



ADVIES (OVER) LEVEN IN ARMOEDE
HET WOONVERHAAL VAN MENSEN IN ARMOEDE

Advies 2019-10 / 3.10.2019



0 VOORAF

Het Woonbeleidsplan bepaalt dat elke Vlaming tegen 2050 kwalitatief tegen een betaalbare prijs en met voldoende woonzekerheid zal wonen, en dit in een behoorlijke woonomgeving. Hiermee ligt het ambitieniveau voor de verschillende volgende Vlaamse Regeringen hoog.

De doelstelling in krachtdadig beleid omzetten vormt dan ook een blijvende beleidsopdracht. De huidige woonsituatie van heel wat kwetsbare gezinnen is immers momenteel niet rooskleurig: zij zijn vaak aangewezen op kwalitatief minderwaardige woningen, ze kampen met (te) hoge woonkosten en vinden moeilijk toegang tot de woonmarkt. Ook op vlak van woonzekerheid is hun situatie precair door een gebrek aan voldoende middelen. Diverse onderzoeken beklemtonen de ernst van de woonproblematiek.

Voorliggend advies over wonen en armoede is een gezamenlijk initiatief van de Vlaamse Woonraad en het Netwerk tegen Armoede¹. In het advies wordt aandacht besteed aan het ervarings- en belevingsaspect van de woonsituatie van mensen in armoede. Welke obstakels komen zij in hun zoektocht naar en behoud van een woning tegen? Daarnaast wordt ingezoomd op de strategieën die mensen in armoede hanteren om de moeilijkheden die ze ervaren in hun woonsituatie ten gevolge van structurele problematieken te ondervangen. Mensen in armoede hebben doorgaans weinig alternatieven en hun keuzevrijheid op de woningmarkt is beperkt. Dit noopt hen ertoe vaak het beste ervan te maken, en/of te zoeken hoe de leefbaarheid van de woonsituatie kan verbeterd worden. Hoewel de gehanteerde strategieën doorgaans geen structurele oplossing bieden, getuigen ze vaak wel van individuele weerbaarheid of creativiteit.

De Vlaamse Woonraad en het Netwerk tegen Armoede hopen dat in de legislatuur 2019-2024 de woonproblematiek van mensen in armoede een centrale plaats in het beleid kan verwerven en een effectief beleid op het snijvlak wonen en armoede zal worden ontwikkeld. Mogelijk kan voorliggend advies hiertoe een bijdrage leveren.

Bernard Hubeau, Voorzitter Vlaamse Woonraad
en David De Vaal, Coördinator Netwerk tegen Armoede

¹ In het Netwerk tegen Armoede werken 58 verenigingen, waar mensen in armoede het woord nemen, in Vlaanderen en Brussel samen met het uiteindelijke doel armoede en sociale uitsluiting uit te bannen.

1 INLEIDING

Dat armoede meer is dan enkel een inkomenstekort is een perspectief dat meer en meer gedeeld wordt. Het betreft een kluwen van verschillende vormen van uitsluiting op diverse levensdomeinen waardoor men geen leven kan leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid (Raeymaeckers, Coene & Hubeau, 2018). Evenwel kunnen bepaalde aspecten zwaarder doorwegen. Zo toont de jaarlijkse bevraging van het Netwerk tegen Armoede aan dat **inkomen en huisvesting de twee basisbehoeften** zijn waar mensen in armoede zich het meeste zorgen om maken. Het vinden van een kwaliteitsvolle en betaalbare woning is voor huishoudens met een beperkt inkomen dus allesbehalve een evidentie². Tegelijkertijd speelt huisvesting een heel belangrijke rol in het mee kunnen participeren in de samenleving en gaat het dan ook meer dan enkel het hebben van een dak boven het hoofd. Een degelijke en betaalbare woning is een noodzakelijke voorwaarde om een volwaardige burger te kunnen zijn (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2017). Daarnaast is een (t)huis een veilige plek van waaruit mensen zich als burgers in de maatschappij kunnen begeven, hun rechten kunnen realiseren en verantwoordelijkheden kunnen opnemen. Een gebrekkige woonsituatie belemmert kansen en rechten, onder meer op het vlak van gezondheid, school, tewerkstelling, maatschappelijke ontplooiing. Met andere woorden niet enkel het woonrecht wordt geschonden maar ook andere (sociale) grondrechten. Zowel Slim Wonen en Leven als het Woonbeleidsplan stellen een inclusieve samenleving voorop, een samenleving waar iedereen meetelt en ongehinderd zijn of haar rechten kan uitoefenen. Om dit te bewerkstelligen is niet enkel een degelijk uitgewerkt sociaal beleid (bv. op vlak van uitkeringen) vereist, maar is er ook een grote rol weggelegd voor het woonbeleid zelf. Onderzoek toont immers aan dat de manier waarop het woonbeleid uitgewerkt is een armoedesituatie al dan niet kan milderen (Dewilde & Pannecoucke, 2018).

Bij het uitwerken van een efficiënt (woon)beleid is het belangrijk om het leefwereldperspectief van mensen in armoede mee te nemen. Hoe zien mensen in armoede hun woonsituatie? Wat ervaren ze als grootste struikelblokken? Hoe belemmert op heden hun woonsituatie hun maatschappelijke deelname? Wat ondernemen ze om hun woonsituatie te verbeteren, welke overlevingsstrategieën ontwikkelen ze om met hun woonsituatie om te gaan? Vertalen de genomen beleidsmaatregelen zich ook in de praktijk, in het leven van mensen in armoede? Een gedragen beleid, in overleg met betrokkenen, kan ertoe bijdragen dat er stappen gezet worden naar een meer inclusieve samenleving waar mensen hun rechten kunnen doen gelden. Voor het woonbeleid specifiek zou dit inhouden dat het effectief bijdraagt in de strijd tegen armoede.

Vooraleer echter op zoek te gaan naar antwoorden op deze verschillende vragen, schetsen we eerst, op basis van bestaand onderzoeksmateriaal een algemeen beeld van armoede in Vlaanderen om vervolgens dit beeld te verfijnen naar de link tussen wonen en armoede. Onderzoek toont immers aan dat een heel belangrijke dimensie binnen de armoedeproblematiek het aspect van huisvesting is (en dit zowel op het vlak van kwaliteit, betaalbaarheid, woonzekerheid).

² Zie ook Vlaamse Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting, als federale Jaarboeken Armoede in België.

Vervolgens achterhalen we de betekenis achter de cijfers (deel 3 en 4). Hiertoe steunen we op bestaand kwalitatief onderzoek, op documentatie van het Netwerk tegen Armoede. Verder vullen we deze gegevens nog aan met informatie die naar boven komt tijdens de bevraging van praktijkwerkers³ en tijdens een overleg met mensen in armoede (georganiseerd door de BMLIK Gent). De diverse input werd afgetoetst tijdens een overlegdag met mensen in armoede, georganiseerd door het Netwerk tegen Armoede. Tijdens deze overlegdag werden ook de aanbevelingen besproken en werd bekeken in welke mate mensen in armoede zich erin konden vinden. De uiteindelijke beleidsreflecties worden weergegeven in het laatste deel van dit advies.

2 ARMOEDE IN VLAANDEREN IN BEELD

Om armoede in beeld te brengen, steunen we in eerste instantie op de EU-SILC (European Union Statistics on Income and Living Conditions)-enquête. Sinds 2003 vormt dit een belangrijke bron voor de monitoring van armoede en sociale uitsluiting. Hiertoe worden drie indicatoren gehanteerd: het relatieve armoederisico, ernstige materiële deprivatie en zeer lage werkintensiteit. Waar mogelijk vullen we deze indicatoren aan met andere cijfergegevens, zoals onder andere voor energiearmoede. Vervolgens leggen we de link tussen wonen en armoede en beschrijven we de verschillen naar woningmarktsegment.

2.1 ALGEMENE CIJFERS

Hoewel armoede meer is dan enkel een inkomensstekort, wordt armoede veelal in beeld gebracht door inkomens(gerelateerde) indicatoren. Hiertoe wordt onder andere gesteund op het **'relatieve armoederisico'**. Deze (loutere monetaire) indicator meet het aandeel van de bevolking dat leeft in een gezin met een huishoudinkomen onder een bepaalde inkomensgrens. De Europees gehanteerde grens is 60% van het nationaal mediaan beschikbaar inkomen⁴. In het Vlaamse Gewest heeft anno 2017 9,8% van de bevolking (dit is 640.000 personen) een verhoogd risico op inkomensarmoede (Coene, 2018), wat lager ligt dan de 15,9% voor België in totaliteit. Achter dit algemene percentage schuilt echter een grote diversiteit. Er zijn immers bepaalde groepen die een groter armoederisico optekenen dan in vergelijking met andere groepen. Het gaat ondermeer om kinderen en jongeren, alleenstaanden en eenoudergezinnen, kortgeschoolden en werklozen, huurders (zie ook later).

³ Zo hebben we onder andere praktijkwerkers gesproken werkzaam binnen Verenigingen waar Armen het Woord Nemen, Samenlevingsopbouw, het OCMW en het CAW. Daarnaast werd ook contact opgenomen met het Federaal Steunpunt Armoedebestrijding (Henk Van Hootegem), Decenniumdoelen (Michel De Bruyne) en het Netwerk tegen Armoede (David De Vaal).

⁴ Het mediaan inkomen is het inkomen dat, na rangschikking van alle inkomens van laag naar hoog, precies in het midden ligt. Het beschikbaar huishoudinkomen is het inkomen van alle gezinsleden, na aftrek van belastingen en sociale bijdragen, maar met inbegrip van sociale uitkeringen en andere financiële voordelen. Daarnaast wordt bij de berekening ook rekening gehouden met verschillen in gezinsgrootte en -samenstelling (dit door het berekenen van het equivalent inkomen).

Nauw verbonden met het inkomen waarover huishoudens beschikken, is de indicator **'materiële deprivatie'**. Deze indicator peilt naar het niet kunnen aanschaffen van bepaalde elementen omwille van financiële redenen. Een huishouden leeft in ernstige materiële deprivatie als het volgens de referentiepersoon minstens vier van volgende negen items moet missen: een week vakantie buitenshuis per jaar, een maaltijd met vis, vlees, kip of vegetarisch alternatief om de twee dagen, een wasmachine, een kleuren-tv, een telefoon/gsm, een auto, de rekeningen voor huur, hypotheek, nutsvoorzieningen of andere aankopen kunnen betalen, het huis degelijk kunnen verwarmen, een beperkte onverwachte financiële uitgave niet kunnen doen. In 2017 leeft 2% in Vlaanderen in een gezin (dit is ongeveer 130.000 personen) dat zeer ernstig materieel gedepriveerd is (dit tegenover 5,1% in België). Dat het niet voor iedereen mogelijk is om dagelijkse producten te kopen, geven ook de cijfers van de Voedselbanken weer die we terugvinden in de jaarverslagen van de Belgische Federatie van Voedselbanken (BFVB). In Vlaanderen werd in 2017 voedsel verdeeld aan 61.747 begunstigden⁵. De stijging die begon in het begin van de jaren 1990 lijkt zich gewoon verder te zetten. Ook OCMW's stellen vast dat meer en meer mensen aankloppen voor aanvullende steun omdat ze basiskosten als huur, energie of medische zorgen niet langer kunnen betalen. In 2017 komt dit neer op bijna 100.000 mensen, wat een stijging met 30% op vijf jaar tijd betekent⁶. Een andere indicator is het aantal budgetmeters voor gas en elektriciteit. Zo wijst de VREG in zijn *Sociaal rapport 2017* op een stijgende trend wat de budgetmeters voor gas betreft: van 24.000 huishoudens in 2012 tot meer dan 28.000 in 2017. De evolutie van de budgetmeters voor elektriciteit tekent een lichte daling op vanaf 2015: van 42.327 actieve budgetmeters naar 41.501 eind 2017 (wat overeenkomt met 39.174 huishoudelijke afnemers).

Verwant met de thematiek budgetmeters is het aspect van energiearmoede. Gegevens hieromtrent vinden we terug in de 'barometer energiearmoede' van de Koning Boudewijnstichting. Uniek is dat de omvang van energiearmoede geschat wordt op basis van drie indicatoren (gemeten energiearmoede, verborgen energiearmoede, en subjectieve energiearmoede⁷). De indicator 'gemeten energiearmoede' geeft inzicht in het aantal huishoudens die een energiefactuur betaalde die te hoog was in vergelijking met het beschikbaar inkomen (na aftrek van de woonkosten). In 2016 geldt dit voor 11,4% van de Vlaamse gezinnen (KBS, 2018). De indicator 'verborgen energiearmoede' gaat op zoek naar huishoudens met energiekosten die abnormaal laag worden geacht in verhouding tot hun beschikbaar inkomen (dit is een verbruik dat minder is dan de helft van wat een standaardgezin verbruikt). In Vlaanderen verkeren 2,9% van de gezinnen in dergelijke situatie. Tot slot geeft de indicator 'subjectieve armoede' het aantal gezinnen weer dat verklaart onvoldoende financiële middelen te hebben om de woning te verwarmen. In Vlaanderen wordt dit door 2,4% van de huishoudens in 2016 gesteld. Volgens Delbeke en Coene (2017) spelen binnen het energielandschap verschillende Matteüseffecten. Zo wonen mensen in armoede vaker in een woning van slechte kwaliteit en moeten ze het

⁵ Wat België in totaliteit betreft, werd in 2017 16.488 ton voedsel ingezameld en met de hulp van 303 vrijwilligers van de Voedselbanken samen met 641 aangesloten caritatieve verenigingen, verdeeld aan 157.151 begunstigden.

⁶ Bron: <https://www.vvsg.be/nieuws/30-meer-mensen-naar-ocmw-voor-extra-financiele-steun>

⁷ Voor de verschillende indicatoren wordt er enkel gekeken naar de gezinnen van de eerste vijf inkomensdecielen. Zo kan het bijvoorbeeld zijn dat hogere inkomensdecielen occasioneel ook meer uitgeven dan de gehanteerde drempelwaardes maar de onderzoekers vinden het niet gepast om dit te koppelen aan een situatie van armoede (Delbeke & Coene, 2017).

vaker stellen met een woning zonder isolatie. Daarnaast maken zij net minder gebruik van de subsidies voor verbeteringen (zie ook Van den Broeck, 2015).

We vermeldden reeds dat werklozen een hoger risico hebben om in armoede te leven. Vanuit het beleid wordt arbeid dan ook beschouwd als het middel bij uitstek tegen armoede. Het fenomeen van baanloze gezinnen wordt nauwgezet gemonitord door de indicator **'lage werkintensiteit'**. Deze geeft de verhouding tussen het aantal maanden dat de volwassen gezinsleden op actieve leeftijd (tussen 18 en 59 jaar) effectief hebben gewerkt tijdens het jaar dat voorafgaat aan het enquêtejaar en het aantal maanden dat die personen hadden kunnen werken tijdens datzelfde jaar. Wanneer minder dan een vijfde van de tijd gewerkt werd door de actieve personen spreken we over een huishouden met een zeer lage werkintensiteit. In 2017 leeft 8,5% van de Vlamingen in dergelijk gezin (in België is dit 13,5%). Tegelijkertijd is het hebben van werk niet altijd voldoende om uit de armoede te blijven. Zo loopt in 2017 3% van de werkende Vlamingen een hoog risico op armoede (Coene, 2018). Ook een onderzoek in opdracht van de denktank Minerva en de Decenniumdoelen (Robben e.a., 2019) wijst op de nodige nuance: werk blijkt weliswaar voor lage inkomensgroepen belangrijk te zijn om uit armoede te geraken maar werk hebben betekent niet automatisch een hoger inkomen. Robben e.a. (2019) stellen vast dat lonen van mensen in armoede en van de lage middenklasse⁸ trager groeiden dan die van de hogere inkomensgroepen. Dit betekent dan ook dat enkel en alleen inzetten op werk onvoldoende is, maar dat er ook voldoende garanties moeten zijn wat betreft de hoogte van de lonen⁹. Bovendien is voor inkomenszwakke groepen een flankerend beleid op allerlei vlakken noodzakelijk om volwaardige arbeidsparticipatie te kunnen realiseren. Verder vinden de onderzoekers ook dat actieven in de lage middenklasse meer dan vroeger aangeven dat ze niet rond kunnen komen. Daarenboven stellen ze ook een grote sociale mobiliteit vast bij de actieve lage middenklasse, terwijl 34% zich opwekt naar de hogere middenklasse, zakt 21% af naar een armoedesituatie.

Een belangrijke bedenking bij voorgaande indicatoren, in de context van dit advies, is dat er nauwelijks tot geen aandacht geschonken wordt aan de uitgaven voor wonen. Omdat deze woonkosten echter een belangrijk deel van het inkomen in beslag kunnen nemen (zie later) is het dan ook noodzakelijk om deze kosten in rekening te brengen. Daarnaast is het ook belangrijk om in de bespreking een verschil te maken tussen eigenaars en huurders, daar voor de bovenvermelde indicatoren telkens naar voor komt dat huurders een hoger risico lopen om in armoede te leven, om geconfronteerd te worden met materiële deprivatie en een lagere werkintensiteit optekenen. Deze differentiatie naar woningmarktsegmenten werken we hieronder verder uit.

⁸ De onderzoekers definiëren de lage middenklasse als mensen met een netto equivalent beschikbaar gezinsinkomen tussen de 60% en 80% van het mediane inkomen. Het gaat dus om mensen die niet arm zijn maar een beschikbaar inkomen hebben dat toch als laag kan worden beschouwd.

⁹ Hoewel financiële stimulansen niet de enige zijn voor arbeidsparticipatie, dient het inkomensbeleid uitgewerkt te worden zodoende dat mensen effectief beloond worden om aan het werk te gaan en niet moeten inboeten (daar ze zich niet langer kunnen beroepen op bepaalde voordelen, gekoppeld aan een uitkering).

2.2 DIFFERENTIATIE NAAR EIGENDOMSSTATUUT

Differentiatie naar woningmarktsegmenten

Wanneer we het relatief armoederisico opsplitsen naar eigendomsstatuut stellen we vast dat huurders een hoger armoederisico optekenen dan eigenaars, respectievelijk 26% tegenover 6%. Het risico van huurders om in armoede verzeild te geraken, namelijk 1 op 4 huurders, ligt dan ook behoorlijk hoger dan het Vlaamse gemiddelde van 9,8% (Coene, 2018). Verder blijkt dat vooral sociale huurders een hoger armoederisico kennen dan private huurders, namelijk 40,7% tegenover 19,7% (wat onderstreept dat de sociale huisvestingssector de doelgroep weet te bereiken).

Wat wonen betreft, is het ook belangrijk om te kijken hoeveel de kost van het wonen van het inkomen consumeert. Een veel gehanteerde indicator is de woonquote, die de naakte woonkosten (dit is huur of de afbetaling van een lening) afzet tegen het inkomen. Er wordt van een hoge woonquote gesproken als meer dan 30% van het inkomen besteed dient te worden aan de huur of de hypotheek. Voor Vlaanderen vinden we dat in 2017 12% van de eigenaars een woonquote van meer dan 30% heeft terwijl dit voor de huurders oploopt tot bijna een op twee¹⁰. Een andere indicator kijkt niet enkel naar de naakte woonkosten maar houdt ook rekening met energiekosten en andere lasten. In dit geval wordt gesproken over hoge woonlasten als die meer dan 40% van het inkomen omvatten. Geysels en Debruyne (2018) stellen vast dat in 2017 amper 2% van de eigenaars die grens bereikt, terwijl bijna een op vier huurders wel degelijk meer dan 40% van hun inkomen aan woonlasten betalen.

Dit geeft dan ook aan dat het belangrijk is om bij armoedeberekening mee te nemen of personen met een laag inkomen huur moeten betalen of over een eigen woning beschikken. Daarom kijken Kuypers en Marx (2018) in hun studie niet enkel naar wat mensen als inkomsten hebben maar ook naar wat ze bezitten. Zo stellen ze bijvoorbeeld vast dat 14% van de Belgische 65-plussers qua inkomen arm is, maar slechts 1,4% is arm wat inkomen én vermogen betreft. Maar omdat bezit ook niet alles zegt (het lukt immers niet om zomaar van de ene op de andere dag een huis te gelde te maken), hebben de onderzoekers in hun analyse ook het criterium 'het niet in staat zijn om een onverwachte uitgave van 1.000 euro te doen' opgenomen. Zo blijkt dat in België 6,7% van de gezinnen zowel een laag inkomen hebben als over weinig of geen vermogen beschikken en geen onverwachte uitgave kunnen doen. Kuypers en Marx (2018) stellen dan ook dat deze gezinnen prioritaire aandacht vanuit het beleid verdienen. Wanneer we inzoomen op de kwetsbare huishoudens, verkrijgen we volgend profiel: in zes op de tien gevallen gaat het om mensen jonger dan 55 jaar, de helft zijn singles, in drie op de vier gevallen beschikken ze niet over werk en in negen op de tien gevallen hebben ze geen hogere studies gedaan. Daar diegenen zonder vermogen veelal aangewezen zijn op de huurmarkt is het dan ook niet verwonderlijk dat 99,6% van alle kwetsbare huishoudens huurders zijn.

¹⁰ Het zij wel opgemerkt dat een woonquote van meer dan 30% zwaarder doorweegt bij huishoudens met een laag inkomen dan in vergelijking met huishoudens met een hoog inkomen. Daarom is het ook nuttig om de 'woonquote met variabele norm' erbij te nemen. Deze indicator pareert de kritiek op het gebrek aan inkomensdifferentiatie bij de 30%-woonquote omdat er hogere normen toegepast worden voor hogere inkomensgroepen (Heylen, 2019).

Differentiatie binnen de woningmarktsegmenten

Hoewel het onderscheid huurders-eigenaars al aangeeft dat huurders het moeilijker hebben, is dit deels een vertekening van de realiteit daar zowel de eigendoms- als de huurmarkt een enorme diversiteit kent. Het is dan ook accurater om bijvoorbeeld een onderscheid te maken tussen eigenaars en huurders die al dan niet arm zijn. Dewilde en Pannecoucke (2018) stellen dan vast dat de private huurders het minder goed doen maar dat het vooral de groep van de inkomensarme private huurders is die het slechtst scoort op verschillende woonindicatoren. Voor inkomensarme respondenten in de private huursector neemt het percentage die kampt met betaalbaarheidsproblemen¹¹ toe tussen 2005 en 2016 van 47,1% tot maar liefst 66,9%, en kampen ze steeds meer met slechtere woningen¹². Algemeen is de situatie van eigenaars beter. In het bijzonder de 'niet-inkomensarme' eigenaars tekenen over de hele lijn de beste scores op. Opvallend is ook de verbetering van de situatie voor de 'inkomensarme' eigenaars tussen 2005 en 2016. Zo is er een daling van het aandeel inkomensarme eigenaars die meer dan 40% van hun inkomen aan wonen besteedt (van 20,81% in 2005 naar 13,19% in 2016), en werden ze minder geconfronteerd met overbewoning (van 5,87% naar 1,13%). De sociale huursector bevindt zich in een tussenpositie. Desondanks geven de resultaten aan dat bijna 20% van inkomensarme sociale huurders in 2015 meer dan 40% van hun inkomen aan huur besteedt, ondanks het feit dat de huurprijs wordt berekend op basis van hun inkomen. Voor niet-inkomensarme sociale huurders bedraagt dit 5,4%.

3 WONEN IN ARMOEDE, EEN RIJKDOM AAN OBSTAKELS

Hoewel de cijfers enkele tendensen weergeven en bevestigen dat het voor mensen in armoede niet evident is om te wonen in een kwaliteitsvolle, betaalbare woning, schuilt achter deze cijfers een enorme diversiteit aan situaties en verhalen. Het in kaart brengen van hun realiteit kan niet enkel berusten op kwantitatief materiaal maar vergt een andere invalshoek, zoals die van het leefwereldperspectief. Het leefwereldperspectief is het perspectief van betrokkene uit de sfeer van gezin, vriendenkring en dagelijks werk (Habermas, 2012). Het centraal stellen van hun leefwereldperspectief brengt dan ook inzicht in de beleving van armoede, de drijfveren en krachten van mensen in armoede, alsook de interne verschillen. Verder maakt het inbrengen van de kennis van de doelgroepen, van hun leefwereldperspectief duidelijk waar de te ontwarren knopen zich situeren.

¹¹ Woonkosten zijn als 'problematisch' gedefinieerd wanneer de totale woonkost (inclusief kosten voor elektriciteit, gas, water en verwarming, maar na aftrek van woontoelagen) méér dan 40% van het netto-beschikbaar gezinsinkomen bedraagt (cfr. Eurostat). Ter vergelijking: wanneer enkel naar de 'naakte' woonkost wordt gekeken, wordt veelal de 30%-grens gehanteerd.

¹² Wat de woonkwaliteit betreft, steeg de gemiddelde score voor woonproblemen steeg van 0,43 tot 0,57 tussen 2005 en 2016. De index van woonkwaliteit bestaat uit de somscore (0=geen problemen; 1=problemen) van volgende vier items: lekkend dak, vochtproblemen, houtrot; geen bad, douche; geen toilet met waterspoeling binnenshuis; woning te donker.

3.1 HINDERNISSEN IN DE ZOEKTOCHT NAAR EEN WONING

Door hun moeilijke financiële situatie ervaren mensen in armoede, die (nog) niet in de sociale huursector terecht kunnen, een serieuze inperking van de keuzeruimte op de woningmarkt. Vooral het vinden van een betaalbare woning die tevens van degelijke kwaliteit is, is nagenoeg onhaalbaar op de eigendoms- en private huurmarkt.

Wat de **zoektocht naar een private huurwoning** betreft, geven praktijkwerkers aan dat als bijvoorbeeld gezocht wordt via immobielkantoren, de 1/3^{de} regel¹³ ervoor zorgt dat betrokkenen vaak teleurgesteld terugkeren. Het beschikbare aanbod van huurwoningen vraagt meer dan een derde van hun inkomen, en de regel werkt dan de facto als een belemmering. Maar ook bij private eigenaars-verhuurders wordt dit soms vooropgesteld en mensen in armoede geven aan dat er vaak gevraagd wordt dat iemand zich garant stelt (wat voor mensen in armoede niet evident is om hiervoor hun netwerk aan te spreken, waardoor hun kansen op een woning quasi nihil blijven).

De private huurwoningen die wel enigszins financieel haalbaar zijn voor hen, zien ze veelal aan hun neus voorbijgaan (omwille van de grote vraag, zie verder). Vaak krijgen ze zelfs de kans niet om de woning te bezichtigen. Kortom, hun beperkte financiële middelen belemmeren sterk de mogelijkheid om een woning te vinden. Vooral het vinden van een betaalbare woning die tevens kwalitatief is, blijkt voor velen onbereikbaar. Volgens mensen in armoede is een zoektocht van een half jaar tot een jaar geen uitzondering, en leidt ertoe dat men zich tevreden stelt met het eerste het beste wat vrijkomt. De tijdrovende zoektocht brengt de nodige onzekerheid en stress met zich mee en heeft een grote impact op het welbevinden van mensen in armoede.

Het kunnen betalen van de huurwaarborg, naast de eerste maand huur, is vaak bijzonder moeilijk. Mensen in armoede geven aan dat ze zich soms in de schulden moeten steken om deze te kunnen betalen. Zij vrezen dat de verhoging van de waarborg naar drie maand een bijkomende drempel zal vormen. Volgens hen zal het vinden van een woning - zelfs met mogelijkheid tot het ontlenen van de waarborg - financieel nog moeilijker worden.

Wat de private huurmarkt betreft, is het echter niet enkel de beperkte financiële middelen waarover mensen in armoede beschikken die voor de nodige moeilijkheden zorgen. Ook de krapte op de onderste lagen van de private huurmarkt verhoogt de kwetsbaarheid van bepaalde groepen. Zo worden vooral mensen met een uitkering, een (te) laag inkomen, alleenstaande ouders, mensen met een migratieachtergrond geconfronteerd met extra obstakels. Omdat de vraag naar betaalbare woningen ruimschoots het beschikbare aanbod overstijgt, moeten kwetsbare huishoudens steeds opboksen tegen de relatief betere profielen op de private huurmarkt, en kunnen private verhuurders selectief zijn (zie ook De Decker e.a., 2014). De krapte zorgt er dan voor dat de inkomenszwakkere groepen stelselmatig meer te maken hebben met negatieve selectie. Ze staan als het ware als laatsten in de rij, wat hun toegang tot de huurmarkt structureel belemmert. Bovenop deze (wettelijk toegelaten) selectie wordt de toegang bijkomend bemoeilijkt door bepaalde discriminatiepraktijken (op basis van etniciteit, de aard van het inkomen, gezinstype of door het systematisch vragen naar arbeidscontracten en

¹³ Deze 'ongeschreven' regel bepaalt dat er maximum 1/3 van het maandelijks inkomen aan huisvesting besteed kan worden.

loonfiches) (Stevens, 2019). In meerdere gevallen spelen ook vooroordelen omtrent de precare situatie van de huurder hen parten. Zo ondervinden mensen in armoede dat hun vervangingsinkomen of hun OCMW-waarborg op zich reeds vele deuren doet sluiten. Praktijkwerkers geven anderzijds aan dat wanneer een hulpverlener aanwezig is bij een huisbezoek dit ook deuren kan openen, omdat hij/zij de vooroordelen kan ontkrachten of enkele garanties kan formuleren, zoals het tijdig betalen van de huur. Tegelijkertijd menen ze dat dit geen gangbare praktijk zou mogen zijn. Daarnaast wijzen ze op verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die het aanbod onder druk zetten, zoals de persoonsvolgende financiering en de vermaatschappelijking van de zorg van de geestelijke gezondheidszorg.

De moeilijke zoektocht naar een huurwoning en de vaak hoge huurprijzen doen sommige kwetsbare huishoudens op zoek gaan **naar een eigen woning** (zie ook Vlaamse Woonraad, 2017b). Echter omdat ook hier een betaalbare woning, die tevens kwalitatief is, zo goed als onhaalbaar is, richten ze zich noodgedwongen tot het segment van de goedkopere kwalitatief ontoereikende eigendomswoningen. Hoewel de groep van kwetsbare eigenaars voor hulpverleners globaal minder zichtbaar is, worden praktijkwerkers toch regelmatig geconfronteerd met eigenaars die zich in een precare woonsituatie bevinden (en dit in hoofdzaak omwille van hun beperkte financiële middelen). Niet enkel is hun keuze beperkt tot het slechtere deel van de koopmarkt, ze ontbreken tegelijkertijd de middelen om de woning structureel te verbeteren. Na verwerving blijven ze dus gedurende lange tijd in een kwalitatief ondermaatse woning gehuisvest (zie ook Vlaamse Woonraad, 2017b).

In de **sociale huursector** daarentegen is de toegang tot sociale woningen decretaal bepaald: wie voldoet aan de leeftijds-, verblijfs-, eigendoms- en inkomensvoorwaarden krijgt toegang tot een sociale woning. Deze algemene regels bieden zekerheid en garanties voor mensen in armoede (Stevens, 2019). Praktijkwerkers signaleren wel dat interne mutaties de toegang van vooral gezinnen met kinderen tot de sociale huursector bemoeilijken (de interne huurder die nood heeft aan een grote woning krijgt immers voorrang) en dat door de lopende en geplande renovaties van sociale huurwoningen de reeds lange wachtlijsten nog meer onder druk komen te staan. Ook menen zij dat sommige steden en gemeenten - al dan niet na het vervullen van het sociaal objectief - zich terughoudend opstellen ten aanzien van (nieuwe) investeringen in sociale woningen, wat een impact kan hebben op de toegang tot een sociale woning. Binnen de SVK-sector merken praktijkwerkers een concurrentie tussen de laagste inkomens en diegenen die dak- en thuisloos zijn op, waardoor die huishoudens met enkel een bescheiden inkomen moeilijkheden ondervinden bij het doorstromen naar een SVK-woning.

3.2 HET HOUDEN VAN DE WONING ONDER DRUK

Verder is het uiteraard niet enkel van belang om een woning te vinden maar ook om deze te kunnen houden. De financiële marge van inkomenszwakke huurders is sowieso sterk beperkt en de woonkosten nemen steeds de grootste hap uit hun budget. De te hoge huurprijs (en eventueel andere woongerelateerde kosten, zoals gemeenschappelijke kosten) in relatie tot de beperkte middelen zet dan ook het behoud van de woning onder

druk. Praktijkwerkers beamen dat de beperkte middelen de woonzekerheid in het gedrang brengen. De krappe financiële marge dwingt mensen in armoede immers tot keuzes welke uitgaveposten al dan niet betaald kunnen worden. Volgens hen geeft dit duidelijk aan dat binnen armoede alles met elkaar samenhangt en dat het niet evident is om die vicieuze cirkel te doorbreken. Verder brengt de onzekerheid over het al dan niet verliezen van de woning op zijn beurt de nodige psychologische onrust en stress met zich mee. Bovendien stellen mensen in armoede dat ze niet in een gelijkwaardige positie staan tegenover de verhuurder. Ten opzichte van een private verhuurder voelen ze zich minder beschermd dan ten opzichte van een sociale verhuurder. Problemen met huurachterstal zouden volgens veel mensen in armoede makkelijker bespreekbaar zijn met een sociale verhuurder en deze laatste zou ook meer openstaan voor afbetalingsplannen (Stevens, 2019).

Hoewel, zoals blijkt uit eerder vermelde cijfers en beaamd door betrokkenen, er ook betaalbaarheidsmoeilijkheden optreden binnen de sociale huursector geven praktijkwerkers aan dat de betaalbaarheid van sociale huisvesting een van de grote voordelen is voor mensen in armoede (zie ook Stevens, 2019). Bovendien zorgt het ervoor dat de meesten meer kunnen dan enkel overleven, en (op het einde van de maand) nog over wat geld beschikken voor voeding, voor kosten van de school of de dokter.

3.3 DE PRIJS VAN VERHUIZEN

De praktijkwerkers geven aan dat mensen in armoede veelvuldig verhuizen. De redenen zijn velerlei: vanuit de vaststelling dat het betalen van de (te hoge) huurprijs niet langer houdbaar is, kwaliteitsgebreken zoals schimmel of te klein wonen, omwille van de moeilijke relatie met de huisbaas, uithuiszettingen, stukgelopen relaties. Daarnaast stellen ze vast dat sommige mensen in armoede sneller overgaan tot verhuizen vanuit de hoop dat de volgende woonsituatie toch iets beter zal zijn.

Het besef dat verdere bewoning niet langer een optie is of een dreigende uithuiszetting, zet dan weer een energie- en tijdrovende zoektocht naar een nieuwe woonst in gang. Bovendien werkt de onzekere situatie (precair behoud of het vinden van een andere woonst) mogelijk negatief in op de gezondheid en het welzijn van het huishouden (zie ook eerder advies *Wonen en gezondheid* van de Vlaamse Woonraad in 2018). Uit de verhalen van de mensen in armoede blijkt duidelijk dat ze hun situatie veelal als uitzichtloos ervaren, geen eind zien aan de voortdurende gebreken, zich zorgen maken over de uitgaveposten en algemeen het gevoel hebben de 'controle' te verliezen wat een gevoel van moedeloosheid aanwakkert.

Ook Segers en De Decker (2011) kwamen tot de vaststelling dat net de meest kwetsbare personen regelmatig verhuizen en ze stelden hierbij vast dat ze veelal verhuizen op een 'niet-duurzame wijze'. Ze verhuizen naar een woning waarvan ze op voorhand weten dat het een tijdelijke verblijfplaats zal zijn, mede omdat het zoeken naar een andere woning onder druk gebeurt en/of de keuzemogelijkheden danig beperkt zijn. De nieuwgevonden oplossing beschouwen ze dan opnieuw als een tijdelijke situatie. Op zijn beurt biedt dit tevens weinig perspectieven op 'het zich effectief thuis' kunnen voelen.



Verder geven praktijkwerkers en mensen in armoede ook aan dat verhuizen grote kosten met zich meebrengt, zoals bijvoorbeeld het dubbel moeten betalen van de huur (zowel voor de nieuwe als de oude woning – onder andere omwille van laattijdige opzegging omdat betrokkenen eerst zekerheid willen over hun nieuwe woning). Of er duiken eventuele andere kosten op die verbonden zijn zowel aan de vorige woning (een niet volledige en/of heel laattijdige terugbetaling van de waarborg, opzegvergoeding) als aan de nieuwe woning (aansluitingen energie of internet, waarborg, plaatsbeschrijving). Volgens mensen in armoede ligt de kost van het verhuizen eveneens in het verlies van hun netwerk, in het terug alles moeten opbouwen en in het opnieuw hun weg moeten zoeken.

De kost van het verhuizen schuilt ook in een ander facet. Omdat de hoogte van vervangingsinkomens, zoals leeflonen en werkloosheidsuitkeringen afhangt van het al dan niet samenwonen en van de inkomensituatie van de medebewoners, kan de stap om samen te gaan wonen iemands financiële situatie beïnvloeden. De vrees voor vermindering van het inkomen en sanctionering vormt een structurele, wettelijke drempel om samen te wonen (en hiermee de woonkosten te reduceren).

4 WONEN IN ARMOEDE, OVERLEVINGSSTRATEGIEËN ALS ANTWOORD

Voorgaande geeft duidelijk aan dat zowel het vinden als het behouden van een betaalbare woning voor mensen in armoede een moeizaam proces is. Net zoals in eerdere adviezen (Vlaamse Woonraad, 2017a; 2017b; 2019) aangehaald, wijst dit erop dat de woonmarkt onvoldoende tegemoet kan komen aan de woonnoden van mensen in armoede. Hierdoor worden ze genoodzaakt om zelf op zoek te gaan naar alternatieven of manieren om met hun preciaire woonsituatie om te gaan. Het gaat hierbij niet steeds om bewust gewilde keuzes maar om keuzes opgedrongen door de context, en deze zijn bovendien doorgaans beperkt en suboptimaal. Bij mensen in armoede gaat het dan ook eerder om het kiezen van de minst slechtste oplossing (als laatste reddingsboei om te vermijden in de opvang of op straat terecht te komen). Door de nood hiertoe gedwongen situeert de oplossing zich eerder op korte dan op lange termijn (Mullainathan & Shafir, 2013). Naast het gebrek aan 'bandbreedte' bij mensen in armoede, tast chronische stress (door de zware emotionele en cognitieve last die gepaard gaat met het leven in armoede) het vermogen aan om problemen doelmatig aan te pakken en langetermijndoelen te behalen¹⁴. Op individueel niveau kunnen de gemaakte keuzes of overlevingsstrategieën (tijdelijk) soelaas bieden, en getuigen ze vaak van een zekere weerbaarheid en zelfs creativiteit, maar evenzeer leggen ze een deficit op macroniveau bloot (Steunpunt Armoedebestrijding, 2017), namelijk het gebrek aan volwaardige opties en het uitblijven van structurele oplossingen.

¹⁴ Zie onder andere: <http://www.hoopverlening.be/>

4.1 TE DUUR HUREN

Omwille van het tekort aan betaalbare woningen stellen praktijkwerkers vast dat mensen in armoede tijdens hun zoektocht geleidelijk aan hun vooropgestelde huurprijs naar boven bijstellen: *“ze beginnen met het zoeken naar een woning van 500 euro maar vinden voor deze huurprijs geen woning, en vervolgens trekken ze de huurprijs langzaam op om te eindigen op 700 tot 800 euro”*. In verhouding met hun inkomen is de uiteindelijke huurprijs teveel om dragen, en loopt dit vaak op tot meer dan de helft van het beschikbare budget. Daarenboven houdt dit niet altijd in dat de prijs-kwaliteitsverhouding aanvaardbaar is, ook al gaat het om een relatief hoge huurprijs. Toch kiezen ze voor de te dure woning, in het bijzonder in die situaties waar er kinderen bij betrokken zijn. Praktijkwerkers stellen dat het aanbod voor grote gezinnen op de private huurmarkt sowieso beperkt is en eveneens relatief duur uitvalt. Grote gezinnen hebben dan ook bijzonder weinig alternatieven, en voor hen is een te dure woning vaak het enige wat aangepast en beschikbaar is. Ondanks de grote financiële last en de impact van de woonkost naar andere levensdomeinen is er geen andere optie (zo niet komen bijvoorbeeld eenoudergezinnen of grote gezinnen met hun kinderen op straat terecht). Praktijkwerkers menen verder dat het betaalbaar aanbod voor alleenstaanden en eenoudergezinnen eveneens ontoereikend is (mede door hun demografische toename).

De disproportionele woonkost heeft voor betrokken huishoudens verregaande gevolgen. De financiële ruimte en de bestedingsmogelijkheden zijn voor mensen in armoede sowieso gering, maar worden door een (te) hoge woonkost nog verder ingeperkt. Vaak rest er na de betaling van de huur nauwelijks nog iets over, en ze worden gedwongen keuzes te maken en te besparen op allerlei posten (zoals bijvoorbeeld op gezondheidszorg, energie, vrije tijd) (zie ook later). Te nauwe marges beperken dan ook de mogelijkheden tot participatie aan de samenleving, in het bijzonder worden kansen van kinderen ontnomen.

De onevenredige hoge woonkost plaatst inkomenszwakke huishoudens bovendien in een onhoudbare financiële positie. Dat na verloop van tijd hierdoor ook de woonzekerheid en het behoud van de woning zelf in het gedrang komen, zal dan ook weinig verbazing opwekken. Hoger werd aangehaald dat de 1/3^{de} regel de facto de toegang tot de woningmarkt vernauwt, maar een geplafonneerd aandeel van het inkomen besteed aan wonen, houdt enigszins de mogelijkheid op een menswaardig leven open. Omgekeerd houdt het niet-hanteren van een geplafonneerd aandeel risico's in zowel naar behoud van de woning als het schenden van de menswaardigheid van het leven. Praktijkwerkers stellen dat op het terrein beide situaties voorkomen, en beide houden voor betrokkenen hoge risico's en/of nadelen in.

4.2 ALS EEN ONAANGEPASTE/SLECHTE WONING HET RESTERENDE ALTERNATIEF IS

Hoger werd aangehaald dat het vinden van een (betaalbare) private huurwoning voor mensen in armoede bijzonder moeilijk is. Om de woonkost te beperken, kiest men soms noodgedwongen voor een onaangepaste te

4.3 HET GRIJS CIRCUIT AAN DE RAND VAN DE REGULIERE MARKT

Net zoals in het advies over de onderste lagen van de private huurmarkt (Vlaamse Woonraad, 2017a) stellen de praktijkwerkers dat de druk op de onderkant van de huurmarkt niet enkel een ontoereikende woonkwaliteit in stand houdt maar ook het grijze woencircuit aanwakkert. Ook toen werd gesteld dat het grijs woencircuit de facto een deel van de betrokken huishoudens opvangt, maar als oplossing voor het (toenemende) huisvestingsprobleem van de groep van (inkomens)zwakke huishoudens ontoelaatbaar is. Tijdens de overlegmomenten werd meermaals gewezen op de overlevingsstrategie van mensen in armoede om naar oplossingen te zoeken in het grijs circuit aan de rand van de reguliere woonmarkt, waarbij ook situaties van dak- en thuisloosheid nabij zijn of een realiteit worden (wonen op camping, wonen op kamer of in opgedeelde woningen, wonen in souterrains, tijdelijke bewoning, bewoning in lokalen of gebouwen die hiertoe niet bestemd zijn en huisjesmelkerij....).

Camping-wonen

Praktijkwerkers benadrukken dat het gebrek aan betaalbare kwalitatieve woningen op de private huurmarkt en de lange wachtlijsten voor een sociale huurwoning, mensen kan aanzetten om vast te wonen op campings. Het wonen op een camping is voor velen een economische noodzaak, en houdt voor sommigen een relatief anonieme en vaak laatste uitwijkplaats in (na schulden, een uithuiszetting of een stukgelopen relatie).

Praktijkwerkers geven aan dat de bewoners, bij gebrek aan beter, er willen blijven wonen en er zelfs een aantal voordelen aan koppelen, zoals toegang tot eigendom (van de caravan of chalet maar niet van de grond), het groen en de ruimte, de tolerante omgeving en het sociale netwerk/solidariteit tussen de bewoners. Het is voor betrokkenen doorgaans een goedkope woonformule waardoor ze financieel iets meer ademruimte hebben of erin slagen om hun schulden af te betalen (zie ook Steunpunt Armoedebestrijding, 2017). Het is dan ook niet verwonderlijk dat de bewoners na diverse negatieve ervaringen deze woonvorm als een verademing en nieuwe kans ervaren, zeker in het begin.

Ondanks de sanering van meerdere campings, wat de kwaliteit ongetwijfeld ten goede komt, stellen praktijkwerkers vast dat er nog steeds situaties zijn waar er een gebrek is aan voorzieningen of waar de kwaliteit van de caravan of de chalet ondermaats is. Verder verwijzen praktijkwerkers naar laakbare praktijken van sommige private eigenaars die de camping uitbaten, zoals bijvoorbeeld het moeten verlaten van de caravan als het toeristische seizoen aanbreekt. Campingbewoners ervaren dergelijke afhankelijkheidspositie als negatief. Mensen in armoede stippen verder de problematiek van het al dan niet verkrijgen van een adres aan als men op een camping woont. Hoewel deze problematiek complex is, en permanent wonen op een camping veelal niet toegelaten is, is een (voorlopige) inschrijving vanuit administratief oogpunt wel aangewezen. Door de niet-inschrijving (evenzeer vaak door de campinguitbater niet gewenst) kunnen immers rechten niet worden opgenomen en dreigt de vicieuze cirkel te worden versterkt.



Verder hekelen praktijkwerkers het feit dat een kwetsbaar publiek vaak zonder begeleiding terechtkomt in eenzelfde gebouw, wat voor extra problemen kan zorgen onder meer op vlak van het samenleven. Ze stellen verder ook vragen bij de bezettingscontracten in geval van leegstaande sociale woningen. Onder meer het gebruik van bezettingscontracten met zwakke bescherming in publiek patrimonium, en dan nog zonder enige vorm van begeleiding, kan volgens hen niet.

Mensonwaardige woonsituaties

Praktijkwerkers maken gewag van totaal ontoelaatbare woonsituaties die tijdelijk en vaak in onderlinge afwisseling worden gebruikt: het tijdelijk intrekken bij kennissen, het betrekken van openbare gebouwen of kraakpanden, het overnachten in (al dan niet gehuurde) garageboxen, het gebruik van de eigen auto als nachtopvang tot het effectief op straat slapen. Dergelijke 'woonsituaties' worden door de praktijkwerkers als 'mensonwaardige toestanden' beschouwd (waarvan sommige vaak gepaard gaan met misbruik van extra kwetsbare personen). Ook betrokkenen zelf geven aan dat dergelijke situaties onhoudbaar zijn en bijgevolg andere (niet-optimale) woonvormen - ook deze aan de rand van de reguliere woningmarkt - op zich al als een verbetering worden ervaren (cf. wonen op campings, ...).

4.4 PUZZELLEN MET CENTEN EN KOSTEN

Het financiële beheer en het betalen van de verschillende uitgaveposten is voor mensen in armoede vaak een opgave met heel wat puzzel- en telwerk (om alsnog het doktersbezoek en de medicatie te kunnen betalen bespaart men bijvoorbeeld op voeding). Ze geven aan dat leven in armoede veelal overleven is, en dit op hun gehele gezin drukt. Tegelijkertijd benadrukken ze dat ze ondanks de moeilijkheden er toch veelal in slagen om iedere maand rond te komen.

Hun beperkte middelen en inkomsten dwingen mensen in armoede keuzes te maken over welke uitgaven en betalingen prioriteit krijgen. Vaak moeten bepaalde betalingen dringend gebeuren zoals de afbetaling van schulden, en dit kan de tijdige betaling van de huur in het gedrang brengen. Door een keer een maand huur niet (tijdig) te betalen, komt immers een groot bedrag vrij dat besteed kan worden aan andere belangrijke uitgaven. Hoewel het niet steeds makkelijk is, geven mensen in armoede aan dat het cruciaal is om de huur tijdig te blijven betalen. Zij zijn zich terdege bewust van de gevolgen van een mogelijk verlies van de woning en de negatieve spiraal die hiermee in gang kan worden gezet. Dit blijkt eveneens uit de budgetbegeleiding waarbij betrokkenen aangeven tevreden te zijn dat de huur betaald wordt en ze de woning kunnen behouden.

Praktijkwerkers geven aan dat sommigen bij dreigend verlies van de woning (ook zelfs na opstart van een uithuiszettingsprocedure) er alsnog in slagen om het verschuldigde bedrag bij elkaar te verzamelen, via familie of vrienden. Vaak wordt dan het netwerk aangesproken (zie ook verder), maar evenzeer wordt al te vaak hulp gezocht bij (malafide) ontleners die een extra lening toestaan vaak tegen een te hoge rente. Dat dit het duurzaam karakter van de gevonden oplossing ondermijnt en een vicieuze cirkel in beweging brengt, blijkt uit verschillende praktijkverhalen.

extra bemoeilijkt wordt (cf. de eerder aangehaalde vicieuze cirkel). Het delen van een woning als vorm van solidariteit is bovendien vaak weinig toereikend (omdat het zich behelpen is in een reeds moeilijke situatie) en dergelijke opvang is ook heel fragiel. De relatie met de vrienden waar ze kunnen logeren, komt dan ook vaak onder druk te staan. Praktijkwerkers wijzen verder op de mogelijke risico's zoals misbruik. Zo wordt erop gewezen dat vaak vrouwen slachtoffer worden en hun precare positie maakt dat ze weinig tot geen verweer hebben.

Naast de tijdelijke opvang worden eveneens meer langdurige vormen van onderling samenwonen vastgesteld. In het bijzonder voor personen die over een vervangingsinkomen beschikken, is dit niet risicoloos. Als samenwonende bekomt men immers een lagere uitkering dan als alleenstaande. In het tweejaarlijks verslag van het federaal Steunpunt Armoedebestrijding (2017: 101) wordt dit als volgt verwoord: *“we kunnen niet spreken van solidair samenwonen voor de allerarmsten, dat bestaat niet omdat het wordt gesanctioneerd”*. Naast lagere uitkeringen voor samenwonenden heeft samenwonen ook negatieve effecten op het recht op allerlei financiële voordelen (zoals de studietoelage, het sociaal telefoontarief, de sociale toeslag binnen de kinderbijslag of de verhoogde tegemoetkoming, de maximumfactuur binnen de gezondheidszorg), of op hun recht op een sociale huurwoning of kan het leiden tot een hogere sociale huurprijs (Steunpunt Armoedebestrijding, 2018). Praktijkwerkers erkennen dat betrokkenen strategieën ontwikkelen om de hogere uitkeringen te kunnen behouden, en deze zijn mogelijk niet in overeenstemming met de wettelijke regeling ter zake.

Een netwerk kan ook een belangrijke rol spelen in het vinden van een woning. Zo verwijzen Moris en Loopmans (2015) naar netwerken tussen personen die heel vaak een gemeenschappelijke herkomst en/of gelijkaardige sociale positie hebben. Op die manier worden panden ter beschikking gesteld aan lotgenoten. Vaak betreft het panden aan de rand van de woningmarkt en die relatief betaalbaar zijn. De huiseigenaar maakt dan geen bezwaar om te verhuren aan mensen met beperkte middelen of van eenzelfde origine (het delen van de woning zorgt voor de huiseigenaar vaak voor extra inkomsten). Zodra iemand een dergelijk pand wenst te verlaten wordt deze informatie doorgegeven binnen de groep van persoonlijke contacten. De kans is dan ook groot dat dergelijke panden telkens via een informeel circuit worden verhuurd en als het ware nooit op de formele huurmarkt terechtkomen. Allicht leunen dergelijke woonvormen dicht aan bij het grijs wooncircuit en is de woning of het pand van een ontoereikende kwaliteit. Ook de praktijkwerkers maken gewag van dergelijke toestanden waarbij voornamelijk vluchtelingen en vreemde arbeidskrachten ervan gebruik maken.

Verder verwijzen praktijkwerkers ook naar het 'circuit van kringloopgoederen'. Omdat de kringloopwinkels zelf voor de mensen in armoede te duur zijn geworden, ontstaat er een parallel circuit bestaande uit garageboxen waar betrokkenen spullen verzamelen en deze binnen hun netwerk weggeven of verkopen aan een schappelijk tarief. Het stelt kwetsbare huishoudens in staat om te besparen op de aankoop van allerlei (noodzakelijke) producten waardoor ze zich een extraatje kunnen veroorloven. Voor gezinnen met kinderen vormt dit vaak een uitweg om hun kinderen niet alles te moeten ontzeggen.



gerechtigde zelf, die de realisatie in de weg kunnen staan (Juchtmans & Groenez, 2018). Mensen in armoede kennen bijvoorbeeld hun rechten niet, ze worden hen niet voorgesteld of ze vragen ze niet aan, bijvoorbeeld door schaamte (zie o.a. Van Hootehem & De Boe, 2017).

Dat dit evenzeer geldt voor beschikbare beleidsinstrumenten op het vlak van wonen komt ook naar boven tijdens de gesprekken met de praktijkwerkers en mensen in armoede. Praktijkwerkers stellen vast dat de steunmaatregelen of de beschermende instrumenten vaak niet gekend zijn. Echter, in heel wat gevallen ligt de reële vrees om de woning te moeten verlaten, zonder uitzicht op een alternatief, aan de basis van het niet aanvragen van een huursubsidie of een woonkwaliteitsonderzoek. Zo geven de huishoudens betrokken bij Collectief Goed¹⁵ aan dat ze soms voor langere tijd in slechte woningen hebben gewoond. In sommige gevallen waar de situatie zo erg was, drongen hulpverleners aan op het laten uitvoeren van een woningonderzoek. Evenwel gingen ze daar niet op in uit schrik voor een negatieve beoordeling van de woning waardoor ze op straat zouden komen te staan. Naast de angst de woning te verliezen maken private huurders ook geen aanspraak op de bestaande instrumenten om conflicten met de eigenaar te vermijden of uit vrees voor een hogere huurprijs.

Verder zijn er allerlei drempels in de steunmaatregelen, zoals administratieve verplichtingen. Zo ervaren mensen in armoede het aanleveren van verschillende documenten of het moeten melden van gegevens als een obstakel. Omdat bijvoorbeeld een vermindering van de onroerende voorheffing aangevraagd dient te worden, zetten sommige huurders de stap niet omdat ze dit steeds via de verhuurder teruggestort moeten krijgen (wat al zeker niet gebeurt wanneer de relatie met de verhuurder niet optimaal is). Ook kunnen langdurige procedures de uitoefening van de rechten belemmeren (zie ook Verstichele, 2018), wat tevens gepaard gaat met een periode van onzekerheid (over het toekennen van de steun of het behoud van de woning).

5 BELEIDSREFLECTIES

5.1 TEVEEL HORDES VOOR MENSEN IN ARMOEDE

Voor mensen in armoede beginnen de woonproblemen reeds bij de zoektocht naar een woning. Vooral de schaarste aan betaalbare (en kwaliteitsvolle) woningen maakt het hen quasi onmogelijkheid om een woning te vinden (zowel op de private huurmarkt als op de eigendomsmarkt). Praktijkwerkers spreken van een “*absolute schaarste*” op de huurmarkt voor mensen in armoede. Het voor hen betaalbaar huuraanbod wordt geraamd op

¹⁵ Collectief Goed is het resultaat van een samenwerking tussen gezinnen binnen Arm in Arm vzw¹², de sociale huisvestingsmaatschappij De Ideale Woning en Samenlevingsopbouw Antwerpen Stad. In plaats van de grondig te renoveren eengezinswoningen openbaar te verkopen, heeft men samen met Arm in Arm vzw en Samenlevingsopbouw Antwerpen stad nagedacht over een alternatieve, sociale bestemming voor de panden.

een verwaarloosbaar aandeel waarbij het aanbod geenszins aan de vraag kan voldoen (zo werd in Gent becijferd dat hoogstens 4% van het huuraanbod betaalbaar is voor het laagste inkomensquintiel)¹⁶. Ook in het advies *Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt* heeft de Raad (2017a) gelijkaardige bevindingen aangehaald.

Dergelijke context van schaarste werkt bovendien de druk op de onderkant van de woningmarkt in de hand, wat resulteert in extra moeilijkheden en hindernissen. Mensen met een beperkt inkomen moeten opboksen tegen de betere profielen, en ondergaan de negatieve selectie en vooroordelen omtrent hun inkomenssituatie. De zoektocht naar een woning valt hierdoor vaak lang uit, voor sommigen tot meer dan een jaar. Mensen in armoede zien zich dan ook vaak genoodzaakt de woning die zich aandient aan te nemen, ook al is deze niet (geheel) aangepast aan hun situatie of naar woonkwaliteit gebrekkig. Wonen in een onaangepaste en/of slechte woning heeft verstrekkende gevolgen, onder meer op vlak van gezondheid (zie ook Vlaamse Woonraad, 2018) en financieel vlak (zoals een oplopende energiefactuur). Mensen in armoede stellen onomwonden: *“Om armoede te bestrijden moet huisvesting en wonen op de eerste plaats komen”*.

Bovenal halen mensen in armoede aan dat de woonkost zeer zwaar doorweegt. Het neemt de grootste hap uit hun beschikbaar budget, vaak meer dan de helft. De woonkost vormt dan ook een van de grootste struikelblokken in de uitgaveposten en beïnvloedt sterk de financiële draagkracht van het huishouden. Ze beseffen echter dat het een onontbeerlijke uitgave betreft die er moet voor zorgen dat men nog aan de basisbehoefte van wonen kan voldoen en die hen van erger kan behoeden.

Het Netwerk en de Raad stellen vast dat de woonmarkt niet naar behoren functioneert voor mensen in armoede. Zij hebben op de private huurmarkt en de eigendomsmarkt weinig tot geen mogelijkheden om hun recht op wonen autonoom te realiseren. Het recht op wonen van de meest behoeftige huishoudens wordt dan ook doorgaans niet ingelost louter via de mechanismen van de marktwerking. Anderzijds kan van de marktwerking niet worden verwacht dat deze (volledig) tegemoetkomt aan de woonnoden van mensen in armoede. Overheidstussenkomst en een aangepast beleidsinstrumentarium moeten de onvolkomen marktwerking kunnen remediëren.

Het is niet verwonderlijk dat mensen in armoede en praktijkwerkers aangeven dat vooral sociale huisvesting een passende uitweg biedt. Ze appreciëren niet enkel de toegang die wettelijk geregeld is maar ook de inkomensgerelateerde huurprijs. Daarnaast menen mensen in armoede dat zowel de woonzekerheid als de woonkwaliteit doorgaans meer gegarandeerd worden in de sociale huisvesting. Sociale huisvesting wordt dan ook als een probaat middel tegen armoede ervaren. Specifiek vragen mensen in armoede een ruimer aanbod sociale huurwoningen, maar evenzeer de noodzakelijke afstemming met de noden om vooral de toename van alleenstaanden en eenoudergezinnen te kunnen afdekken (naast de gesignaleerde nood aan een aanbod voor grote gezinnen). Zowel de Raad als het Netwerk hebben diverse malen aangedrongen op een substantiële toename van het sociaal woonaanbod (zonder te evolueren naar een armenhuisvesting) en de hernieuwing van het sociaal objectief. Daarnaast stellen mensen in armoede dat ondersteuning op de private huurmarkt

¹⁶ Damen e.a. (2019) berekenden dit voor Antwerpen en kwam tot de vaststelling dat voor de 20% zwakste huurders slechts 2% van de huurmarkt betaalbaar is, voor de laagste 40% komt dit neer op ongeveer 5% van de huurwoningen.

eveneens noodzakelijk is, en dit in eerste instantie om de toegankelijkheid van het wonen en de betaalbaarheid te bevorderen. Eerder hebben de Raad en het Netwerk aangedrongen op een versterkt huurbeleid, waarbij onder meer huursubsidie en/of geconventioneerd verhuren voor inkomenszwakke huurders betere waarborgen moeten bieden. Via steun (ook aan de private verhuurders) kunnen de toegang, de woningkwaliteit, de betaalbaarheid en de woonzekerheid van mensen in armoede gericht worden verbeterd. Daarnaast moeten ontoelaatbare woontoestanden op de private huurmarkt blijvend administratief en strafrechtelijk worden aangepakt. Dit noopt tot een adequaat woonkwaliteitsbeleid én een performant herhuisvestingsbeleid met voldoende woonalternatieven voor betrokkenen. Tenslotte pleiten de Raad en het Netwerk voor de versterking en de ruimere effectiviteit van het recht op wonen. Een stapsgewijze woonrechtenbenadering moet hierbij worden ontwikkeld, met een passende omkadering die op het terrein moet toelaten dit recht in te vullen (via aangepaste taakstelling van de woonorganisaties). Een meer effectief recht op wonen moet dan ook de huidige ongelijkheid kunnen wegwerken en de gelijke kansen op menswaardig wonen bevorderen.

5.2 NOODGEDWONGEN TOEVLUCHT TOT OVERLEVINGSSTRATEGIEËN

Mensen in armoede ervaren aan de lijve uitsluitingsmechanismen op diverse levensdomeinen. Ze zijn zich dan ook doorgaans goed bewust van hun preciaire situatie. Ook op vlak van wonen erkennen ze de broosheid van hun woonsituatie. Tegelijkertijd onderschrijven ze het belang van het hebben van een woonst (een woonst en een vast adres vormen immers vaak voorwaarden om andere rechten te bekomen en uit te oefenen). Het gebrek aan een voor hen betaalbaar aanbod, en de hiermee gepaard gaande moeilijkheden, dwingt hen om te gaan met hun onvolkomen woonsituatie. Hiertoe ontwikkelen mensen in armoede diverse strategieën. Deze berusten niet op gewilde keuzes, maar worden aangestuurd uit nood. In die zin betreft het eerder overlevingsstrategieën of strategieën om de situatie te beheersen (zij het op een passieve manier zoals het vermijden van conflicten in geval van een gebrekkige woonkwaliteit, zij het op een actieve manier zoals jongeren die bij kennissen op zoek gaan naar tijdelijke opvang). Als oplossing zijn deze strategieën steeds ontoereikend en ze houden vaak een beperkt of een korte termijnperspectief in (wat in de hand gewerkt wordt door de tijdsdruk om een oplossing te vinden). Ze resulteren evenmin in zekerheid of stabiliteit (en kunnen zelfs afgestraft worden, zie verder het statuut van samenwonenden). Kortom, de gehanteerde overlevingsmechanismen bieden slechts een tijdelijke en onzekere uitweg, en vormen geenszins een structurele en/of duurzame oplossing voor de woonsituatie van mensen in armoede.

Het feit dat mensen in armoede noodgedwongen moeten terugvallen op dergelijke overlevingsstrategieën wijst volgens de Raad en het Netwerk eerder op een voor deze groep falende woonmarkt en een beleid die dit niet afdoende kan keren. Mensen in armoede die dergelijke oplossingen zoeken, ook al zijn deze noch duurzaam noch stabiel, trachten volgens de Raad en het Netwerk erger te voorkomen, en het (blijven) zoeken getuigt van een zekere weerbaarheid. Echter, de Raad en het Netwerk wensen te wijzen op enkele fundamentele kanttekeningen. Daar het aanwenden van overlevingsstrategieën uit noodzaak gebeurt, is enig begrip op zijn

aangedrongen op een andere aanpak en benadering door de overheid die actief een uitgesproken rechtenbenadering moet ontwikkelen. Naast het afdwingbaar maken van rechten vereist een rechtenbenadering een sterkere omkadering waarbij (lokale) actoren (zoals OCMW's, huurdersbonden, woonwinkels, ...) een actieve rol opnemen in de toeleiding naar en toekenning van deze rechten. Een begeleidende en faciliterende rol is nodig om de uitoefening van rechten of steuntoekenning effectief te realiseren (zoals gesteld kennen mensen in armoede vaak hun rechten niet of nemen ze deze niet steeds op). Het effectief uitoefenen van rechten door mensen in armoede is volgens de Raad en het Netwerk een essentiële voorwaarde van een doeltreffend (armoede)beleid.

Verder kwam tijdens de gesprekken met de praktijkwerkers en met mensen in armoede naar voor dat men huisvesting gaat opzoeken in de rand van de reguliere woonmarkt. Onder meer is het wonen op een camping of op kamers omwille van de relatief lage woonkost aantrekkelijk. Ook bezettingscontracten inzake leegstaande panden zijn om die reden interessant. Het Netwerk en de Raad erkennen dat dergelijke vormen financieel soelaas kunnen bieden voor mensen in armoede (zo kunnen ze bijdragen tot het wegwerken van hun financiële zorgen/schulden). Tegelijk kunnen deze mogelijk een tijdelijke oplossing bieden voor een (acuut) woonprobleem. De Raad en het Netwerk erkennen dat dergelijke overlevingsstrategieën erger kunnen voorkomen, maar als woonvorm zijn ze zoals hoger gesteld ontoereikend (kwaliteit, bescherming) en weinig duurzaam. Mede daarom mag het woonbeleid deze vormen niet als een structurele oplossing hanteren of aanmoedigen voor mensen in armoede. Praktijkwerkers wijzen wel op de mogelijke rol van intermediaire (woon)actoren die dergelijke woonvormen meer beheersbaar kunnen maken. Zo werd door de tussenkomst van een publieke (woon)actor logementshuizen in de mijnstreek en klein wonen op campings aangepakt. Ook bij de bezettingscontracten lijkt het aangewezen een woon- of sociale actor te betrekken om mensen te begeleiden naar een meer duurzame oplossing voor hun woonproblematiek (om die reden is het ook bij leegstand van sociale huurwoningen aangewezen te werken met een welzijnsorganisatie). De tussenkomst van een woon- of sociale actor heeft dan in eerste instantie een remediërend doel, met name gericht op de beheersbaarheid van de situatie en/of betrokkenen begeleiden naar een meer duurzame oplossing.

Om de woonkosten te drukken zien mensen in armoede zich vaak genoodzaakt een woning te delen of om samen te wonen (al dan niet in een meer duurzaam samenlevingsverband). Deze overlevingsstrategie heeft evenwel verregaande implicaties op hun statuut als gerechtigde van een vervangingsinkomen. Het verhindert dat mensen in armoede gaan samenwonen als een effectief gezin of het belet hen een degelijk inkomen als ze effectief samenwonen. Dit dwingt hen tot het betalen van tweemaal de kost voor huisvesting om hun statuut van alleenstaande te kunnen behouden. Dit vormt volgens de Raad en het Netwerk een bijzonder aandachtspunt omdat het zowel raakt aan het wonen als aan het inkomen, twee cruciale levensdomeinen voor mensen in armoede. Op basis van een recent arrest van Hof van Cassatie¹⁷ evenals de regeling in bepaalde woonzorgvormen kan deze problematiek herbekeken worden. In het vernoemd arrest wordt samenwonen gedefinieerd als het samenleven onder eenzelfde dak van verschillende personen die hun huishoudelijke

¹⁷ Cass. 9 oktober 2017, S.16.0084.N/1.

onderwijs, cultuur en justitie ook bijdragen aan de strijd tegen armoede. Belangrijk hierbij is dat de diverse beleidsmaatregelen op elkaar geënt zijn. Ze moeten elkaar kunnen aanvullen en versterken zodoende effectief te kunnen wegen op de hindernissen waartegen mensen in armoede (steeds) moeten opboksen. Het is daarom ook belangrijk om mensen in armoede te betrekken in de totstandkoming van beleid. Zij zijn immers best geplaatst om op de knelpunten te wijzen. Enkel een visie die vertrekt vanuit die structurele dimensie kan bijdragen aan een inclusieve samenleving waar iedereen meetelt.



- Segers K. & De Decker P. (2011). *Woonpaden van kwetsbare bewoners: een studie met (ex-)thuislozen in Oostende*. Heverlee, Steunpunt Ruimte en Wonen.
- Stevens H. (2019). Is sociaal wonen meer dan goedkoop wonen?, in: Vandromme T., Vermeir D., Winters S. & Hubeau B. (red.). *Sociale huisvesting in Vlaanderen. Blikken naar de toekomst*. Oud-Turnhout, Gompel & Svacina, p. 312-323.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2017). *Burgerschap en armoede. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie. Tweejaarlijks verslag 2016-2017*. Brussel, Steunpunt Armoedebestrijding.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2018). *Samenwonen erkennen, ondersteunen en aanmoedigen. Memorandum voor de federale en regionale verkiezingen 2019*. Brussel, Steunpunt Armoedebestrijding.
- Van den Broeck K. (2015). *Grote Woononderzoek 2013. Deel 4. Woningkwaliteit en renovatie: resultaten op basis van de vragen aan bewoners*. Leuven, Steunpunt Wonen.
- Van Hootegem H., & De Boe F. (2017). "Waarom mensen in armoede hun rechten niet kunnen realiseren." *Samenleving en politiek*, nr. 10, p. 55-62.
- Verstichele J. (2018). *De onzichtbare wooncrisis*. Antwerpen, EPO.
- Vlaamse Woonraad (2017a). *Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt. Advies 2017-06, 26/04/2017*. Brussel, Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad (2017b). *Moeilijke eigendomssituaties. Advies 2017-13, 6/10/2017*. Brussel, Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad (2018). *Wonen en gezondheid. Advies 2018-27, 18/12/2018*. Brussel, Vlaamse Woonraad.
- Vlaamse Woonraad (2019). *Bouwstenen voor een beter woonbeleid. Memorandum Vlaamse verkiezingen*. Brussel, Vlaamse Woonraad.
- VREG (2018) (Vlaamse Regulator voor de Elektriciteits- en Gasmarkt). *Sociaal rapport 2017*. Brussel, VREG, geraadpleegd via: <https://www.vreg.be/sites/default/files/document/rapp-2018-04.pdf>