

602 Jaarverslag over de activiteiten van het dienstjaar 2013, voorgelegd aan de gewone algemene vergadering van 22 mei 2014, p. 31. www.fondsdulogement.be

603 Art. 16 § 1 van het besluit van de Regering van 28 september 2017.

604 Art. 16 § 2 van het besluit van de Regering van 28 september 2017.

605 Art. 16 § 3 van het besluit van de Regering van 28 september 2017.

152. Gezien de zeer recente instelling van het BRUHWA-fonds kan de analyse van het aantal ingestelde beroepen alleen betrekking hebben op het weigeren van een lening door het WF. Het ontlede cijfermateriaal is afkomstig van de jaarverslagen van het WF van de laatste vijf jaar.

Zo leidden in 2012, van de 390 behandelde kredietaanvragen, **24 (6,15 % van het totale aantal aanvragen)**⁶⁰⁶, hoewel ze ontvankelijk waren⁶⁰⁷, **tot een weigering van het WF**, bij een gebrek aan garantie inzake kredietwaardigheid⁶⁰⁸. **Er werd geen enkel beroep tegen deze weigeringen ingesteld**⁶⁰⁹.

Van de 393 aanvragen die in **2013 werden behandeld, leidden er 33 (8 %)**, hoewel ze ontvankelijk waren, **tot een negatieve beslissing**, ook hier wegens een gebrek aan voldoende kredietwaardigheid⁶¹⁰. **Slechts één kandidaat**, die geen verblijfsvergunning had om langer dan drie maanden op het Belgische grondgebied te verblijven, **heeft beroep ingesteld**⁶¹¹. Nadat hij een toereikende verblijfsvergunning had gekregen, werd het krediet aan hem toegekend.

Van de 386 aanvragen die in 2014 werden behandeld **jaar 2014 leidden er 58 (15 %)**, hoewel ze ontvankelijk waren, **tot een weigering van het Fonds**, om dezelfde

606 Deze 24 dossiers betroffen 16 alleenstaanden, 6 eenoudergezinnen en 2 koppels zonder kinderen. 18 van de aanvragers ontvingen sociale uitkeringen. Zie Jaarverslag over de activiteiten van het dienstjaar 2012, voorgelegd aan de gewone algemene vergadering van 30 mei 2013, p. 193. www.fondsdulogement.be

607 Elk jaarverslag presenteert ook het aantal dossiers die geseponeerd werden (omdat er geen nieuws was van de kandidaat) of die onontvankelijk bevonden werden op grond van de regelgeving: namelijk, omdat de kandidaten belastbare inkomens hadden boven het maximale inkomensplafond om aanvaard te worden, omdat zij een sociale woning of een woning op het oog hadden die gelegen was buiten het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, omdat de huurovereenkomst voor minder dan één jaar was of omdat de kandidaat eigenaar was van een onroerend goed. Aangezien deze parameters perfect objectieverbaar zijn, zou het niet te rechtvaardigen zijn om er beroep tegen in te stellen.

608 Het WF verduidelijkt dat het niet redelijk geweest zou zijn een lening aan deze aanvragers toe te kennen wegens een gebrek aan garantie ten aanzien van de kredietwaardigheid: kandidaten geregistreerd bij de Centrale voor kredieten aan particulieren als in gebreke blijvend schuldenaar; kandidaten die meer dan 70 % van hun budget besteed zouden moeten hebben aan de betaling van de huur, de terugbetaling van de gevraagde lening en andere schulden, of kandidaten die niet in staat waren om een bewijs te leveren van de regelmatige betaling van de laatste 6 maanden huur. Zie Jaarverslag over de activiteiten van het dienstjaar 2012, *op cit.*, p.193. Het bewijs van betaling voor de laatste 6 maanden huur moet voortaan stelselmatig geleverd worden. Zie art. 4, 8° van het ministerieel besluit van 26 oktober 2017.

609 Jaarverslag over de activiteiten van het dienstjaar 2012, *op cit.*, p.193.

610 Deze 33 dossiers betroffen 16 alleenstaanden, 12 gezinnen met kinderen waarvan 8 eenoudergezinnen en 5 koppels zonder kinderen. 27 van de aanvragers ontvingen sociale uitkeringen. Jaarverslag over de activiteiten van het dienstjaar 2013, voorgelegd aan de gewone algemene vergadering van 22 mei 2014, p. 111. www.fondsdulogement.be

611 Destijds was dit bij de staatssecretaris voor Huisvesting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (de heer Christos DOULKERIDIS).

als de hierboven vermelde redenen⁶¹². In **2015 leidden 69 aanvragen** (die nochtans ontvankelijk waren) van de 344 (**20 %**) tot een weigering⁶¹³. In **2016 stabiliseert het percentage weigeringen zich: 19 %**, namelijk 69 op de 364 behandelde aanvragen⁶¹⁴.

We stellen vast dat het **aantal aanvragen die tot een weigering leiden, algemeen gesproken, in de loop van de jaren gestaag is gestegen, zonder dat er evenwel beroepen worden tegen ingesteld.**

De interpretatie die het WF geeft aan het toenemende aantal weigeringen is leerzaam, vooral omdat zij helpt om – deels – te begrijpen waarom geen beroepen worden ingesteld. Zo is het WF van oordeel dat de toename van het aantal negatieve toekenningsbeslissingen helemaal niet te wijten is aan een strengere behandeling van de aanvragen, maar wel aan een “alsmaar moeilijker worden conjunctuur”, aan de door de aanvrager gehanteerde strategie en aan een restrictiever wettelijk kader⁶¹⁵.

Zo verklaarde meer dan één kandidaat op vijf op ‘instrumentale’ wijze een aanvraag voor een lening te hebben ingediend “wetende dat ze niet voldeden aan de criteria van het Fonds, omdat ze reeds schulden hadden of omdat hun inkomen niet al hun kosten kon dekken. Hun enige bedoeling was echter een schriftelijke weigering te ontvangen van het Fonds, zodat ze daarmee aanspraak konden maken op de steun van het OCMW van hun gemeente. Veel OCMW’s sturen namelijk kandidaten naar het Fonds, zelfs personen die een ander inkomen ontvangen dan een leefloon of sociale bijstand, (...) maar meestal is het eigenlijk de bedoeling dat het Fonds de lening weigert, zodat het OCMW zijn tussenkomst daarop kan baseren”⁶¹⁶. In deze situaties is het evident dat de betrokkenen geen beroep zouden instellen tegen de weigering van het WF om een lening toe te kennen.

Het wettelijk kader werd verstrengd op 1 april 2015, waardoor een consument geen nieuwe kredietovereenkomst mag sluiten wanneer er in de Centrale voor kredieten aan particulieren een wanbetaling geregistreerd staat voor een totaal achterstallig bedrag van meer dan 1.000 euro⁶¹⁷. Tot die datum kon het Fonds iedere situatie beoordelen en zo een krediet toekennen aan een gezin dat als in gebreke blijvende schuldenaar geregistreerd stond voor een bedrag van meer dan € 1.000, indien het

gezin voldoende garantie leverde ten aanzien van zijn kredietwaardigheid: bijvoorbeeld, het bewijs dat deze situatie aangepakt wordt en/of binnenkort geregulariseerd zal zijn, ofwel via een schuldbemiddelaar in der minne, ofwel via een collectieve schuldenregeling of dankzij een door hem bedongen en correct nageleefde aanzuiveringsregeling.⁶¹⁸ Voor wie het nieuwe wettelijke kader goed had begrepen, zou ieder beroep tevergeefs gebleven zijn.

153. De directeur van de afdeling juridische zaken en geschillen van het WF bevestigt op 28 juni 2018 dat “*sinds mensenheugenis beroepen vrijwel onbestaande zijn bij het Fonds, met name omdat de beslissingen altijd uitgelegd worden, indien nodig tijdens gesprekken wanneer degenen aan wie ze worden meegedeeld moeilijkheden hebben om ze te begrijpen (met name wegens de complexiteit van de materie)*”⁶¹⁹.

612 Jaarverslag over de activiteiten van het dienstjaar 2014, voorgelegd aan de gewone algemene vergadering van 28 mei 2015, p. 87, www.fondsdulogement.be

613 Jaarverslag over de activiteiten van het dienstjaar 2015, voorgelegd aan de gewone algemene vergadering van donderdag 26 mei 2016, p. 87, www.fondsdulogement.be

614 Jaarverslag over de activiteiten van het dienstjaar 2016, voorgelegd aan de gewone algemene vergadering van mei 2017, p. 136-138, www.fondsdulogement.be

615 Jaarverslag over de verrichtingen van het dienstjaar 2016, *op cit.*, p. 138.

616 Jaarverslag over de verrichtingen van het dienstjaar 2016, *op cit.*, p. 138.

617 Zie artikel VII 7752 van het Wetboek van economisch recht, van kracht sinds 1 april 2015.

618 Jaarverslag over de verrichtingen van het dienstjaar 2015, *op cit.*, p. 87-88.

619 E-mailuitwisselingen op 28 juni 2018 met Marnix DE SMEDT, directeur van de afdeling juridische zaken en geschillen van het WF.

3. **BEROEPSMOGELIJKHEDEN VOOR GESCHILLEN IN VERBAND MET SOCIALE HUISVESTING**

154. Het bouwen van voldoende sociale woningen is, naast de hierboven beschreven strategieën, absoluut noodzakelijk om een antwoord te bieden op de hoge kosten van huisvesting rekening houdend met de financiële draagkracht van de kandidaat-huurders.

Deze studie heeft zeker niet tot doel om deze problematiek en haar perspectieven in detail te behandelen, ook al zal iedereen het erover eens zijn dat het schrijnende tekort aan sociale woningen in het BHG een grote uitdaging is als men het recht op behoorlijke huisvesting voor kwetsbare groepen aanzienlijk wil verbeteren. Vandaag zijn er namelijk slechts 39.547 sociale woningen beschikbaar (en er komt slechts 5 % per jaar vrij) en staan er 43.096 kandidaten op de wachtlijst⁶²⁰. Verder is het zo dat de wachttijd voor grote gezinnen kan oplopen tot 10 jaar⁶²¹.

155. Gezien het tekort aan sociale woningen ten opzichte van het aantal personen die ervoor in aanmerking komt, is de **toewijzing ervan onderworpen aan bepaalde prioriteitsregels**⁶²². De kandidaturen voor een sociale woning worden beheerd door een gecentraliseerde gewestelijke databank; de kandidaat-huurders selecteren de openbare vastgoedmaatschappijen (OVM) bij wie zij een woning willen krijgen⁶²³. Elke OVM zal de toewijzing van een sociale woning voorstellen aan de kandidaat die voldoet aan **het grootste aantal prioriteiten**. Indien meerdere personen aan evenveel prioriteiten voldoen, wordt de woning toegekend aan de personen die het eerst waren ingeschreven. Bovendien moet deze woning **“aangepast”** zijn, dat wil zeggen dat ze over **voldoende kamers moet beschikken** gezien de gezinssamenstelling van de kandidaat⁶²⁴. Anders wordt ze niet aan hem toegekend. Voor individuele gevallen en in uitzonderlijke omstandigheden heeft de OVM echter de mogelijkheid om, in beperkte mate en met de toestemming van de sociaal afgevaardigde, af te wijken van de toewijzingsvolgorde en kan hij een woning toekennen bij voorrang.

620 Bovendien worden er sinds 2015 slechts 110 nieuwe woningen per jaar gebouwd. Zie hierover: BBROW, *Sociale huisvesting: kroniek van een decennium voor bijna niets*, 7 december 2017, p. 3, www.rbdh-bbrow.be

621 Zie eveneens N. Bernard, «A la base du non-accès aux droits : le manque d'effectivité des lois», in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Brussel, Die Keure, 2017, p. 77.

622 Over de toewijzing van een woning, zie met name N. Bernard, *Politiques de logement en région bruxelloise*, R.P.D.B., Brussel, Bruylant, 2016, p. 215 e.v.

623 Sinds 1 januari 2018 is de fusie van de openbare vastgoedmaatschappijen (OVM) voltooid. In vier jaar tijd werd hun aantal in het Brusselse Gewest verlaagd van 32 tot 16.

624 Zie art. 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996 houdende de regeling van de verhuur van woningen die beheerd worden door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij of door de openbare vastgoedmaatschappijen.

Wanneer de kandidaat-huurder de voorgestelde woning weigert – zonder reden of om een reden die niet in de regelgeving is voorzien –, dan wordt zijn aanvraag geschrapt. De kandidatuur wordt eveneens geschrapt indien de kandidaat zijn inschrijving niet vernieuwt binnen twee maanden na ontvangst van het verzoek om (jaarlijkse) vernieuwing van zijn kandidatuur, niet voldoet aan de toelatingsvoorwaarden, of een valse verklaring aflegt om de niet-naleving van een toelatingsvoorwaarde te verhullen of om ten onrechte van voorkeurrechten te genieten⁶²⁵.

156. De weigering van toewijzing van een sociale woning, de schrapping van de lijsten, de afwezigheid van verleende voorkeurrechten, de weigering van herinschrijving, de herziening van de huur, maar ook de ontbinding van de huurovereenkomst van de sociale woningen... zijn stuk voor stuk aspecten die het voorwerp kunnen uitmaken van een administratief en/of gerechtelijk beroep door de (kandidaat)-huurder.

3.1. ADMINISTRATIEVE BEROEPSMOGELIJKHEDEN

3.1.1. IN THEORIE

157. Iedere persoon die niet akkoord gaat met een OVM of met een punt dat verband houdt met de opdrachten van deze laatste, kan een schriftelijke klacht **indienen bij de OVM**⁶²⁶. De klacht bij ter post aangetekend schrijven worden opgestuurd naar of tegen ontvangstbewijs afgegeven op de zetel van de OVM. Anders wordt zij nietig verklaard en niet behandeld.

Er bestaat geen algemene termijn om een klacht in te dienen, behalve voor verschillende specifieke gevallen waarbij deze termijn 6 maanden bedraagt. Het uitgangspunt van de **termijn van 6 maanden om een klacht in te dienen, varieert naargelang het voorwerp ervan**:

- een klacht over een **schrapping van een kandidatuur** bij een OVM of over **de afwezigheid van voorkeurrechten** waarop een persoon aanspraak kan maken, moet ingediend worden binnen een termijn van 6 maanden vanaf de datum van de kennisgeving van de betwiste beslissing;
- een klacht over een **niet-inschrijving** moet ingediend worden bij de referentie-OVM binnen 6 maanden vanaf de overschrijding van de aan deze OVM toegekende termijn om de kandidaat-huurder in te schrijven.

625 Iedere schrapping heeft verreikende gevolgen aangezien zij gedurende een termijn van zes maanden voor de kandidaat het verbod met zich meebrengt om zich opnieuw in een OVM van het BHG in te schrijven.

626 Art. 76, § 1 van de Brusselse Huisvestingscode.

De OVM die de klacht ontvangt, geeft ze door aan de **sociaal afgevaardigde** (binnen 8 dagen na ontvangst van de klacht). Deze **hoort de klager** , eventueel vergezeld door een mandataris van zijn keuze⁶²⁷, wint het standpunt in van de OVM en verstrekt haar vervolgens een **niet-bindend advies** : de organen van de OVM zullen vervolgens een beslissing nemen over de klacht, zonder verplichting om het advies van de sociaal afgevaardigde (SA) te volgen.

De **termijnen en stappen voor de behandeling van een klacht** zijn de volgende:

- **beslissing, door de OVM, over de ontvankelijkheid van de klacht⁶²⁸ binnen maximaal 30 dagen na ontvangst ervan** door de OVM⁶²⁹
 - **Bij ontstentenis van een antwoord binnen de termijn zal de klacht ontvankelijk geacht worden en dus behandeld worden.**
- Indien de klacht ontvankelijk is, **beslissing ten gronde**
 - door de raad van bestuur van de OVM – **binnen maximaal 90 dagen na ontvangst** van de klacht⁶³⁰
 - **Bij ontstentenis van een antwoord binnen de termijn, zal de klacht gegrond geacht worden.**
 - Indien wordt besloten tot een vrijwillige bemiddeling wanneer er een klacht is ingediend, wordt de aan een OVM toegekende termijn van 90 dagen om een klacht te behandelen tijdens de duur van de bemiddeling opgeschort, zonder dat de opschorting een periode van 6 maanden mag overschrijden.

De kandidaat-huurder of de huurder die gelijk gekregen heeft als gevolg van een klacht die werd ingediend tegen een beslissing tot toekenning van een woning door de OVM aan een andere huurder of kandidaat-huurder, heeft een **absoluut recht op de toewijzing van de eerste aangepaste woning die vrijkomt.** ⁶³¹.

158. Vervolgens kan, in voorkomend geval, per aangetekende brief of door afgifte met ontvangstbewijs **bij de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij (BGHM)⁶³²** , de Brusselse gewestelijke instelling die belast is met sociale huisvesting en toezicht houdt op de OVM's, een beroep ingesteld worden:

- als de klacht onontvankelijk of ongegrond wordt verklaard door de OVM,
- als de klager meent geen voldoening gekregen te hebben.

De termijn om het beroep in te stellen, bedraagt dertig dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing van de OVM⁶³³.

De BGHM vraagt schriftelijk om het standpunt van de partijen en baseert zich ook op het advies van de SA dat eerder werd verstrekt in het kader van de procedure bij de OVM.

In een logica van tegensprekelijkheid verstrekt de BGHM aan elke partij het verslag dat aan haar directiecomité zal worden voorgelegd over de genomen beslissing. De partijen kunnen reageren binnen een termijn van 5 dagen vanaf de ontvangst van dit verslag.

De BGHM beschikt over een **maximale termijn van 60 dagen om een beslissing ten gronde te nemen** ⁶³⁴.

- **Bij ontstentenis van een antwoord binnen de termijn zal de klacht gegrond geacht worden.**

Het onderstaande schema is afkomstig van een beslissing van de BGHM en toont de verschillende hierboven beschreven stappen:

627 Artikel 76 verduidelijkt: "door een mandataris van een erkende vzw die ijvert voor de integratie via de huisvesting, erkend overeenkomstig artikel 187, of door om het even welke mandataris. In voorkomend geval, moet de OVM op voorhand op de hoogte gebracht worden van het feit dat de klager door een mandataris vergezeld wordt". Deze mandataris kan dus een maatschappelijk werker, een gezinslid, een advocaat... zijn.

628 Redenen voor onontvankelijkheid zijn alle gevallen van klachten die de opgelegde vorm niet naleven (klacht niet verstuurd per aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs), klachten die rechtstreeks naar de sociaal afgevaardigde gestuurd worden, klachten die niet ingediend worden door een persoon die er 'belang' bij heeft dat er een beslissing genomen wordt over de klacht, klachten die geen verband houden met de opdrachten van de OVM (dwaze klachten).

629 Indien de klacht betrekking heeft op het einde van een huurovereenkomst voor bepaalde duur, moet de OVM binnen 15 dagen een beslissing nemen over de ontvankelijkheid ervan.

630 Indien het geschil betrekking heeft op het einde van een huurovereenkomst voor bepaalde duur, wordt de aan de maatschappij toegekende tijd om haar beslissing ten gronde over de klacht mee te delen, teruggebracht tot 45 dagen.

631 <http://www.slr.be/nl/particulier/een-woning-huren/sociale-woningen/kandidaat-huurders/toewijzing>

632 Art. 76, § 2 van de Brusselse Huisvestingscode.

633 Indien het beroep betrekking heeft op het einde van een huurovereenkomst voor bepaalde duur, wordt de termijn om een beroep in te stellen bij de BGHM teruggebracht tot 15 dagen.

634 Indien het beroep betrekking heeft op het einde van een huurovereenkomst voor bepaalde duur, wordt de aan de BGHM toegekende termijn teruggebracht tot 30 dagen.

Klacht	tegen ontvangstbewijs op de zetel van de instelling afgegeven brief
Kenmerk van de klagers	Kandidaat-huurders
Reden van de klacht	Aanvechting van een schrapping als kandidaat om huisvestingsweigerings
Datum van de klachtenbrief	Niet gedateerde brief
Datum van ontvangst van de klacht door de instelling	18/10/2017
Doorsturen aan sociaal afgevaardigde	JA
Termijn waarbinnen de instelling zich dient uit te spreken over de gegrondheid van de klacht	16/01/2018
De instelling heeft zich gehouden aan de termijn om over de gegrondheid van de klacht uitspraak te doen	JA (datum van de beslissing : 28/11/2017)
Kennisgeving door de instelling aan de klagers van het besluit over de gegrondheid van de klacht	Aangetekend schrijven op 11/01/2018, met poststempel van 12/01/2018
Beroep	Aangetekend schrijven
Reden van het beroep	Klacht ongegrond verklaard
Uiterste datum om beroep in te stellen	12/02/2018 (eigenlijk 11/01/2018, maar gezien dat op zondag valt wordt de termijn automatisch verlengd tot de eerstvolgende werkdag (maandag 12/02/2018) (30 dagen te tellen vanaf de kennisgeving van het besluit van de instelling)
Datum van het beroep (brief)	06/02/2018, poststempel van 08/02/2018
Datum van de ontvangst van het beroep door de Huisvestingsmaatschappij van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	12/02/2018
Uiterste termijn van behandeling van het beroep door de Huisvestingsmaatschappij van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	13/04/2018 (bij stilzwijgendheid wordt het beroep als gegrond beschouwd en de verzoekers in het gelijk gesteld)
Uitnodiging van de partijen	Aangetekend schrijven van 14/02/2018
Antwoord van de verzoekers	Geen reactie
Antwoord van de instelling	Brief van 15/02/2018
het verslag dat werd voorgesteld aan het Directiecomité van de Huisvestingsmaatschappij van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest wordt aan de partijen bezorgd	Aangetekend schrijven van 05/04/2018
Antwoord van de verzoekers	Brief neergelegd bij de Huisvestingsmaatschappij van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 10/04/2018 + fax op 11/04/2018
Antwoord van de instelling	Geen reactie

In voorkomend geval kan tegen de beslissing van de BGHM een rechtsvordering ingesteld worden bij de rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Zo bevat elke beslissing van de BGHM de volgende slotbepalingen:

“Tegen deze beslissing kan verzet worden aangetekend bij de Brusselse rechtbank van eerste aanleg.

De klacht moet worden ingediend met een betekende dagvaarding van een gerechtsdeurwaarder. Deze vordering moet onder andere de namen, hoedanigheden en adressen van de verzoekende en de gedagvaarde partij bevatten, het onderwerp van het verzoek, een beknopt overzicht van de middelen, de vermelding van de aangezochte rechter en de plaats, de dag en het uur van de hoorzitting.

In dringende gevallen kan u via een dagvaarding in kort geding de zaak aanhangig maken bij de Voorzitter van de Rechtbank van eerste aanleg om deze te verzoeken om al voorlopige maatregelen te treffen. Wanneer het absoluut noodzakelijk is kan deze zelfs via een verzoekschrift.

De verzoekende partij bezorgt de tegenpartij dan op hetzelfde moment een kopie van het verzoekschrift ter informatie.”

159. Een duidelijk voordeel voor de (kandidaat)-huurder in een geschil is de invoering, door de ordonnantie van 11 juli 2013, van de regeling van de ‘stilzwijgende (of impliciete) aanvaarding’ van beroepen bij een administratief geschil in verband met sociale woningen. N. Bernard wees er terecht op dat “Vroeger, wanneer de sociaal huurder de beslissing van de BGHM betwiste (hetzij in eerste linie, via een klacht bij de OVM zelf, ofwel in tweede lijn, via beroep bij de BGHM), het stilzwijgen van de instantie als een weigering gold. Voortaan geldt het omgekeerde principe: het uitblijven van een reactie (binnen de vereiste termijn) van de OVM of de BGHM impliceert de aanvaarding van de aanvraag. Dit revolutionaire paradigma wordt ingegeven door het elementaire streven om de administratieve rechten van de burger te versterken. In het licht van de motiveringsplicht die de administraties hebben, kan namelijk moeilijk getolereerd worden dat een (kandidaat)-huurder, als gebruiker van een openbare dienst, uit een woning wordt gezet zonder ooit een antwoord te krijgen, noch ‘in eerste aanleg’, noch ‘in beroep’ Zelfs als ze niet geschreven (en niet uitgegeven) was, kon de weigeringsbeslissing weliswaar altijd aangevochten worden voor de afdeling Administratieve Geschillen van de Raad van State; deze garantie werd echter voor de burger niet voldoende geacht, gezien de (met name psychologische) terughoudendheid en de (onder andere materiële) moeilijkheden die bepaalde gezinnen ondervinden bij de toegang tot het gerecht)”⁶³⁵.

160. Tot slot wijzen we erop dat een (kandidaat)-huurder die geen administratief beroep instelt, zich ook kan wenden tot de vrederechter. Noch de OVM, noch de BGHM zijn trouwens bevoegd om te oordelen over buurtconflicten. Alleen een vrederechter kan een beslissing nemen in dergelijke conflicten (zie *infra* nr. 164 e.v.).

2.1.2. IN DE PRAKTIJK

161. Het totale aantal klachten dat huurders of kandidaat-huurders tussen 2012 en 2017 bij de OVM's hebben ingediend, is als volgt:

- **252 in 2012**, namelijk 196 ingedeeld bij de sociale indicator (toewijzing, schrapping, enz.), 26 bij de huurindicator (huur, afrekeningen van kosten, huurschade...) en 30 bij de technische indicator (kwaliteit van het gebouw...)⁶³⁶. In dit verband specificeert de BGHM niet zonder belang:

*“Ook in 2012 blijft het grootste aantal klachten bij de sociale indicator. Deze houdt verband met de sociale begeleiding, de huurdersbewegingen en het beheer van de dossiers van de kandidaten. **De meeste klachten hebben betrekking op het beheer van de dossiers.** Als een kandidaat een voorstel van woning weigert, wordt hij geschrapt uit het register voor de hele sector. Indien de kandidaat nog steeds een sociale woning wil, moet de wachttijd helemaal opnieuw worden overgedaan. Voor veel mensen is dat een motivatie om een klacht in te dienen.*

Kandidaten willen na de aanzienlijke wachttijd kunnen kiezen welke woning ze willen op basis van hun behoeften. De wetgeving voorziet in verschillende procedures voor de toewijzingen. Elke OVM kiest zijn eigen systeem en dit systeem is bij de ene OVM al soepeler dan bij de anderen. Dat is moeilijk te begrijpen voor de kandidaten. De verhuurdiensten passen dezelfde regels toe voor iedereen, zij kunnen niet zomaar besluiten of er een uitzondering kan gemaakt worden.

*De verhuurdiensten van de OVM's geven de informatie hoe de kandidaten klacht kunnen indienen. Een schrapping ongedaan maken omwille van een specifieke reden wordt gewoonlijk via een bij de raad van bestuur van de OVM ingediende klacht beslist. (...)*⁶³⁷

- **308 in 2013**, namelijk 228 ingedeeld bij de sociale indicator, 44 bij de huurindicator en 36 bij de technische indicator⁶³⁸. De BGHM formuleert een commentaar die in elk opzicht identiek is aan die van 2012⁶³⁹.
- **283 in 2014**, namelijk 150 ingedeeld bij de sociale indicator, 110 bij de huurindicator en 23 bij de technische indicator⁶⁴⁰:

*“In 2014 gaan de klachten (...) die verband houden met de sociale indicator vooral over geschrapte dossiers. In totaal zijn er 150 klachten ingediend door kandidaten die hun kandidaatsdossier voor een sociale woningen proberen te reactiveren. Het aantal klachten dat verband houdt met de huurindicator ligt dit jaar bijzonder hoog omdat er in één OVM 77 klachten over de afrekening van de huurlasten zijn ingediend.”*⁶⁴¹

- **152 in 2015**, namelijk 108 ingedeeld bij de sociale indicator, 22 bij de huurindicator en 22 in de technische indicator⁶⁴²

⁶³⁵ Zie N. Bernard et A. Mahoux, «Le contenu (et la philosophie) de la réforme du 11 juillet 2013» in N. Bernard et A. Mahoux, *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*, Brussel, Larcier, 2014, p. 93-94.

⁶³⁶ Zie p. 21 van het jaarverslag BGHM – 2012, <http://www.slr.birisnet.be>

⁶³⁷ Zie p. 23 van het jaarverslag BGHM – 2012, *op cit.*

⁶³⁸ Zie p. 24 van het jaarverslag BGHM – 2013, www.slr.birisnet.be

⁶³⁹ Zie p. 26 van het jaarverslag BGHM – 2013, *op cit.*

⁶⁴⁰ Zie p. 24 van het jaarverslag BGHM – 2014, www.slr.birisnet.be

⁶⁴¹ Zie p. 26 van het jaarverslag BGHM – 2014, *op cit.*

⁶⁴² Zie p. 36 van het jaarverslag BGHM – 2015, www.slr.birisnet.be

- **239 in 2016**, namelijk 197 ingedeeld bij de sociale indicator, 28 bij de huurindicator en 14 bij de technische indicator⁶⁴³
- **168 in 2017**⁶⁴⁴

Deze, fragmentarische, gegevens komen uitsluitend uit de jaarverslagen van de BGHM (volledig doorgenomen), en niet uit die van de OVM (moeilijk toegankelijk).

162. Het aantal beroepen dat de laatste vijf jaar bij de BGHM werd ingediend, blijft bescheiden⁶⁴⁵:

- 2013: 56
- 2014: 41
- 2015: 39
- 2016: 32
- 2017: 36

De BGHM beschikt op dit moment echter niet over een database die het voorwerp (weigering van toewijzing, weigering van herinschrijving, schrapping...) en de uitkomst van de beroepen specificeert.

163. Hoewel deze cijfers te uiteenlopend zijn om een nauwkeurige diagnose te formuleren over het (niet-) gebruik van beroep, kan worden opgemerkt dat bepaalde vaststellingen uit de jaarverslagen van de BGHM – zoals het frequent gebruik van klachten in geval van schrapping – tijdens de interviews worden bevestigd.

Zo meldden de coördinatoren van **de Huurdersunie Noordwijk** (ULQN), die op 23 maart 2018 bevraagd werden, het volgende:

“Het is zeer moeilijk om klachten bij de OVM te winnen. Er worden er nochtans veel ingediend over schrappingen van de lijst. Wij denken bijvoorbeeld aan een gehandicapte dame die van de lijst was geschrapt, omdat zij een woning geweigerd had waarvan zij vond dat deze niet aangepast was aan haar handicap. Haar klacht werd verworpen door de OVM. In beroep heeft de BGHM ons standpunt aanvaard omdat de liftknoppen te hoog en onbereikbaar waren voor de persoon in een rolstoel. Er gaat altijd een ‘nee’ vooraf aan een ‘ja’. Men moet klimmen met de energie van een alpinist. En vier tot zes maanden wachten om uiteindelijk een ‘ja’ te krijgen. Een kandidaat voor een woning die er helemaal alleen voor staat, zou al ontmoedigd zijn. Indien men bij de huurder een zwakke plek ontdekt die aan de basis ligt van de schrapping, kan men niets doen (bv. : huurder die een woning weigert omdat de school van de kinderen te ver is, of die de buurt niet leuk vindt...). Men moet een grondige diagnose verrichten alvorens de strijd aan te gaan met de reus”.

643 Zie p. 52 van het jaarverslag BGHM – 2016, www.slr.b.irisnet.be

644 Zie p. 42 van het jaarverslag BGHM – 2017, http://www.slr.b.brussels/sites/website/files/pages/slr-b-ra2017-pdf_web_fr.pdf

645 Wij hebben niet de cijfers voor 2012. Wij danken Caroline Osselaer, coördinatrice – juriste, binnen de afdeling ‘beroep’ van de BGHM, van harte voor het verstrekken van deze gegevens op 4 juli 2018.

Tot slot bracht Natacha Delers, voormalig adjunct op de directie – juriste bij een Brusselse OVM, tijdens een gesprek op 22 mei 2018 een aantal punten onder de aandacht die verduidelijking behoeven, die met name een impact hebben op de identificatie van de klachten en die, ispsso facto, hun kwantitatieve overzicht kunnen beïnvloeden:

*“Een van de eerste dingen om te weten is dat een **aangetekende brief of een brief afgegeven tegen ontvangstbewijs niet automatisch beschouwd wordt als een klacht**. Aan de ene kant bestaan er namelijk verschillende aanvragen die niets te maken hebben met een klacht en die aangetekend verstuurd moeten worden of afgegeven moeten worden tegen ontvangstbewijs en aan de andere kant heeft de OVM een beoordelingsmarge om te beoordelen of de brief al dan niet een klacht is. In geval van twijfel kan de OVM steeds aan de sociale afgevaardigde (SA) vragen of hij denkt dat de brief als een klacht beschouwd moet worden. De OVM kan ook aan de huurder vragen of hij de bedoeling had om een klacht in te dienen, omdat het gebeurt dan de huurder helemaal niet die bedoeling heeft en hij het vervelend vindt dat zijn brief een klacht wordt. Waar ik werkte, werd de brief over het algemeen als klacht beschouwd indien het ging om een groot probleem en/of indien de huurder reeds één of meerdere keren over het punt had geschreven/ gebeld (terugkerend karakter). En men aarzde nooit om de mening van de SA te vragen. Er geldt hierover dus een ‘rechtspraak’ die verschilt naargelang de OVM (sommige OVM’s kunnen een brief sneller als klacht beschouwen dan andere) en naargelang de SA’s (ze hanteren niet allemaal exact dezelfde benadering om een brief al dan niet als klacht te beschouwen, wat menselijk is). **Uit het bovenstaande vloeit het antwoord op de kwestie van het aantal klachten voort**, dat verschilt afhankelijk van het OVM. Het aantal klachten is één van de punten van de verslagen die opgesteld moeten worden voor het Toezicht (BGHM). Men kan zich dan ook voorstellen dat het niet ideaal is om er te veel te hebben. Om een idee te geven van de orde van grootte... de OVM waar ik werkte (die +/- 750 woningen telde, veeleer een ‘kleine’ OVM) beschouwde een brief toch snel als klacht en registreerde max. 10 ontvankelijke en gegronde klachten per jaar.*

*De **redenen voor een klacht** lopen uiteen en **verschillen naargelang het OVM**. In de OVM waar ik werkte, hadden we ongeveer voor de helft technische klachten (omdat het merendeel van de gebouwen eerder oud was en een aantal woningen beschermd waren als monument), af en toe waren er klachten over de kosten of de huur (maar dit was vrij zeldzaam, omdat de OVM transparantie belangrijk vond en de regelgeving op dit vlak naleefde; de weinige klachten gingen veeleer over de tijd die besteed werd aan het geven van uitleg over de bedragen), en sinds +/- 2014 zagen we een duidelijke toename van het aantal klachten van kandidaat-huurders (de SA zei dat dit bij andere OVM’s ook het geval was): het ging vaak om mensen die van de kandidatenlijst geschrapt waren, ofwel omdat zij niet of niet snel genoeg antwoordden op een*

voorstel voor een woning, ofwel omdat zij om niet-legitieme redenen (niet vastgesteld in de regelgeving) een woning weigerden.

Het zou interessant kunnen zijn om **te verduidelijken wat al dan niet als klacht beschouwd moet worden**, of om te communiceren over de klachtenprocedure opdat (kandidaat-)huurders, naar geweten, zouden beslissen om een klacht in te dienen en opdat dit automatisch als zodanig beschouwd zou worden (bijvoorbeeld via een formulier?). Wij benadrukken dat het huidige systeem uiteraard ook gunstig kan zijn voor een (kandidaat-)huurder die niet goed zijn rechten kent en het gerechtvaardigd vindt een aangetekende brief te versturen om zijn rechten te doen gelden. Als zijn brief als klacht beschouwd wordt, dan zal de procedure langer zijn, maar dan zal het dossier grondiger behandeld worden. Ik denk dat het ook niet altijd duidelijk is voor de mensen dat zij de klacht moeten indienen bij de OVM en dat de OVM ze dan doorgeeft aan de SA.

De rol en het standpunt van de SA – zijn onpartijdigheid – zijn niet altijd duidelijk voor de mensen... hangt hij af van de OVM? Van de BGHM? Controleert hij de OVM? Veel (kandidaat-)huurders lijken niet erg op de hoogte te zijn van deze aspecten. Een nog betere over communicatie over deze zaken zou de betrokkenen wellicht helpen."

3.2. GERECHTELIJK BEROEP

164. Aangezien het Brusselse Gewest geen raden van beroep heeft zoals ingesteld door artikel 171bis van de Code wallon du logement et de l'habitat durable, zijn de vrederechten van het gerechtelijke arrondissement Brussel over het algemeen bevoegd voor alle geschillen in verband met toewijzingen, mutaties, huurherzieningen en ontbindingen van huurovereenkomsten van sociale woningen^{646/647}.

In tegenstelling tot de Waalse raad van beroep zijn de vrederechten echter niet bevoegd om de toegangs-

prioriteiten tot de sociale woningen te controleren⁶⁴⁸. Aangezien de naleving van de regels betreffende de voorschriften en de volgorde op de wachtlijsten een 'gebonden bevoegdheid' van de administratie lijkt, valt dit geschil kennelijk onder de bevoegdheid van de rechtbank van eerste aanleg en niet onder die van de Raad van State.

165. Hier worden enkele jurisprudentiële voorbeelden gegeven in verband met sociale huisvesting:

De herziening van de huur

166. De vrederechter is ook bevoegd om na te gaan of de herziening van de huur van een sociale woning in overeenstemming is met de wettelijke en regelgevende voorschriften.

› De vrederechter van het kanton Sint-Joost-Ten-Node was door de CV Habitations à bon marché aangezocht om de ontbinding te eisen van een huurovereenkomst die betrekking had op een sociale woning die door een alleenstaande dame betrokken werd.

Verscheidene jaren na de ondertekening van de huurovereenkomst die betrekking had op de toewijzing van een appartement met twee slaapkamers, werd haar huur verhoogd, omdat haar zoon uit de woning vertrok. In overeenstemming met de artikelen 2 en 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 1996 werd de woning namelijk als ongeschikt beschouwd voor een persoon alleen.

Omdat zij weigerde het huurverschil te betalen, heeft de vrederechter de ontbinding van de huurovereenkomst en de uitzetting van de huurster uitgesproken.

In beroep heeft de huurster haar weigering om het huurverschil te betalen gerechtvaardigd op grond van het feit dat de verhoging van de huur onwettig is ingevolge artikel 20, §2 van het bovenvermelde besluit dat met name bepaalde dat de reële huur niet hoger mag zijn dan 20 % van de inkomsten van het gezin indien deze lager zijn dan het referentie-inkomen en op voorwaarde dat het gezin een aangepaste woning betreft.

Ten slotte heeft de burgerlijke rechtbank, in hoger beroep, artikel 20, §2 van het besluit buiten toepassing gelaten of, ten minste, uitgelegd door te stellen dat gezien de leeftijd van de huurster, namelijk ouder dan 65 jaar, de voorwaarde van de geschiktheid niet op haar van toepassing was. Daarom diende een berekening voor de regularisatie van het huurbedrag verricht te worden rekening houdend met de beperking van 20 %.⁶⁴⁹

⁶⁴⁶ Wij verwijzen hier naar deel I over de uithuiszettingen, waarin de bevoegdheid van de vrederechter wordt verduidelijkt wat betreft de ontbinding van sociale huurovereenkomsten.

⁶⁴⁷ Vred. Etterbeek, 22 september 2009, *J.J.P. –Vred.*, 2011/7-8, p. 355-358: in casu, na te hebben vastgesteld dat een huurder van een sociale woning de eigendom van een gebouw verworven had zonder de verhuurder in te lichten, heeft de gemeente Etterbeek de door laatstgenoemde betekende opzegging gevalideerd en de huurder veroordeeld tot de betaling van de achterstallige huurgelden met herziening ervan wegens de ontvangst van inkomsten uit de niet-meegedeelde verwerving van een eigendom. Zie ook: Vred. Brussel (2e kanton), 30 oktober 2013, *J.J.P. –Vred.*, 2014/5-6, p. 250-252. In deze zaak heeft de vrederechter van Anderlecht de ontbinding van de huurovereenkomst uitgesproken ten nadele van de huurder, want laatstgenoemde weigerde aan de sociale verhuurder de toegang tot de plaatsen voor de uitvoering van noodzakelijke herstellingswerken.

⁶⁴⁸ Vred. Sint-Pieters-Woluwe, 14 januari 2013, *JURIM Pratique*, 2/2013, p.403-408.

⁶⁴⁹ Franstalige Burg. Burg. Rb. Brussel (75e k.), 26 juni 2009, *J.L.M.B.*, 2009/31, p.1467-1474.

› In een ander geval van huurherziening had de cv “La Cité Moderne” de vrederechter van het tweede kanton van Anderlecht aangezocht om de beëindiging van een huurovereenkomst voor een sociale woning en de veroordeling tot de betaling van de achterstallige huur te eisen.

In de praktijk had de “Cité Moderne” besloten om de huurster te sanctioneren op grond van het feit dat deze haar niet de documenten had verstrekt waaruit de afwezigheid van inkomsten bleek om de huur te kunnen verlagen. De huurster beweerde echter dat zij de nodige documenten had verstuurd en betwistte de verhoging van de huur die een schending zou zijn van artikel 22 van het besluit van 26 september 1996 dat bepaalde dat iedere huurherziening rekening moest houden met de inkomsten van het gezin waarvan de bewijsstukken door de huurders verstrekt moesten worden.

Uiteindelijk besloot de Brusselse burgerlijke rechtbank, in hoger beroep, het volgende:

“Bij het ontbreken van de vaststelling van de inkomsten van een huurster blijft de huisvestingsmaatschappij in de onmogelijkheid om een huur vast te stellen in verhouding tot deze inkomsten; aangezien deze haar onbekend zijn, kan zij derhalve slechts de huur vragen die forfaitair, volgens de wet, is vastgesteld. Het door de regelgeving vastgestelde forfait voorkomt aldus de valkuil van de willekeur. Zodra de relevante documenten zijn verstrekt, stelt de huisvestingsmaatschappij het bedrag van de verschuldigde huur vast, onder voorbehoud van een administratieve termijn te dien einde, die door de wet is beperkt.

De weigering om dergelijke huur te behouden of toe te kennen, in geval van een verhulling van inkomsten of van een gezinssituatie, bedoeld in artikel 19, § 4, moet echter geïnterpreteerd worden als een sanctie. Deze blijft afhankelijk van de inkomsten van de huurder, die hij vervuld heeft, maar waarvan de sociale huisvestingsmaatschappij uiteindelijk kennis gekregen heeft”⁶⁵⁰.

› De vrederechter is ook bevoegd om erop toe te zien dat de herziening van de huur van een sociale woning slechts plaatsvindt op 1 januari van ieder jaar. Er is echter één uitzondering: op de herziening kan worden geanticipeerd op verzoek van de huurder of in zijn voordeel, tenzij er sprake is van fraude of verhulling door de huurder in zijn inkomensverklaring of in de gezinssamenstelling (artikel 60 van het decreet van 1996)⁶⁵¹.

*De mutatie binnen sociale huisvesting*⁶⁵²

167. De beslissing tot mutatie binnen sociale huisvesting, die een bestuurshandeling is, kan het voorwerp uitmaken van een controle door de justitiële rechter.

Zo heeft de vrederechter van Vorst verklaard dat het verhuren van sociale woningen een activiteit van de overheidsdienst is die wordt uitgeoefend door een administratie zoals de Foyer en dat de toekenning van een sociale woning bijgevolg een bestuurshandeling is die buiten toepassing gelaten kan worden op basis van artikel 159 van de Grondwet.

Na de externe wettelijkheid van de handeling te hebben vastgesteld, heeft de rechter zich gebogen over de interne wettelijkheid ervan. Hij heeft dan gecontroleerd of de woning aangepast was⁶⁵³.

In het onderhavige geval heeft de vrederechter de verandering van sociale woning die door Le Foyer werd opgelegd en door de huurder werd betwist als geldig beschouwd, want ze eerbiedigt zowel de interne als de externe wettigheid⁶⁵⁴.

De erkenning/overdracht van de hoedanigheid van huurder

› De vrederechter van Sint-Pieters-Woluwe had een beslissing moeten nemen om te weten of de kinderen van de begunstigde van een sociale woning de huur konden voortzetten of huurders konden worden, terwijl de oorspronkelijke begunstigde op eigen initiatief had besloten om de sociale woning te verlaten.

In het onderhavige geval had de vrederechter erop gewezen dat, op het vlak van sociale huisvesting, het besluit van de Regering van 26 september 1996 een overdracht van huurovereenkomst en onderverhuur verbiedt met als doel de gelijkheid tussen begunstigten te waarborgen door objectiviteitscriteria vast te stellen bij de toewijzing van sociale woningen.

Het verzoek om afwijking van de volgorde van de wachtlijst bij de toewijzing van een woning dat was ingediend door het kind van de oorspronkelijke begunstigde was afgewezen door de BGHM. Volgens de vrederechter kan tegen deze beslissing tot afwijzing, die een bestuurshandeling is, geen beroep ingesteld worden bij een rechtscollege van de gerechtelijke orde.

650 Burg. Rb. Brussel, (75e k.), 2 december 2010, J.J.P. –Vred, 2013/5-6, p.342-348.

651 Vred. Vorst, 23 december 2008, JJP –Vred, 2010/7-8, p.354, zie in dit zin, Vred. Sint-Jans-Molenbeek, 21 oktober 1997, JJP –Vred, 1998, p.371.

652 Deze kwestie komt hier aan de orde, in aansluiting op de geschillen in verband met sociale woningen, hoewel zij verder afstaat van de kwestie van de hoge kosten van huisvesting.

653 Zoals dit wordt uitgelegd in artikel 3 van het besluit van 26 september 1996 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende de regeling van de verhuur van woningen die beheerd worden door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij of door de openbare vastgoedmaatschappijen.

654 Vred. Vorst, 13 juni 2006, J.J.P. –Vred, 2010/7-8, p.266 – Beslissing bevestigd in hoger beroep (Burg. Brussel (73e k.), 29 september 2008 (A.R. nr. 06/10828/A)).

Bijgevolg heeft de rechter het kind van de oorspronkelijke begunstigde veroordeeld tot het verlaten van de plaatsten want er was daadwerkelijk sprake van een bewoning zonder titel of recht⁶⁵⁵.

➤ Deze rechtspraak werd hetzelfde jaar gevolgd door de vrederechter van Anderlecht. Hij was van oordeel dat de erfgenaam van een huurder van een sociale woning die na het overlijden van deze laatste in de woning blijft een woonvergoeding moet betalen en geen aanspraak kan maken op het recht op de huurovereenkomst in de nalatenschap. Bovendien heeft de rechter er, bij dezelfde gelegenheid, op gewezen dat de wet van 20 februari 1991 betreffende de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats niet van toepassing was op sociale woningen⁶⁵⁶.

➤ De vrederechter van Etterbeek heeft ook dezelfde redenering gevolgd in het geval van een overlijden van één van beide hurende echtgenoten en het vrijwillige vertrek van de langstlevende echtgenoot. De vraag rees of het meerderjarige kind van het koppel de sociale woning van zijn ouders mocht blijven bewonen.

In het licht van artikel 2, 7° van het besluit van 1996 heeft de rechter geoordeeld dat aan twee voorwaarden voldaan moet zijn om als huurder van een sociale woning beschouwd te worden: de persoon of personen moeten een gezin vormen of er deel van uitmaken en zij moeten een huurovereenkomst gesloten hebben met de huisvestingsmaatschappij.

Volgens deze bevinding heeft het meerderjarige kind dat deel uitmaakt van het gezin geen enkel persoonlijk of positief recht in de oorspronkelijke huurovereenkomst tussen zijn ouders en de sociale verhuurder. Het bewoont gewoon de woning.

Bijgevolg heeft de rechter geoordeeld dat «vanaf het ogenblik dat de oorspronkelijke ondertekenaars van de overeenkomst niet meer daadwerkelijk de woning bewonen, de personen die zich in de woning bevinden onder het gezag of met de toestemming van de ondertekenaars van de huurovereenkomst zich in de woning bevinden zonder titel of recht»⁶⁵⁷.

➤ Nochtans had de burgerlijke rechtbank te Brussel, in beroep, in een andere zaak die grote gelijkenissen vertoonde één jaar eerder een beslissing in omgekeerde zin genomen door aan de dochters van de oorspronkelijke begunstigde die overleden was, toe te staan om in de woning te blijven op grond van het feit dat:

“(…) artikel 2, 7° van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende de regeling van de verhuur van woningen die beheerd worden door de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij of door de openbare vastgoedmaatschappijen ons leert: «de huurder is de persoon

of de personen die een gezin vormen of er deel van uitmaken en die een huurcontract met de maatschappij afsluiten”.

“Uit deze wettelijke bepalingen vloeit duidelijk voort dat de huurder van een sociale woning niet alleen de persoon is die de huurovereenkomst heeft ondertekend, maar ook iedere bewoner van het goed als lid van het gezin (dat in die hoedanigheid, beschermd is door de huurovereenkomst van de sociale woning), opdat deze bewoning ter kennis gebracht zou worden aan de sociale huisvestingsmaatschappij, die ze moet aanvaarden”⁶⁵⁸.

➤ Deze redenering bevestigt, in zekere zin, een oudere rechtspraak, uit 2002, krachtens welke de huurovereenkomst overdraagbaar zou zijn aan de erfgenamen:

“Overwegende dat de huurovereenkomst van een woning in zekere zin ‘intuitu personae’ toegekend wordt, maar het duidelijk is dat zij zowel aan hem (de huurder) als aan de leden van diens gezin ten goede komt; bijgevolg stelt zijn overlijden geen einde aan de huurovereenkomst, althans niet noodzakelijkerwijs. (...)

Overwegende dat het recht van bewoning, ten aanzien van sociale huisvesting, dus in principe overdraagbaar is aan de zijn erfgenamen”⁶⁵⁹.

655 Vred. Sint-Pieters-Woluwe, 14 januari 2013, JURIM Pratique, 2/2013, p.403-408.

656 Vred. Anderlecht (2de kanton), 29 mei 2013, J.J.P. –Vred., 2014/5-6, p.255-257.

657 Vred. Etterbeek, 4 oktober 2013, J.J.P. –Vred., 2015/5-6, p. 240-243.

658 Burg. Rb. Brussel (75e k.), 29 november 2012, JURIM Pratique, 2/2013, p. 399-402.

659 Vred. Anderlecht (2e kanton), 30 mei 2002, J.J.P. –Vred., 2004/1-2, p.33

DEEL III

ANDERE BEROEPSPROCEDURES INZAKE HUISVESTING

I. GESCHILLEN OVER NIET-TOEWIJZING VAN WONINGEN⁶⁶⁰

168. Via bepalingen die in de Brusselse Huisvestingscode werden ingevoerd door de ordonnanties van 11 en 17 juli 2013 heeft de wetgever het principe van de gelijke behandeling en de transparantie in het mechanisme van de toewijzing van woningen door openbare vastgoedbeheerders (gemeenten, OCMW, Woningfonds...) ⁶⁶¹ en sociale verhuurkantoren ⁶⁶² bekrachtigd en geharmoniseerd. Het gaat voornamelijk om de naleving van de chronologie van de kandidaturen ⁶⁶³, de geschiktheid van de woning voor het desbetreffende gezin, de bekendmaking van het toewijzingsreglement en van de verhuurvoorwaarden, de regels inzake het bezoeken van de woning en, tot slot, de formele motivering van de beslissing tot toewijzing van de woningen.

Meer concreet worden de volgende verplichtingen ingevoerd:

- aan de Regering, vóór 1 juli van elk jaar, de op 31 december van het voorgaande jaar afgesloten inventaris verstrekken van alle woningen waarvan hij houder is van een zakelijk hoofdrecht en/of die te huur worden gesteld;
- een toewijzingsreglement uitvaardigen waarin de criteria en de procedure voor de toewijzing worden bepaald, alsook de door de Code ingevoerde wijze van beroep;
- een register bijhouden, met, in chronologische volgorde van indiening van de aanvragen, de geanonimiseerde lijst van de aanvragers voor de toewijzing van een van die woningen.

169. Bij geschillen over de niet-toewijzing van een (niet-sociale) openbare woning kan een **administratief beroep** ingesteld worden bij de **Regering of bij de daartoe gemachtigde ambtenaar** ⁶⁶⁴.

Het besluit van 27 juni 2014 heeft een nieuwe regeling voor dit beroep ingevoerd (naar het voorbeeld van de administratieve beroepen op het vlak van sociale huisvesting), die veel gunstiger is voor de verzoeker: de vroegere regeling van de **stilzwijgende weigering van het beroep** bij het uitblijven van een beslissing van de instantie binnen de opgelegde termijn is namelijk omgezet in een **“stilzwijgende aanvaarding”** en dus in een **positieve beslissing voor de klager** (na het verstrijken van een termijn van 40 dagen plus 20 dagen vanaf een herinnering door de betrokkene) ⁶⁶⁵. Dit besluit werd echter door de Raad van State nietig verklaard ⁶⁶⁶.

Het nieuwe besluit van 21 december 2017, dat dienovereenkomstig werd aangenomen, **behoudt echter het systeem van de stilzwijgende aanvaarding maar verbetert het nog verder ten gunste van de uitgezette kandidaat-huurder**: voortaan wordt het beroep bij stilzwijgen na het verstrijken van de termijn **van één maand** na het instellen ervan automatisch geacht gegrond te zijn ⁶⁶⁷. De termijn wordt dus ingekort, behalve voor geschillen over de toewijzingen van de woningen

⁶⁶⁵ Zie artikel 6 van het Besluit van 27 juni 2014 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende de regels die van toepassing zijn op de woningen die door openbare vastgoedbeheerders en door de sociale verhuurkantoren te huur worden gesteld, gepubliceerd in het BS op 30 juli 2014, met geplande inwerkingtreding op 1 juli 2017: “§ 1. Het beroep tot hervorming bedoeld door artikel 32, § 2 van de Code (Brusselse Huisvestingscode, n.v.d.r.) moet binnen een termijn van één maand, te rekenen vanaf de kennisgeving van de toewijzingsbeslissing, ingediend worden. Dit beroep is gericht aan: 1° het College van burgemeester en schepenen van de betrokken gemeente, wanneer de openbare vastgoedbeheerders een gemeente of autonoom gemeentebedrijf is; 2° het Vast Bureau, wanneer de openbare vastgoedbeheerders een centrum voor maatschappelijk welzijn is; 3° de ambtenaar gemachtigd door de Regering wanneer het een andere openbare vastgoedbeheerder betreft. Het bezwaarschrift maakt nauwkeurig melding van de betwiste beslissing en de argumenten voor deze betwisting.

§ 2. De beroepsinstantie doet een uitspraak over het beroep binnen een termijn van één maand nadat het beroep is ingesteld. De beroepsinstantie beslist om de betwiste beslissing te bevestigen of te hervormen. De beslissing na beroep wordt meegedeeld aan de verzoekende partij en vermeldt de gewone beschikbare rechtsmiddelen. Bij ontstentenis van een kennisgeving van de beslissing binnen een termijn van 40 dagen na de afgifte op de post van de aangetekende brief bedoeld in § 1, lid 1, kan de verzoeker, per aangetekende brief, een herinnering sturen naar de beroepsinstantie. Indien, na het verstrijken van een nieuwe termijn van twintig dagen vanaf de datum van afgifte op de post van de aangetekende brief met de herinnering, de verzoeker geen beslissing heeft ontvangen, wordt zijn beroep geacht gegrond te zijn.”

⁶⁶⁶ Met zijn arrest nr. 234.463 van 21 april 2016 vernietigt de Raad van State, omdat het aangenomen was in lopende zaken, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 27 juni 2014 houdende de regels die van toepassing zijn op de woningen die door openbare vastgoedbeheerders en door de sociale verhuurkantoren te huur worden gesteld.

⁶⁶⁷ Zie het besluit van 27 juni 2014 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende de regels die van toepassing zijn op de woningen die door openbare

⁶⁶⁰ Over de toewijzing van een woning, zie met name N. Bernard, Politiques de logement en région bruxelloise, R.P.D.B., Brussel, Bruylant, 2016, p. 441 e.v.

⁶⁶¹ Voor een uitputtende lijst, zie art. 2, § 1, 4° van de Brusselse Huisvestingscode.

⁶⁶² Zie O. Evrard, «L'attribution des logements publics non sociaux – Vers plus de transparence et d'uniformité» in N. Bernard et A. Mahoux, Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s), Brussel, Larcier, 2014, p. 189 e.v.

⁶⁶³ In overeenstemming met artikel 29 lid 2 en 3 van de Brusselse Huisvestingscode kan dit criterium met een zekere flexibiliteit worden beoordeeld en kunnen er andere criteria in aanmerking genomen worden, op voorwaarde dat deze ‘objectief en meetbaar’ zijn.

⁶⁶⁴ Art. 32, § 2 van de Brusselse Huisvestingscode.

van het WF, waarvoor de regeling van de “**stilzwijgende aanvaarding**” pas van toepassing is na een dubbele termijn (40 dagen plus 20 dagen) zoals vastgesteld in het besluit uit 2014.

Er moet ook worden opgemerkt dat de administratieve beroepsinstantie veeleer een **hervormingsbevoegdheid dan een ‘eenvoudige’ vernietigingsbevoegdheid** heeft: het vervangt dus de instantie die de bestreden beslissing heeft aangenomen om een nieuwe beslissing te nemen, wat *a priori* doeltreffender is dan de nietig verklaarde beslissing terug te sturen naar de oorspronkelijke instantie opdat deze opnieuw een beslissing zou nemen.

170. Er bestaat geen systematische inventaris van de beroepen die werden ingesteld tegen het niet-toewijzen van woningen. De GOB verzamelt ze pas sinds 2017.

1. NIET-TOEWIJZING VAN EEN WONING DOOR EEN SOCIAAL VERHUURKANTOOR

171. De sociale verhuurkantoren (SVK) stellen woningen te huur die meestal toebehoren aan privé-eigenaars⁶⁶⁸. Zij bedingen met deze laatste betaalbare huurprijzen om kwaliteitsvolle woningen ter beschikking te stellen van personen met een bescheiden inkomen⁶⁶⁹.

Om toegelaten te worden voor een woning bij een SVK, moet de kandidaat-huurder aan dezelfde voorwaarden voldoen als bij een sociale woning (behoudens bijzondere afwijking):

- de inkomsten van het gezin mogen niet hoger zijn dan de toelatingsinkomsten tot de sociale huisvesting (behoudens bijzonder afwijking);
- geen enkel lid van het gezin mag volle eigenaar, erfpachter of vruchtgebruiker zijn van een onroerend goed dat bestemd is voor huisvesting of voor professioneel gebruik, in België of in het buitenland.

Elk SVK werkt zelfstandig en heeft haar eigen inschrijvingsprocedures en procedures voor het toewijzen van woningen⁶⁷⁰. Er bestaat geen gecentraliseerde procedure, noch een gemeenschappelijk inschrijvingsformulier voor alle SVK's⁶⁷¹.

vastgoedbeheerders en door de sociale verhuurkantoren te huur worden gesteld

668 Er zijn momenteel 23 sociale verhuurkantoren (SVK), erkend door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die samen een huurbestand van 5500 woningen beheren. Elk jaar komen er ongeveer 300 nieuwe woningen bij. In 2018 ging het zelfs om 750 nieuwe eenheden.

669 <https://www.fedsvk.be/woningaanvraag-indienen>

670 Alle SVK's mogen goederen beheren in de 19 gemeenten. Er zijn geen regels inzake geografische spreiding.

671 Artikel N6 van bijlage 6 van het besluit van de Regering van 21 december 2017 – houdende de regels die van toepassing zijn op de woningen die door

172. Iedere kandidaat die zich door een beslissing tot toewijzing van een woning door een SVK benadeeld voelt, kan **binnen een termijn van één maand, te rekenen vanaf de kennisgeving van de toewijzingsbeslissing**, tegen deze beslissing een **beroep tot hervorming instellen bij de daartoe door de Regering gemachtigde ambtenaar**⁶⁷². Het moet ingesteld worden per aangekete brief met precieze vermelding van de betwiste beslissing en de redenen daarvoor⁶⁷³.

Het **beroep en de termijn voor het instellen van het beroep schorten de betwiste beslissing op**. De gesloten huurovereenkomst wordt dan pas van kracht bij het verstrijken van de beroepstermijnen. Dit leidt tot 'huurleegstand' tijdens de beroepstermijn⁶⁷⁴.

De beroepsinstantie doet een uitspraak binnen **een maand** vanaf de indiening van de klacht⁶⁷⁵. De **door de Regering gemachtigde ambtenaar beslist om de betwiste beslissing te bevestigen of te hervormen**. De beslissing na beroep wordt meegedeeld aan de verzoekende partij en vermeldt de gewone beschikbare rechtsmiddelen, namelijk een beroep bij de Raad van State binnen 60 dagen na de kennisgeving van de beslissing.

Bij stilzwijgen na het verstrijken van deze termijn van één maand wordt het beroep als gegrond beschouwd.

De kandidaat-huurder die gelijk gekregen heeft na een administratief beroep dat hij heeft ingesteld tegen een beslissing tot toewijzing van een woning heeft **een absoluut recht op de toewijzing van de eerste aangepaste woning die vrij komt**.

Merk tot slot op dat dit administratief beroep bij de gemachtigde ambtenaar, niet meer dan elders, onverenigbaar is met een gerechtelijk beroep. Het gebruik van dit administratief rechtsmiddel is met andere woorden facultatief: het vormt geen noodzakelijke voorwaarde voor het instellen van een beroep met de gewone middelen. Nogens in het Besluit wordt echter verduidelijkt wat deze gewone middelen zijn: het gaat dus om het gaat dus om beroepen bij een rechterlijke instantie van de gerechtelijke

openbare vastgoedbeheerders en door de sociale verhuurkantoren te huur worden gesteld, gaat over het Modeltoewijzingsreglement voor de sociale verhuurkantoren. Dit modelreglement bevat dwingende bepalingen die rechtstreeks voortvloeien uit de bepalingen van de Huisvestingscode. Het bevat ook facultatieve bepalingen, die gesuggereerd worden aan de operator, deze worden omkaderd door de tekens «[]» in de tekst.

672 Zie art. 32, § 2, lid 2, van de Brusselse Huisvestingscode in combinatie met art. 8 van het besluit van de Regering van 21 december 2017 houdende de regels die van toepassing zijn op de woningen die door openbare vastgoedbeheerders en door de sociale verhuurkantoren te huur worden gesteld (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 28 mei 2018 – in werking getreden op 7 juni 2018).

673 Zie art. 8 van het besluit van de Regering van donderdag 21 december 2017.

674 Om dit punt te relativeren, zie echter N. Bernard et A. Mahoux, «Le contenu (et la philosophie) de la réforme du 11 juillet 2013» in N. Bernard et A. Mahoux, *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*, Brussel, Larcier, 2014, p.55.

675 Zie art. 8 § 2 van het besluit van de Regering van 21 september 2017.

orde (rechtbank van eerste aanleg) en bij de Raad van State.

173. Sinds 2017 werden tegen beslissingen van SVK's drie beroepen ingesteld in toewijzingsgeschillen⁶⁷⁶.

ARTIKEL 32 § 2 – NIET-TOEKENNING VAN DE WONING				
Jaar	Aantal beroepen	Beslissing		
		Hervorming	Ongegrond Re-integratie	Bevestiging beslissing SVK
2018	1			1
2017	2	1	1	

2. NIET-TOEKENNING VAN EEN GEMEENTELIJKE WONING^{677/678}

174. Iedere kandidaat die zich door een beslissing tot toewijzing van een woning door een gemeente benadeeld voelt, kan **binnen een termijn van één maand, te rekenen vanaf de kennisgeving van de toewijzingsbeslissing**⁶⁷⁹, tegen deze beslissing **een beroep** instellen bij de het college van burgemeester en schepenen⁶⁸⁰. Het

beroep moet ingesteld worden per aangetekende brief⁶⁸¹ met nauwkeurige vermelding van de betwiste beslissing en de redenen daarvoor⁶⁸².

Het **beroep en de termijn voor het instellen van het beroep schorten de betwiste beslissing op**. De gesloten huurovereenkomst wordt dan pas van kracht bij het verstrijken van de beroepstermijnen.

Over het beroep moet een uitspraak gedaan worden binnen een termijn van één maand nadat het beroep is ingesteld. Het gemeentelijk college beslist dan om de betwiste beslissing te bevestigen of te hervormen⁶⁸³. Bij stilzwijgen na het verstrijken van deze termijn van één maand wordt het beroep als gegrond beschouwd⁶⁸⁴.

De kandidaat-huurder die **gelijk** gekregen heeft na het beroep dat hij heeft ingesteld tegen een beslissing tot toewijzing van een woning heeft **een absoluut recht op de toewijzing van de eerste aangepaste woning die vrijkomt**⁶⁸⁵.

Ook staat het gebruik van dit rechtsmiddel de instelling van een beroep met gewone middelen niet in de weg. Bovendien wordt de beslissing in beroep van het college van burgemeester en schepenen meegedeeld aan de verzoekende partij met vermelding van de gewone beschikbare beroepsmiddelen. er kan beroep tegen ingesteld worden bij de Raad van State binnen 60 dagen na de kennisgeving ervan.

175. Wij beschikken niet over het aantal beroepen dat in dit verband is ingesteld.

⁶⁷⁶ Laurence Libon, coördinatrice van de FEDAIS (Fédération des Agences Immobilières Sociales), verklaart tijdens e-mailuitwisselingen niet over cijfers te beschikken van de beroepen die de afgelopen vijf jaar werden ingesteld, en stelt voor om contact op te nemen met de personen die verantwoordelijk zijn voor het verzamelen van de eventuele beroepen, aangeduid door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 december 2017. Het aantal vermelde beroepen is bijgevolg afkomstig van de GOB die wij nogmaals van harte bedanken.

⁶⁷⁷ De gemeenten, en in mindere mate de OCMW's, zijn ook eigenaars van woningen. In het hele gewest stellen deze beheerders bijna 9000 openbare woningen te huur. Zie BBRoW, «Des pratiques communales inspirantes : attribuer les logements des communes et des CPAS via une commission apolitique», 3 mei 2018 <https://medium.com/des-pratiques-communales-inspirantes-en-matière-de/attribuer-les-logements-des-communes-et-des-cpas-via-une-commission-apolitique-e761286f951f>

⁶⁷⁸ Artikel N2 van bijlage 2 van het besluit van de Regering van 21 december 2017 gaat over het Modelreglement voor de toewijzing van gemeentelijke woningen. Dit modelreglement bevat dwingende bepalingen die rechtstreeks voortvloeien uit de bepalingen van de Huisvestingscode. Het bevat ook facultatieve bepalingen, die gesuggereerd worden aan de beheerder, deze worden omkaderd door de tekens «[]» in de tekst.

⁶⁷⁹ In toepassing van artikel 22, § 1 van bijlage 2 moet "het in artikel 32, § 2 bedoelde beroep tot nietigverklaring van de Brusselse Huisvestingscode moet ingediend worden binnen één maand na kennisgeving van de toewijzingsbeslissing. Dit beroep geldt voor elke kandidaat-huurder die zich door een beslissing tot toewijzing van een woning benadeeld voelt, met inbegrip van een beslissing tot niet-ontvankelijkheid op basis van artikel 4, § 3 van dit reglement."

⁶⁸⁰ Art. 32, § 2 lid 1 van de Brusselse Huisvestingscode. Zie N. Bernard et A. Mahoux, «Le contenu (et la philosophie) de la réforme du 11 juillet 2013» in N. Bernard et A. Mahoux, *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*, Brussel, Larcier, 2014, p. 62.

⁶⁸¹ Art. 12 van bijlage 2 van het besluit van 2017.

⁶⁸² Art. 8 § 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2017.

⁶⁸³ Art. 8 § 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2017.

⁶⁸⁴ Art. 8 § 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2017.

⁶⁸⁵ Art. 32, § 2 van de Brusselse Huisvestingscode.

3. NIET-TOEWIJZING VAN EEN WONING VAN HET OCMW⁶⁸⁶

176. Iedere kandidaat die zich door een beslissing tot toewijzing van een woning⁶⁸⁷ door een OCMW benadeeld voelt, kan binnen een termijn van één maand, te rekenen vanaf de kennisgeving van de toewijzingsbeslissing, tegen deze beslissing **een beroep** instellen bij het vast bureau⁶⁸⁸. Het beroep moet ingesteld worden per aangetekende brief⁶⁸⁹ met precieze vermelding van de betwiste beslissing en de redenen daarvoor⁶⁹⁰.

Het **beroep en de termijn voor het instellen van het beroep schorten de betwiste beslissing op**. De gesloten huurovereenkomst wordt dan pas van kracht bij het verstrijken van de beroepstermijnen.

Over het beroep moet een uitspraak gedaan worden binnen een termijn van één maand nadat het beroep is ingesteld. Het vast bureau beslist dan om de betwiste beslissing te bevestigen of te hervormen⁶⁹¹. Bij stilzwijgen na het verstrijken van deze termijn van één maand wordt het beroep als gegrond beschouwd⁶⁹².

De kandidaat-huurder die gelijk gekregen heeft na het beroep dat hij heeft ingesteld tegen een beslissing tot toewijzing van een woning heeft **een absoluut recht op de toewijzing van de eerste aangepaste woning die vrijkomt**⁶⁹³.

Het gebruik van dit rechtsmiddel staat de instelling van een beroep met gewone middelen niet in de weg. Bovendien wordt de beslissing in beroep meegedeeld aan de verzoekende partij, met vermelding van de gewone beschikbare beroepsmiddelen. er kan beroep tegen

ingesteld worden bij de Raad van State binnen 60 dagen na de kennisgeving ervan.

177. Wij beschikken niet over het aantal beroepen dat in dit verband is ingesteld⁶⁹⁴.

4. NIET-TOEWIJZING VAN EEN WONING DOOR HET WONINGFONDS (HUURHULP)

178. Iedere kandidaat die zich door een beslissing tot van een woning door een Woningfonds (WF) benadeeld voelt, kan **binnen een termijn van één maand, te rekenen vanaf de kennisgeving van deze beslissing**, tegen deze beslissing een beroep instellen bij de daartoe door de Regering gemachtigde ambtenaar⁶⁹⁵.

Bovendien moet nog verduidelijkt worden dat⁶⁹⁶:

- dit beroep tot hervorming ingesteld moet worden **bij aangetekend schrijven**, op straffe van nietigheid, binnen een termijn van één maand te rekenen vanaf de 1e werkdag, zaterdag niet inbegrepen, die volgt op de verzendingsdatum van de beslissing door het Woningfonds;
- de brief voor het beroep de identiteit van de kandidaat-huurder en de reden voor het beroep moet vermelden. Dit beroep moet ernstig zijn en in voorkomend geval met ieder nuttig stuk ondersteund worden.

De gemachtigde ambtenaar doet uitspraak **binnen de maand na ontvangst van het beroep**⁶⁹⁷.

Het beroep van de kandidaat-huurder die zich benadeeld voelt door een toewijzingsbeslissing, alsook de termijn voor de indiening ervan **schorst de toewijzing van de woning. Zo treedt de gesloten huurovereenkomst pas in werking na het verstrijken van de beroepstermijnen**. Volgens het WF zijn deze regels niet gemakkelijk verenigbaar met het streven om iedere woningleegstand te vermijden⁶⁹⁸.

686 Artikel N3 van bijlage 3 van het besluit van 2017 gaat over het Modeltoewijzingsreglement voor het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn. Dit modelreglement bevat dwingende bepalingen die rechtstreeks voortvloeien uit de bepalingen van de Huisvestingscode. Het bevat ook facultatieve bepalingen, die gesuggereerd worden aan de operator, deze worden omkaderd door de tekens «[]» in de tekst.

687 In toepassing van artikel 22, § 1 van bijlage 3 moet "het in artikel 32, § 2 bedoelde beroep tot nietigverklaring van de Brusselse Huisvestingscode moet ingediend worden binnen één maand na kennisgeving van de toewijzingsbeslissing. Dit beroep geldt voor elke kandidaat-huurder die zich door een beslissing tot toewijzing van een woning benadeeld voelt, met inbegrip van een beslissing tot niet-ontvankelijkheid op basis van artikel 4, § 3 van dit reglement."

688 Art. 32, § 2 van de Brusselse Huisvestingscode.

689 Artikel 12 van Bijlage 2 van het Besluit van 2017.

690 Art. 8 § 1 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 betreffende de huurhulp.

691 Art. 8 § 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2017.

692 Art. 8 § 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 december 2017.

693 Art. 32, § 2 van de Brusselse Huisvestingscode.

694 Michel Colson, ondervoorzitter van de Federatie van Brusselse OCMW's, verklaart tijdens e-mailuitwisselingen van 13 juni 2018 dat de Federatie hierover geen cijfers heeft. Hij voegt eraan toe dat hij tijdens de uitoefening van zijn lokaal mandaat (18 jaar voorzitterschap van het OCMW van Watermaal-Bosvoorde (WB) en 5 jaar raadslid), nooit te maken heeft gekregen met een beroep. Hij verduidelijkt echter dat dit verklaard zou kunnen worden door het zeer lage aantal jaarlijkse toewijzingen van woningen door het OCMW van WB, in combinatie met het feit dat een deel van het privépatrimonium van het OCMW in beheer wordt toevertrouwd aan een SVK.

695 Art. 32, § 2, lid 2 van de Brusselse Huisvestingscode en art. 25 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 betreffende de huurhulp (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 21 februari 2018).

696 Art. 25 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 betreffende de huurhulp.

697 Art. 25 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 september 2017 betreffende de huurhulp.

698 Zie p. 47 van het jaarverslag 2013 van het WF en p. 10 van het jaarverslag 2014.

179. De gemachtigde ambtenaar van de Regering **bevestigt of hervormt** de betwiste beschikking door de betwisting van het WF – bij arrest, te vervangen door het zijne. De beslissing in beroep wordt meegedeeld aan de verzoekende partij en geeft de beschikbare gewone beroepsmiddelen aan (beroep bij de Raad van State binnen 60 dagen na de kennisgeving ervan).

De kandidaat-huurder die **gelijk** gekregen heeft na het beroep dat hij heeft ingesteld bij de gemachtigde ambtenaar, heeft **een absoluut recht op de toewijzing van de eerste aangepaste woning die vrij komt**⁶⁹⁹.

Bij gebrek aan betekening van de beslissing binnen een termijn van 40 dagen na neerlegging ter post van het aangetekend schrijven kan de verzoeker, per aangeteekend schrijven, een herinnering overmaken aan de door de Regering gemachtigde ambtenaar. **Indien, na het verstrijken van een nieuwe termijn van twintig dagen vanaf de datum van afgifte op de post van de aangetekende brief met de herinnering verzoeker geen beslissing heeft ontvangen, dan wordt zijn beroep geacht gegrond te zijn**⁷⁰⁰.

In tegenstelling tot de hierboven beschreven beroepsmogelijkheden, wordt de termijn van 60 dagen hier behouden.

180. Wij beschikken niet over het aantal beroepen dat in dit verband is ingesteld, behalve voor het jaar 2016⁷⁰¹.

Het jaarverslag 2016 van het WF specificeert dat tijdens het dienstjaar 2.836 kandidaturen werden geschrapt⁷⁰² en dat aangezien het toewijzingsreglement in de mogelijkheid voorziet om een beroep in te stellen tegen een beslissing tot schrapping, *“211 beroepen werden ingesteld, d.i. 7,44 % van de schrappingen. 129 beroepen werden ongegrond verklaard, 81 werden gegrond verklaard en één beroep is nog steeds in behandeling”*⁷⁰³.

699 Art. 19 § 2 lid 4 van het Huurhulpreglement van het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

700 Art. 19 § 2 lid 5 van het Huurhulpreglement van het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

701 Dit is het enige jaar waarvoor het jaarverslag van het WF het aantal beroepen vermeld.

702 In werkelijkheid werden in 2016 3.274 kandidaturen uit het register geschrapt, waarvan 438 inzake schrappingen in verband met de vernieuwing van het dienstjaar 2015 die echter in 31/12/2015 nog niet ter kennis gebracht waren. De redenen voor de schrapping van de 2.836 kandidaturen zijn: 70 vanwege een overschrijding van het toegankelijkheidsbarema tot de huurhulp; 28 wegens de niet-naleving van de patrimoniale voorwaarden, aangezien de kandidaten eigenaar bleken te zijn van een onroerend goed dat bestemd is voor huisvesting; 250 vanwege het niet overmaken van de ontbrekende documenten om de ontvankelijkheid van de aanvraag te kunnen controleren en dit, ondanks de stelselmatige verzending van een herinneringsbrief; 32 wegens een laattijdige vernieuwing; 2.456 vanwege de niet-vernieuwing van de kandidatuur. Het WF stelt vast dat ondanks de verzending van een laatste herinneringsbrief voor een vernieuwing, heel wat kandidaten geen actie hebben ondernomen.

703 Zie p.55 van het jaarverslag 2016 van het WF.

II. WEIGERING OM EEN HYPOTHECAIRE LENING TOE TE KENNEN DOOR HET WONINGFONDS⁷⁰⁴

181. Volgens het Woningfonds⁷⁰⁵ zijn er twee soorten weigering van toekenning van een hypothecaire lening:

- 1) De kandidaat heeft een aanvraag voor een hypothecaire lening ingediend zonder een onderhandse verkoopovereenkomst ondertekend te hebben: als de lening geweigerd wordt, dan gebeurt dit mondeling.
- 2) De kandidaat heeft een aanvraag ingediend voor een hypothecaire lening na een onderhandse verkoopovereenkomst te hebben ondertekend: als de lening geweigerd wordt stuurt het Fonds hem dan een officiële weigeringsbrief om de onderhandse verkoopovereenkomst gemakkelijker te kunnen annuleren.

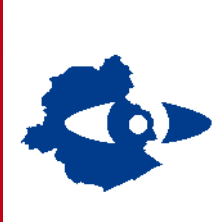
Een consument die redenen heeft om aan te nemen dat de wetgeving die van toepassing is op zijn kredietaanvraag, niet correct werd toegepast, kan een klacht indienen bij de Dienst Consumentenklachten van het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Indien het Woningfonds niet binnen een redelijke termijn reageert, kan de consument een klacht indienen bij OMBUDSFIN⁷⁰⁶. Volgens de jaarverslagen van OMBUDSFIN van 2012 tot 2017 zou tijdens deze periode geen enkele dergelijke klacht zijn ingediend.

704 Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 betreffende het gebruik van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn algemene verrichtingen van hypotheekleningen.

705 Telefonisch interview met de afdeling ‘hypothecaire lening’ van het Woningfonds, 31 maart 2018.

706 Over dit beroep, zie *supra*, nr. 146.



De dossiers van het Observatorium

Dit dossier behandelt de mogelijkheden voor beroepsprocedures bij negatieve beslissingen inzake een recht in het huisvestingsdomein. Er wordt in het bijzonder gefocust op drie belangrijke problematieken in het Gewest: de discriminatie bij de toegang tot een woning, het niet-inschrijven in het Rijksregister en de hoge kostprijs van de woningen. Het rapport geeft gedetailleerd de beroepsprocedures voor deze verschillende rechten, de intensiteit van hun gebruik en de redenen waarom ze soms weinig worden benut.

Wat is de impact van de nieuwe Brusselse huisvestingscode op de effectiviteit van de beroepen bij discriminerende praktijken bij het toekennen van een woning? Wat kan men doen bij weigering van een referentieadres in het OCMW of in de gemeente, of wat wanneer men onterecht het statuut van samenwonende hanteert? Wat kan eventueel gemobiliseerd worden (vb. het Huurrooster) om onterecht hoge huurprijzen aan te vechten in het kader van een uitspraak? Zulke vragen worden behandeld in dit rapport, met antwoorden gebaseerd op de analyse van de wetgeving, de rechtspraak en kwalitatief en kwantitatief onderzoek. De ontoegankelijkheid tot beroep voor personen in kansarmoede wordt eveneens geïllustreerd, zij komen inderdaad verschillende barrières tegen wanneer ze hun recht willen opnemen en onwettelijke weigeringen willen aanvechten.

<https://www.ccc-ggc.brussels/nl/observatbru/accueil>

Dit document is ook beschikbaar in het Frans onder de titel:

Ce document est également disponible en français sous le titre:
«**Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement**»