

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

ADVIES VOORONTWERP WIJZIGING
VLAAMSE WOONCODE –
SOCIALE VERHUURKANTOREN

Advies 2018-10 / 26.04.2018

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

INHOUD

1	Situering	3
2	Beknopte inhoud.....	3
3	Bespreking.....	3
3.1	Algemeen	3
3.2	Sterkte SVK-model	5
3.3	Betaalbaarheid en solvabiliteit	6
3.4	Kwaliteitsaspecten	7
3.5	Beschermingsregeling	8
3.6	Financiering	8
3.7	Andere wijzigende bepalingen	9

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

1 SITUERING

De Vlaamse Regering hechtte op 16 maart 2018 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet dat de Vlaamse Wooncode wijzigt. Het voorontwerp van decreet wil een nieuw kader uitbouwen waardoor private investeerders bereid zijn om nieuwe woningen te bouwen en aan te bieden aan sociale verhuurkantoren. Met dit initiatief beoogt het beleid een uitgebreider aanbod aan sociale woningen bij sociale verhuurkantoren. Over dit voorontwerp van decreet wordt het advies ingewonnen van de Vlaamse Woonraad. Op 26 april 2018 heeft de Vlaamse Woonraad zijn advies hieromtrent afgerond en bezorgd aan de bevoegde minister.

2 BEKNOPTE INHOUD

De nota aan de Vlaamse Regering stelt dat de noden op het terrein groot zijn, wat noopt tot het aanbieden van nieuwe kwaliteitsvolle, betaalbare huurwoningen. Dit sluit aan op de beleidsnota wonen 2014 – 2019 waarin stimulerende maatregelen worden vooropgesteld om het aanbod huurwoningen uit te breiden. Een belangrijke rol wordt hierbij weggelegd voor de intermediaire instanties, zoals de sociale verhuurkantoren (SVK's). Zij treden op tussen private eigenaars en (sociale) huurders enerzijds en staan in voor de woonbegeleiding anderzijds. Het voorontwerp van decreet beoogt in eerste instantie een nieuw kader uit te werken om nieuwe woningen te kunnen realiseren en deze aan te bieden aan de sociale verhuurkantoren. De woningen worden vervolgens aangeboden aan kandidaat-huurders uit de sociale doelgroep. Een dergelijke werkwijze laat toe de private investeerders te betrekken op het beleid en het aanbod sociale huurwoningen te verruimen. Daarnaast worden nog een aantal punctuele wijzigingen aan de Vlaamse Wooncode aangebracht (onder meer de oprichting van een kwaliteitskamer). In dit advies ligt de focus voornamelijk op het nieuwe kader voor de private investeerders.

3 BESPREKING

3.1 ALGEMEEN

Voor een aanzienlijk deel van de bevolking is het niet evident om op de private huurmarkt een betaalbare kwaliteitsvolle woning te vinden¹. In het bijzonder kampen inkomenszwakke huishoudens met huurprijzen die voor hen moeilijk haalbaar zijn en noodgedwongen doen zij vaak een beroep op kwalitatief minderwaardige

¹ De Decker e.a. (2015). Woonnood in Vlaanderen. Antwerpen, Garant.

woningen. Ook de verzekerde toegang tot de woning en een garantie op woonzekerheid is er doorgaans niet. Onderzoek schat de nood aan sociale huurwoningen in Vlaanderen op 250.000².

Om voor deze groepen het recht op wonen te bewerkstelligen, is ondersteuning en overheidstussenkomst noodzakelijk. De Raad heeft in diverse adviezen gepleit voor een structurele aanpak. Dit kan via een substantiële toename van het sociaal huurpatrimonium, een versterkt beleid op de private huurmarkt en een opwaardering van de private huurmarkt³. De toename van het (sociaal) aanbod kan in dit verband een stimulans vormen voor de economie én resulteren in sociaal maatschappelijke winsten. Ook internationaal is de aandacht voor de private huurmarkt als mogelijke oplossing voor de woonproblematiek van bepaalde groepen toegenomen⁴.

In het voorontwerp van decreet wordt een kader gecreëerd om private actoren te stimuleren een aanbod aan nieuw gebouwde huurwoningen te realiseren, om deze ter beschikking te stellen van de sociale verhuurkantoren (SVK's). De Vlaamse Woonraad onderschrijft dat er inspanningen noodzakelijk zijn om het sociaal aanbod te verruimen. Essentiële voorwaarde daarbij is wel steeds dat men de oorspronkelijke doelgroep voor ogen blijft houden.

Het voorzien van een extra betaalbaar aanbod huurwoningen voor deze doelgroep vormt dan ook een legitieme doelstelling. De noden zijn - zoals overigens aangestipt in de nota aan de Vlaamse Regering - niet gering. De Raad heeft in eerdere adviezen gepleit voor een uitbreiding zij het via een efficiënt instrumentarium en via het zo accuraat mogelijk inzetten van de (beperkte) overheidsmiddelen. In dit licht verwijst de Raad naar het lopend onderzoek van het Steunpunt Wonen waarin wordt nagegaan hoe sociale huisvesting kosteneffectief kan worden uitgewerkt⁵. Het lijkt de Raad aangewezen om in de verdere uitrol van het kader op zijn minst rekening te houden met de resultaten van dit onderzoek.

Dat voor die verruiming ook private actoren betrokken worden, kan de Raad in principe volgen. Gebruikmakend van bestaande opportuniteiten op de markt, zoals een lage rentestand, kan publiek-private samenwerking resulteren in een win-winsituatie. Ook in eerdere adviezen heeft de Raad gevraagd het kwalitatief aanbod aan huurwoningen te verruimen door inschakeling van professionele spelers⁶. De Raad meent dat het extra aanbod via voorgestelde werkwijze bovenop de lopende inspanningen van de sociale huisvestingsmaatschappijen moet komen. Op die manier wordt effectief een surplus gecreëerd naast de reguliere aangroei van het sociaal woonaanbod. De Raad vraagt hierbij voldoende garanties in te bouwen om woonkwaliteit, toegang, woonzekerheid en betaalbaarheid voor betrokken sociale huurders te verzekeren (zie verder).

De Raad meent dat het voorstel en de realisatie van grotere projecten meer lijkt aan te sluiten op de werkwijze van de sociale huisvestingsmaatschappijen (zij hebben immers een traditie met nieuwbouwrealisaties en open

² Heylen, K. (2016). Doelgroepen en wachtlijst van de sociale huur. Leuven, Steunpunt Wonen.

³ Zie onder meer Advies Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt, Advies 06/2017, 27 april 2017.

⁴ Zie o. a. Crook, T. & P. Kemp (2014). Private rental housing. Comparative perspectives. Cheltenham: E. Edgar; FEANTSA (2012). Social Rental Agencies: An Innovative, Housing-Led Response to Homelessness. Brussels: FEANTSA.

⁵ Evaluatie van de kosteneffectiviteit van SHM's en SVK's en van mogelijke modellen voor woonmaatschappijen (september 2017 – juni 2018).

⁶ Zie ook Advies Aanbodbeleid voor de private huur, Advies 2015/14, 17 december 2015.

oproepen). De SHM zijn traditioneel uitgerust om het beheer van (grotere) projectrealisaties op zich te nemen. Vanuit het oogpunt van de nood aan een verruimd sociaal aanbod is het enigszins vreemd dat de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM) niet bij het initiatief worden betrokken. De Raad vraagt na te gaan of en onder welke voorwaarden de SHM zouden kunnen en willen deelnemen aan dit beleidsinitiatief.

De Raad meent tenslotte dat los van voorliggend beleidsinitiatief blijvende inspanningen noodzakelijk zullen zijn om een versterkt private huurmarkt te kunnen realiseren. De memorie van toelichting benadrukt het belang van stimulerende maatregelen om het aanbod van private huurwoningen uit te breiden door middel van ondersteuning van verhuurders. Voorliggend beleidsinitiatief kadert echter in de (terechte) beleidsinspanning om het sociaal aanbod te verruimen (via inschakeling van private actoren), maar kan op zich niet worden beschouwd als een voldoende verruiming en versterking van de private huurmarkt.

3.2 STERKTE SVK-MODEL

De SVK's richten zich naar de private huurmarkt om bestaande woningen in te huren en deze kwalitatief te verbeteren. De woningen worden vervolgens toegewezen aan de doelgroep voor sociale huisvesting. Onderzoek geeft aan dat de SVK's erin slagen om de zwakste groepen op te vangen en deze huishoudens te begeleiden in hun woonsituatie⁷. Het specifiek toewijzingssysteem, gebaseerd op punten, maakt dat huishoudens met de grootste woonnood prioritair een woning worden toegewezen. De huurders van de SVK's worden bovendien over het volledige werkingsgebied verspreid gehuisvest in individuele woonentiteiten, wat de zichtbaarheid en mogelijke stigmatisering beperkt houdt én de kans op integratie bevordert. Het SVK-model is er bijgevolg op gericht de meest kwetsbare en inkomenszwakke huishoudens prioritair te ondersteunen in hun recht op wonen, zowel in de toeleiding naar een woonst als in de extra woonbegeleiding.

Dit vormt volgens de Raad de meerwaarde en de sterkte van het SVK-model, en deze uitgangspunten moeten blijven gelden. De Raad hecht er veel belang aan dat de focus van de sociale verhuurkantoren op de zwakste groepen (huishoudens met de meest acute woonnood) wordt behouden en dat hier geen afbreuk wordt aan gedaan. Tegelijkertijd is het een realiteit dat nieuwbouwwoningen gemiddeld een hogere huurprijs hebben. De discrepantie tussen de gevraagde huurprijs en wat de huurders uit de doelgroep kunnen betalen, kan hierdoor groter zijn dan bij de huidige SVK-verhuringen op de secundaire markt (maar kan mogelijk deels gecompenseerd worden door een lagere energiefactuur).

Bijgevolg wanneer het voorstel wordt uitgevoerd, zal alvast rekening moeten worden gehouden met de betaalbaarheidsproblematiek van de huurder. Volgens de Raad zal dan ook bijkomende ondersteuning voor de huurder vanuit de overheid vereist zijn. Het voorstel zit volgens de Raad geprangd tussen het aanbieden van betaalbare huurwoningen enerzijds en de vereiste van rendement voor de private investeerders anderzijds.

⁷ Pannecoucke I. & De Decker P. (2016). Vergelijking doelgroep van de sociale verhuurkantoren en de sociale huisvestingsmaatschappijen. Leuven, Steunpunt Wonen. Zie ook: De Decker, P., Pannecoucke, I. & J. Verstraete (2017): Crisis? What crisis? Social renting in Flanders(Belgium) beyond the financial crisis, in Critical Housing Analysis, vol. 4, nr. 1, 40-51.

Private investeerders verwachten (terecht) rendement, maar dit komt mogelijk in het gedrang door de betaalbaarheidsproblematiek van de huurders. De Raad meent dat alle consequenties van deze problematiek ten volle moeten worden onderzocht en geduid, onder meer naar financiële consequenties en mogelijke ongelijke behandeling (zie verder).

3.3 BETAALBAARHEID EN SOLVABILITEIT

Sociale huisvesting richt zich (in eerste instantie) op huishoudens die woonbehoeftig zijn. Een voor de hand liggend criterium om de behoefte vast te stellen betreft het inkomen (naast een verbod op onroerend bezit). In het Vlaamse woonbeleid wordt de toegang tot sociale huisvesting dan ook beperkt tot die huishoudens wiens inkomens onder een vooropgestelde grens ligt. De betaalbaarheid van het wonen is bij de doelgroep dan ook steeds in meer of mindere mate een probleem, wat uiteraard de overheidssteun moet rechtvaardigen.

Vanuit dit perspectief is het invoeren van een solvabiliteitsonderzoek volgens de Raad verwonderlijk. Per definitie kan van alle kandidaat-huurders worden verwacht dat zij woonbehoeftig zijn en over beperkte middelen beschikken. In dit verband meent de Raad dat de solvabiliteitstoets geen geschikt instrument vormt om de toewijzing van sociale woningen te regelen. Het solvabiliteitsonderzoek houdt het risico in dat de laagste inkomens minder kans maken op een toewijzing (alvast in de nieuwbouwprojecten waar huurprijzen eerder aan de hoge kant zullen liggen). De facto dreigen de zwakste inkomens hierdoor te worden geleid naar de bestaande, oudere en goedkopere private huurwoningen (de duurdere, nieuwe woonentiteiten van de projectrealisaties worden dan voorbehouden voor de ‘betere’ kandidaten die de toets doorstaan). De Raad betwijfelt dan ook of het een wenselijke beleidskeuze is om naargelang de inkomenspositie de sociale doelgroep én het sociaal woonpatrimonium van de SVK's op te delen. Het voorliggend solvabiliteitsonderzoek bevordert bijgevolg niet de gelijkwaardigheid tussen de SVK-huurders, en er moet worden nagegaan of het voorstel het verschil met de positie van de sociale huurders bij de SHM niet doet toenemen? De Raad heeft in eerdere adviezen erop gewezen dat alle sociale huurders in principe moeten kunnen terugvallen op een gelijkwaardige behandeling, en het Vlaamse woonbeleid moet dit trachten te bewerkstelligen. Hoger heeft de Raad gewezen op de consequenties van het voorstel en gesteld dat uitvoering niet mogelijk wordt zonder bijkomende ondersteuning voor de huurder (navenat de behoefte).

Om in te spelen op de betaalbaarheid treden de SVK momenteel in onderhandeling met de individuele eigenaars, waarbij een huurprijs wordt afgesproken op basis van een aantal criteria (aantal kamers, kwaliteit, energie-efficiëntie,...). De nota aan de Vlaamse Regering haalt aan dat de huurprijs van de nieuw te bouwen woningen binnen een bepaald geobjectiveerd plafond moet blijven. De Raad kan hiermee instemmen en acht zulks noodzakelijk om de betaalbaarheid van het huren in de nieuwbouwprojecten te verzekeren. Volgens de Raad is het aangewezen om het principe van de objectivering en plafonnering van huurprijzbepaling decretaal te verankeren, wat ook gerechtvaardigd is gezien de (voldoende) garanties die de investeerders worden

geboden (zie 3.5.). De Raad heeft overigens in diverse adviezen toegekende voordelen gekoppeld aan garanties voor de huurders⁸.

3.4 KWALITEITSASPECTEN

Naast de betaalbaarheid van de huur is volgens de Raad een kwaliteitsvol aanbod van groot belang. De nota aan de Vlaamse Regering erkent dit en stelt dat binnen de procedure van de oproep de kwaliteit van de aangeboden huurwoningen centraal zal staan. De Raad kan dit ten volle ondersteunen, en acht hierbij aandacht voor energiezuinigheid belangrijk. Tegelijkertijd pleit de Raad ervoor om in het voorontwerp van decreet mogelijke ankerpunten op te nemen. De nota verwijst ter zake naar het kwaliteitscharter dat moet worden opgesteld in samenspraak met de sector. Hierbij meent de Raad dat de technische criteria gehanteerd door de VMSW (ontwerprichtlijnen en bouwtechnisch bestek voor sociale huisvesting) tot voorbeeld strekken, en er dient te worden nagegaan welke normen ter zake overgenomen kunnen worden. De te realiseren woningen komen immers terecht in het sociaal woonaanbod en een mogelijk onderscheid naar technische normen moet derhalve steeds kunnen steunen op objectieve en verantwoorde gronden.

Naast de technische normen moeten de kwaliteit en de beheersbaarheid van de projecten worden gewaarborgd. De open oproep moet deze aspecten voldoende kunnen bewaken. De Raad vraagt hiertoe (decretaal) waarborgen te willen inbouwen en aan te geven aan welke voorwaarden de open oproep minimaal moet voldoen. In dit verband meent de Raad dat bij voorkeur kleinere projecten of spreiding van de woningen binnen een (groter) wooncomplex aangewezen zijn. Verder hecht de Raad belang aan de behoeftepeiling die voorafgaand de basis vormt van de open oproep. Via de behoeftepeiling kan worden meegegeven welke kenmerken de locaties moeten hebben (o.m. bereikbaarheid, voorzieningen,...), welke woningtypes in de gemeente of het werkingsgebied noodzakelijk zijn. De behoeftepeiling is dan ook cruciaal om de projecten op het terrein concreet gestalte te geven. Hierbij vervult de gemeente als regisseur van het lokale woonbeleid een cruciale rol in samenspraak met de woonactoren.

De woningen uit de nieuwprojecten worden door de SVK's voor een periode van 15 jaar sociaal aangewend. Mede daarom dienen de projecten in overleg en samenspraak met de gemeente (als regisseur) en andere woonactoren tot stand te komen. Hierbij vormt het woonoverleg een belangrijke processtap. Tevens kan een afstemming met mogelijke andere sociale woonprojecten worden nagestreefd, en kunnen de lokale (sociale) noden gezamenlijk worden beoordeeld en aangepakt.

⁸ Zie ook Advies Aanbodbeleid op de private huurmarkt, Advies 14/2015, 17 december 2015.

3.5 BESCHERMINGSREGELING

Het voorstel voorziet in een regeling voor overname van de rechten en plichten van het SVK in geval van verlies van erkenning, een opgestarte procedure tot vereffening en het SVK er niet langer in slaagt (na tijdelijke overname door VMSW) de huurbetalingsverplichtingen na te komen. In dergelijk geval treedt de VMSW van rechtswege in de rechten en plichten van het betrokken sociaal verhuurkantoor. Vanuit het oogpunt van de continuïteit van de onderhuurcontracten met de sociaal gerechtigden is een zekere terugvalpositie aangewezen, wat de Raad op zich in beginsel kan ondersteunen.

De Raad stelt vast dat het voorstel diverse mechanismen inbouwt ter ondersteuning van de verhuurder-eigenaar (naast de federale BTW-verlaging voor de realisatie van huisvesting in het kader van sociaal beleid). Op eenvoudig verzoek van de verhuurder-eigenaar neemt de VMSW tijdelijk (voor negen maanden) de betaling van de huurprijs over wanneer het sociaal verhuurkantoor de huurprijs niet heeft betaald (op de in de huurovereenkomst vooropgestelde betaaldag). De Raad erkent en steunt het principe van de verzekerde betaling bij SVK-verhuring, maar stelt vast dat het voorstel opteert voor een onmiddellijke overname van de betalingsplicht. De Raad vraagt na te gaan of dit noodzakelijk is. De regeling voorziet vervolgens in een begeleiding door de VMSW om in samenspraak met het sociaal verhuurkantoor de liquiditeit terug structureel toereikend te maken. De Raad kan zich in beginsel hierin vinden. Naast de overname van de betalingsverplichting wordt in het voorstel eveneens een betaling door de VMSW van de rechterlijk bepaalde vergoeding van de huurschade voorzien. De nota aan de Vlaamse Regering verantwoordt dergelijke beschermende mechanismen omwille van het inperken van de risico's bij de investering van de private actoren, wat op zich een impact heeft op de bereidheid tot investeren. De Raad meent dat moet worden nagegaan of de voorgestelde mechanismen noodzakelijk en voldoende proportioneel zijn (risico's zijn immers inherent aan investeringen). Volgens de Raad moet in geval van publiek-private samenwerking tussen de betrokken partners een evenwicht in de verdeling van risico's worden nagestreefd.

De Raad heeft in diverse adviezen gepleit voor een toename van institutionele spelers op de huurmarkt. Via professionele aanbieders kan een dynamiek en een verzekerd aanbod met ruime woonzekerheid worden bewerkstelligd⁹. De Raad vraagt naast de beschermingsregeling de nodige zorg en aandacht te willen besteden aan deze bekommernis.

3.6 FINANCIERING

Bij de realisatie van de klassieke sociale huurwoningen kunnen de sociale huisvestingsmaatschappijen terugvallen op een marktconforme lening die zij aangaan bij de VMSW (FS3). De leningen van de initiatiefnemers hebben momenteel een looptijd van 33 jaar. Het Vlaamse gewest ondersteunt de initiatiefnemers financieel met een tegemoetkoming in de lening (subsidie). Voor de initiatiefnemer van huurwoningen moeten de totale

⁹ Zie Advies Aanbodbeleid op de private huurmarkt, Advies 2015/14, 17 december 2015.

huurinkomsten van nieuwe en oudere, afbetaalde projecten samen in theorie volstaan om de gesubsidieerde leningen bij de VMSW en andere kosten (terug) te betalen¹⁰.

Deze financieringsvorm betreft in wezen een objectsubsiëring, terwijl in het voorontwerp een subjectgerichte subsideëring wordt voorgesteld. Op de vermindering van het (federale) BTW-tarief na, wordt niet de realisatie van het sociaal huuraanbod gefinancierd, wel de sociale huurder die er een beroep op doet. Volgens de Raad vergt de keuze van de financieringsvorm van de realisatie van het sociaal huurpatrimonium een grondig debat. Het zij opgemerkt dat de thematiek verder reikt dan het huidige voorstel en het volledige instrumentarium van sociale huisvesting omvat. Voor het debat kan inspiratie worden gevonden in lopend en bestaand onderzoek¹¹, waarin de voor- en nadelen van de subsidievormen worden weergegeven. Volgens de Raad is een bijkomend belangrijk element hierin de standvastigheid van het opgebouwd patrimonium.

De Raad stelt verder vast dat de nota aan de Vlaamse Regering geen cijfermatige analyses bevat (cf. rendement of kosten baten). Evenmin werd een RIA met verschillende scenario's uitgewerkt. Hoger heeft de Raad gepleit voor een kosteneffectieve sociale huisvesting. Het is niet duidelijk of het voorstel hieraan beantwoordt (onder meer door de onbekende factoren inzake de financiële doorbetalingsregeling en de bijkomende ondersteuning van de huurder), en alvast lijken opvolging en evaluatie noodzakelijk om dit te kunnen nagaan.

Ten slotte is het de Raad niet duidelijk in welke mate het voorstel al dan in overeenstemming is met de Europese regels inzake het verbod op staatssteun. De nota aan de Vlaamse Regering gaat hier slechts summier op in en stelt dat de praktische implementatie gepaard zal gaan met de organisatie van een periodieke open oproep. Op zich is de Raad gewonnen voor een dergelijke transparante procedure, maar het is niet duidelijk in welke mate dit voldoende garanties biedt om te voldoen aan de Europese regels inzake het verbod op staatssteun. De Raad wijst erop dat staatssteun aan ondernemingen in het kader van sociale huisvesting principieel onder de aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie valt, maar onder strikte voorwaarden vrijgesteld is van aanmelding. Basisuitgangspunt is dat de staatssteun gericht is op "achterstandsgroepen of sociaal kansarme groepen welke, door solvabiliteitsbeperkingen, geen huisvesting tegen marktvoorwaarden kunnen vinden" (considerans 11 DAEB-vrijstellingsbesluit). De Raad wijst in dit verband eveneens naar de eerdere ontwikkelingen op de Nederlandse sociale huurmarkt.

3.7 ANDERE WIJZIGENDE BEPALINGEN

De Raad stelt vast dat het voorontwerp van decreet de Vlaamse Regering opdraagt om richtlijnen vast te leggen omtrent de bouwtechnische renovatie, verbetering van sociale huurwoningen. Hiertoe wordt eveneens een

¹⁰ Zie Rekenhof (2015). Sociale woningen: beleid en financiering. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement. Brussel, Rekenhof.

¹¹ Winters S. (2016), Een nieuwe rol voor de private huur. Deel 4: Van vaststellingen naar beleidskeuzes, Leuven, Steunpunt Wonen; zie ook Albrecht J. (2011), huisvesting in tijden van schaarste, naar een renovatie van het woonbeleid.

Verder voorziet het voorontwerp in een regeling omtrent het toezicht. Er wordt voorgesteld om het toezicht eveneens via digitale applicaties mogelijk te maken. De Raad kan zich in principe hierin vinden, maar vraagt aandacht voor de privacy en de beveiliging van de gegevens. Verder meent de Raad dat de toegang tot de applicatie geen negatieve effecten mag hebben op de responsabilisering en de goede werking van betrokken SVK's.

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