



Vlaamse Woonraad

Strategische Adviesraad

Vlaamse Woonraad
Koning Albert II-laan 19 bus 23
1210 Brussel
vlaamse.woonraad@rwo.vlaanderen.be
www.vlaamsewoonraad.be

Advies 2016/03

datum	28 januari 2016
bestemming	Mevrouw Liesbeth Homans, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en armoedebestrijding
kopie	Vlaams Parlement, Commissie voor Wonen, Armoedebelid en Gelijke Kansen
onderwerp	Advies over - de wijzigingen betreffende sociale verhuur in het voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen (Art. 37-42) - het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VI van de Vlaamse Wooncode (Kaderbesluit Sociale Huur)

1. Situering

De Vlaamse Woonraad werd op 21 december 2015 verzocht binnen een termijn van 30 dagen advies uit te brengen over het in onderwerp vermelde voorontwerp van decreet en ontwerp van besluit.

Voorliggend advies werd op 28 januari 2016 goedgekeurd door de Vlaamse Woonraad en overgemaakt aan de bevoegde minister.

Dit advies bevat de opmerkingen van de Vlaamse Woonraad over het ontwerp van besluit tot wijziging van het Kaderbesluit Sociale Huur en de artikelen uit het voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten die hier rechtstreeks verband mee houden (meer bepaald de artikels 37 t.e.m. 42). Voor

de overige opmerkingen over het voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten verwijst de Vlaamse Woonraad naar zijn advies 2016/02.

2. Beknopte inhoud van het voorontwerp van decreet en het ontwerp van besluit

De wijzigingen in het voorontwerp van decreet handelen over de invoering van tijdelijke contracten (uitstroom hogere inkomensgroepen realiseren en onderbezetting tegengaan), de bestrijding van domiciliefraude en de snellere sanctionering van woonoverlast in de sociale huur. Het ontwerp van besluit bepaalt hiertoe de modaliteiten.

3. Bespreking van het voorontwerp van decreet en het ontwerp van besluit

3.1. Algemeen

Wijzigende sociale huisvesting en toekomstoriëntatie

Belangrijke wijzigingen in het ontwerpbesluit betreffen de verruimde doorstroming (op basis van inkomen) en de invoering van tijdelijke huurcontracten. Op deze manier wil de Vlaamse Regering een signaal geven dat een sociale woning een tijdelijk hulpmiddel is. Een verplichte doorstroming van huishoudens boven een bepaalde inkomensgrens naar de private huur- of koopmarkt, wordt opgelegd.

In het onderzoek 'Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel' (Steunpunt Wonen, 2007) worden diverse mogelijke modellen en toekomstscenario's beschreven (o.a. sociale huisvesting als volkshuisvesting, sociale huisvesting als sociaal vangnet of huisvesting met een sociaal doel)¹. De Vlaamse Woonraad meent dat een aantal van de vooropgestelde beleidsvoorstellen eerder aanleunen bij een scenario van sociale huisvesting als 'sociaal vangnet'. Naargelang het scenario kunnen legitieme redenen gelden voor de keuze van doorstroming van sociale huurders. Echter, dit moet kunnen worden gekaderd binnen een globale visie en toekomstoriëntatie voor de sociale huur, wat momenteel in Vlaanderen niet voldoende is uitgeklaard (zo merkt vermeld onderzoek dat het Vlaamse model

¹ Steunpunt Wonen (2007) *Op weg naar een nieuw Vlaamse sociaal huurstelsel* en Agentschap Wonen Vlaanderen (2011) *Debatnota Woonbeleidsplan Vlaanderen*.

kenmerken van diverse scenario's vertoont). In zijn advies 'Sociale huur in Vlaanderen, een aanzet tot toekomstoriëntatie'² pleitte de Raad voor een sociale huisvesting die zich richt op huishoudens die hun woonrecht niet op eigen kracht kunnen invullen, maar daarnaast ook ruime kansen biedt tot 'sociale stijging' en 'emancipatie', en dit onder meer om het risico op residualisering tegen te gaan.

In het kader van de opmaak van het Woonbeleidsplan Vlaanderen dringt de Vlaamse Woonraad dan ook aan op een voorafgaandelijke grondige reflectie en een breed debat tussen beleidsverantwoordelijken en betrokken actoren omtrent de globale toekomstoriëntatie voor de sociale huursector (hiertoe kan onderzoek van o.m. het Steunpunt Wonen als objectieve basis worden gehanteerd). Dit behelst niet enkel de regeling van de uitstroom, maar strekt eveneens uit tot de finaliteit, doelgroep, instroom, organisatie en financiering van het sociaal huisvestingsbeleid.³

Alternatieve scenario's / Reguleringsimpactanalyse / armoedetoets

Het voorontwerp van decreet en het ontwerpbesluit houden een ingrijpende wijziging van het sociale huurregime in. De Vlaamse Woonraad betreurt dat voor deze ontwerpen geen reguleringsimpactanalyse (RIA) werd opgesteld. De nota aan de Vlaamse Regering haalt hiervoor de beperkte politieke beleidsruimte aan. De Vlaamse Woonraad wijst er echter op dat in deze een onderscheid moet worden gemaakt tussen de beoogde beleidsdoelstellingen (waarvoor de beleidsruimte inderdaad beperkt is) en de wijze waarop deze beleidsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Bovendien is de impact van de voorgestelde wijzigingen niet gering, en dit zowel naar (lokale) actoren en (kandidaat) huurders, als naar de organisatie van toezicht en verhaalmogelijkheden. De voorgestelde maatregelen grijpen dan ook fundamenteel in op het Vlaamse Woonbeleid en vergen grondige voorbereiding en reflectie.

De Vlaamse Woonraad is van mening dat diverse werkwijzen en scenario's denkbaar zijn om de beoogde doelstellingen inzake uitstroom en onderbezetting te realiseren. De Raad denkt in dit verband o.a. aan verruimde en verplichte opzeggingsmogelijkheden in combinatie met contracten van onbepaalde duur, een aangepaste financiële huurregeling (al dan niet in combinatie met sensibilisering door de betrokken actoren - zie 3.2). Een grondige RIA had een belangrijke inhoudelijke meerwaarde kunnen leveren, en inzicht kunnen verschaffen in diverse

² Vlaamse Woonraad (2014) *Sociale huur in Vlaanderen. Een aanzet tot toekomstoriëntatie*. Advies 2014/08.

³ Zie in dit verband o.a. Steunpunt Wonen (2007) *Op weg naar een nieuw Vlaamse sociaal huurstelsel* en Agentschap Wonen Vlaanderen (2011) *Debatnota Woonbeleidsplan Vlaanderen*.

scenario's die kunnen leiden tot een meer efficiënt gebruik van het sociale huurpatrimonium.

Bij het ontwerpbesluit houdende de wijziging van het Kaderbesluit Sociale Huur wordt de armoede impactanalyse bijgevoegd. De Vlaamse Woonraad onderschrijft het hanteren van dergelijke impactanalyses, maar betreurt dat de armoede impactanalyse geen onderdeel vormt van een RIA (zie hoger) en ook niet werd opgesteld conform de richtlijnen van de 'Handleiding voor de opmaak van een armoedetoets'.⁴ Tevens was de consultatie van de actoren op andere gegevens gebaseerd dan deze die zijn opgenomen in het ontwerp decreet en –besluit (o.a. inzake 150% in plaats van 125% als inkomensgrens voor uitstroom en de huurders categorie c, een onzorgvuldigheid die ook in de nota aan de Vlaamse Regering terug is te vinden). Hierdoor wordt het belang van deze armoede impactanalyse ondergraven.

Complexiteit

De Raad meent dat voorliggend voorstel het kader en de regelgeving compliceert. Voor de sociale verhuurders (en andere betrokken actoren) dreigt het sociale huurregime in zijn geheel moeilijker hanteerbaar en werkbaar te worden. De beleidsnota stelt een ruime responsabilisering en deregulering voorop, terwijl de voorliggende voorstellen hier niet steeds lijken vanuit te gaan (er wordt een hogere graad van regulering voorzien naast bijkomende diverse afwijkmogelijkheden).

Maar ook voor de betrokken doelgroep, de sociale huurders, raakt de transparantie en duidelijkheid van het huurregime steeds meer zoek. Mogelijk dreigen zwakke huurdersgroepen zich net hierdoor te verliezen in bijkomende verplichtingen en (goed bedoelde maar complexe) verhaalprocedures (wat verstrekkende gevolgen kan hebben). Tevens wenst de Raad op te merken dat het opleggen van strikte regels enerzijds verregaand ingrijpt in de (levens)keuzes van betrokkenen, maar anderzijds ook kan leiden tot (toenemende) omzeiling. Er moet worden voorkomen dat de regels bepaalde legitieme keuzes onmogelijk maken (bv. opvang van een dochter na scheiding). Maar ook omgekeerd, moet (tijdelijke) omzeiling in functie van de regels vermeden worden.

Verder kunnen voorgestelde wijzigingen in de regeling er eveneens toe leiden dat voor bepaalde huishoudens (met stijgingsperspectief) sociale huisvesting als

4

http://www4.vlaanderen.be/wvg/armoede/armoedetoets/Documents/fvdb_armoedetoets_handleiding_def_20140731.pdf

valabel alternatief minder aantrekkelijk wordt (wat verdere residualisering en zwakkere instroom in de hand werkt). De Raad vraagt aandacht voor deze ongewilde effecten.

Bovendien wordt door de huidige voorstellen het onderscheid tussen de sociale huurder (met lopend dan wel met nieuw contract) groter. Het is de vraag of een dergelijk onderscheid wel wenselijk is binnen de sociale huisvesting, en wat de gevolgen hiervan kunnen zijn op het sociaal weefsel en de onderlinge verstandhouding tussen sociale huurders met een dergelijk uiteenlopend woonstatuut binnen de sociale woonprojecten.

3.2. Tijdelijke contracten

3.2.1. Algemeen – loslaten overeenkomsten onbepaalde duur

De huurovereenkomst voor een sociale huurwoning in Vlaanderen is momenteel van onbepaalde duur. Ze wordt enkel (van rechtswege) ontbonden als de referentiehurder en zijn wettelijke of feitelijke partner of wettelijke samenwoner de woning niet langer als hoofdverblijfplaats betrekken. Voor wie tot drie jaar op rij een referentie-inkomen heeft dat het dubbele bedraagt van de toepasselijke inkomensgrens en de marktwaarde betaalt, kan de sociale huisvestingsmaatschappij de huurder gemotiveerd opzeggen (artikel 33 §2 van het Kaderbesluit Sociale Huur).

Het voorontwerp van decreet voert het principe van huurovereenkomsten van bepaalde duur in voor nieuwe huurders. De looptijd van de huurovereenkomst zal initieel negen jaar bedragen. Bij afloop van die periode eindigt de huurovereenkomst wanneer de huurder niet langer tot de doelgroep voor sociale huisvesting behoort of wanneer hij/zij een onderbezette woning bewoont en na een eerder aanbod weigert te verhuizen naar een aangepaste woning. Indien de huurder voldoet aan de inkomens- en bezettingsvoorwaarden wordt de huurovereenkomst telkens met periodes van drie jaar verlengd.

Het principe van een meer optimale benutting van het sociale huurpatrimonium, zowel wat betreft de doelgroep (uitstroom vanaf bepaalde inkomensgrens) als naar bezettingsgraad, kan een legitieme beleidskeuze vormen. De Vlaamse Woonraad heeft echter bedenkingen bij de wijze waarop dit principe in het voorontwerp van decreet en het ontwerpbesluit wordt uitgewerkt. De Raad stelt zich met name de vraag of het noodzakelijk en proportioneel is om de volledige groep van (nieuwe) sociale huurders te vatten met tijdelijke huurcontracten, terwijl

de gestelde problemen inzake doelgroep en bezettingsgraad (1) qua omvang relatief beperkt zijn, (2) ook in combinatie met contracten van onbepaalde duur of (3) via andere incentives zoals een sterkere modulering van de huurprijs (vanaf het bereiken van een bepaalde inkomensgrens of onderbezettingsgraad) in samenhang met gerichte sensibiliseringscampagnes e.d. kunnen worden gerealiseerd.

In dit verband lijkt het de Raad nuttig te verwijzen naar een advies van de Raad van State naar aanleiding van een soortgelijke wijziging van de Waalse huisvestingscode⁵. In het licht van het stand still-beginsel meende de Raad van State dat artikel 23 van de Grondwet zich verzet tegen de aanname van maatregelen die het beschermingsniveau van rechten -in deze het recht op een behoorlijke huisvesting- verminderen, behoudens dit concreet en redelijk wordt gerechtvaardigd door een dwingend motief van algemeen belang. In zijn advies stelde de Raad van State dat een beroep doen op sociale huurovereenkomsten van bepaalde duur op zich wel aanvaardbaar kan zijn, indien de ingeroepen motieven deze wijziging noodzakelijk maken. In dit verband stelde de Raad van State dat de doelstellingen die het Waalse Gewest nastreefde met de contracten van bepaalde duur (transparantie en regelmatige controle van woonbehoefte) ook met andere instrumenten kunnen bereikt worden. Zo wijst de Raad van State erop dat het ook bij contracten van onbepaalde duur perfect mogelijk is om op regelmatige basis te controleren of huurders nog aan bepaalde voorwaarden voldoen (evenals te voorzien in een mechanisme waarbij de huurovereenkomst wordt aangepast aan de gezinssamenstelling).

De Vlaamse Woonraad meent dat deze bemerkingen voor de ter zake vooropgestelde wijzigingen eveneens gelden voor de sociale huur in Vlaanderen. De Raad verwijst in dit verband naar de facultatieve opzegmogelijkheid (cf. hoger vernoemd artikel 33 §2 van het Kaderbesluit Sociale Huur). Een aanpassing van dit artikel aan de vooropgestelde beleidsdoelstellingen, met onder meer een verplichte i.p.v. facultatieve opzeg, een aangepaste inkomensgrens (voor opzeg), en de opzeg na een minimale huurperiode met opzegtermijn van 6 i.p.v. 12 maanden, zal volgens de Raad hetzelfde effect hebben als de voorgestelde regeling. Echter, een dergelijke werkwijze resulteert wel in minder administratieve lasten voor huurders en verhuurders, en biedt meer woonzekerheid voor het gros van de huurders (met name diegenen die geen 'te hoog' inkomen hebben of onderbezet wonen). De Raad vraagt te motiveren waarom deze keuze niet werd gemaakt (en dit alsnog te willen overwegen). De Raad meent immers dat

⁵ Advies RvS nr. L.39.575/4: Parl.St. W.Parl., 2005-2006, nr. 322/1,

dergelijke benaderingswijze meer proportioneel is ten aanzien van de beoogde beleidsdoelstellingen (nu weinig tot geen objectieve redenen nopen tot het invoeren van tijdelijke contracten).

De beleidskeuzes lijken geïnspireerd op de situatie in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Hier vraagt de Raad te willen nagaan hoe de nieuwe beleidslijnen er worden ervaren en geëvalueerd.

3.2.2. Modaliteiten tijdelijkheid

Inkomensgrens voor de uitstroom

Om te bepalen wie tot de doelgroep van sociale huisvesting behoort en in de woning kan blijven op het einde van het contract, wordt de toepasselijke inkomensgrens met 25% verhoogd. Dit moet werkloosheidsvallen vermijden en voldoende marge creëren om op de private markt een woning te kunnen huren of kopen. Van de zittende sociale huurders heeft 3,88% een inkomen boven deze grens.⁶

In de sociale huur betalen huurders met een hoog inkomen doorgaans de markthuurwaarde van de woning. Dit zou hen ertoe moeten aanzetten te verhuizen naar een gelijkaardige woning op de private huurmarkt. Het wekt verwondering dat de stukken bij het ontwerpdecreet – en besluit geen informatie bevatten over de effectiviteit van deze regeling (geen zicht op de evoluties inzake uitstroom van hoge inkomensgroepen sedert invoering). De Raad vraagt dit nader te onderzoeken en rekening te houden met de resultaten in het bepalen van het beleid.

De Vlaamse Woonraad kan zich achter vernoemde principes scharen, met name het vermijden van de werkloosheidsval en het creëren van toegang tot een alternatieve woning. Het is de Raad echter onzeker of met de toepassing van voorgestelde regeling en de beperkt verhoogde grens (125%) deze principes bewerkstelligd kunnen worden.

Verder is het niet duidelijk op welke wijze de inkomensgrens van 125% wordt bepaald of verantwoord.⁷ Onder meer voor alleenstaanden is de Raad er niet van overtuigd dat de 125%-grens voldoende is om (in bepaalde regio's) een

⁶ De Raad merkt op dat een analyse van de inkomens van de huurders die de voorbije 9 jaar instroomden in deze veel relevanter is om zicht te krijgen op de werkelijke omvang van de groep die 9 jaar na instroom een 'te hoog' inkomen heeft.

⁷ De memorie van toelichting positioneert de huidige inkomensgrenzen t.o.v. de netto belastbare beroepsinkomsten, zonder evenwel onderscheid te maken tussen de inkomens van alleenstaanden of koppels (met of zonder kinderen). Hierdoor is dit weinig betekenisvol.

kwaliteitsvolle private woning te huren of te kopen⁸. Maar ook voor andere 'gezinssamenstellingen' kunnen ongewenste effecten optreden (omdat het netto belastbaar gezinsinkomen dat gehanteerd wordt een ander beeld biedt dan het besteedbaar inkomen). Bijvoorbeeld lijken de simulaties voor alleenstaande ouders met meerdere kinderen dit te bevestigen en eerder te duiden op zwakke profielen. De Raad vraagt de keuze voor de 125%-grens grondiger te onderzoeken -vooral in relatie tot de (regionale) huur- en koopprijzen van woningen en de bijhorende woonquotes.

Indien een inkomensgrens voor uitstroom wordt gehanteerd, meent de Raad dat het alternatief steeds op zijn minst evenwaardig moet zijn dan de te verlaten sociale woning (en het beleid moet hiertoe de nodige waarborgen creëren).

Opzeggingsgrond met uitzonderingen

De nieuwe regeling voorziet dat de huurovereenkomst van huurders wiens inkomen niet te hoog is, na de eerste periode van negen jaar automatisch wordt verlengd voor een periode van drie jaar. Huurders met een te hoog inkomen krijgen een opzeg met een opzeggingstermijn van zes maanden. De huurder kan een verzoek tot intrekking indienen wanneer (1) zijn/haar huidig inkomen lager ligt dan het inkomen in het referentiejaar, (2) hij/zij ten gevolge van een aangevraagde pensionering een inkomensdaling (<125%-grens) verwacht of (3) om redenen die te maken hebben met woonbehoefte.

Hoger gesteld heeft de Vlaamse Woonraad redenen aangehaald om de vooropgestelde beleidsdoelstelling inzake de uitstroom van huurders met een te hoog inkomen op een andere manier te realiseren (met name door een aanpassing van de opzeggingsgronden in combinatie van contracten van onbepaalde duur - zie hoger, §3.2.1). Indien het beleid er blijvend voor opteert tijdelijke overeenkomsten in te voeren, vraagt de Raad om minstens een verlenging met 9-jarige periodes (i.p.v. 3 jaar) te overwegen (al dan niet in combinatie met tussentijdse opzegmogelijkheden, cf. een aan te passen art. 33 KSH). Op die manier wordt de woonzekerheid van de sociale huurders waarvan de woonbehoefte vaststaat (het zij bij toewijzing, het zij bij verlenging) op eenzelfde manier behandeld. Het is volgens de Raad niet logisch om huurders met een gelijke woonbehoefte een ander tijdperspectief van overeenkomst aan te bieden. Bovendien kan op die manier eveneens de administratieve last voor huurders en verhuurders worden beperkt. Daarnaast meent de Raad dat qua

⁸ De 125%-grens voor een alleenstaande zal 29.416 euro netto-belastbaar inkomen bedragen.

tijdsduur de vergelijking met de private huursector niet opgaat omdat deze laatste -in tegenstelling tot de overheid en de sociale huursector- geen publieke opdracht heeft om het recht op wonen te realiseren (en contracten er sowieso opzegbaar zijn, desnoods met vergoeding).

Verder kunnen kanttekeningen worden gesteld bij de andere voorgestelde modaliteiten van uitwerking. Zo legt de uitzonderingsregel bij een nakende pensionering een grote verantwoordelijkheid bij de huurders. Zij dienen het bewijs te leveren dat zij een pensioenaanvraag indienden en een raming van hun pensioenbedrag bezorgen. De Raad vermoedt dat het aantal gepensioneerde sociale huurders met een pensioeninkomen dat hoger ligt dan de 125%-grens, miniem zal zijn. Het lijkt de Raad niet proportioneel om alle (bijna-) gepensioneerde sociale huurders te belasten met een dergelijke administratieve procedure. Daarom pleit de Raad ervoor om vanaf een bepaalde leeftijd (bv. wanneer de huurder 65 jaar wordt in de laatste drie jaar van het contract) geen opzeg meer te betekenen op basis van de inkomensgrond. Tevens moet volgens de Raad ruimte worden geboden voor 'maatwerk' i.f.v. het huurdersprofiel (bv. alleenstaande vrouw met onvolledige loopbaan, waardoor pensioenbedrag zeer laag zal liggen). Uiteraard blijft het huidige inkomen steeds een belangrijke parameter om een afwijking toe te kennen.

De huurder kan omwille van redenen die te maken hebben met woonbehoefte verzoeken om de opzeg in te trekken. Deze bepaling biedt veel ruimte voor interpretatie, met als voordeel de mogelijkheid tot 'maatwerk', maar met als nadeel het risico op eigen invulling (met onzekerheid over de duiding, wat op zijn beurt kan leiden tot een vorm van pseudoregelgeving door het toezicht). Om dit te voorkomen en omwille van praktische redenen, meent de Raad dat grondig moet worden overwogen om bepaalde groepen, waarvan geweten is dat zij zeer moeilijk een geschikte woning kunnen verwerven op de private huur- of koopmarkt, automatisch vrij te stellen van opzeg. Zo worden in de Brusselse Huisvestingscode bv. ouderen en personen met een handicap niet gevat door de invoering van negenjarige huurcontracten.

Ten slotte wordt opgemerkt dat de opschortende werking van de verhaalmogelijkheid (bij de toezichthouder) administratieve problemen kan creëren (inzake wederverhuring, en dit met onzekerheid en negatieve gevolgen voor alle betrokken partijen).

Meerekenen inkomen huurders categorie c)

Het inkomen van de huurder categorie c) wordt in aanmerking genomen voor de berekening van de huurprijs. Jaarlijks wordt deze huurprijs opnieuw berekend rekening houdend met het feit of de huurder c) nog in de woning verblijft of niet. Huurders van categorie c) hebben per definitie geen autonoom woonrecht en worden als tijdelijke huurder zonder autonoom woonrecht beschouwd. Het statuut van huurder c) is bijgevolg afhankelijk van het autonome woonrecht van huurder a) of b). Omwille van het woongenot voor huurder c) is een bijdrage aan de jaarlijkse huurprijs gerechtvaardigd.

De opzeg mede op basis van het inkomen van een (secundaire) huurder c) zonder autonoom woonrecht heeft daarentegen verstrekken gevolgen voor de (primaire) huurder a) of b), en is daarom volgens de Raad niet te rechtvaardigen. Het ontbreken van het autonoom woonrecht bij huurder c) en de daarbij horende inherente tijdelijkheid kunnen er bezwaarlijk toe leiden dat huurders met autonoom woonrecht de opzeg wordt gegeven. Dit is met name het geval wanneer de inkomens van de (primaire) huurders a) of b) niet de verhoogde inkomensgrens overstijgen, maar deze grens door het aanrekenen van het inkomen van huurder c) wel wordt overstegen. In dit geval hebben de (primaire) huurders geen rechtstreeks aandeel in de opzeggingsgrond (dit is uiteraard anders wanneer het gezamenlijk inkomen van de (primaire) huurders wel boven bedoelde grens zou liggen). De Vlaamse Woonraad vraagt dit te willen herbekijken en het inkomen van de huurders categorie c) uit te sluiten van de inkomensstoetsing, net omwille van het specifiek en tijdelijk karakter van hun woonrecht.

Het uitsluiten van de categorie huurder c) is veel meer aangewezen, dan het verlenen van een eenmalig verlenging van drie jaar. Dit brengt een aantal moeilijkheden met zich mee. Zo stelt de Vlaamse Woonraad vast dat bij de verlenging van de termijn van het contract voor drie jaar (wanneer een huurder c) betrokken is), het gelijkheidsbeginsel in het gedrang kan komen. Immers in geval enkel huurders a) en b) -zonder huurder c)- een hoger inkomen hebben dan de grens, dienen zij te worden opgezegd met een termijn van zes maand. Wanneer echter huurders a) en b) eveneens over een te hoog inkomen beschikken en de huurder c) met inkomen woont in, wordt nog drie jaar respijt verleend (terwijl in dit geval de overschrijding louter te wijten is aan huurders a) en b)). Eveneens rijzen vragen naar de situatie van de inwonende huurder c) die geen inkomen heeft, zal dan de opzegtermijn alsnog zes maanden bedragen of wordt een verlenging van drie jaar voorzien? Hoe moet verder de eenmaligheid van de verlenging worden geïnterpreteerd (bv. wanneer huurder c) de woning tijdens de eenmalige verlengingsperiode heeft verlaten)? De regeling is moeilijk werkbaar, en volgens de Raad dient de regeling te worden herbekeken.

Het is verder de Raad niet duidelijk of de categorie 'bijwoning' (zonder woonrecht en zonder bijdrage aan de huurprijs) het geheel nog niet meer zal compliceren. Wanneer zal een bijwoning als bijwoning worden bestempeld en wanneer zal hij/zij beschouwd worden als huurder c)? Omtrent het feit of iemand die in een procedure tot erkenning als vluchteling zit, al dan niet als een persoon moet worden beschouwd die duurzaam samenwoont en dus moet voldoen aan alle toelatingsvoorwaarden, heerste lange tijd onduidelijkheid. Recent heeft het arrest van het Grondwettelijk Hof van 18 juni 2015 hierin klaarheid gebracht. Het is echter de vraag of het creëren van een nieuwe categorie voor deze gevallen voldoende is, en of op het terrein dit niet voor andere problemen kan zorgen?

Solidariteitsbijdrage zittende huurders

Zittende sociale huurders worden niet gevat door de opzeg op basis van de inkomensgrens. In tegenstelling tot bij de onderbezetting (zie 3.3.) wordt geen andere vorm van financiële bijdrage voorzien. Ook wordt de huidige mogelijkheid tot facultatieve opzeg bij een te hoog inkomen (art. 33 § 2 van het Kaderbesluit Sociale Huur) geschrapt. Hierdoor ontstaat voor lange tijd een grote discrepantie tussen het huurregime van de huidige en toekomstige sociale huurders.

Indien men van oordeel zou zijn dat de aanrekening van de marktwaarde dit onvoldoende ondervangt, zou de invoering van een 'solidariteitsbijdrage' kunnen worden overwogen voor zittende sociale huurders met een 'te hoog' inkomen. Dit naar analogie met de onderbezettingsvergoeding. Voor de zittende huurder (huidige contracten) met een te hoog inkomen zijn er geen maatregelen meer mogelijk (omwille van het voorstel om de facultatieve opzeg op te heffen). Dit maakt het onderscheid tussen de sociale huurders nog groter (naargelang het een lopend contract dan wel een nieuw betreft).

3.3. Onderbezetting van sociale huurwoningen

3.3.1. Generieke regeling versus responsabilisering woonactoren

De Raad ondersteunt het principe van een meer optimaal gebruik van het sociale woningbestand. Dit is zowel een resultante van het gebruik van de woning door de huurder, als van een diversificatie en moduleerbaarheid van het woningaanbod door de sociale huisvestingsmaatschappijen (dit laatste wordt eveneens door de visitatieraden beoordeeld rekening houdend met de lokale context).

De Vlaamse Woonraad is er niet van overtuigd dat de voorgestelde regeling het meest geschikt is om een optimaal gebruik van het sociale woningbestand te bewerkstelligen. De Raad is van mening dat de lokale woonactoren het best geplaatst zijn om de 'optimale bezetting' van het sociale huurpatrimonium in hun gemeente, stad of regio in te schatten. Dit onder meer op basis van de kenmerken van het woningbestand, de kenmerken van de kandidaat-huurders en de druk op bepaalde woningmarktsegmenten. Zo lijkt het de Raad bv. weinig zinvol om in regio's waar de vraag naar kleine sociale huurwoningen erg groot is, een verhuizing van zittende huurders van onderbezette, grote woningen naar kleine woningen te verplichten. Het aantal prioritaire interne mutaties zal hierdoor toenemen, waardoor de toewijzing van kleinere woningen aan nieuwe kandidaat-huurders voor een bepaalde periode onmogelijk zal zijn.

Het lijkt de Vlaamse Woonraad dan ook aangewezen om de lokale woonactoren te responsabiliseren inzake het optimale gebruik van hun patrimonium (bv. via prestatiebeoordeling of via een afsprakenkader met de sector) én hen hiertoe de nodige instrumenten aan te reiken (zoals een facultatieve opzegmogelijkheid of onderbezettingsvergoeding, alternatieve woonvormen mogelijk maken, enz.), eerder dan dit als algemene, verplichtende regel op te leggen (cf. art. 16 van het ontwerpbesluit, dat de 'noodzaak tot verhuizing' bepaalt indien onderbezetting wordt vastgesteld). De Raad vraagt hieromtrent een grondige reflectie.

Bovendien wenst de Raad te wijzen op het verschil in regime tussen nieuwe en zittende huurders. Een ongelijke behandeling van dezelfde feiten is moeilijk te verantwoorden, enkel en alleen omdat bepaalde huurders vroeger dan wel later een overeenkomst hebben afgesloten. Binnen eenzelfde complex of woonwijk zal een ruim verschil in aanpak op weerstand en onbegrip stuiten. Vanuit het oogpunt van de gebruiker is het verschil in onderbezettingsregeling (louter op basis van het tijdstip waarop het contract is afgesloten) onbegrijpelijk en niet verdedigbaar. Omwille van de sterk uiteenlopende gevolgen kan de regeling dan ook worden bevraagd vanuit de beginselen van behoorlijk bestuur. De Raad vraagt dan ook een regeling uit te werken waarbij rekening wordt gehouden met deze bezwaren.

3.3.2. Modaliteiten onderbezetting

Definitie onderbezetting

Een woning wordt als onderbezet beschouwd wanneer het verschil tussen het aantal huurders en het aantal slaapkamers groter is dan 1. In de veronderstelling dat koppels eenzelfde slaapkamer delen, benadeelt deze berekeningswijze alleenstaanden t.o.v. koppels (bv. alleenstaande ouder met 1 kind woont

onderbezet bij 4 slaapkamers; koppel met 1 kind vanaf 5 slaapkamers). Naast het aantal huurders of bewoners dient evenzeer het effectief ruimtegebruik bepalend te zijn (in het bijzonder wanneer het ruimtegebruik naar slaapkamers hetzelfde is bij één huurder dan wel twee huurders die partners zijn). De Raad ziet voor huidig voorgesteld verschil geen objectieve redenen, en vraagt deze ongelijkheid weg te werken. Het uitwerken van een al te strikte regeling toont dan ook aan dat dit gepaard kan gaan met het creëren van bijkomende problemen op het terrein, net omwille van het feit dat een regeling niet alle situaties kan dekken of in alle gevallen als billijk zal overkomen. Het is overigens ook niet geheel duidelijk wie als 'bewoner' meegeteld moet worden.

Voorwaarden aangeboden woning

De voorwaarden waaraan de aangeboden woning dient te voldoen, roepen bij de Raad vragen op. De regeling gehanteerd in het Brussels Hoofdstedelijk gewest wordt grotendeels⁹ overgenomen, terwijl de plaatselijke situatie in Vlaanderen anders is. Zo is de bepaling dat de aangeboden woning in een straal van vijf kilometer van de onderbezette woning moet liggen ten dele arbitrair en mogelijk moeilijker hanteerbaar. Dit houdt bv. geen rekening met de regionale context (bv. stedelijk of ruraal gebied) of de bereikbaarheid met het openbaar vervoer (bv. voor woon-werk of woon-school verplaatsingen).

De Raad heeft verder vragen bij de voorwaarde dat de reële huurprijs met de kosten van de nieuwe woning maximaal 15% hoger mag liggen dan de huurprijs van de onderbezette woning. De Raad begrijpt dat bij de huurprijsbepaling rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de woning, maar plaats een kanttekening bij het verplicht karakter van de verhuis naar een kleinere aangepaste woning (waarvoor dan een hogere huurprijs moet worden betaald). Bovenop de eventuele psychologische drempels zal dit de weerstand tegen een gedwongen verhuizing enkel versterken.

3.4. Domiciliefraude

3.4.1. Algemeen

Om de strijd tegen domiciliefraude doeltreffender te maken, worden aanpassingen voorgesteld i.v.m. de uitwisseling van gegevens tussen diverse betrokken

⁹ Behoudens de bepalingen dat de aangeboden woning in dezelfde gemeente moet liggen en minstens hetzelfde comfortniveau moet hebben.; zie gewijzigd artikel 158 van de Brusselse Huisvestingscode.

overheidsdiensten en de administratieve procedure voor de sanctionering van domiciliefraude.

Zoals gesteld in eerdere adviezen¹⁰ kant de Vlaamse Woonraad zicht tegen elke vorm van fraude binnen sociale huur, en kan zich in principe vinden in een doeltreffende aanpak van domiciliefraude. Fraude ondergraaft immers het maatschappelijk draagvlak voor de sociale huisvesting en druist in tegen de onderlinge solidariteit van de gebruikers.

De voorbije jaren werden diverse beleidsinitiatieven genomen om domiciliefraude beter te bestrijden (o.a. data-uitwisseling met Kruispuntbank Sociale Zekerheid, toekenning bevoegdheid inspecteur van gerechtelijke politie aan toezichthouders en wooninspecteurs, oprichting cel domiciliefraude bij toezichthouder, machtiging om verbruiksgegevens van sociale huurders bij nutsmaatschappijen op te vragen). De Raad meent dat vooreerst moet worden nagegaan of het huidig instrumentarium voldoende armslag biedt om de problematiek aan te pakken. Indien dit niet het geval zou zijn moet alvast een evenredige en proportionele aanpak worden uitgewerkt. Het is de Raad immers niet duidelijk welke omvang dit probleem op het terrein effectief aanneemt. Ondanks de toegenomen mogelijkheden tot bestrijding van domiciliefraude, ontving de Afdeling Toezicht in 2014 immers slechts een 35-tal dossiers of klachten inzake domiciliefraude. Met het oog op een strafrechtelijke sanctionering werd in 2014 in 16 dossiers een proces-verbaal opgesteld.¹¹ De vraag rijst in welke mate deze cijfers een onderschatting vormen van het probleem. Dit zou beleidsmatig vooraf moeten worden nagegaan. Bovendien is het de vraag of een sterkere focus op domiciliefraude niet ten koste zal gaan van andere opdrachten van de toezichthouder en huisvestingsmaatschappij?

Ten slotte valt op te merken dat in deze ook initiatieven lopen (bestrijden van sociale fraude) op federaal niveau. Goede afstemming is hier zeker aangewezen.

3.4.2. Modaliteiten

De domiciliefraude wordt uitgebreid tot het toelaten van bewoners die niet voldoen aan de toelatings- en toetredingsvoorwaarden. De Vlaamse Woonraad stelt zich de vraag of de sociale huurder steeds in de mogelijkheid is om effectief na te gaan of de wettelijke bepalingen naar toetreding zijn vervuld. De Raad wees hoger op

¹⁰ Vlaamse Woonraad (2015) *Advies over de beleidsbrief Wonen*, Advies 2015/12

¹¹ Afdeling Toezicht. Jaarrapport 2014.

<https://www.rwo.be/LinkClick.aspx?fileticket=dFr25ovywyg%3d&tabid=15934&mid=22596&language=nl-NL>

de toenemend complexiteit van de regelgeving, wat het voor de sociale huurder bemoeilijkt om het onderscheid tussen een conforme of niet-conforme toelating van bewoners te maken (cf. het statuut bijwoning of huurder c)). Het is dan ook de vraag hoe het element van kwaad opzet zal worden aangetoond.

Wat betreft de procedure wenst de Raad erop te wijzen dat het verplicht doorlopen van de administratieve procedures vooraleer naar een burgerlijke rechtbank kan worden gestapt, voor de doelgroep mogelijk als een bijkomende drempel kan werken. In dit verband stelt de Raad een toename van de administratieve procedures sui generis bij de toezichthouder vast. Dergelijke procedures moeten volgens de Raad worden beoordeeld op basis van de bijkomende rechtsbescherming die geboden wordt aan betrokken doelgroep en de werkbaarheid op het terrein (wat momenteel een knelpunt vormt). De Raad vraagt aandacht hiervoor, en vraagt dit uit te werken met het oog op een meer optimale toepassing.

3.5. Woonoverlast bestrijden

3.5.1. Algemeen

Het ontwerp beoogt de procedure om een administratieve geldboete op te leggen (bij het niet nakomen van de huurdersverplichtingen) efficiënter te maken.

Woonoverlast in de sociale woonprojecten werkt negatief en bemoeilijkt het samenleven tussen sociale huurders. Het aanpakken van woonoverlast is bijgevolg een legitieme en logische beleidskeuze, wat algemeen het welzijn van de sociale huurders dient te bevorderen.

De Raad wenst te waarschuwen voor een (al te) eenzijdige en een mogelijk louter penaliserende aanpak in de sociale huur. De Raad wijst hierbij op mogelijke oneigenlijke effecten zoals het culpabiliseren van sociale huurders en het creëren van een beeld van profiteurs. De Raad vraagt een proportionele aanpak en aandacht voor meer preventieve benaderingen. In eerdere adviezen heeft de Raad gewezen op de bijzondere doelstellingen van de Vlaamse Wooncode, waar gesteld wordt dat het woonbeleid de optimale ontwikkelingskansen, gelijke kansen voor iedereen en de integratie moet bevorderen. Vanuit dit oogpunt moet vooral worden geijverd voor preventieve en positieve acties, en is de sanctionering eerder een laatste redmiddel. In dit verband hecht de Raad groot belang aan sociaal ondersteunende programma's, leefbaarheidsacties en initiatieven die de bewonersparticipatie bevorderen.

3.5.2. Modaliteiten

Het ontwerp schrapt de voorwaarden inzake ingebrekestelling en aanmaning. Dit biedt weliswaar de mogelijkheid tot een meer directe en onmiddellijke aanpak. Het is echter de vraag of dit wenselijk is vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming. Verder is het de Raad niet duidelijk of de toezichthouder de appreciatiemogelijkheid behoudt om al dan niet op te treden.