

Sien Winters, Marja Elsinga,
Marietta Haffner, Kristof Heylen,
Katrien Tratsaert,
Gelske Van Daalen,
Benediekt Van Damme

Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?

Onderzoek uitgevoerd in opdracht
van het Ministerie van de Vlaamse
Gemeenschap,
Departement RWO - Woonbeleid.
September 2007

VOORWOORD

Voor u ligt een van de resultaten van de onderzoeksopdracht 'Ruimte voor woonbeleid', uitgevoerd door het Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid. De zin en waarde van wetenschappelijk onderzoek als basis voor een effectief beleid wordt tegenwoordig algemeen erkend. De overheidsmiddelen efficiënt inzetten, kan enkel op basis van de nodige kennis en inzichten over de problematiek. Het voeren van beleid is immers in de eerste plaats gefundeerde keuzes maken, waarbij vaak een afweging moet gemaakt worden tussen diverse vragen, behoeften en problemen. Ook in de opvolging en de evaluatie van de gemaakte keuzes en het gevoerde beleid, speelt wetenschappelijk onderzoek en dataverzameling een onmisbare rol. Slechts door het verzamelen en analyseren van de relevante gegevens kan men tot een kritische bevraging komen van de doelmatigheid van het beleid. Slechts vanuit deze kennis en inzichten kan het gevoerde beleid worden bijgestuurd.

Ondanks bovenstaand inzicht, is het gestructureerd en gecoördineerd onderzoek naar het wonen in Vlaanderen van een relatief recente datum. Als Vlaams minister van wonen gaf ik einde 2003 een driejarige onderzoeksopdracht 'Ruimte voor Woonbeleid' aan het Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid. Zo werden voor het eerst de onderzoeksinspanningen over wonen afgestemd en gebundeld. De algemene doelstelling van de opdracht bestond erin om te komen tot relevante en actuele gegevens en inzichten over de diverse aspecten van het wonen in Vlaanderen.

Naast een grondige analyse van beschikbare data werd een eigen survey uitgevoerd met betrekking tot zowel de bewoners als het woningbestand van de woonmarkt. Deze grootschalige survey omvatte enerzijds een technische inspectie van de uitwendige kwaliteit van de woning. Anderzijds werden de bewoners bevraagd over hun woonsituatie, woongeschiedenis en woonwensen.

Op basis van de resultaten van deze survey en andere bestaande databanken werd een set van basisindicatoren i.v.m. wonen en woonbeleid ontwikkeld die toelaat vergelijkingen te maken in tijd en ruimte. De indicatoren kunnen aangeven hoe de situatie in Vlaanderen evolueert, onder meer onder invloed van het gevoerde beleid en van ontwikkelingen op de markt.

Tevens werd een dynamisch, econometrisch woningmarktmodel ontwikkeld dat moet toelaten de effecten van het beleid te meten en toekomstige ontwikkelingen op de woningmarkt te voorspellen. Ten slotte werden door het Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid nog verschillende specifieke beleidsgerichte onderzoeken uitgevoerd.

Eén van deze beleidsgerichte onderzoeken maakt het onderwerp uit van dit rapport: de studie 'Op weg naar een nieuw sociaal huurstelsel?'. We staan aan de vooravond van een nieuw sociaal huurbesluit en een nieuw financieringssysteem voor de sector. Twee complexe dossiers met belangrijke consequenties voor de sociale huisvesting. Voorliggende studie maakte deel uit van het voorbereidingsproces van een nieuw sociaal huurbesluit en heeft geleid tot inzichten rond de afbakening van de doelgroep van de sociale huisvesting, rond de toewijzingsmethodiek, rond de huurprijsberekening en de financiering. Concrete aanzetten en keuzes zal men niet terugvinden in de onderzoeksresultaten, wel scenario's en principes. Eerst de doelstellingen duidelijk stellen, dan de beleidskeuzes maken. Een gezonde werkwijze.

Marino Keulen

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering

INHOUDSPAGINA

Inleiding: Situering van het onderzoek.....	3
Hoofdstuk 1: Historisch en institutioneel kader	5
1. Een historische schets van het huisvestingsbeleid en de sociale huisvesting in Vlaanderen	5
2. De bestuurlijke organisatie van de sociale huisvesting in Vlaanderen	8
3. De financiering van de sociale huisvesting	14
4. De reglementering inzake verhuring van sociale woningen.....	19
Hoofdstuk 2: Omvang en profiel van de sociale huisvesting in Vlaanderen	27
1. De omvang en spreiding van het sociaal huurpatrimonium in Vlaanderen	28
2. Kenmerken van het sociaal huurpatrimonium in Vlaanderen.....	32
3. Kenmerken van de woonomgeving	36
4. Profiel van de sociale huurders.....	42
5. De huurprijzen en de betaalbaarheid.....	46
6. De tevredenheid van de sociale huurders.....	51
7. De potentiële kandidaat sociale huurders	61
8. Besluit	68
Hoofdstuk 3: Analyse van de doelstelling, organisatie en financiering van de sociale huisvesting	70
1. Inleiding.....	70
2. Definitie van ‘sociale huisvesting’	71
3. De doelstelling van de sociale huisvesting	73
4. De doelgroep van de sociale huisvesting.....	79
5. De toewijzing in de sociale huisvesting	99
6. Bestuurlijke organisatie	116
7. De huurprijsberekening in en de financiering van de sociale huisvesting.....	134

Hoofdstuk 4: De sociale huisvesting in een aantal Europese landen	154
1. Inleiding.....	154
2. Ierland	155
3. Engeland	161
4. Nederland	166
5. Duitsland	174
6. Spanje	184
7. Italië	187
8. Conclusies	191
Hoofdstuk 5: Aanbevelingen voor een nieuw sociaal huurstelsel in Vlaanderen	197
1. Inleiding.....	197
2. Welk sociaal huisvestingssysteem wensen we in Vlaanderen?.....	198
3. Aanbevelingen i.v.m. de doelgroep van de sociale huisvesting	209
4. Aanbevelingen i.v.m. toewijzing	211
5. Aanbevelingen i.v.m. de bestuurlijke organisatie.....	214
6. Aanbevelingen i.v.m. de huurprijsberekening.....	215
Bijlage 1:	
Planning en toewijzing: toetsing van de bevoegdheidsverdeling aan de methodologie kernakendebat.....	217
Niveau 1: toewijzing van taken en bevoegdheden aan bestuursniveaus	217
Niveau 2: toetsing van de functionaliteit en haalbaarheid	222
Niveau 3: coördinatie tussen beleidsdomeinen	224
Bijlage 2:	
Toewijzing in de Waalse sociale huisvesting.....	225
Bibliografie	229

Inleiding: Situering van het onderzoek

Einde 2004 kende de Vlaamse overheid aan het Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid de opdracht toe een onderzoek uit te voeren over de verhuring en financiering van de sociale huursector in Vlaanderen. De aanleiding tot het onderzoek was het voornemen van de Vlaamse regering om het 'Sociaal Huurbesluit' te herzien. Dit nieuwe huurbesluit diende een antwoord te bieden op problemen die werden gesignaleerd vanuit de sector van de sociale huisvesting. De huisvestingsmaatschappijen wezen er met name op dat hun financiële leefbaarheid in het gedrang was omwille van dalende huurinkomsten. Het geldende systeem van huurprijsberekening had daarbij het nadelige effect dat financiële tekorten werden opgevangen door een verhoging van de basishuurprijzen, wat ten koste ging van de betaalbaarheid voor de zwakste huurders. Anderzijds wezen de huisvestingsmaatschappijen op het bestaan van leefbaarheidsproblemen in de woonwijken. Ze vroegen in antwoord hierop een uitbreiding van de doelgroep (het optrekken van de inkomensgrenzen), meer autonomie in de toewijzing van woningen en meer mogelijkheden om problemen met huurders te kunnen aanpakken. Begin februari 2005 werd een politiek akkoord bereikt over een nieuw sociaal huurbesluit. Dit hield in dat op vlak van toewijzing en huurprijsbepaling op Vlaams niveau een generiek kader zou worden vastgelegd, dat voldoende ruimte zou geven aan de lokale actoren om zowel het financieel evenwicht als de leefbaarheid van de sociale huisvesting te kunnen realiseren. Het Kenniscentrum werd gevraagd bij te dragen tot de concretisering van deze krachtlijnen. In het bijzonder werd van het onderzoek verwacht dat er aanbevelingen werden geformuleerd voor:

- de afbakening van de doelgroep van de sociale huisvesting;
- het systeem van toewijzing van sociale huurwoningen;
- de formule voor de huurprijsberekening;
- de verdeling van de kosten tussen huurder, verhuurder en overheid.

Onderzoek naar de aard en de oorzaken van de achterliggende problemen maakte geen deel uit van de opdracht zoals ze aan de onderzoekers werd voorgelegd. Op dat ogenblik (begin 2005) waren daarover trouwens weinig of geen gegevens beschikbaar. De onderzoekers stelden zich tot doel principes te formuleren waarop men zich kan baseren bij beslissingen op elk van deze punten, te verduidelijken welke onderliggende keuzes aan de basis liggen van alternatieve oplossingen en aan te geven wat de implicaties zijn van de mogelijke beslissingen. De onderzoekers maakten hiertoe gebruik van de internationale onderzoeksliteratuur en van theoretische referentiekaders, waar mogelijk of nodig aangevuld met de relevante empirische gegevens. Het doel was hier zo veel en zo systematisch mogelijk informatie aan te dragen die kan leiden tot onderbouwde antwoorden op de onderzoeksvragen. Om het blikveld nog verder te verruimen werd de Vlaamse sociale huisvesting gesitueerd binnen een internationale context. Voor een aantal landen die interessant waren als vergelijkingspunt, werd het systeem van sociale huisvesting beschreven.

Belangrijk was de vaststelling dat voor de hand liggende oplossingen op de gesignaleerde problemen in een breder kader moeten worden gezien. De mate waarin bijvoorbeeld autonomie in de toewijzing mogelijk kan zijn, wordt mee bepaald door de doelstelling van het sociale huisvestingssysteem en door de beoogde doelgroep; de keuze voor de doelgroep bepaalt mee hoe de kosten moeten verdeeld tussen de overheid, huurders en verhuurders; ... We hebben geprobeerd in het rapport deze relaties te verduidelijken.

Het ontwerp van rapport was klaar juli 2005 en dus ter beschikking van de opdrachtgever tijdens het proces ter voorbereiding van het sociaal huurbesluit. In het voorjaar 2007 besliste de opdrachtgever het rapport te publiceren naar aanleiding van de studiedagen 'Wonen in Vlaanderen'. Omdat op dat ogenblik de resultaten van de Woonsurvey beschikbaar waren, werd aan het rapport nog een hoofdstuk toegevoegd waarin de data over de sociale huurders werden geanalyseerd en besproken. Dit hoofdstuk biedt nu bijkomende informatie om de sociale huisvesting in Vlaanderen beter te positioneren, ook in een internationale context.

Tijdens het onderzoeksproces was er een permanente confrontatie tussen verschillende gezichtspunten vanuit verschillende wetenschappelijke disciplines (economie, psychologie, volkshuisvesting). We werden daarbij gedwongen telkens opnieuw uitgangspunten en argumenten te expliciteren, kritisch in vraag te stellen en zonedig bij te sturen. We hebben daarbij ook steeds geprobeerd het vizier voor mogelijke beleidsalternatieven zo breed mogelijk open te houden. We zien het als onderzoekers immers niet als onze taak om beleidskeuzes te maken, wel om de beleidsverantwoordelijken te wijzen op de mogelijke gevolgen van bepaalde keuzes. Op het einde van het onderzoek heeft deze kritische discussie geleid tot het formuleren van mogelijke toekomstscenario's voor de Vlaamse sociale huisvesting.

Het volledige onderzoek is uitgebreid beschreven in het rapport:

Winters S., Elsinga M., Heylen K., Haffner M., Tratsaert K., Van Damme B., Van Daalen G. (2007), *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO, Brussel.

In het rapport en in deze samenvatting worden de volgende onderzoeksvragen geformuleerd en achtereenvolgens behandeld:

- Wat weten we over de sociale huisvesting in Vlaanderen?
- Wat is de doelstelling van sociale huisvesting en hoe kan de doelgroep worden geformuleerd?
- Hoe kan de toewijzing van sociale huurwoningen worden georganiseerd en welke overwegingen spelen hierbij een rol?
- Hoe kan de bestuurlijke organisatie van de sociale huisvesting worden georganiseerd en welke overwegingen spelen hierbij een rol?
- Hoe kan de financiering van de sociale huisvesting worden georganiseerd en welke overwegingen spelen hierbij een rol?
- Hoe kan de Vlaamse sociale huursector worden gepositioneerd binnen Europa?
- Welke toekomstscenario's zijn mogelijk voor de Vlaamse sociale huisvesting?

Hoofdstuk 1

Historisch en institutioneel kader

1. Een historische schets van het huisvestingsbeleid en de sociale huisvesting in Vlaanderen

Het Belgische huisvestingsbeleid, dat terug gaat tot het einde van de 19^{de} eeuw, is in het verleden in de eerste plaats gericht geweest op het stimuleren van eigendomsverwerving door particulieren (Goossens, 1982; Meulemans, Geurts & De Decker, 1996; Doms e.a., 2001). In vergelijking met andere Europese landen is de sociale huursector van beperkte omvang gebleven. We geven een kort overzicht van de geschiedenis van het huisvestingsbeleid in België en van de plaats van de sociale huisvesting binnen deze geschiedenis. We baseren ons in hoofdzaak op Goossens (1982), Descamps (1997) en De Meulder e.a. (1999).

1.1 Voor 1945

De eerste huisvestingswet van 1889 stimuleerde haast uitsluitend de bouw van individuele eigendomswohnungen, doorgaans rijwoningen. Aan de basis van deze beleidsoplossing lag de visie van de Katholieke partij dat de eigendom van een eengezinswoning belangrijk was voor een stabiele gezinssituatie. In reactie op dit beleid, en onder impuls van de Belgische Werklieden Partij, werd in 1919 de Nationale Maatschappij voor Goedkope Woningen en Woonvertrekken (NMWGG) opgericht. De nieuwe instelling diende de motor te vormen van een vernieuwd huisvestingsbeleid, geïnspireerd op de Engelse tuinwijkgedachte. Er zouden woonwijken worden opgericht waar niet de individuele woning zou centraal staan, maar waar de woonomgeving en de collectieve voorzieningen zouden primeren. Organisatorisch en financieel zouden de tuinwijken gedragen worden door huurderscoöperatieven.

Door een aantal praktische moeilijkheden en onder invloed van nieuwe beleidsoriëntaties (de Katholieke Partij vreesde het ontstaan van rode politieke bolwerken) bleef de realisatie van de tuinwijkgedachte en het aantal huurderscoöperatieven beperkt. De klemtoon kwam al snel opnieuw te liggen op eigendomsverwerving. De 'Wet Moyersoën' (1922) bood aan kandidaat-eigenaars een bouwpremie voor het bouwen van een nieuwe woning en een aankooppremie wanneer het gezin een woning kocht die gebouwd was door de NMWGG. In beide gevallen werden bovendien fiscale gunsten toegekend.

In de periode 1931-1935, in volle economische crisis en met beperkte staatsfinanciën, werden de bouw- en kooppremies afgeschaft. De bouwactiviteit van de NMWGG lag nagenoeg stil. Binnen deze crisissfeer werd de Nationale Maatschappij voor de Kleine Landeigendom (NMKL) opgericht, met als doel de werklozen in de steden terug naar het platteland te krijgen. Hoewel de wettelijke basis aanwezig was voor het voeren van een huurbeleid, heeft de NMKL in de feiten opnieuw geopteerd voor het ondersteunen van eigendomsverwerving door verkoop van woningen en ter beschikking stellen van leningen.

1.2 Tussen 1945 en 1975

Na de tweede wereldoorlog kreeg het huisvestingsbeleid een rol in de wederopbouw van het land. Maar vooral ook werd de sociale huisvesting gezien als een anticonjunctureel instrument in het kader van de economische en financiële politiek. In tegenstelling tot andere Europese landen werd de woningnood niet in de eerste plaats gelenigd via de bouw van sociale huurwoningen, maar werd de bouw van nieuwe woningen overgelaten aan particulieren, die hiertoe werden aanzet via premies. De Wet Detaye (1948) voorzag opnieuw in een bouwpremie en een aankooppremie. Dit premiestelsel bleef in voege tot 1993, toen het door de Vlaamse overheid werd vervangen door een 'Tussenkost in de Leninglast' (TIL).

Met de wet Brunfaut (1949) werd de basis gelegd voor het sociale huurbeleid na de tweede wereldoorlog. De wet had tot doel de ondersteuning van eigendomsverwerving aan te vullen met financiële steun voor meer collectieve woonvormen, zowel huurwoningen als koopwoningen. De sociale huursector was gericht op een breed doelpubliek. De overheid had volgens De Decker (2004) in de loop van de recente geschiedenis geenszins de bedoeling sociale huurwoningen zeer selectief toe te wijzen aan de allerzwaksten. Tot 1960 waren er geen uitsluitingsgrenzen, zodat elk gezin dat over een bewijs van goed gedrag en zeden beschikte, in aanmerking kwam voor een sociale woning. In 1961 werd voor het eerst een inkomensgrens van kracht, waaraan herhaalde malen is gesleuteld. Er werd gestart met een groot bereik. Op basis van de inkomensstatistieken kwam volgens De Decker op dat ogenblik meer dan 60% van de bevolking in aanmerking. Als gevolg van de niet-indexering van de inkomensgrenzen daalde dat bereik tot ongeveer 20% in 1971, waarna in 1972 de grenzen drastisch werden opgetrokken, zodat opnieuw meer dan 60% van de bevolking in aanmerking kwam.¹

1.3 Na 1975

In 1974 startte een lang en ingrijpend proces van staatshervorming. Vanaf dan vaarden Vlaanderen, Wallonië en Brussel een eigen koers in het huisvestingsbeleid. Vanaf 1980 kregen de gewesten de volledige bevoegdheid inzake huisvesting. Het duurde echter tot 1990 voor de regionalisering ook institutioneel volledig operationeel was. Als gevolg van dit proces, omwille van de zware lasten van de leningen die in het verleden werden toegestaan en mede onder invloed van de inflatie en de hoge rentevoeten tijdens de economische crisis, viel tijdens de jaren '70 en '80 de bouw van sociale huurwoningen zeer sterk terug.

Daar waar in de eerste periode na de tweede wereldoorlog economische doelstellingen in het huisvestingsbeleid primeerden, kwamen vanaf de jaren '80 ook andere beleidsprioriteiten naar boven, met name territoriale en categoriale. De in 1972 aangepaste inkomensgrenzen leidden als gevolg van het niet indexeren tot een dalend doelgroepbereik. In 1984 viel nog ongeveer 10% van de huishoudens binnen de inkomensgrenzen. Vanaf 1985 werden herhaaldelijk nieuwe inkomensgrenzen geïntroduceerd, die bovendien steeds geïndexeerd werden. Als gevolg daarvan bleef het bereik van de sociale huisvesting op ongeveer 60% van de huishoudens (De Decker, 2004, cijfers tot 1997). In Winters e.a. (2004) berekenden we op basis van de Panel Studie Belgische Huishoudens 2002 dat 43% van de alleenstaanden in Vlaanderen onder de inkomensgrenzen valt en 29% van de andere huishoudens.

¹ We merken op dat De Decker deze berekening baseert op basis van de inkomensgrenzen voor een koppel zonder kinderen, terwijl de inkomensgegevens alle fiscale huishoudens betreffen. Dit kan aanleiding zijn tot een mogelijke vertekening van de raming van het bereik.

De verschillen met de cijfers van De Decker kunnen te maken hebben met het verschillend tijdstip van meting, de databron en de gehanteerde methodologie.²

Tijdens de jaren '90 werd in het Vlaams beleid de klemtoon verlegd van een eigendomsbeleid naar een huurbeleid. Winters & Van Damme (2004) berekenen op basis van de administratieve uitgavenbegrotingen van de Vlaamse Gemeenschap hoeveel middelen de Vlaamse overheid in de periode 1994-2003 spendeerde resp. voor een huurbeleid en een eigendomsbeleid. Deze auteurs stellen vast dat in '94 de uitgaven hiervoor nog even groot waren, maar dat vanaf dan in verhouding steeds meer middelen werden ingezet voor de huursector. Het grootste deel van deze middelen ging naar de bouw van sociale woningen. De particuliere ondersteuning in de huursector (er bestaat enkel de 'individuele huursubsidie en installatiepremie') was naar verhouding van zeer beperkte omvang. De uitgaven voor de eigendomssector kenden een geleidelijke daling, onder meer als gevolg van de halvering en later de afschaffing van de 'Tussenkomst in de Leninglast'.

In de periode 1950-1995 werden in België in totaal 2 125 882 nieuwe woningen gebouwd. Van de nieuwbouw werd 83% gerealiseerd door particulieren, waarvan ongeveer één derde met rechtstreekse overheidssubsidies. De sociale bouwmaatschappijen stonden in voor 16% van de woningproductie. Hiervan was 2/3^{de} bestemd voor verkoop en 1/3^{de} voor verhuring.³ Dit betekent dat 46 à 50% van de woningen in deze periode gebouwd is met overheidssubsidies, wat minder is dan in de meeste Europese landen (Descamps, 1997). In totaal stond de sociale huursector dus in voor ongeveer 5% van de nieuwbouw.

De Smet (1997) berekent dat in de periode 1945-1995 in Vlaanderen in totaal 137 500 sociale huurwoningen werden gebouwd. In 1945 bedroeg het patrimonium aan huurwoningen 29 839 woningen. Einde 1995 was dit gestegen tot 117 657. In de periode daarna is de voorraad traag, maar gestadig blijven aangroeien. Einde 2003 bedroeg het aantal sociale huurwoningen 134 422 (VHM, Jaarverslag 2004), wat neerkomt op een kleine 6% van het woningpatrimonium. Al deze cijfers betreffen de sociale huurwoningen in eigendom van de sociale huisvestingsmaatschappijen. Over de sociale woningen in eigendom van andere sociale verhuurders (gemeenten, OCMW's e.a.) bestaan geen volledige cijfergegevens.

De Vlaamse Wooncode (15 juli 1997) vormde het juridische sluitstuk van het regionaliseringsproces. Alle aspecten van het wonen waarvoor Vlaanderen bevoegd is, werden in de Vlaamse Wooncode gebundeld en decretaal vastgelegd. Het vertrekpunt van de Wooncode is de verwezenlijking van het grondwettelijk recht op wonen.

Met de Vlaamse Wooncode kregen ook een aantal nieuwe actoren een formele plaats en erkenning binnen het woonbeleid: de huurdersorganisaties, de sociale verhuurkantoren (SVK's) en een samenwerkings- en overlegstructuur voor de huurdersorganisaties en sociale verhuurkantoren. SVK's huren woningen op de private markt en verhuren deze aan woonbehoeftigen. In 2003 verhuurden de SVK's in Vlaanderen 3 430 woningen.

² Zie voetnoot 1.

³ Ook van de woningen bestemd voor verhuring is een deel verkocht aan de zittende huurders. De woningen gebouwd binnen de sociale huursector zijn dus niet allemaal in de huursector gebleven.

Niettegenstaande de volledige bevoegdheid voor het woonbeleid op Vlaams niveau ligt, blijven een aantal belangrijke bevoegdheden in verband met wonen federale verantwoordelijkheid. Dit is in de eerste plaats de huurwetgeving. De basis van het Belgische huurrecht is te vinden in het Burgerlijk Wetboek van 1804. Niettegenstaande heel wat wijzigingen zijn de fundamentele van de 'Code Napoleon' ongedeerd gebleven. Het gaat dan ook om een 'liberale' huurwetgeving. Dit uit zich in volgende principes: een sterke bescherming van het eigendomsrecht, de contractuele vrijheid van de partijen, de (veronderstelde) gelijkheid van de partijen en het grotendeels suppletief karakter van de huurwetgeving (Goossens, 1997). De huurprijs wordt volgens de marktprincipes van vraag en aanbod gevormd. Enkel op de huurprijsverhogingen tijdens een lopend contract bestaan beperkingen.

Naast de huurwetgeving bleef ook de fiscaliteit een federale bevoegdheid. De huisvestingsfiscaliteit kent voordelen toe aan eigenaars van woningen voor een veelvoud van het budget voor het woonbeleid van de Vlaamse regering (Doms e.a, 2001). Dergelijke fiscale voordelen bestaan niet voor huurders. Verhuurders kunnen (net zoals de eigenaars) enkel genieten van het verlaagd BTW-tarief. Als gevolg van de fiscaliteit worden gezinnen in Vlaanderen dus nog steeds sterk aangemoedigd tot het verwerven van een eigen woning.

2. De bestuurlijke organisatie van de sociale huisvesting in Vlaanderen

De grote lijnen van de bestuurlijke organisatie voor het Vlaamse woonbeleid en in het bijzonder voor de sociale huisvesting zijn vastgelegd in de Vlaamse Wooncode. Zoals boven al aangegeven situeren de voornaamste bevoegdheden zich op het Vlaamse niveau. Vanuit haar opdracht om het recht op kwaliteitsvol wonen te realiseren, is de Vlaamse overheid bevoegd voor beleidsvoorbereiding en –evaluatie, planning en normering, financiering van investeringen. Verder heeft de Vlaamse overheid de bevoegdheid stimulerend en sanctionerend op te treden, zowel t.o.v. de organisaties die het woonbeleid uitvoeren als t.o.v. burgers. Voor de uitvoering van de sociale huisvestingsprojecten zijn de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), dit is de opvolger van de Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (VHM), de bevoorrechte partners.⁴

De gemeente kreeg in de Vlaamse Wooncode een spilfunctie in de uitvoering van het woonbeleid. Ten eerste vraagt de Vlaamse Wooncode de gemeente haar verantwoordelijkheid op te nemen bij het handhaven van de woningkwaliteit en legt ze hierover een aantal verplichtingen op. Ten tweede wordt ook de functie van de gemeente als coördinator van lokale huisvestingsactoren op het grondgebied en toezicht op de uitvoering van sociale projecten duidelijk gesteld. De gemeente beschikt over de vrijheid om - binnen de decretaal vastgelegde marges - een eigen huisvestingsbeleid te ontwikkelen. Aan de gemeente wordt de mogelijkheid geboden om eigen accenten te leggen, strengere normen te hanteren, versterkende maatregelen uit te schrijven in functie van de eigen specificiteit. In de 'Memorie van toelichting' bij de Vlaamse Wooncode wordt duidelijk gemaakt dat het een autonome beslissing is van de gemeente om die rol op te nemen of niet. De gewestelijke overheid kan dit niet opleggen. Tenslotte kunnen gemeenten occasioneel eigen sociale woonprojecten realiseren in het kader van het Vlaams woonbeleid. Daarvoor kunnen de gemeenten enkel beroep doen op projectsubsidies, en zelfs dan nog onder bepaalde voorwaarden (Bloemen, 1998).

⁴ Art. 29 VWC.

Doorgaans wordt bij de taken van de gemeenten ook het verstrekken van informatie aan de burger vermeld. Dit staat echter nergens als dusdanig in de Wooncode. Bloemen (1998) stelt hierover het volgende:

“Onafhankelijk van de Wooncode, wetten of decreten is er het belang van informatie en toegankelijkheid ervan. Het lokale niveau – gemeente, OCMW, sociale huisvestingsmaatschappijen en wooninitiatieven – staat het dichtst bij de burger. ... Omdat de gemeente een lage drempel kan waarmaken, is het dé uitgelezen plaats voor het waarmaken van deze toegankelijkheid.”

De mate waarin de gemeenten al deze taken opnemen, is zeer verschillend tussen de gemeenten. Sommige gemeenten voeren een zeer actief beleid, andere nemen een afwachtende houding aan. De achterliggende redenen zijn divers en hebben o.a. te maken met de lokale situatie, de dynamiek van de lokale actoren, de grootte van de gemeente, de bestuurskracht, ...

De OCMW's zijn net als de gemeenten occasionele partners voor de uitvoering van sociale woonprojecten, maar zij kunnen enkel beroep doen op projectsubsidies voor verrichtingen die betrekking hebben op sociale huurwoningen en niet op sociale koopwoningen of kavels. De rol van de intercommunales is nog beperkter dan deze van de OCMW's. Ze kunnen enkel nog subsidies bekomen om sociale kavels te realiseren (Bloemen, 1998).

De provincies kregen in de Vlaamse wooncode geen uitdrukkelijke taak toegewezen. Toch nemen zij in de praktijk wel een aantal ondersteunende taken op zich. Deze zijn terug te brengen tot een drietal groepen van taken (Winters & Van Damme, 2002):

- gebiedsgericht werken, ondersteuning en stimulering van intergemeentelijke initiatieven;
- ondersteuning van het gemeentelijk woonbeleid en versterking van het Vlaams beleid op een lager schaalniveau;
- eigen initiatieven, inspelend op concrete behoeften, o.a. premies, aankoop gronden, subsidiëring en ondersteuning van vernieuwende initiatieven, ...

We geven hierna een kort overzicht van de taakverdeling, waarbij we de beleidsvoorbereiding, de beleidsbeslissingen en de beleidsuitvoering afzonderlijk behandelen.

2.1 Beleidsvoorbereiding

2.1.1 Algemene beleidsvoorbereiding

De Vlaamse administratie, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (RWO) ondersteunt het beleid bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie. Het departement werkt onder het directe gezag en onder de verantwoordelijkheid van de minister. Wat de sociale huisvesting betreft, is het het departement verantwoordelijk voor:

- de voorbereiding van beleidsbeslissingen en regelgeving op Vlaams niveau;
- beleidsvoorbereidend en –evaluerend onderzoek naar verschillende aspecten van het wonen;
- het beheer van informatie over wonen en woonbeleid.

De Vlaamse Wooncode voorzag in de oprichting van een Vlaamse Woonraad met als doel het Vlaams Parlement of de Vlaamse Regering adviezen te verstrekken over alle aangelegenheden inzake wonen en woonbeleid. Binnen de nieuwe structuur van de Vlaamse administratie zou deze woonraad de functie van Strategische Adviesraad Wonen vervullen. In juli 2007 werd deze woonraad geïnstalleerd.

Als coördinator van het lokale woonbeleid dienen de gemeenten er voor te zorgen dat de taakverdeling op een duidelijke en consistente manier wordt vastgelegd zodat de verschillende initiatiefnemers op een harmonieuze wijze kunnen samenwerken. De gemeenten krijgen daartoe de bevoegdheid om de SHM's die op haar grondgebied actief zijn alsook andere uitvoerende actoren (zie verder) voor overleg samen te roepen om deze integratie te realiseren en de woonprojecten op elkaar af te stemmen. De actoren zijn verplicht op dit verzoek in te gaan.⁵ Tijdens dit overleg zal worden uitgemaakt wie welke opdracht zal uitvoeren op het gemeentelijk grondgebied (Bloemen, 1998).

2.1.2 Planning van sociale huisvestingsprojecten

In tegenstelling tot de meeste andere beleidsdomeinen (bv. lokaal sociaal beleid, planning van voorzieningen in de ouderenzorg, ...) is de planning en programmering van de sociale huisvesting tot nu toe niet het resultaat van een strategisch planningsproces waarbij diverse actoren (ook op lokaal vlak) betrokken zijn. De planning zoals die voorzien is in de Vlaamse Wooncode is eerder een top-down planning. Art. 22 van de Wooncode stelt:

“De Vlaamse regering plant de investeringen voor de sociale huisvesting op basis van woonbehoeften en draagt daarbij zorg voor een evenwichtige regionale spreiding.

De toelichting bij de Vlaamse Wooncode stelt dat met het oog op een objectieve verdeling van de middelen volgens de woonbehoeften, de Vlaamse regering een studie heeft uitgeschreven die aan de hand van de actueel bestaande meetmethodes de nodige statistische gegevens moet leveren die rekening houden met alle factoren die op de woonbehoefte een invloed hebben (demografische evolutie, ruimtelijke planning enz.). Deze studie werd afgewerkt (Meulemans & Willemé, 1999), maar de resultaten hebben niet de basis gelegd voor een planning van de sociale huisvesting in functie van woonbehoeften.

Art. 23 betreft de territoriale planning. Meer in het bijzonder wordt gesteld dat de Vlaamse regering op basis van criteria gebieden afbakt waarin ze ernstige inspanningen noodzakelijk acht om de woonkwaliteit te verbeteren (woonvernieuwingsgebied) en andere waarin ze nieuwbouw stimuleert (woningbouwgebied). Bij de vaststelling van subsidies en tegemoetkomingen wordt rekening gehouden met de lokalisatie van de woning of het woonproject hetzij binnen, hetzij buiten deze gebieden. Per besluit van 7 april 1998 bakende de Vlaamse regering de woonvernieuwings- en woningbouwgebieden af.

In de praktijk van de sociale huisvesting blijft de planning tot nu toe zeer beperkt. Eén van de moeilijkheden om tot een planning te komen is het naast elkaar bestaan van twee belangrijke financieringskanalen, met name het investeringsprogramma van de VMSW (IP) en de SBR-projecten. (subsidie bouw en renovatie) De verschillende subsidiegraad van beide programma's geeft aanleiding tot shopping door de SHM's en is niet bevorderlijk voor een goede planning. De wijze van plannen binnen elk van deze financieringskanalen is trouwens zeer verschillend.

⁵ Art. 28 VWC.

Voor SBR bestaat geen enkele vorm van planning op Vlaams niveau. Uiteraard kunnen de voorgestelde projecten wel resulteren uit een lokaal planningsproces, maar dit wordt niet opgelegd als voorwaarde voor betoelaging.

Voor het investeringsprogramma van de VMSW gebeurt de goedkeuring van projecten wel via jaarprogramma's die in principe gebaseerd zijn op een inschatting van de behoeften op provinciaal niveau. Het ontwerp van programma, dat in zijn geheel ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Minister, wordt opgemaakt door de diensten van de VMSW op basis van voorstellen ingediend door de SHM's. Er worden daarbij volgende globale verdeelsleutels op Vlaams niveau gehanteerd:

- nieuwbouw: 40%;
- vervangingsbouw of renovatie in de private sector: 20%;
- renovatie eigen patrimonium: 35%.

Deze verdeelsleutels zijn regionaal gediversifieerd, gebaseerd op de verschillen in behoeften tussen de provincies. Zo hebben bijvoorbeeld Oost- en West-Vlaanderen een groter aandeel vervangingsbouw of renovatie, terwijl Limburg een hoger aandeel nieuwbouw heeft. Tegelijkertijd wordt een redelijke verdeling over de vijf Vlaamse provincies nagestreefd.

Bij de eerste opmaak van het programma (wat jaarlijks gebeurt) wordt getracht zoveel mogelijk deze verdeelsleutel te benaderen. Maar bij de bijstellingen van het programma in de loop van het werkjaar wordt meer en meer rekening gehouden met de stand van zaken van het project, ongeacht de aard van het project en de provincie, zodat het programma dus niet meer noodzakelijk een afspiegeling is van de behoeften. De voortgang van de projectvoorbereiding wordt door de diensten van de VMSW streng opgevolgd. Bij achterstand van het dossier op limietdata wordt de SHM gecontacteerd en worden zonodig actieplannen opgemaakt. Het lokale beleidsniveau wordt niet expliciet betrokken in het planningsproces.

Momenteel worden op Vlaams niveau echter belangrijke stappen gezet in de richting van strategische planning waarbij ook het lokale niveau betrokken zal worden. In zijn beleidsbrief 'Vlaams woonbeleid 2006-2007' kondigt Minister Keulen aan dat gewerkt wordt aan een beleidsmatig investeringsprogramma tot op het niveau van gemeenten of groepen van gemeenten. Dit programma zal gelden voor een periode van 5 jaar. In een eerste oefening zal een theoretisch programma de richting aangeven van de spreiding van de gewenste investeringen voor sociale huur- en sociale koopwoningen. Tegelijkertijd wil de Minister ook rekening houden met het lokaal woonbeleid, waarbij de SHM's als de bevoorrechte uitvoerders van het sociaal huisvestingsbeleid zullen betrokken worden. In het lokaal programma kan rekening worden gehouden met de lokale opportuniteiten, maar ook met de bijzondere behoeften van doelgroepen zoals bejaarden of grote gezinnen. Het eigenlijk investeringsprogramma zal dan een 'gemene deler' zijn van enerzijds de theoretische behoeften en anderzijds de wensen van de lokale besturen, en het zal dienen als kader voor de goedkeuring van de jaarprogramma's die de VMSW zal opmaken.

Dat de planning van sociale huisvestingsprojecten tot nu toe slechts zeer beperkt het resultaat is van een planningsproces op Vlaams niveau wil ook niet zeggen dat er op lokaal niveau op geen enkele wijze aan planning wordt gedaan. Echter, de informatie hierover is niet in gebundelde vorm beschikbaar.⁶ Sommige gemeenten beschikken over een woonraad of maken een gemeentelijk woonplan. Hoewel gemeentelijke woonplannen aanvankelijk in de ontwerpversies voor de Wooncode waren opgenomen, werden die achteraf terug geschrapd. Naar aanleiding van een onderzoek over 'De kerntaken van de verschillende overheden' (Winters & Van Damme, 2002) werd door de Vlaamse administratie er voor gepleit om de gemeentelijke woonplannen expliciet op te nemen in de Wooncode. De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten volgt dit, maar wijst er op dat het een vrije keuze moet zijn van de gemeenten om een woonplan op te maken. Een van de belangrijke vragen wanneer men spreekt over lokale planning van de sociale huisvesting is wat de optimale schaal is voor de planning. Is een gemeente groot genoeg en heeft zij draagkracht genoeg om een dynamisch lokaal woonbeleid te kunnen voeren of dient dit eerder te gebeuren op bovengemeentelijk niveau? Er zijn nu reeds op meerdere plaatsen vormen van intergemeentelijke samenwerking.

2.2 Beleidsbeslissing

Het Vlaams Parlement:

- legt de basisprincipes vast van het sociaal woonbeleid.

De Vlaamse regering beslist o.a. over:

- de begroting voor sociale huisvesting;
- de voorwaarden voor subsidiëring van sociale huisvestingsprojecten;
- de voorwaarden voor toekenning van tegemoetkomingen (o.a. huursubsidies);
- de erkenning van SVK's en hun samenwerkings- en overlegstructuur;
- de erkenning van SHM's;
- de voorwaarden voor sociale verhuring (toegangsvoorwaarden, toewijzingsregels, huurprijsberekening, ...);
- de omschrijving van de opdrachten van de VMSW.

De Minister voor wonen beslist o.a. over:

- de goedkeuring van het globaal programma en van de individuele projecten gefinancierd met projectsubsidies (SBR);
- de goedkeuring van het globale investeringsprogramma (IP).

Binnen de decretaal vastgelegde marges beschikken de gemeenten over de vrijheid om een eigen sociaal woonbeleid te ontwikkelen. De gemeenten kunnen eigen accenten leggen, strengere normen hanteren, versterkende maatregelen nemen in functie van de eigenheid van de gemeente (Bloemen, 1998).

⁶ Mede daarom werd aan het Kenniscentrum (nu Steunpunt Ruimte en Wonen) een onderzoekopdracht toegekend die tot doel heeft een informatiesysteem op te zetten dat moet toelaten een beter zicht te krijgen op de wijze waarop het lokale woonbeleid gestalte krijgt en wat daarvan de resultaten zijn.

2.3 Beleidsuitvoering

Op Vlaams niveau voeren Interne verzelfstandigde agentschappen (IVA's) het beleid uit onder het directe gezag en de directe bevoegdheid van de minister. Zij beschikken daarbij over operationele autonomie. Voor de sociale huisvesting zijn twee IVA's van belang. De IVA Inspectie RWO staat in voor het toezicht op de SHM's. Inspecteurs en toezichthouders controleren of de regelgeving wordt nageleefd en ondernemen de noodzakelijke acties indien dit niet het geval is. De IVA Wonen Vlaanderen heeft een taak in het begeleiden en ondersteunen van het gemeentelijk woonbeleid.

De VMSW is een Extern publiekrechtelijk Verzelfstandigd Agentschap (EVA) met een eigen raad van bestuur. De VMSW staat in voor de tijdige realisatie en de financiering van het door de Vlaamse Regering geplande programma voor sociale woonprojecten. Zij stimuleert, ondersteunt en begeleidt lokale organisaties om betaalbare en kwaliteitsvolle projecten te realiseren en neemt terzake desgevallend zelf initiatieven. De kerntaken van de VMSW zijn⁷:

1. Uitvoeren van het investeringsprogramma
 - opstellen van het jaarlijkse uitvoeringsprogramma
 - ondersteunen en begeleiden van de uitvoeringsactoren
 - financieren van de sociale woonprojecten
 - aanleggen van de wooninfrastructuur bij sociale woonprojecten
 - verstrekken van bijzondere sociale leningen aan particulieren
2. Beheer van de financiële middelen van de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's)
 - beheren van de financiële middelen van de SHM's
 - beheren van het solidariteitsfonds
 - uitvoeren van betalingen voor de rekening van de SHM's
3. Interne organisatie
 - informatica, juridische ondersteuning, personeel en HRM, logistiek
 - interne audit
 - boekhouding
 - kennisbeheer
 - communicatie

Andere, afgeleide opdrachten zijn:

- actoren administratief-juridisch ondersteunen: advies verlenen over boekhouding, fiscaliteit, wetgeving, ...
- informatie toeleveren aan de Vlaamse regering

De SHM's staan in voor de realisatie van de sociale woonprojecten. Hun opdrachten staan beschreven in de Vlaamse Wooncode als 'het aanbieden van sociale woningen, herwaarderen van het woningbestand en voeren van een sociaal grond- en pandenbeleid'. In de dagelijkse praktijk houden zij zich bezig met aankopen en verkopen, bouwen en verbouwen, beheer en onderhoud van het patrimonium, verhuring, sociale bemiddeling en/of begeleiding van de huurders. Om aanspraak te kunnen maken op overheidsfinanciering dienen de huisvestingsmaatschappijen erkend te zijn door de Vlaamse regering.

⁷ www.vmsw.be

Momenteel zijn in Vlaanderen 97 huisvestingsmaatschappijen actief in de sociale huursector. Een minderheid van deze maatschappijen is slechts werkzaam in één gemeente. Het werkgebied van de andere strekt zich uit over meerdere gemeenten. De SHM's zijn van zeer verschillende grootte: de kleinste maatschappijen bezitten 300 à 400 woningen, de grootste maatschappij heeft 6 000-tal woningen (VHM, Jaarverslag 2005).

De sociale huisvestingsmaatschappijen zijn private vennootschappen (meestal CVBA's) waarvan de gemeentebesturen de belangrijkste aandeelhouders zijn. In de overgrote meerderheid van de SHM's bezitten de 'openbare besturen' - het Gewest, de provincie, de gemeenten en OCMW's - de meerderheid der aandelen. Slechts in een tiental SHM's, met inbegrip van de drie maatschappijen die de vorm hebben van huurderscoöperatieven, is dat niet het geval (Rombaut, 2003).

Ook de gemeenten, OCMW's, intercommunales, SVK's en het Vlaams Woningfonds kunnen sociale woonprojecten uitvoeren en dit zowel met subsidies van de Vlaamse overheid als met andere middelen (zie verder). Het is de bedoeling ook deze verhuringen te reglementeren binnen het nieuw sociaal huurbesluit (Beleidsnota Vlaams Woonbeleid 2004-2009).

De sociale verhuurkantoren (SVK's) opereren op de private huurmarkt. Ze huren woningen of nemen ze in erfpacht om ze, zonodig na renovatie, verbeterings- of aanpassingswerken te verhuren voor een redelijke huurprijs aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden. Verwerving en bouw van woningen behoort niet tot hun opdracht. De SVK's bieden de huurders en onderhuurders inspraak- en participatiemogelijkheden en begeleiden huurders om om hen vertrouwd te maken met hun rechten en plichten.

Ten slotte vermelden we nog dat de gemeenten en provincies een taak hebben in het informeren van burgers en ook via een grond- en pandenbeleid kunnen bijdragen tot de realisering van sociale huisvestingsprojecten.

3. De financiering van de sociale huisvesting

De Wooncode geeft enkel het kader waarbinnen de subsidies voor de uitvoering van het woonbeleid moeten worden gereguleerd. De concretisering van de subsidieregelingen behoort tot de bevoegdheid van de Vlaamse regering. We maken in het hiernavolgend overzicht een onderscheid tussen wat in de Wooncode wordt genoemd 'financiering van de investeringsverrichtingen' (ook genoemd 'leningfinanciering' of 'investeringsprogramma' - IP) en de 'Subsidie Bouw en Renovatie' (SBR, ook 'projectsubsidies' genoemd). Momenteel (voorjaar 2007) wordt gewerkt aan het concept voor een nieuw financieringssysteem ter vervanging van zowel SBR als IP. Hierna beschrijven we het huidige systeem.

Naast de Vlaamse subsidies waren in het verleden de eigen middelen van de VMSW en de SHM's een belangrijke financieringsbron voor het realiseren van projecten. We beperken ons in dit deel van de tekst tot deze vormen van financiering. Uiteraard maken ook de huurinkomsten essentieel onderdeel uit van de inkomsten van de SHM's. Dit komt aan bod in punt 4.

De SHM's zijn verplicht de financiële middelen die zij niet nodig hebben voor hun dagelijks beheer te storten op hun rekening-courant bij de VMSW.

3.1 De financiering van de investeringsverrichtingen ('Investeringsprogramma' - IP)

Twee actoren kunnen beroep doen op financiering van de investeringsverrichtingen: de VMSW en het VWF.

A. De VMSW

De financiering van het investeringsprogramma van de VMSW verloopt via een gemengd systeem: enerzijds neemt de VMSW op de private kapitaalmarkt via een leningmachtiging met gewestwaarborg financiële middelen op, anderzijds ontvangt de VMSW een subsidie om met deze middelen goedkopere leningen op 33 jaar te kunnen toestaan aan SHM's voor de financiering van de bouw en renovatie van sociale huurwoningen (en koopwoningen). De subsidies van het Vlaams Gewest aan de VMSW worden jaarlijks berekend in functie van de marktrente. Een lagere marktrente leidt tot een lager subsidiepercentage. In 2007 bedroeg dit aandeel 'kapitaalsubsidie' voor de huursector 28%. Het subsidiepercentage is niet afhankelijk van de huurinkomsten van de SHM's en houdt dus geen rekening met inkomens van de gezinnen die een sociale woning huren.

Anderzijds is de rentevoet die de SHM's betalen op de leningen bij de VHM wel afhankelijk van het inkomen van de huurders, met name van de gemiddelde inkomenscoëfficiënt (GIC)⁸ van de zittende huurders. De GIC bepaalt de aflossingsmodaliteiten voor deze leningen. SHM's met een hogere GIC betalen meer dan de SHM's met een lagere GIC. De rentevoet op de leningen varieert tussen de 0% en de 3%. De rentevoet stijgt lineair van 0% voor een SHM met een GIC van 0,75 naar 1,5% voor een SHM met een GIC gelijk aan 0,90. Tussen een GIC van 0,90 en 1,04 blijft de rentevoet constant op 1,5%. Vanaf een GIC van 1,04 stijgt de rentevoet opnieuw lineair. Een verschil in GIC heeft daardoor een grote invloed op de kostprijs van de financiering voor de SHM. Dit verschil wordt geacht te compenseren voor de verschillen in huurinkomsten. Het verschil in af te lossen bedrag voor een zelfde project tussen een SHM met een GIC van 0,8 en een andere met een GIC van 0,9 bedraagt 17,6%. In welke mate dit verschil in financieringskost tussen SHM's ook het verschil in huurinkomsten tussen SHM's compenseert, is moeilijk uit te maken en verschilt naargelang de situatie. Dit hangt o.a. af van het inkomen van de huurders die uiteindelijk het nieuwe project zullen bewonen en van de wijze waarop de SHM de prijs zet (vooral de keuze binnen de vork 3% - 9%). Trekken we de vergelijking tussen een IC van 0,8 en 0,9 door, dan blijkt wel dat het maximale verschil in huurprijs 12,5% bedraagt. De lagere huurinkomsten worden dus ruimschoots gecompenseerd door een goedkopere financiering. Maar alleszins is het een weinig transparant systeem. Bovendien houdt dit compensatiemechanisme geen rekening met de evolutie van de inkomens van de huurders. Een SHM met een hoge GIC op het ogenblik van de bouw van een project zal 33 jaar lang extra betalen in vergelijking met anderen, ook als de GIC later daalt.⁹

⁸ De 'gemiddelde inkomenscoëfficiënt' (GIC) is het gemiddelde van de inkomenscoëfficiënten (IC's) van alle huurders van een SHM. De IC is een ratio die gedefinieerd is in het sociaal huurbesluit en die tot doel heeft de te betalen huurprijs te laten hangen van het inkomen van het gezin. De GIC is bijgevolg een maatstaf voor de hoogte van de inkomens van de huurders van een SHM. Voor een definitie van de IC: zie 4.1.3.

⁹ Gebaseerd op een verslag van de cel Kennisbeheer van de VHM aan de RVB van de VHM voor de vergadering van 13 januari 2004.

B. Het VWF

Ook het Vlaams Woningfonds is gemachtigd leningen met gewestwaarborg op te nemen op de kapitaalmarkt. De inkomsten hiervan worden gestort op het 'Fonds B2'. Het Vlaams Gewest subsidieert de helft van de intrestlast op het uitstaande kapitaal. Met deze middelen staat het Woningfonds in hoofdzaak hypothecaire leningen toe. Er worden slechts in beperkte mate sociale huurwoningen mee gebouwd. De financiering en subsidiëring van sociale huurwoningen van het VWF is dus volledig verschillend van deze van huurwoningen gebouwd door SHM's.

3.2 Projectgebonden financiering

Naast de hierboven beschreven leningfinanciering is in de loop der jaren een heel gamma van projectsubsidies gegroeid. Deze subsidies kunnen worden aangewend door de VMSW, SHM's, Vlaams Woningfonds, gemeenten, verenigingen van gemeenten, OCMW's, vereniging van OCMW's, intercommunales, SVK's en in bepaalde gevallen door private investeerders¹⁰, provincie Vlaams Brabant¹¹, Vlabinvest¹², Verenigingen van provinciale of regionale ontwikkeling¹³ of erkende openbare rechtspersonen¹⁴. Er zijn subsidies voor:

- sociaal grond- en pandenbeleid;
- de aanleg of de aanpassing van wooninfrastructuur;
- nieuwbouw en renovatie;
- verhuring, verbetering en aanpassing van de woning.

De voornaamste projectsubsidie voor het bouwen van sociale huurwoningen is het SBR-programma (Subsidie Bouw en Renovatie). De subsidie bedraagt 60% van de kostprijs (65% in woonvernieuwingsgebied), waarbij een plafond wordt gehanteerd voor de kostprijs afhankelijk van de grootte van de woning. Er wordt in de hoogte van de subsidie geen rekening gehouden met de GIC van de SHM. Er is dus geen relatie tussen subsidiegraad en huurinkomsten zoals bij het investeringsprogramma. Toch zijn er grote verschillen in financieringskost tussen SHM's, afhankelijk van de wijze waarop het niet-gesubsidieerde deel wordt gefinancierd (met eigen middelen of via een marktconforme lening).

De vastleggingen gebeuren op individuele dossiers. De procedure voor indiening en behandeling van deze dossiers is zeer verschillend van de dossiers ingediend voor financiering via het investeringsprogramma.

Bij een aantal regimes van projectgebonden financiering werden een beperkt aantal woningen gebouwd met bijzondere financieringstechnieken, waarbij de overheid zelf huurtoelagen, investeringstoelagen en werkingsvergoedingen verstrekt. De toegangsvoorwaarden en toewijzingsregels zijn voor elk van deze stelsels verschillend (zie verder).

¹⁰ In het kader van de alternatieve financiering.

¹¹ In het kader van sociale woonprojecten in de Vlaamse Rand.

¹² Id.

¹³ In het kader van vernieuwing van verlaten bedrijfsruimten.

¹⁴ Id.

Het betreft:

- het systeem ‘huurcompensatie’;
- de ‘alternatieve financiering’ (het zogenaamde systeem Walt Niel);
- het Urgentieprogramma voor de sociale huisvesting (‘Domus Flandria’);
- projecten gerealiseerd binnen Vlabinvest;
- ADL-woningen;
- Publiek-Private Samenwerking (PPS).

Binnen de drie eerste systemen is het niet meer mogelijk projecten te bouwen. De toelagetermijn voor vroegere bouwprojecten loopt wel nog.

Er bestaan dus grote verschillen in de financiering van projecten en dit zowel wat betreft de subsidiegraad, de doorrekening van subsidies en huurprijsberekening als wat betreft de bevoegdheidsverdeling inzake planning en goedkeuring. Deze verschillen staan los van de kenmerken van de projecten zelf. Het naast elkaar bestaan van deze verschillende vormen van projectgebonden financiering enerzijds en van projectgebonden financiering en programmafinanciering anderzijds belemmert een goede planning en is niet efficiënt.

Van Damme & Winters (2004) brengen de jaarlijkse uitgaven van de Vlaamse overheid in de periode 1994-2003 voor de klassieke leningfinanciering (investeringsprogramma) en de verschillende projectgebonden subsidiestelsels¹⁵ samen in beeld, opgesplitst naar het statuut van de begunstigden van de overheidssteun (huurders versus eigenaars).¹⁶ De auteurs leiden hieruit de conclusie af dat sedert 1994 de uitgaven voor de sociale huursector stijgen, terwijl de uitgaven voor de sociale koopsector dalen. De trend tijdens de jaren '90 van stijgende projectsubsiëring en dalende investeringsprogramma's, wordt begin 2000 doorbroken. De projectsubsiëring stijgt dan nog steeds, maar tegelijk worden ook nieuwe middelen in de sector gebracht via het investeringsprogramma. De combinatie van deze twee zorgt de laatste jaren voor een extra injectie aan subsidies in de sociale huursector. In vergelijking met 1996 zijn de subsidies zelfs meer dan verdubbeld.

3.3 Fiscale gunsttarieven voor sociale woningbouw

Het Vlaams Gewest en de federale overheid kennen aan de SHM's een aantal fiscale gunsttarieven toe. Ook hier gaat het dus over een subsidiëring van sociale woningbouw. Deze voordelen zijn:

- een verlaagde aanslagvoet voor berekening van de onroerende voorheffing;
- een verlaagd BTW-tarief voor nieuwbouw (12% i.p.v. 21%);
- vennootschapsbelasting: maximaal 5% op de winst.

¹⁵ Het gaat hier om de som van alle projectgebonden subsidies die sinds 1994 bestaan of hebben bestaan. Voor een gedetailleerde opsomming, zie ‘Op zoek naar eigendom’ (Doms e.a., 1994).

¹⁶ Uitgedrukt in betalingskredieten (dit is de som van de ordonnanceringskredieten en de niet gesplitste kredieten). Het is m.a.w. het totale bedrag dat gedurende het lopende begrotingsjaar effectief mag worden uitbetaald.

3.4 Eigen middelen van de sociale huisvesting

Om een volledig beeld te schetsen van de financiering van de sociale huisvesting, moet men ook de eigen middelen van de sector in rekening brengen. Met de eigen middelen van de sector worden de financiële reserves van de SHM's en de VMSW bedoeld. De SHM's storten hun financiële overschotten op een rekening-courant bij de VMSW. Op deze middelen kunnen zij beroep doen voor renovaties, nieuwbouw, verwervingen. De middelen worden ook ingezet als aanvullende financiering bij projectsubsidies. In 1995 werd het 'programma kernenbeleid' opgestart met als doel deze eigen middelen van de sector te mobiliseren voor het realiseren van nieuwe projecten. Aan SHM's die over onvoldoende eigen middelen beschikten, verstreekte de VMSW tot 2000 met de eigen middelen leningen aan 4% op 20 jaar. Omdat de thesaurie stilaan uitgeput raakte, besliste de VMSW begin 2001 de aanwending van de eigen middelen van de SHM's in hoofdzaak te reserveren voor aanvullende financiering van projectsubsidies. SHM's die over onvoldoende eigen middelen beschikken, kunnen voor de noodzakelijke aanvullende financiering enkel nog beroep doen op leningen bij de VMSW aan marktconforme voorwaarden. Dit betekent dat de kostprijs van projecten voor deze SHM's hoger ligt dan voor de SHM's die over eigen middelen beschikken.

3.5 Subsidies voor beheer van sociale woningen

Er bestaat geen directe subsidie voor het beheer van sociale woningen door SHM's, gemeenten, OCMW's of andere actoren. Deze wordt geacht vervat te zitten in de subsidie op de investering.

Ook de VMSW krijgt geen rechtstreekse overheidssubsidie voor het financieren van haar werking. De SHM's betalen aan de VMSW een 'beheersvergoeding' die gelijk is aan 0,13% van de geactualiseerde kostprijs van het patrimonium. Ook deze werkingmiddelen van de VMSW worden dus geacht indirect in de investeringssubsidies aan de SHM's te zitten. In beide gevallen gaat het om een weinig transparante vorm van financiering. Een rechtstreekse subsidie zou bijdragen tot de transparantie.

De sociale verhuurkantoren zijn de enige actoren die (onder een aantal voorwaarden) een werkingssubsidie ontvangen. De basis subsidie bedraagt maximaal 65 600 euro per kalenderjaar. De aanvullende subsidie bedraagt 1 500 euro per woning voor de 31^{ste} tot en met de 60^{ste} woning, 1 250 euro per woning voor de 61^{ste} tot en met de 90^{ste} woning en 1 000 euro per woning vanaf de 91^{ste} woning en dit per kalenderjaar. Ten minste 75% van de totale subsidie-enveloppe wordt aangewend voor personeelskosten.

4. De reglementering inzake verhuring van sociale woningen

4.1 Verhuringen door sociale huisvestingsmaatschappijen

De verhuring van sociale woningen door de sociale huisvestingsmaatschappijen is (op het ogenblik van de afwerking van dit rapport (april 2007) geregeld in het Sociaal Huurbesluit (Besluit Vlaamse regering 20 oktober 2000). Hierin worden de toegangsvoorwaarden en de toewijzingsregels vastgelegd, alsook de huurprijsberekening.¹⁷ Deze reglementering is van toepassing op het grootste deel van het sociaal huurpatrimonium. Voor woningen gebouwd via specifieke financieringstechnieken of binnen specifieke stelsels gelden andere regels. Deze worden kort toegelicht in 4.5.

4.1.1 Toegangsvoorwaarden

Om recht te hebben op een sociale huurwoning zijn er maximum-inkomensgrenzen die afhankelijk zijn van de gezinssituatie en mag het gezin niet beschikken over een eigendoms woning of er het volledige vruchtgebruik van bezitten. De inkomensgrenzen geldig in 2007 waren als volgt:

- 16 984 euro voor een alleenstaande zonder persoon ten laste;
- 18 399 euro voor een alleenstaande gehandicapte;
- 25 476 euro, vermeerderd met 1 416 euro per persoon ten laste, voor anderen.

Sociale huisvestingsmaatschappijen met een gemiddelde inkomenscoëfficiënt kleiner dan 1 kunnen huurders toelaten met een inkomen tot resp.

- 25 476 euro;
- 26 891 euro;
- 33 968 euro, vermeerderd met 1 416 euro.

Zij kunnen deze huurders slechts toelaten indien ze beschikken over een leefbaarheidsplan en over een intern toewijzingsreglement dat werd goedgekeurd door het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, RWO, afdeling Woonbeleid. De hogere inkomensgrenzen mogen dan worden toegepast voor maximaal 20% van de toewijzingen op jaarbasis. Van de 72 sociale huisvestingsmaatschappijen die in 2003 een gemiddelde inkomenscoëfficiënt lager dan 1 hadden, hebben 17 maatschappijen een leefbaarheidsplan opgesteld.

¹⁷ Tekst voornamelijk gebaseerd op Vademecum sociale verhuring van de VMSW en Dambre e.a. (2004).

Op het ogenblik van de toewijzing van een woning moet de kandidaat-huurder voldoen aan de eigendomsvoorwaarde, wat betekent dat hijzelf of een ander lid van het gezin geen woning in binnen- of buitenland in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik mag hebben. Voor de toepassing van deze voorwaarde wordt geen rekening gehouden met een in het Vlaamse Gewest gevestigd campingverblijf. Van de eigendomsvoorwaarde kan in bepaalde omstandigheden worden afgeweken: indien

- de woning officieel het voorwerp uitmaakt van een besluit tot onteigening of onbewoonbaar, ongeschikt of onaangepast verklaard werd;
- de kandidaat-huurder minstens 55 jaar oud is en de woning zelf bewoont;
- de kandidaat-huurder gehandicapt is en ingeschreven voor een ADL-woning (Activiteiten van het Dagelijks Leven). Deze woningen zijn specifiek aangepast voor mensen met een bepaalde handicap.

De eigendoms woning moet steeds uiterlijk 1 jaar na de toewijzing van de sociale huurwoning worden verkocht of aan de SHM worden verhuurd (met uitzondering uiteraard van de onteigende woning).

4.1.2 Toewijzingsregels

Kandidaat-huurders dienen zich in te schrijven in een register. De woningen worden toegewezen volgens de chronologische volgorde van de inschrijving in het register, hierbij rekening houdend met een aantal voorrangregels. Voorrang wordt achtereenvolgens gegeven aan kandidaat-huurders

- met een handicap indien de beschikbare woning daaraan is aangepast;
- van wie het beroep inzake toewijzing ontvankelijk en gegrond werd verklaard;
- die moet worden geherhuisvest (o.a. om te voldoen aan rationele bezetting, aan bepaalde campingbewoners, aan gezinnen die een onbewoonbaar verklaarde woning verlaten, bij onteigening).

Na toepassing van de verplichte voorrangregels kan de huisvestingsmaatschappij beslissen om voorrang te geven aan kandidaat-huurders die in de periode van zes jaar voor de toewijzing ten minste 3 jaar inwoner is of geweest is van de gemeente waar de toe te wijzen woning gelegen is ofwel van een gemeente binnen het werkgebied van de maatschappij.

Bij de toewijzing dient de huisvestingsmaatschappij steeds rekening te houden met de leefbaarheid en met de rationele bezetting van de woning. Er wordt daarbij gesteld dat een optimale leefbaarheid onder meer het nastreven van een sociale vermenging kan inhouden.

Om geldig te kunnen toewijzen, is een intern toewijzingsreglement vereist. Dit reglement moet minstens regels bevatten in verband met de wijze waarop de SHM (Dambre e.a., 2004):

- de zorg voor een optimale leefbaarheid zal realiseren door preventieve of andere maatregelen;
- de sociale vermenging zal nastreven;
- de rationele bezetting zal toepassen;
- sociale netwerken zal versterken en ondersteunen;
- de bewoners zal informeren en zal zorgen voor een structurele inbedding van de bewonersparticipatie in de werking van de SHM;
- bijzondere aandacht besteedt aan de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden.

Het wordt hiermee niet duidelijk hoe de SHM sociale vermenging kan nastreven. Deze vermenging nastreven via toewijzingen is - met uitsluiting van het toelaten van hogere inkomens - onmogelijk vermits dit in strijd is met bovenstaande toewijzingsregels.

De SHM kan in een aantal gevallen een afwijking toestaan op deze toewijzingsregels:

- een individuele afwijking, gemotiveerd op basis van bijzondere omstandigheden van sociale aard (afwijking toe te staan door de VMSW);
- toewijzing van woningen aan kandidaat-huurders die het slachtoffer zijn van een brand of een natuurramp (afwijking te melden aan de VMSW);
- een afwijking ten behoeve van daklozen, aangevraagd door het OCMW (de SHM kan deze aanvraag door het OCMW op gemotiveerde wijze weigeren);

De kandidaat-huurder die vaststelt dat de verhuurder voor hem geen afwijking heeft aangevraagd, kan daarvoor een gemotiveerd verzoek richten aan de VMSW.

4.1.3 Huurprijsberekening

Het Sociaal Huurbesluit bepaalt volgens welke formule de huurprijs dient berekend te worden. Deze formule geeft geen exacte berekening, maar bepaalt een marge waarbinnen de maatschappij de huur kan vastleggen. De voornaamste factoren in de berekeningsformule zijn de geactualiseerde kostprijs van de woning en het inkomen en de gezinssituatie van de huurder. De berekening is als volgt.¹⁸

In een eerste stap beslist de maatschappij over de basishuurprijs van de woning. Deze dient te liggen tussen 3% en 9% van de geactualiseerde kostprijs van de woning. In de kostprijs zitten alle oorspronkelijke oprichtingskosten alsmede de kosten van verbeterings- en renovatiewerken.¹⁹

In een tweede stap wordt de basishuurprijs aangepast aan het inkomen en de gezinssituatie door hem te vermenigvuldigen met de inkomenscoëfficiënt (IC).

$$IC = \frac{I + 1\ 699 \text{ euro}}{17\ 833 \text{ euro}}$$

waarbij I het inkomen is verminderd met 1 025 euro voor elk van de eerste twee personen ten laste (bedragen voor 2007).

Voor grote gezinnen worden verminderingen op de basishuurprijs toegekend ten bedrage van 20% voor 3 personen ten laste, 30% voor 4 personen ten laste, 40% voor 5 personen ten laste en 50% voor 6 of meer personen ten laste. De vermindering van de onroerende voorheffing waarop de huurder als hoofd van een groot gezin recht heeft krachtens de gecoördineerde wetten inzake inkomstenbelasting (zie ook verder), wordt afgetrokken van de aldus bepaalde vermindering.²⁰

Ten slotte zijn er maximum- en minimumgrenzen. De te betalen maandelijkse huurprijs mag niet hoger zijn dan 1/60 van het inkomen en niet hoger dan de normale huurwaarde. Dit laatste is de huurprijs van een vergelijkbare woning in de omgeving op de private markt (voor een meer gedetailleerde bespreking van het begrip 'normale huurwaarde': zie hoofdstuk 3). De ondergrens van de huurprijs is de helft van de basishuurprijs.

¹⁸ We maken abstractie van enkele uitzonderingsmaatregelen.

¹⁹ Het % binnen de vork 3%-9% mag bij herziening niet meer stijgen dan 10%, tenzij hiervoor toestemming wordt verleend door de VHM.

²⁰ Voor de gezinnen met drie en meer personen ten laste wordt door het Vlaamse Gewest aan de verhuurder het verschil terugbetaald tussen de huurprijs die dezelfde huurder zou betalen indien hij twee personen ten laste zou hebben. Het terug te betalen bedrag mag niet kleiner zijn dan de door de verhuurder toegekende huurvermindering, maar is beperkt tot de eerder vermelde percentages (Dambre e.a., 2004).

Wanneer de huurder een te grote woning bewoont, kan de huisvestingsmaatschappij een maandelijkse vergoeding vragen van maximaal 55 euro per slaapkamer vanaf de tweede overtollige slaapkamer.

Naast de huurprijs kunnen nog bijkomende kosten en lasten worden aangerekend als verwarming, gas, water en elektriciteit, onderhoud van de gemeenschappelijke delen van een appartementsgebouw, ...²¹

Ieder jaar op 1 januari worden de huurprijzen herberekend. De huurprijs kan ook opnieuw worden berekend in geval van pensionering of overlijden, wanneer het inkomen van de huurder gedurende drie opeenvolgende maanden met minstens 20% is gedaald of wanneer personen met een inkomen erbij komen wonen.

We gaan hier niet nader in op de duur en het einde van de huurovereenkomst.

4.1.4 Verhuring buiten het sociaal huurstelsel

Artikel 91 paragraaf 1 van de Wooncode bepaalt voor welke woningen de bepalingen voor de verhuring van sociale woningen gelden en voor welke woningen ze niet gelden. De bepalingen zijn niet van toepassing op woningen die als serviceflats beschikbaar worden gesteld in het kader van het Vlaamse Welzijnsbeleid noch op de woningen die door de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen verhuurd worden aan openbare besturen of aan welzijnsorganisaties onder de door de raad van bestuur van de VMSW vastgestelde voorwaarden. Deze instanties kunnen de woningen die ze zelf hebben gehuurd, onderverhuren als sociale huurwoningen.

Dit artikel is de wettelijke basis voor de verhuringen buiten het sociaal huurbesluit. De Raad van Bestuur van de VMSW moet dus de regels bepalen voor de verhuur van woningen die met investeringsmiddelen zijn gebouwd of zullen gebouwd worden aan rechtspersonen uit de welzijnssector. Het thema werd reeds veelvuldig ter bespreking voorgelegd op de Raad van Bestuur van de VMSW. Door de verslagen van de verschillende besprekingen samen te leggen hebben we gepoogd om een zicht te krijgen over wat nu het regelgevend kader is van de verhuur buiten het sociaal huurstelsel. Er bestaat geen document waarin alle beslissingen gebundeld zijn opgenomen.

Volgens de beslissingen van de Raad van Bestuur kan de verhuur buiten het sociaal huurbesluit worden aanvaard indien het gaat om (RVB VHM, 14 oktober 2003):

- gemeenschappelijke wijkgebouwen (schoolgebouwen, plaatselijke bibliotheek, dienstencentra, kinderopvang, raadpleging voor zuigelingen);
- lokaal of buurthuis dat ter beschikking wordt gesteld van de buurtbewoners waardoor een nauwere band wordt gecreëerd tussen SHM en de wijkbewoners;
- huisvesting van doelgroepen (verhuur aan OCMW's, gemeentebesturen en allerlei welzijnsorganisaties voor de opvang van kansarmen, daklozen, demente bejaarden, politieke vluchtelingen, ex-psychiatrische patiënten, mentaal gehandicapten, ...);
- erkende sociale verhuurkantoren (SVK's);
- verhuur in het kader van een preventiebeleid in een risicobuurt;
- verhuur aan huisbewaarders en personeel belast met een toezichtfunctie.

²¹ Hier geldt nog steeds het Besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 1985 (Dambre e.a., 2004).

Voor de berekening van de huurprijs voor de verhuring buiten het sociaal huurbesluit heeft de Raad van Bestuur van de VMSW er medio 2004 mee ingestemd dat de huurprijs bij verhuring buiten het sociaal huurbesluit vrij mag worden bepaald op voorwaarde dat dit financieel draagbaar of minstens kostendekkend is voor de betrokken SHM's. De definiëring van wat financieel draagbaar is gebeurt aan de hand van een canvas uitgewerkt door de VMSW (tabel 1.1). Dit canvas bepaalt dat een huurprijs financieel haalbaar is op voorwaarde dat de boekhoudkundige rentabiliteit en de rentabiliteit op basis van de kasstromen gewaarborgd zijn.

Tabel 1.1 Canvas voor verhuring buiten het sociaal huurbesluit

	Boekhoudkundige rentabiliteit	Rentabiliteit op basis van kasstromen
Opbrengsten	Huren Huurlasten Eventuele huursubsidies In resultaat genomen kapitaalsubsidies	Huren Huurlasten Eventuele huursubsidies Financiële ontvangsten
Kosten	BEDRIJFSKOSTEN Aandeel in de algemene vaste kosten (administratie, personeelskosten, ...) Projectkosten: - Normaal onderhoud en herstel - Groot onderhoud en herstel - nettobeweging voorziening groot onderhoud en herstel - verzekeringskosten - afschrijvingen - onroerende voorheffing FINANCIËLE KOSTEN Interest leningen	BEDRIJFSKOSTEN Aandeel in de algemene vaste kosten (administratie, personeelskosten, ...) Projectkosten: - Normaal onderhoud en herstel - Groot onderhoud en herstel - verzekeringskosten - onroerende voorheffing FINANCIËLE KOSTEN Annuititeiten

Voor beide begrippen moeten de opbrengsten minstens de kosten dekken.

4.2 Verhuring door het Vlaams Woningfonds (VWF)

De verhuring van woningen door het Vlaams Woningfonds is geregeld via het Besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2005 betreffende de aanwending van de kapitalen van het fonds B2, dat het Besluit van 11 mei 1999 vervangt. Art. 11 van dit Besluit stelt dat het VWF woningen ter beschikking kan stellen met het doel grote gezinnen met bescheiden inkomen een degelijke woning te bieden. De woningen kunnen toegewezen worden aan gezinnen met minimum één kind ten laste. De aanvrager mag geen andere woning in volle eigendom hebben of er het vruchtgebruik van hebben.⁹²

⁹² Uitzonderingen: onteigening, onaangepaste woning, onbewoonbare woning, aanvrager is ouder dan 55 jaar, kernsteden.

De Raad van Bestuur van het VWF stelt de huurvoorwaarden vast voor de in huur te geven woningen, rekening houdend, enerzijds met het inkomen en de gezinslast van de kandidaat-huurders alsmede met de hen eventueel door het Vlaamse Gewest toegekende huursubsidies, en anderzijds met de kostprijs en de huurwaarde van de woningen (art. 13). Er worden dus geen specifieke regels opgelegd door het Vlaamse Gewest, zoals bij de verhuring binnen het Sociaal Huurbesluit. Art. 16 stelt wel dat het inkomen niet meer mag bedragen dan 15.060 euro , te verhogen met 2.480 euro per persoon ten laste per persoon ten laste. Deze bedragen zijn gekoppeld aan het indexcijfer van de consumptieprijzen van januari 1999 en jaarlijks op 1 januari aangepast aan het indexcijfer van de maand december, voorafgaand aan de aanpassing en afgerond naar het dichtstbijzijnde tiental.

De website van het Vlaams Woningfonds geeft op 1 april 2007 als maximum inkomen voor een gezin met één kind ten laste 20 590 euro, te verhogen met 2 910 euro per kind ten laste (www.vlaamswoningfonds.be).

Voor de verhuring van woningen door het Vlaams Woningfonds gerealiseerd binnen specifieke stelsels ('huurcompensatie' en 'alternatieve financiering') gelden de specifieke regels (zie 4.5).

4.3 Verhuring door sociale verhuurkantoren (SVK's)

De verhuring van woningen door sociale verhuurkantoren is niet geregeld binnen het huidige sociaal huurbesluit. Het is wel de bedoeling deze op te nemen in het nieuwe Kaderbesluit. Momenteel bepaalt het Besluit betreffende de sociale verhuurkantoren²³ dat de verhuring van woningen als volgt gebeurt:

- voor de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden voor de kandidaat-huurder geldt het Sociaal Huurbesluit van 29 september 1994 (inkomensvoorwaarde);
- voor de toewijzing van de SVK-woningen bestaan twee mogelijke situaties: voor de woningen die onder de huurreglementering vallen is dit het Sociaal Huurbesluit 1994, voor de andere (de overgrote meerderheid) geldt het volgende overgangssysteem:

'Bij de toewijzing van de huurwoningen wordt, zonder afbreuk te doen aan de keuzevrijheid van de kandidaat-huurder wat zijn woonplaats en de aard van de woning betreft, achtereenvolgens rekening gehouden met:

- a) de rationele bezetting van de woning op grond van de gezinssamenstelling en, in voorkomend geval, de aangepastheid van een eventuele invaliditeit;*
- b) voorangsregels die via een puntensysteem worden vastgesteld op basis van het inkomen, de kinderlast, de behoefte aan herhuisvesting, die voortvloeit uit het ontbreken van huisvesting of de slechte kwaliteit ervan, het verblijf van de woningzoekende in de gemeente of het werkingsgebied en de mutatievraag van de zittende huurder, waarbij het inkomen en de herhuisvestingsbehoefte het merendeel van de punten vertegenwoordigen;*
- c) de chronologische volgorde van de inschrijvingen in een register van de kandidaat-huurders"*

(Besluit 6 februari 2004, Art. 28 §1)

²³ Besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 2004 houdende de bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren, BS 16 maart 2004.

Het SVK-erkenningsbesluit stelt dus dat moet worden toegewezen overeenkomstig een puntensysteem en geeft aan welke indicatoren daarin moeten zijn opgenomen, maar geeft geen gewicht aan de verschillende indicatoren. De gewichten worden bepaald door de SVK's zelf, dit binnen een aangegeven marge. Deze zijn als volgt:

- inkomen: min. 5, max. 20 punten;
- kinderlast: min. 0, max. 6 punten;
- behoefte aan herhuisvesting: min. 0, max. 23 punten;
- mutatie: 3 punten;
- inwoner van de gemeente of werkingsgebied: min. 0, max. 6 punten.

Als laatste element geldt de chronologische volgorde van de kandidaat-huurders.

In afwijking van het bovenstaande kan het SVK vragen aan de toezichthouder om maximaal 10% van de niet-gesubsidieerde woningen voor te behouden voor een bepaalde doelgroep waarvoor de inschrijvings- en toelatingsvoorwaarden van het sociaal huurstelsel niet gelden. In de aanvraag moet aangetoond worden dat deze doelgroep binnen het werkingsgebied van het SVK moeilijk een aangepaste en betaalbare woning kan vinden en dat er hierover voorafgaandelijk overleg werd gepleegd met de lokale besturen, huisvestingsactoren en het welzijnswerk.

De huurprijzen zijn niet gereguleerd. Het SVK bepaalt de huurprijzen in overleg met de verhuurders. Doordat het SVK aan de eigenaar de garantie van een stipte betaling en onderhoud van de woning aanbiedt, kan het SVK onderhandelen over de huurprijs. De praktijk wijst uit dat de eigenaars hun woningen aanbieden tegen schappelijke prijzen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling woonbeleid, 2000).

4.4 Gemeenten en OCMW's

OCMW's en gemeenten die projectsubsidie krijgen voor de nieuwbouw van sociale huurwoningen, zijn ook verplicht om het sociaal huurbesluit toe te passen. Het betreft het sociaal huurbesluit van 29 september 1994. Via de reglementering van projectsubsidieering wordt dit aan deze actoren opgelegd.²⁴

Voor woningen gerealiseerd binnen specifieke stelsels geldt de specifieke reglementering.

²⁴ Artikel 8, §2, van het BVR van 19 december 1996 houdende de subsidiëring van de renovatie van woningen en gebouwen en van de bouw van nieuwe sociale woningen bepaalt dat het sociaal huurbesluit van overeenkomstige toepassing is op de verhuring van de woningen, waarvan de bouw werd gesubsidieerd. Met dien verstande dat met de woorden 'sociale huisvestingsmaatschappij', respectievelijk 'raad van bestuur' de betrokken initiatiefnemer respectievelijk het bevoegde orgaan van de initiatiefnemer worden bedoeld.

4.5 Verhuring binnen bijzondere stelsels

Hierboven vermeldden we reeds dat een beperkt aantal woningen gebouwd werd met bijzondere financieringstechnieken of binnen een bijzonder stelsel. De toegangsvoorwaarden en toewijzingsregels zijn voor elk van deze stelsels verschillend.

Voor de woningen gebouwd binnen het systeem 'alternatieve financiering' gelden de regels van het Besluit van de Vlaams regering van 4 april 1990. Voor de woningen gebouwd binnen het systeem 'huurcompensatie' gelden de daarvoor specifieke toewijzingsregels.

De Domus Flandria woningen worden verhuurd volgens de bepalingen van het vroegere sociale huurbesluit (29 september 1994). Dat houdt in dat bij de inschrijving en toewijzing verschillende regels worden gehanteerd inzake inkomensgrenzen en eigendomsvoorwaarde, waarborg, ... Er zijn ook aparte registers.

Ook voor de huurwoningen in de Vlaamse rand die met Vlabinvest-middelen zijn gerealiseerd, gelden specifieke toegangsregels. ADL-woningen worden enkel verhuurd aan personen met een handicap met wie een dienst voor zelfstandig wonen een dienstenovereenkomst heeft afgesloten. Voor de inschrijving en toewijzing is de sociale huurreglementering van toepassing. De kandidaat-huurders worden ingeschreven op een aparte lijst. Een afwijking van de inkomensvoorwaarde kan worden aangevraagd bij de VMSW. De huurprijs is berekend overeenkomstig het Sociaal Huurbesluit, verminderd met een bedrag dat overeenstemt met de subsidie voor de bouw van de ADL-woning.

Hoofdstuk 2

Omvang en profiel van de sociale huisvesting in Vlaanderen

In dit hoofdstuk maken we een schets van het profiel van de sociale huisvesting in Vlaanderen. We maken daarbij zowel gebruik van administratieve gegevens als van de resultaten van survey-onderzoek. Voornamelijk twee recente datacollecties zijn daarbij gebruikt. De Uitwendige Woningschouwing 2005 betreft een uitwendige technische schouwing van 8249 woningen door inspecteurs van de Vlaamse Gemeenschap. De Woonsurvey 2005 houdt een face-to-face bevraging in van 5216 huishoudens omtrent hun woonsituatie, woonbehoeften en woonwensen. Deze steekproef van 5216 huishoudens is een deelsteekproef van de 8249 woningen die uitwendig zijn geschouwd. Voor de bevrageerde huishoudens zijn er dus ook gegevens over de uitwendige woningkwaliteit. Voor deze datacollecties werd een steekproef getrokken uit het Rijksregister en een weegfactor opgesteld die zowel corrigeert voor het type woning (appartement, eengezinswoning) als het arrondissement. Het rapport 'Wonen in Vlaanderen' van Heylen e.a. (2007) bevat een uitgebreide toelichting bij de gehanteerde methodologie en de resultaten van zowel de Woonsurvey als de Uitwendige Woningschouwing. In dit hoofdstuk komen sommige resultaten hiervan terug, maar ook nadere analyses voor de sociale huisvesting worden hier gepresenteerd.

Bij de verwerking van de Woonsurvey werden niet alleen huurders bij sociale huisvestingsmaatschappijen en bij het Vlaams Woningfonds als 'sociale huurders' gecategoriseerd, maar ook de huurders bij gemeenten, OCMW's en intercommunales. Deze laatste leunen qua profiel op vlak van woonkost en betaalbaarheid van wonen immers sterker aan bij de SHM-huurders dan bij de huurders op de private markt. Met deze indeling bedraagt het aantal sociale huurders in de steekproef van de Woonsurvey en Woningschouwing 293, waarvan er 50 (of 17%) huren bij OCMW, gemeente of intercommunale. Het aantal private huurders en eigenaars bedraagt resp. 962 en 3878. Huishoudens die een woning huren via een SVK zijn opgenomen onder de private huurders.

De cijfers uit de Woonsurvey 2005 kunnen we vergelijken met de resultaten van de studie van het CSB voor 1999 voor een steekproef van 842 huishoudens die een sociale woning huren van een SHM (Pannecoucke e.a., 2001). De vergelijking van de resultaten moet gebeuren met de nodige voorzichtigheid. De respons bij de bevraging in 1999 bedroeg 56%, wat aan de lage kant is. Bovendien bevat de CSB steekproef ook enkel huurders bij een SHM.

In een eerste deel van dit hoofdstuk staan we stil bij de omvang en spreiding van het sociaal huurpatrimonium in Vlaanderen. Nadien bespreken we de kenmerken van het sociaal woningpatrimonium en de woonomgeving, waarbij een vergelijking met eigenaars en private huurders vooropstaat. Daarna komt een analyse aan bod van de sociale huurprijzen en de betaalbaarheid van de sociale huisvesting. In paragraaf 6 gaan we vervolgens dieper in op de tevredenheid van de sociale huurder met woning en woonomgeving. Het is immers interessant om naast de objectieve kenmerken ook een zicht te krijgen op de evaluatie ervan door de bewoners. Een situatie die 'objectief' bevredigend oogt, wordt daarom niet als dusdanig gepercipieerd door de verschillende groepen. De tevredenheid wordt immers ook beïnvloed door kenmerken van de bewoners zelf. In een volgende paragraaf maken we een analyse van de wettelijke doelgroep voor sociale huisvesting. In hoeverre komen de groepen met een problematische woonsituatie – op vlak van betaalbaarheid of kwaliteit – in aanmerking voor een sociale woning? Tot slot stellen we een profiel op van de gezinnen die kandidaat zijn voor een sociale woning. Deze analyse moet ons toelaten een zicht te krijgen op de factoren die bijdragen tot de kandidaatstelling voor sociale huisvesting.

1. De omvang en spreiding van het sociaal huurpatrimonium in Vlaanderen

1.1 Vlaamse situatie

De meest recente verdeling van het woningpatrimonium in Vlaanderen naar eigendomsstatuut vinden we in de Woonsurvey 2005. Volgens deze gegevens bedraagt het aandeel eigenaars in het Vlaams Gewest 74,4%, terwijl het aandeel sociale 5,6% en het aandeel private huurders 18,5% bedraagt. T.o.v. de socio-economische enquête 2001 betekent dit een lichte toename van de sociale huursector, een inkrimpende private huurmarkt en een nog steeds toenemende eigendomsmarkt. Waar het aandeel private huurders in 2001 nog 20% bedroeg, bedraagt dit percentage 18,5 in 2005. Het aandeel eigenaars is nog licht gestegen tussen 2001 en 2005, van 73 naar 74,4%.

Het grootste deel van het sociaal huurpatrimonium is eigendom van de SHM's en de VMSW. Einde 2003 bedroeg dit patrimonium 137 596 sociale huurwoningen²⁵. Hiervan werden er 130 369 verhuurd binnen het sociaal huurstelsel. De leegstand bedroeg 5 329 woningen, wat overeenkomt met 3,9%. Deze leegstand is voornamelijk het gevolg van renovatiewerken. Verder werden 937 woningen verhuurd buiten het sociaal huurstelsel, wat ongeveer 0,5% vertegenwoordigt. De overige woningen werden verhuurd binnen het stelsel 'alternatieve financiering' of 'huurcompensatie' (Jaarverslag VMSW 2006).

Een deel van de sociale huurwoningen is gebouwd met als doel de huisvesting van gehandicapten of bejaarden. Op 31 december 2006 bevatte het sociaal huurpatrimonium in eigendom van de SHM's of de VMSW 1 040 woongelegenheden gebouwd of verbouwd voor gehandicapten. Hiervan werden er 838 ook werkelijk betrokken door deze groep. Het aantal woongelegenheden gebouwd of verbouwd voor bejaarden bedroeg 10 866, waarvan er 9 329 betrokken door bejaarden (Jaarverslag VMSW 2006). Niettegenstaande de sociale huisvesting vertrekt van een niet-categoriale benadering kan men dus vaststellen dat toch een zekere categoriale benadering aanwezig is ten aanzien van deze twee doelgroepen (VHM, Jaarverslag 2004).

Het aantal private woningen verhuurd door SVK's – voor zover bekend bij het VOB - bedroeg einde 2005 3 032 woningen.

Het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen verhuurde eind 2005 817 woongelegenheden in een beperkt aantal gemeenten. Vermits het gaat om een relatief beperkt aantal, worden deze slechts hier en daar in de bespreking aan bod gebracht.

Over de "sociale woningen" in eigendom van gemeenten en OCMW's bestaan geen volledige cijfers. In het kader van het onderzoeksproject 'Lokaal woonbeleid', uitgevoerd door het Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid' en verder gezet vanaf januari 2007 door het Steunpunt Ruimte en Wonen, werd een webbevraging uitgevoerd bij alle gemeenten en OCMW's in Vlaanderen om een totaalbeeld te verkrijgen van het woningpatrimonium dat sociaal verhuurd wordt. Pas wanneer de resultaten hiervan beschikbaar zijn, kunnen we exacte cijfers over de totale omvang van het Vlaamse sociale huurpatrimonium geven.

²⁵ Inbegrepen 439 woningen die eigendom zijn van de VHM, maar worden beheerd door plaatselijke SHM's.

1.2 Spreiding van het sociaal huurpatrimonium

Er bestaan opmerkelijke geografische verschillen wat betreft de omvang van de sociale huisvesting in Vlaanderen, zo leert tabel 2.1 ons. Het aandeel sociale huurders ligt het hoogst in Oost-Vlaanderen (7,3%), gevolgd door West-Vlaanderen (6,0%) en Antwerpen (5,8%). In Vlaams-Brabant daarentegen bedraagt dit aandeel slechts 2,9%, wat opvallend minder is dan in de overige provincies. Limburg scoort gemiddeld.

Tabel 2.1 Type huurder en eigendomsstatuut naar provincies (%), Vlaams Gewest 2005

	Antwerpen	Vlaams Brabant	West-Vlaanderen	Oost-Vlaanderen	Limburg	Vlaanderen
Eigenaar	74,0	79,2	73,1	70,7	77,8	74,4
Huurder	24,9	18,5	25,2	28,1	19,9	24,1
<i>Sociale huurder</i>	5,8	2,9	6,0	7,3	5,4	5,6
<i>Private huurder</i>	19,1	15,6	19,2	20,8	15,5	18,5
Woning gratis ter beschikking	1,2	2,4	1,7	1,3	1,2	1,5
	100	100	100	100	100	100

$\chi^2 = 41,7$; $p < 0,0001$; $df = 12$.

Bron: Woonsurvey 2005

Bij de verwerking van de Woonsurvey is een gebiedsvariabele aangemaakt die de indeling volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) combineert met de indeling van de studiedienst van de Vlaamse Regering²⁶. In tabel 2.2 zien we dat de sociale huursector - relatief gezien - aanzienlijk groter is in het stedelijk gebied (7,3%) dan in het buitengebied (3,9%). Binnen het stedelijk gebied blijkt het aandeel sociale huurders het grootst in het grootstedelijk gebied (8,6%) en het kleinst in het kleinstedelijk gebied (5,4%). Deze vaststelling houdt een bevestiging in van vroeger onderzoek. Pannecoucke & De Decker (2005) toonden reeds aan dat in 1992 en 2000 het aandeel sociale huurwoningen het hoogst lag in het meest verstedelijkte gebied.

Wat het buitengebied betreft, is de sociale huursector relatief groter op het platteland (4,6%) dan in het overgangsgebied (3,7%). Opvallend is verder dat de private huursector verhoudingsgewijs dubbel zo groot is in het stedelijk gebied dan in het buitengebied. Complementair met deze vaststelling ligt het aandeel eigenaars 15 procentpunt hoger in het buitengebied dan in het stedelijk gebied. Vooral in het overgangsgebied zijn eigendomswoningen sterk oververtegenwoordigd (82,3%).

²⁶ In een eerste stap werden de huishoudens in de steekproef toegewezen aan stedelijk gebied of buitengebied zoals gedefinieerd in het RSV op niveau van statistische sectoren. Vervolgens werd het stedelijk gebied verder opgedeeld overeenkomstig het RSV op niveau van gemeenten en het buitengebied overeenkomstig de indeling die de Studiedienst van de Vlaamse Regering hanteert voor het buitengebied.

Tabel 2.2 Type huurder en eigendomsstatuut volgens de gecombineerde geografische variabele RSV-SVR (%), Vlaams Gewest 2005

	Huurder		Eigenaar
	Sociale huurder	Private huurder	
<i>Stedelijk gebied*</i>	7,3	24,5	66,7
Grootstedelijk gebied**	8,6	25,5	64,4
Regionaalstedelijk gebied**	7,0	24,5	67,0
Kleinstedelijk gebied**	5,4	22,8	70,0
<i>Buitengebied*</i>	3,9	12,9	81,8
Overgangsgebied**	3,7	12,7	82,3
Platteland**	4,6	13,3	80,2
<i>Vlaanderen</i>	5,6	18,5	74,4

* $\chi^2 = 158$; $p < 0,0001$; ** $\chi^2 = 171$; $p < 0,0001$

Bron: Woonsurvey 2005

1.3 Internationale vergelijking

Zoals werd toegelicht in hoofdstuk 1 bestond in België in tegenstelling tot andere landen in de naoorlogse periode slechts een beperkt deel van de nieuwe woningproductie uit sociale woningen. In vergelijking met sommige andere landen is de omvang van de sociale huursector in het Vlaams en Waals Gewest dan ook beperkt. Tabel 2.3 geeft de samenstelling van het woningpatrimonium weer voor de drie gewesten in België en enkele Europese landen die verder in dit rapport aan bod komen. Vooral Nederland en Engeland springen eruit wat het aandeel sociale huisvesting betreft. Voor België zijn de regionale verschillen aanzienlijk. Het aandeel sociale huurders bedraagt resp. 5,6%, 10% en 8% in het Vlaams, Waals en Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De tabel maakt ook duidelijk dat België niet het enige land in Europa is waar het aandeel eigenaars hoog ligt. Ook het woningpatrimonium van Engeland, Ierland, Spanje en Italië bestaat uit meer dan twee derde eigenaars.

Tabel 2.3 Kenmerken van het woningpatrimonium in België en een aantal Europese landen.

	% eigenaar	% sociale huur	% private huur	Andere
Vlaams Gewest ¹	74,4	5,6	18,5	1,5
Waals Gewest ²	71	10	18	1
Brussels Hoofdstedelijk Gewest ²	41	8	48	3
Nederland	54	35	11	-
Duitsland ³	40	5	55	-
Engeland	70	20	10	-
Ierland	79	9	7	5
Spanje	83	3	8	6
Italië	68	6	19	7

1 Woonsurvey 2005

2 Socio-economische enquête 2001, Algemene Directie Statistiek

3 In Duitsland is er geen sociale huursector, maar worden private woningen tijdelijk gesubsidieerd.

Om deze reden is het cijfer voor het aandeel van de sociale huur in Duitsland minder relevant.

2. Kenmerken van het sociaal huurpatrimonium in Vlaanderen

2.1 Type woning

In de sociale huursector zijn er relatief minder appartementen en studio's dan in de private huursector en meer dan in de eigendomssector. Volgens de Woonsurvey woont in 2005 54% van de sociale huurders in een eengezinswoning en 46% in een appartement of studio²⁷. Voor de private huursector daarentegen bedraagt het aandeel appartementen en studio's 58,2%. Van alle eigenaars in Vlaanderen woont slechts 8,5% in een appartement of studio en 91,5% in een eengezinswoning.

Tabel 2.4 Type woning, naar type huurder en eigendomsstatuut (%), Vlaams Gewest 2005

	Eengezinswoning	Appartement of studio	Totaal
<i>Vlaanderen</i>	80,0	20,0	100
<i>Type huurder</i>			
Sociale huurder	54,0	46,0	100
Private huurder	41,8	58,2	100
$\chi^2 = 13,2; p < 0,001$			
<i>Eigendomsstatuut</i>			
Eigenaar	91,5	8,5	100
Huurder	44,6	55,4	100
Gratis bewoner	72,7	27,3	100
$\chi^2 = 1302,4; p < 0,001$			

Bron: Woonsurvey 2005

Het sociale huurpatrimonium in Vlaanderen is over het algemeen van recentere datum dan het private huurpatrimonium en de eigendomswohnungen. Twee derde van de sociale huurwoningen is gebouwd na 1971, tegenover 39,6% van de private huurwoningen. Het aandeel eigenaars met een woning gebouwd na 1971 bedraagt 44,5%.

²⁷ Ter vergelijking: volgens het jaarverslag van de VHM 2005 bedraagt van de sociale woningen verhuurd door SHM's het aandeel appartementen en studio's 49,6%. De afwijking kan zowel te maken hebben met het specifieke karakter van de woningen verhuurd door openbare besturen als met een mogelijke ondervertegenwoordiging van de appartementsbewoners in de Woonsurvey (Heylen e.a., 2007).

Tabel 2.5 Ouderdom van de woning, naar type huurder en eigendomsstatuut (%), Vlaams Gewest 2005

	Voor 1919	1919-1945	1946-1960	1961-1970	Na 1971	Totaal
<i>Vlaanderen</i>	8,9	15,0	16,4	15,0	44,7	100
<i>Type huurder</i>						
Sociale huurder	2,6	3,2	16,3	11,8	66,1	100
Private huurder	7,8	17,2	19,4	16,0	39,6	100
$\chi^2 = 69,6; p < 0,001$						
<i>Eigendomsstatuut</i>						
Eigenaar	9,5	15,1	15,8	15,0	44,5	100
Huurder	6,6	13,7	18,6	14,9	46,2	100
Gratis bewoner	10,3	24,6	14,1	20,1	30,9	100
$\chi^2 = 22,7; p = 0,004$						

Bron: Woonsurvey 2005

Onderstaande tabel toont dat 16,5% van de sociale huurders in hoogbouw woont (vijf of meer bouwlagen), en dat hoogbouw in de sociale huisvesting sterk oververtegenwoordigd is in het stedelijk gebied (25,1%) en amper voorkomt in het buitengebied (2,4%).

Tabel 2.6 Bouwtype en ligging, sociale huisvesting, rij (*italic*) - en kolompercentages, Vlaams Gewest 2005

	Stedelijk gebied	Buitengebied	Totaal	N
Laag- en middelhoogbouw	74,8	97,6	83,5	228
	55,4	44,6	100	
Hoogbouw	25,1	2,4	16,5	45
	94,6	5,4	100	
Totaal	100	100	100	173
	61,8	38,2	100	
$\chi^2 = 24,5; p < 0,0001, df = 1$				

Bron: Woonsurvey 2005

*hoogbouw: vijf bouwlagen of meer

2.2 Kwaliteit van de woningen

Wanneer we de uitwendige kwaliteit van de woningen beschouwen zoals die werd gemeten in de Uitwendige Woningschouwing 2005, zien we (in tabel 2.7) dat de sociale huisvesting in Vlaanderen beter scoort dan de private huurmarkt en zelfs beter dan de woningen van de eigenaars. Onder 'slechte uitwendige kwaliteit' wordt verstaan dat de woning zodanig grote gebreken vertoont dat ze onverbeterbaar is of dat de renovatiekosten niet in verhouding zijn tot de waarde van het gebouw na renovatie. Middelmatische kwaliteit wil zeggen dat een lichte renovatie vereist is. Voor een toelichting bij de constructie van de drie kwaliteitsklassen (goed, middelmatisch, slecht) en de gehanteerde onderzoeksmethode verwijzen we naar het rapport 'Wonen in Vlaanderen' (Heylen e.a., 2007). Slechts 0,2% van de sociale huurders betreft een woning van slechte uitwendige kwaliteit, tegenover 1,4% van de private huurders en 0,5% van de eigenaars.

Het aandeel woningen van goede uitwendige kwaliteit daarentegen bedraagt 95,9% voor de sociale huisvesting, 91,5% voor de private huurmarkt en 94,6% voor de eigenaars in Vlaanderen.

Tabel 2.7 Uitwendige kwaliteit van de woningen volgens Woningschouwing 2005, naar eigendomsstatuut (%), Vlaams Gewest 2005

	Huurder			Eigenaar
	Sociale huurder	Private huurder	Totaal huurder	
Goed	95,9	91,5	92,5	94,6
Middelmatig	3,9	7,1	6,3	4,9
Slecht	0,2	1,4	1,1	0,5
Totaal	100	100	100	100
	N=290	N=944	N=1235	N=3814

χ^2 test, $p < 0,05$

Bron: Woningschouwing 2005 en Woonsurvey 2005

Om de 'fysische staat' van de sociale woningen te vergelijken, doen we beroep op de synthese-index die door Vanneste e.a. (2004) werd ontworpen in het kader van de Socio-economische Enquête 2001. Deze index wordt geconstrueerd met de scores op zes bevraagde woningonderdelen, namelijk de elektrische installatie, binnenmuren, buitenmuren, ramen, dakgoot en dak. De respondenten werden gevraagd om te oordelen of deze onderdelen van hun woning in goede staat verkeren, of dat er kleine of grote herstellingen nodig zijn. Het betreft dus een subjectieve indicator – gaande van 'goed' tot 'zeer slecht' - die zowel betrekking heeft op de binnen- als buitenzijde van de woning.

Uit de Woonsurvey blijkt dat sociale huurwoningen algemeen beschouwd ook volgens deze indicator in betere staat verkeren dan huurwoningen op de privé-markt (tabel 2.8). Van de sociale huurders valt 56% in de categorie 'goed' wat de synthese-index betreft, voor de private huurders ligt dit aandeel tien procentpunt lager. Het aandeel woningen in (zeer) slechte staat bedraagt 11,5% voor de sociale huurders, tegenover 18,8% van de private huurders. De eigendomswohnungen zijn er volgens deze synthese-index het best aan toe. Zo betreft 71,2% van de eigenaars een woning in goede fysische staat en slechts 6,6% een woning in (zeer) slechte staat.

Tabel 2.8 Fysische staat van de woning, synthese-index, naar type huurder en eigendomsstatuut, Vlaams Gewest 2005

	Huurder			Eigenaar
	Sociale huurder	Private huurder	Totaal Huurder	
Goed	56,1	45,9	48,3	71,2
Matig	32,4	35,2	34,5	22,2
Slecht	10,2	16,1	14,7	6,3
Zeer slecht	1,3	2,7	2,4	0,3
Totaal	100	100	100	100
	$\chi^2 = 12,5; p = 0,006$		$\chi^2 = 266,3; p = 0,000$	

Bron: Woonsurvey 2005, methode Vanneste e.a. (2004)

Om het comfort van de woningen te beoordelen, maken we gebruik van de nieuwe comfortindicator samengesteld door Vanneste e.a. (2004) naar aanleiding van de verwerking van de Socio-economische Enquête 2001²⁸. Met 'ontoereikende kwaliteit' wordt bedoeld dat de woning niet beschikt over toilet of badkamer (met bad en/of stortbad) en dat minstens 4 grote herstellingen nodig zijn. Een woning met 'basiskwaliteit' heeft wel een toilet en badkamer en er zijn hoogstens 3 grote herstellingen nodig. Een belangrijke bemerking is dat de noodzaak aan herstellingen gebaseerd is op het oordeel van de huishoudens en dus geen objectief oordeel inhoudt.

Volgens deze comfortindicator scoort de sociale huisvesting opnieuw beter dan de private huurmarkt. Terwijl 6,1% van de private huurwoningen 'ontoereikend' is op vlak van comfort, is dat 2,7% van de sociale huurwoningen. Ook het aandeel woningen met niet meer dan 'basiskwaliteit' inzake comfort ligt hoger voor de private huurders (29,1%) dan voor de sociale huurders (18,2%). Wel ligt het comfortniveau van de eigendomswoningen een pak hoger dan van de (sociale) huurwoningen. Zo bedraagt het aandeel woningen met 'zeer goede kwaliteit' 14,2% voor de eigenaars, tegenover 1,1% voor de huurders en bedraagt het aandeel eigendomswoningen met 'ontoereikende kwaliteit' slechts 1,9%.

Tabel 2.9 Comfort van de woningen, naar type huurder en eigendomsstatuut (%), Vlaams Gewest 2005

Comfortindicator	Huurder			Eigenaar
	Sociale huurder	Private huurder	Totaal Huurder	
Kwaliteit ontoereikend	2,7	6,1	5,4	1,9
Basiskwaliteit	18,2	29,1	26,6	22,1
Goede kwaliteit	59,0	51,4	53,2	32,1
Goede kwaliteit en ruim	19,7	12,0	13,8	29,7
Zeer goede kwaliteit	0,3	1,4	1,1	14,2
Totaal	100	100	100	100

$\chi^2 = 364,3$; $p = 0,000$

Bron: Woonsurvey 2005

Het hoger comfortniveau van sociale huurwoningen in vergelijking met private huurwoningen werd ook reeds vastgesteld door Pannecoucke e.a. (2001) op basis van het Sociaal-economisch Panel 1997 en een survey bij sociale huurders uit 1999. Deze auteurs gebruiken de aanwezigheid van bad/douche en van centrale verwarming als indicator. 'Volledig comfort' in dit onderzoek geeft aan dat beide items beschikbaar zijn. Pannecoucke e.a. stellen vast dat 79,0% van de sociale huurwoningen beschikt over volledig comfort, tegenover 61,0% van de private huurwoningen, 75,7% van de niet gesubsidieerde eigendomswoningen en 82,6% van de gesubsidieerde eigendomswoningen.²⁹ Dit patroon vonden de auteurs ook terug bij de meer uitgebreide bevraging over de uitrusting van de woning.

²⁸ Voor de verwerking van de Woonsurvey 2005 werd hieraan een lichte aanpassing gedaan. Een toelichting bij deze aangepaste comfortindicator vind je in het rapport 'Wonen in Vlaanderen' van het Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid (Heylen e.a., 2007).

²⁹ Een 'gesubsidieerde eigendomswoning' is een woning die verworven is met gebruik van één of meerdere overheidsstimuli ter ondersteuning van eigendomsverwerving.

Van de huurders van een sociale woning beschikt 80,2% over tenminste 5 van de 6 bevroegde items³⁰, tegenover 60,9% van de private huurders, 80,3% van de niet gesubsidieerde eigenaars en 88,7% van de gesubsidieerde eigenaars.³¹

3. Kenmerken van de woonomgeving

3.1 Voorzieningen in de omgeving

In de Woonsurvey werd aan de respondenten gevraagd of bepaalde voorzieningen en diensten op wandelafstand van hun woning gelegen zijn. In totaal betrof het 22 voorzieningen, die we kunnen onderverdelen in zes categorieën (zie tabel 2.10).

Wat de dagelijkse voorzieningen betreft, zien we dat de situatie van de sociale huurders bevredigend is. Zo woont 82% van de sociale huurders in de nabijheid van een bakker, 76% van een slager en 77% van een kruidenier. Opvallend is dat de percentages voor de nabijheid van dagelijkse voorzieningen hoger liggen voor de private huurders en lager voor de eigenaars. Zo woont 79% van de private huurders op wandelafstand van een kruidenier, tegenover slechts 64% van de eigenaars.

Verder zien we dat een apotheker op wandelafstand ligt voor bijna acht op tien sociale huurders, tegenover 67% van de eigenaars en 84% van de huurders op de privé-markt. Inzake nabijheid van een huisarts, bestaat er geen significant verschil. Van de drie onderscheiden categorieën woont iets minder dan vijf op tien op wandelafstand van zijn huisarts. Wat betreft de nabijheid van een bank op bankautomaat is de situatie algemeen beschouwd gunstiger voor sociale en private huurders dan voor eigenaars.

Positief is dat ongeveer 94% van de sociale huurders op wandelafstand woont van een bus- of tramhalte, vooral gezien het oude leeftijdsprofiel van de sociale huurder (zie verder). Als de sociale huurder de trein wil nemen, dient hij zich echter verder te verplaatsen. Slechts 17% woont op wandelafstand van een treinstation, tegenover 20% van de eigenaars en 29% van de private huurders.

Opvallend is verder het hoge aandeel (82%) sociale huurders dat op wandelafstand woont van een speelplein of groenvoorziening, in vergelijking met de groep van eigenaars (65%) en de private huurders (73%). Dit wijst op gerichte maatregelen die in de sociale huisvesting worden getroffen inzake groenvoorziening en speelpleinen.

Tenslotte wonen sociale en private huurders over het algemeen ook dicht bij onderwijs- en opvangvoorzieningen dan eigenaars. Ongeveer zeven op tien private en sociale huurders woont op wandelafstand van kinderopvang, tegenover 62% van de eigenaars. Verder woont 83% en 79% van de sociale huurders in de nabijheid van resp. een kleuterschool en lagere school. Het aandeel sociale huurders dat nabij een middelbare school woont ligt een pak lager (42%), wat echter een algemeen verschijnsel is.

³⁰ Deze items waren de volgende: WC, warm stromend water, afzonderlijke keuken van min. 4 m², bad, centrale verwarming of elektrische accumulatieverwarming, dubbele beglazing in alle kamers, douche.

³¹ Hetzelfde patroon in verschillen tussen sociale en private huurwoningen en eigendomswoningen stelden we vast in het onderzoek over de huursubsidie (Winters e.a., 2004) op basis van de Panel Studie Belgische Huishoudens en dit voor België 2002 (zie ook verder, tabel 4).

Tabel 2.10 Woningen waar volgende voorzieningen of diensten op wandelafstand gelegen zijn (%), naar type huurder en eigendomsstatuut, Vlaams Gewest 2005

	Sociale huurder	Private huurder	Eigenaar	Totaal
<i>Dagelijkse voorzieningen</i>				
Bakker***	82,2	89,2	73,7	77,0
Slager***	75,7	80,3	64,5	68,0
Kruidenier of superette***	77,4	78,9	63,5	67,1
Groentewinkel***	68,6	76,9	61,0	64,3
Supermarkt***	61,0	67,7	48,1	52,5
<i>Medische voorzieningen</i>				
Apotheker***	79,5	83,7	68,9	72,2
Eigen huisarts ^{n.s.}	47,9	45,9	46,9	46,7
<i>Andere voorzieningen</i>				
Bank of bankautomaat***	64,3	73,4	54,8	58,9
Postkantoor***	59,1	63,4	43,1	47,8
Politiekantoor***	44,6	46,0	33,1	36,1
Gemeentehuis of districtshuis***	42,6	46,3	33,0	36,0
<i>Openbaar vervoer</i>				
Bus of tram***	93,6	95,2	89,2	90,6
Trein***	16,6	28,6	19,8	21,3
<i>Sport en ontspanning</i>				
Speelplein of groenvoorziening***	82,3	73,0	65,0	67,4
Jeugdlokaal***	57,3	61,2	53,1	54,6
Ontmoetingsruimte of dienstencentrum***	64,5	61,5	52,2	54,5
Sporthal of sportterrein*	42,4	46,4	41,8	42,8
Bibliotheek of bioscoop***	46,1	51,0	39,3	41,7
<i>Opvang en onderwijs</i>				
Kleuterschool***	83,4	83,1	71,6	74,3
Lagere school***	79,2	83,1	68,6	71,8
Kinderopvang of onthaalmoeder***	70,5	69,4	61,6	63,3
Middelbare school***	41,7	50,4	29,4	34,0
N	293	962	3878	5213

*p<0,1 **; p<0,05 ***; p<0,01; χ^2 test

Bron: Woonsurvey 2005

Algemeen beschouwd zijn sociale woningen dus dichter gelegen bij voorzieningen en diensten dan eigendomswohnungen, en is de ligging van private huurwoningen op dit vlak het meest gunstig. We weten echter ook dat het voorzieningenniveau aanzienlijk hoger is in stedelijk gebied dan in buitengebied (Heylen e.a., 2007) en dat huurders oververtegenwoordigd zijn in stedelijk gebied. Daarom hebben we in een volgende stap de nabijheid van voorzieningen geanalyseerd voor de opdeling stedelijk gebied/buitengebied. Onderstaande tabel toont ons het gemiddeld aantal voorzieningen op wandelafstand van de woning, opgedeeld naar eigendomsstatuut en naar gebiedstype. Dit gemiddelde bedraagt maximum 22, wat het aantal bevroegde items is.

Tabel 2.11 Gemiddeld aantal voorzieningen of diensten op wandelafstand van de woning, naar gebiedstype en eigendomsstatuut, Vlaams Gewest 2005

	Stedelijk gebied	Buitengebied	Vlaanderen
Sociale huurders (1)	14,3 ²	12,0 ³	13,4 ³
Private huurders (2)	16,0 ^{1,3}	12,0 ³	14,1 ³
Eigenaars (3)	14,8 ²	9,2 ^{1,2}	11,3 ^{1,2}
Totaal	15,0	9,6	11,8
N	1492	2168	3748

1,2,3: de waarde is significant verschillend ($\alpha=0,05$) van de waarden voor de categorieën met het (de) betreffende cijfer(s), T-test voor verschil van gemiddelden.

Bron: Woonsurvey 2005

We stellen vast dat voor sociale huurders gemiddeld 13,4 van de 22 genoemde voorzieningen en diensten op wandelafstand gelegen zijn van de woning. Dit gemiddelde wijkt niet significant af van dat voor de private huurders (14,1), maar is wel significant hoger dan dat van de eigenaars in Vlaanderen. Dit resultaat ligt dus in lijn met bovenstaande vaststellingen.

Maken we echter dezelfde vergelijking voor woningen binnen het stedelijk gebied, dan liggen de genoemde voorzieningen gemiddeld beschouwd niet dichter voor sociale huurders dan voor eigenaars. Voor de sociale huurders binnen stedelijk gebied liggen gemiddeld 14,3 voorzieningen op wandelafstand, voor eigenaars in stedelijk gebied is dat 14,8. Het voorzieningenniveau in stedelijk gebied ligt het hoogst voor de private huurders, met gemiddeld 16 voorzieningen in de nabijheid van de woning.

Het beeld dat we krijgen in het buitengebied, is dat eigenaars significant minder dan sociale en private huurders in de nabijheid wonen van voorzieningen en diensten. Voor eigenaars liggen gemiddeld 9 voorzieningen op wandelafstand, tegenover 12 voor private en sociale huurders. De verklaring hiervoor is dat eigendomswoningen eerder dan huurwoningen gebouwd worden buiten de kernen.

Tot slot maakt deze tabel duidelijk dat het voorzieningenniveau van de buurt voor sociale huurders – maar ook voor private huurders en eigenaars – hoger ligt in het stedelijk gebied dan in het buitengebied.

3.2 Sociale contacten in de buurt

Onderstaande tabel spitst zich toe op de sociale contacten die de onderscheiden groepen onderhouden met de burens. We stellen vast dat sociale huurders meer contacten onderhouden met hun burens dan huurders op de private markt. Van de sociale huurders zegt 11,7% elkaar regelmatig te bezoeken, wat aanzienlijk meer is dan de 4,5% private huurders en zelfs de 8,4% voor de eigenaars. Toch geeft één op vier sociale huurders aan dat men de burens nauwelijks kent. Voor de private huurders is dat zo'n 35%. In beide gevallen is dit percentage aanzienlijk hoger dan in de eigendomssector. De langere verblijfsduur in een eigen woning biedt hier mee een verklaring voor.

Verder blijkt dat sociale huurders in hoogbouw significant minder sociale contacten onderhouden dan sociale huurders in laag- of middelhoogbouw. Van eerstgenoemde groep zegt 37,1% dat men de burens nauwelijks kent, van laatstgenoemde groep is dat 25,1%. Niettemin zien we dat de groep die de burens regelmatig bezoekt relatief gezien even groot is in hoogbouw dan in laag- of middelhoogbouw. De stelling dat hoogbouw in sociale huisvesting een synoniem is voor anonimiteit, wordt dus maar voor een deel bevestigd door de Woonsurvey. In laag- of middelhoogbouw slaan de burens sneller een praatje met elkaar, terwijl de sociale huurders in hoogbouwcomplexen zich al gauw beperken tot een 'goedendag'.

Ook staat de ligging (naar gebied) in relatie tot de mate waarin sociale huurders met elkaar in contact treden. Van de groep die in het buitengebied woont, antwoordt 16,4% de burens regelmatig te bezoeken, tegenover 9,1% van degenen binnen het stedelijk gebied. In het stedelijk gebied zegt 30% van de sociale huurders de burens nauwelijks te kennen, in het buitengebied is dat 15,6%. Ook wanneer we het bouwtype constant houden, blijken er significante verschillen te bestaan. De gevonden samenhang wordt dus niet verklaard door de ondervertegenwoordiging van hoogbouw in het buitengebied. De omvang en de inrichting van de publieke ruimte kan daar eventueel een verklaring voor bieden.

Tabel 2.12 Sociale contacten met de buren, naar type huurder en eigendomsstatuut, naar bouwtype en ligging sociale huisvesting (%), Vlaams Gewest 2005

	Wij bezoeken elkaar regelmatig	Wij lopen soms bij elkaar binnen	Wij maken een praatje	Wij zeggen elkaar goedendag, maar kennen elkaar nauwelijks	Wij komen niet overeen	Totaal
<i>Type huurder</i>						
Sociale huurder	11,7	16,6	45,2	24,5	1,9	100
Private huurder	4,5	15,8	44,0	34,8	0,9	100
Wilcoxon test: $Z = -4,08$; $p < 0,0001$						
<i>Eigendomsstatuut</i>						
Eigenaar	8,4	22,2	52,8	16,1	0,5	100
Huurder	6,1	16,0	44,3	32,5	1,1	100
Wilcoxon test: $Z = 11,2$; $p < 0,0001$						
<i>Bouwtype sociale huisvesting</i>						
Geen hoogbouw (n=240)	11,8	16,5	47,9	21,5	2,3	100
Hoogbouw* (n=49)	12,4	16,7	33,9	37,1	0	100
Wilcoxon test: $Z = 2,00$; $p = 0,045$						
<i>Ligging sociale huisvesting</i>						
Stedelijk gebied (n=170)	9,1	15,9	43,3	29,7	2,1	100
Buitengebied (n=107)	16,4	18,5	47,6	15,6	1,9	100
Wilcoxon test: $Z = -2,21$; $p = 0,027$						

*vijf of meer bouwlagen

Bron: Woonsurvey 2005

Sociale huurders onderhouden dan wel meer sociale contacten, ze hebben ook meer conflicten met de buren, zo blijkt uit tabel 2.13. Ongeveer één op tien sociale huurders geeft aan gedurende het laatste jaar meerdere keren conflicten te hebben gehad met de buren uit de straat of uit het woonblok, tegenover 4,5% van de private huurders en 4,4% van de eigenaars in Vlaanderen. Op dit vlak bestaan er geen verschillen naar bouwtype (hoogbouw of niet) of gebied (buitengebied - stedelijk gebied).

Tabel 2.13 Conflicten met de buren uit de straat of uit het woonblok gedurende het laatste jaar, naar type huurder en eigendomsstatuut, naar bouwtype en ligging sociale huisvesting (%), Vlaams Gewest 2005

	Meerdere keren	Een enkele keer	Nooit	Totaal
<i>Type huurder</i>				
Sociale huurder	10,2	11,2	78,6	100
Private huurder	4,5	8,0	87,5	100
Wilcoxon test: $Z = -3,51$; $p = 0,0004$				
<i>Eigendomsstatuut</i>				
Eigenaar	4,4	7,4	88,3	100
Huurder	5,8	8,7	85,5	100
Wilcoxon test: $Z = -3,45$; $p = 0,0006$				
<i>Bouwtype sociale huisvesting</i>				
Geen hoogbouw (n=240)	10,0	12,2	77,8	100
Hoogbouw* (n=49)	11,7	6,3	82,0	100
Wilcoxon test: $Z = -0,48$; $p = 0,63$				
<i>Ligging sociale huisvesting</i>				
Stedelijk gebied	9,8	9,7	80,5	100
Buitengebied	8,3	12,5	79,2	100
Wilcoxon test: $Z = 0,07$; $p = 0,94$				

*vijf of meer bouwlagen

Bron: Woonsurvey 2005

4. Profiel van de sociale huurders

4.1 Socio-economische kenmerken

De Woonsurvey 2005 laat ons toe een profiel op te stellen van de sociale huurder in Vlaanderen inzake socio-economische huishoudkenmerken. Waar in 1999 (Pannecoucke e.a., 2001) het leeftijdsprofiel op de sociale huurmarkt een afspiegeling was van de samenleving, blijkt dit in 2005 niet meer het geval. Jongere huishoudens zijn er ondervertegenwoordigd, ouderen oververtegenwoordigd. Het leeftijdsprofiel van de sociale huurder contrasteert sterk met dit van de private huurder. Op de private huurmarkt zijn jongeren immers sterk oververtegenwoordigd en is slechts 22% van de gezinshoofden ouder dan 64 jaar. De jongste leeftijdscategorie is in de sociale huisvesting in 2005 met 10,2% minder aanwezig dan in 1999 (14,9%). Ook het aandeel in de categorie '35-44 jaar' blijkt sterk afgenomen sinds 1999. Bijna 36% van de sociale huurders heeft een gezinshoofd van 65 jaar of ouder. Dit komt neer op een toename in vergelijking met 1999 van 8 procentpunt.

Een belangrijke vaststelling voor 2005 is dat de helft van de sociale huurders tot de laagste 20% inkomens in Vlaanderen behoort. In vergelijking met 1999 betekent dit een stijging met 7,7 procentpunt. Deze verzwakking van het inkomensprofiel is vermoedelijk grotendeels te wijten aan het toegenomen aandeel oudere sociale huurders (65-plus), waarvan het inkomen na pensionering teruggevallen is tot een lager niveau. De private huurders daarentegen zijn niet sterk oververtegenwoordigd binnen het laagste inkomenskwintiel (21,7%). In het rapport 'wonen in Vlaanderen' werd berekend dat van private huurders behorend tot het eerste, tweede en derde inkomenskwintiel respectievelijk 97%, 81% en 17% in aanmerking komt voor een sociale woning bij een SHM (Heylen e.a., 2007). In de hoogste twee inkomenskwintielen komt vrijwel niemand in aanmerking. Deze selectiviteit op vlak van inkomen vinden we terug in het effectieve bereik van de sociale huisvesting, zo leert de Woonsurvey 2005. Het aandeel sociale huurders dat tot het derde, vierde en vijfde inkomenskwintiel behoort, bedraagt immers resp. niet meer dan 16,1%, 5,1% en 1,3%.

Bekijken we de activiteitsstatus van het gezinshoofd, dan valt op dat bijna 43% van de sociale huurders op (brug) pensioen is en dat er in de sociale huisvesting vijf keer meer werklozen zijn dan onder de eigenaars. Complementair met deze bevindingen is minder dan drie op tien gezinshoofden in de sociale huisvesting tewerkgesteld. Voor de private huurders en eigenaars ligt dit aandeel op 57%. In vergelijking met 1999 is het aandeel (brug)gepensioneerde sociale huurders sterk toegenomen en het aandeel huishoudens met werkloos gezinshoofd licht gedaald (van 16,3 naar 14,6%).

Tabel 2.14 toont verder dat het opleidingsniveau van sociale huurders over het algemeen een pak lager uitvalt dan dat van private huurders en eigenaars. Zo heeft 37,6% van de gezinshoofden in de sociale huisvesting hoogstens een diploma lager onderwijs gehaald (tegenover 16,9% van alle huishoudens). Ook de groep met hoogstens lager middelbaar onderwijs is met 27,2% oververtegenwoordigd. Daar tegenover staat dat van de sociale huurders slechts 4,3% hogere studies heeft voltooid, tegenover 27,0% van alle huishoudens. In vergelijking met 1999 is het percentage laag opgeleide sociale huurders met zo'n tien procentpunt gedaald, maar deze daling maakt deel uit van een algemene trend. Het aandeel in de categorie 'lager onderwijs' voor gans Vlaanderen bedroeg 26,3% in 1999 en is gezakt tot 16,9% in 2005.

Van alle sociale huurders is 38,6% alleenstaand. Op de sociale en private huurmarkt is het aandeel alleenstaanden dubbel zo hoog als op de eigendomsmarkt. Ook het aandeel eenoudergezinnen ligt opvallend hoog op de sociale huurmarkt (16,5% tegenover 7,2% van alle huishoudens), terwijl koppels er sterk ondervertegenwoordigd zijn.

Wat de nationaliteit betreft, zien we dat huishoudens van buiten de EU in relatieve termen meer voorkomen in de sociale huisvesting (5,2%) dan op de private huurmarkt (1,4%) en onder de eigenaars (0,4%). Ook in 1999 werd dit verband reeds vastgesteld.

In 2005 behoort dus de helft van de sociale huurders tot het laagste inkomenskwintiel, heeft slechts 4% van de gezinshoofden een diploma hoger onderwijs, is 15% werkloos, is 36% 65 jaar of ouder, is 39% alleenstaand en vormt 16,5% een eenoudergezin. Deze cijfers maken duidelijk dat de sociale huisvesting in Vlaanderen in zeer belangrijke mate de maatschappelijk 'zwakkere' gezinnen bereikt. De selectieve toegangsvoorwaarden (op vlak van inkomen) dragen hier vermoedelijk in niet onbelangrijke mate toe bij. We doen hiermee geen uitspraak over de mate waarin alle zwakke groepen door de sociale huisvesting bereikt worden.

De Woonsurvey bevestigt de vroegere bevindingen (Pannecoucke e.a., 2001; Pannecoucke & De Decker, 2005) dat de sociale huurder een zeer zwak profiel heeft in vergelijking met eigenaars, maar ook met private huurders. Ten opzichte van 1999 is het inkomen in constante termen gezakt. Wel ligt het aandeel werkloze en laag opgeleide gezinshoofden lager in 2005 dan in 1999. Het verzwakte inkomensprofiel wordt vermoedelijk in belangrijke mate verklaard door het sterk gestegen aandeel ouderen in de sociale huisvesting. In welke mate het gezakte inkomen ook mee verklaard moet worden door een verzwakking van het profiel van de 'instromers', kunnen we op basis van deze cijfers niet beoordelen. Een analyse van de in- en uitstroom op basis van de databestanden van de maatschappijen zou daar een antwoord op kunnen geven.

Tabel 2.14 Socio-economische huishoudkenmerken van sociale huurders voor 1999 en kenmerken van sociale huurders, private huurders, eigenaars en alle huishoudens voor 2005, kolompercentages, Vlaams Gewest

	Situatie 1999	Situatie 2005			
	Sociale huurders	Sociale huurders	Private huurders	Eigenaars	Alle huishoudens
<i>Equivalente inkomensquintielen</i>					
1 ^{ste}	42,2	49,9	21,7	17,2	20
2	34,8	27,6	23,7	19,7	20
3	14,0	16,1	22,4	18,4	20
4	7,6	5,1	18,0	21,8	20
5 ^{de}	1,4	1,3	14,3	23,0	20
		χ^2 test: ***			
<i>Leeftijd</i>					
17-34	14,9	10,2	32,2	9,8	14,2
35-44	21,9	14,1	18,5	20,5	19,5
45-64	35,5	40,1	26,9	41,4	38,5
65 en ouder	27,7	35,7	22,4	28,4	27,8
		χ^2 test: ***			
<i>Activiteitsstatus gezinshoofd</i>					
Tewerkgesteld	34,4	29,3	56,8	56,8	55,1
Gepensioneerd	36,4	42,7	26,3	35,9	34,6
Werkloos	16,3	14,6	9,4	2,9	4,8
Ziek/ arbeidsongeschikt	11,0	8,8	4,5	2,5	3,2
Overige	1,9	4,6	3,0	1,8	2,3
		χ^2 test: ***			
<i>Opleidingsniveau gezinshoofd</i>					
Lager onderwijs	48,4	37,6	15,2	15,8	16,9
Lager middelbaar	28,0	27,2	21,6	21,1	21,6
Hoger middelbaar	21,1	24,1	36,1	31,5	31,9
Hoger onderwijs	2,5	4,3	24,5	29,4	27,0
Overige	-	6,7	2,7	2,2	2,5
		χ^2 test: ***			
<i>Huishoudtype</i>					
Alleenstaand	-	38,6	42,7	20,0	25,8
Eenoudergezin	-	16,5	11,2	5,5	7,2
Koppel zonder kind	-	23,3	25,8	34,2	31,8
Koppel met kind(eren)	-	19,0	18,2	39,1	33,9
Overige	-	2,6	2,1	1,1	1,4
		χ^2 test: ***			
<i>Nationaliteit gezinshoofd</i>					
Belg	93,8	92,5	93,6	96,7	95,9
Niet-Belg, EU burger	1,4	2,4	5,0	2,9	3,2
Overige	4,8	5,2	1,4	0,4	0,9
		χ^2 test: ***			
N	842	293	962	3878	5214

Bronnen: Pannecoucke (2001); Woonsurvey 2005, χ^2 test: ***p<0,01

4.2 Inkomen

Onderstaande tabel toont dat het gemiddeld equivalent inkomen³² van sociale huurders in 2005 maandelijks 913 euro bedraagt, wat in vergelijking met 1999 (Pannecoucke e.a.) in constante termen een daling inhoudt van 57 euro. Deze vaststelling ligt in lijn met het groter geworden aandeel sociale huurders dat tot het laagste inkomensquintiel behoort. Het bevestigt eveneens het zwakke socio-economische profiel van de sociale huurder in Vlaanderen. De kloof inzake equivalent inkomen met private huurders bedraagt gemiddeld immers 338 euro, met eigenaars maar liefst 583 euro. Bekijken we het feitelijke inkomen, dan blijken deze verschillen nog groter.

Tabel 2.15 Equivalent maandelijks netto inkomen (*) (in euro) van sociale huurders voor 1999 en van sociale huurders, private huurders, eigenaars en alle huishoudens voor 2005, in prijzen van 2005, Vlaams Gewest

	Situatie 1999 **	Situatie 2005 ***			
	Sociale huurders	Sociale huurders (1)	Private huurders (2)	Eigenaars (3)	Alle huishoudens
<i>Equivalent inkomen</i>					
Gemiddeld	970	913 ^{2,3}	1251 ^{1,3}	1496 ^{1,2}	1412
Mediaan	-	846	1165	1299	1222
<i>Inkomen</i>					
Gemiddeld	1465	1281 ^{2,3}	1725 ^{1,3}	2406 ^{1,2}	2202
Mediaan	-	1200	1500	2000	1800
Equivalente inkomensquintielen					
	%	%	%	%	%
1 ^{ste}	42,2	49,9	21,7	17,2	20
2	34,8	27,6	23,7	19,7	20
3	14,0	16,1	22,4	18,4	20
4	7,6	5,1	18,0	21,8	20
5 ^{de}	1,4	1,3	14,3	23,0	20
N					
	842	293	963	3878	5214

(*)Inkomen: het netto huishoudinkomen *inclusief* inkomsten uit verhuring maar *zonder* inkomsten uit roerende goederen en *zonder* extra inkomsten uit arbeid (vakantiegeld, eindejaarspremie). Wél wordt er dus rekening gehouden met inkomens uit zowel inkomensvervangende als -aanvullende (gezinsbijslag) sociale zekerheidsuitkeringen en sociale bijstand (Leefloon).

1,2,3: de waarde is significant verschillend ($\alpha=0,05$) van de waarden voor de categorieën met het (de) betreffende cijfer(s), T-test voor verschil van gemiddelden.

Bronnen *: *Pannecoucke (2001); ***Woonsurvey 2005

³² Het equivalent inkomen is het huishoudinkomen gecorrigeerd met een factor die de huishoudsamenstelling in rekening brengt. Hiervoor deden we beroep op de aangepaste equivalentieschaal van de OESO (*modified equivalence scale*).

5. De huurprijzen en de betaalbaarheid

5.1 De sociale huurprijzen

Volgens de Woonsurvey bedraagt de maandelijkse huurprijs (exclusief bijkomende uitgaven) in de sociale huisvesting in 2005 gemiddeld 258 euro, wat significant lager is dan de 431 euro op de private huurmarkt³³.

Van alle sociale huurders betaalt 41,3% minder dan 300 euro huur, tegenover 10,5% van de private huurders. Het aandeel private huurders met een maandelijkse huurprijs van 500 euro of meer bedraagt 29,7%, voor de sociale huurders is dat 0,6%. De prijsverschillen tussen de private en sociale huursector zijn dus aanzienlijk.

Deze huurprijzen zijn exclusief bijkomende kosten voor verwarming, water, elektriciteit, ... De uitgaven van de sociale huurders hiervoor bedragen op jaarbasis gemiddeld 1440 euro, wat neerkomt op gemiddeld 120 euro per maand. Dit bedrag verschilt niet significant van dat voor de private huurmarkt (gemiddeld 127 euro per maand).

Tabel 2.16 Maandelijkse huurprijs zonder bijkomende kosten, in euro, (%), Vlaams Gewest 2005

	Sociale huurders	Private huurders	Totaal huurders
Minder dan 200	27,3	4,3	9,6
200- 299,99	41,3	10,5	17,6
300- 399,99	22,2	26,2	25,3
400- 499,99	8,6	29,3	24,5
500- 599,99	0,4	16,7	12,9
600 en meer	0,2	13,0	10,1
	100	100	100
Gemiddeld	258	431	396
Mediaan	249	413	384
N=1169			

F=204,7; p<0,0001 voor verschil sociale - private huurders

Bron: Woonsurvey 2005

Onderstaande tabel geeft de naakte maandelijkse huurprijs weer, naar inkomensquintielen en naar type huurder. Een eerste vaststelling is dat de sociale huurders die tot de 20% laagste inkomens behoren gemiddeld niet significant minder huur betalen dan het de sociale huurders binnen het tweede quintiel (232 versus 249 euro). De huur ligt wel significant hoger voor de sociale huurders die tot het derde en vierde quintiel behoren. Zo bedraagt het verschil in gemiddelde huur tussen de sociale huurders binnen het eerste en vierde quintiel 139 euro. Het aantal sociale huurders dat binnen het vijfde inkomensquintiel valt is te klein (n=3) om uitspraken over te doen.

³³ Ter vergelijking : volgens het Jaarverslag van de VHM 2005 bedraagt de gemiddelde betaalde huurprijs ('reële huurprijs' genoemd) op 31 december 2004 gemiddeld 207 euro. Het verschil kan zowel te maken hebben met het niet helemaal overeenstemmen van de bevroegde groep (in de survey zijn ook woningen verhuurd door lokale besturen en Woningfonds opgenomen) als met een mogelijke ondervertegenwoordiging van de zwakste huishoudens in de steekproef.

Ook wat de private huurders betreft, bestaat er een significant verband tussen de huurprijs en het equivalent inkomen van de huishoudens. De private huurders behorend tot het eerste quintiel betalen gemiddeld 369 euro, deze binnen het derde quintiel gemiddeld 425 en degenen behorend tot het vijfde quintiel gemiddeld 524 euro.

Tabel 2.17 Maandelijkse huurprijs zonder bijkomende kosten, in euro, naar equivalent inkomen (in quintielen) en type huurder, Vlaams Gewest 2005

Equivalent inkomen- quintielen	Sociale huurders		Private huurders		Totaal huurders	
	Huur	N	Huur	N	Huur	N
1 ^{ste}	232 ^{3,4}	131	369 ^{al}	185	312 ^{al}	316
2 ^{de}	249 ^{3,4}	73	415 ^{1,4,5}	200	371 ^{al}	273
3 ^{de}	337 ^{1,2}	42	425 ^{1,4,5}	196	409 ^{al}	238
4 ^{de}	371 ^{1,2,5}	13	482 ^{1,2,3}	153	473 ^{al}	166
5 ^{de}	236 ⁴	3	524 ^{1,2,3}	128	517 ^{al}	131
Totaal	258	269	431	900	396	1169

1,2,3,4,5,al: de waarde is significant verschillend ($\alpha=0,05$) van de waarden voor de categorieën met het (de) betreffende cijfer(s), T-test voor verschil van gemiddelden.

Bron: Woonsurvey 2005

5.2 De betaalbaarheid van de sociale huur

De woonuitgaven op zich vertellen ons uiteraard niet of een woning betaalbaar is. Of wonen betaalbaar is, hangt ook af van het inkomen dat een huishouden ter beschikking heeft om deze woonlast te dragen. Om de betaalbaarheid van het wonen in de sociale huisvesting te analyseren, dienen we bijgevolg een analyse te maken van de woonuitgaven in relatie tot het huishoudinkomen. Hierbij doen we beroep op drie verschillende betaalbaarheidsindicatoren: de woonquote, het equivalent resterend inkomen en een subjectieve betaalbaarheidsnorm. Voor een kritische bespreking van deze drie methoden verwijzen we naar Buyst e.a. (2007). Om de betaalbaarheid voor sociale huurders in een breder perspectief te kunnen zien, maken we een vergelijking met de situatie van private huurders en eigenaars.

Eerst bespreken we de woonquote, oftewel het aandeel van het inkomen dat aan de naakte woonuitgave (exclusief verbruikskosten) wordt gespendeerd. We bespreken zowel de gemiddelde woonquote als het aandeel van de huishoudens dat een woonquote van meer dan 20%, 30% of 40% heeft.

De gemiddelde woonquote voor sociale huurders bedraagt 22,3%, wat significant lager is dan de 29,5% voor private huurders. Het gemiddelde voor afbetalende eigenaars komt uit op 21,7%. Binnen de sociale huisvesting valt 12,2% boven de (internationaal gehanteerde) 30%- grens inzake woonquote, tegenover 17% van de afbetalende eigenaars en maar liefst 39,2% van de private huurders. Daarnaast kent 47% van de sociale huurders een woonquote kleiner dan 20%, tegenover slechts 28,7% van de private huurders en 51,8% van de afbetalende eigenaars. Wanneer we ons baseren op de woonquote-methode, blijkt dus de betaalbaarheid van het wonen voor sociale huurders veel minder problemen te stellen dan voor private huurders en ongeveer gelijk te zijn met de problemen van de groep van afbetalende eigenaars.

Tabel 2.18 Woonquote huurders, naar type huurder en afbetalende eigenaars, Vlaams Gewest 2005

Woonquote	Huurders			Afbetalende eigenaars (%)
	Sociale huurders (%)	Private huurders (%)	Totaal huurders (%)	
0 – 20%	47,0	28,7	33,0	51,8
> 20%	53,0	71,3	67,0	48,2
> 30%	12,2	39,2	32,9	17,1
> 40%	5,0	17,3	14,4	6,3
Gemiddelde	22,3	29,5	27,8	21,7
N	263	859	1122	1554

F=46,1; p<0,0001 voor verschil van gemiddelden private - sociale huurders

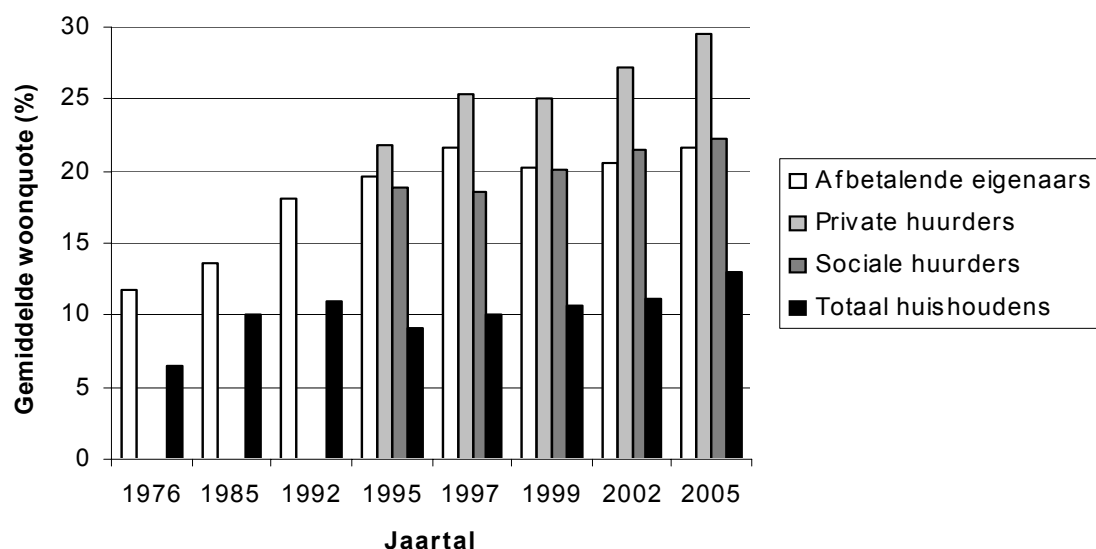
F=125,2 p <0,0001 voor verschil van gemiddelden huurders – afbetalende eigenaars

Bron: Woonsurvey 2005

Bekijken we in figuur 2.1 de evolutie van de gemiddelde woonquote in de periode 1995-2005³⁴, dan valt op dat deze niet zozeer gestegen is voor de sociale huisvesting, maar des te meer voor de private huurmarkt. In 1995 situeerde de gemiddelde woonquote voor sociale huurders zich rond 19%, wat 3,3 procentpunt lager is dan in 2005. Daarentegen kent de gemiddelde woonquote voor private huurders een stijging met 7,7 procentpunt van 21,8% in 1995 tot 29,5% in 2005. Voor de afbetalende eigenaars is de gemiddelde woonquote slechts marginaal toegenomen, van 19,6% in 1995 tot 21,7% in 2005.

³⁴ Voor de periode daaraan voorafgaand zijn geen afzonderlijke cijfers gepubliceerd voor de sociale en de private huursector.

Figuur 2.1 Evolutie gemiddelde woonquote, voor afbetalende eigenaars, private/sociale huurders en alle huishoudens, Vlaams Gewest, periode 1976-2005



Bron: Woonsurvey 2005; Pannecoucke e.a. (2001) SEP '76, '85 en '92; PSBH golven '95, '97, '99 en '02

Een tweede methode voor het meten van betaalbaarheid is het 'equivalent resterend inkomen'. Het resterend inkomen drukt het inkomen uit dat een huishouden overhoudt na betaling van de naakte woonkost. We vormen het resterend inkomen om tot het 'equivalent resterend inkomen' door het te delen door een factor die de gezinssamenstelling (aantal leden en leeftijd ervan) in rekening brengt³⁵. Op deze manier kunnen we huishoudens van verschillende omvang en samenstelling met elkaar vergelijken. Aanvullend hebben we voor de verschillende groepen ook het aandeel berekend met een equivalent resterend maandinkomen onder een minimumbedrag. Wat dit resterend minimum inkomen betreft, bestaan er voor Vlaanderen geen algemeen aanvaarde normen. Bij gebrek daaraan hanteren we in onze studies de ronde bedragen van 250 en 500 euro (zie ook Heylen e.a., 2007).

In tabel 2.19 zien we dat het gemiddeld 'equivalent resterend inkomen' voor sociale huurders aanzienlijk lager uitvalt (720 euro) dan dat voor de private huurmarkt (929 euro) en slechts de helft is van dat van de afbetalende eigenaars (1451 euro). De sociale huurders houden gemiddeld beschouwd dus minder over van hun inkomen na betaling van de woonuitgaven dan private huurders, maar spenderen over het algemeen een kleiner aandeel van hun inkomen (lagere woonquote, zie hoger). De oorzaak hiervan ligt bij het lage gemiddelde inkomen van sociale huurders en de relatief lage huurprijs die ze dienen te betalen. Mochten de sociale huurders huren aan de marktprijs, dan zou hun 'equivalent resterend inkomen' nog een pak lager uitvallen. Verder stellen we vast dat relatief minder sociale dan private huurders een 'equivalent resterend inkomen' hebben van minder dan 250 en 500 euro. Ondanks het lagere gemiddelde restinkomen van sociale huurders, is de groep die met zeer weinig dient rond te komen dus relatief kleiner in de sociale huisvesting dan op de private huurmarkt.

³⁵ Hiervoor doen we beroep op de 'modified equivalence scale' van de OESO

Tabel 2.19 Maandelijks (equivalent) resterend inkomen, naar eigendomsstatuut en type eigenaar/huurder, gemiddelden en aandeel onder 250 en 500 euro, Vlaams Gewest 2005

	Equivalent resterend inkomen (per maand)			N
	Gemiddelden (in euro)	< dan 500 euro	< dan 250 euro	
Alle huishoudens*	1238	7,3	1,4	4604
Huurders	880	17,4	3,9	1123
<i>Sociale huurders</i>	720	15,2	2,1	263
<i>Private huurders</i>	929	18,1	4,4	860
Afbetalende eigenaars**	1451	5,0	0,4	1554
Verskil private/ sociale huur	F=35,2; p<0,0001	n.s.	$\chi^2=2,9$; p=0,08	
Verskil (alle) eigenaars-huurders	F=27,1 ; p<0,0001	$\chi^2=223$; p<0,0001	$\chi^2=62,3$; p<0,0001	

* Inclusief gratis bewoners.

** Inclusief eigenaars door schenking/erfenis.

Bron: Woonsurvey 2005

Tot slot maken we nog gebruik van een subjectieve indicator om de betaalbaarheid van de sociale huisvesting te beoordelen. Er is de respondenten in de Woonsurvey gevraagd of en in welke mate hun huishouden reeds problemen heeft gekend bij de betaling van de huur/lening en verbruikskosten. Sociale huurder geven daarbij meer dan private huurders aan betalingsproblemen te hebben (met $\alpha=0,1$): van de sociale huurders geeft 4,8% aan 'vaak' of 'regelmatig' problemen te ondervinden, tegenover 2,2% van de private huurders. Voor de eigenaars is dat niet meer dan 0,4% (tabel 2.20). Het aandeel dat beweert nooit betalingsproblemen te ondervinden, bedraagt 81,1% voor de sociale huurders, 85,8 voor de private huurders en 96% voor de eigenaars.

Op basis van de subjectieve indicator besluiten we bijgevolg dat de betaalbaarheid sterker in het gedrang komt voor sociale huurders dan voor huurders op de private markt of huishoudens die hun woning bezitten. Enige voorzichtigheid is evenwel geboden bij het gebruik van deze subjectieve indicator. We weten immers niet wat de respondenten verstaan onder een 'betalingsprobleem'. De inschatting hiervan kan verschillen tussen de vergeleken groepen.

Tabel 2.20 Betalingsproblemen bij huur/lening en verbruikskosten, naar eigendomsstatuut en type huurder (%), Vlaams Gewest 2005

Frequentie van problemen	Huishoudens in Vlaanderen				
	Eigenaars (%)	Huurders (%)			Totaal* (%)
		Sociale	Private	Totaal	
Vaak	0,1	1,1	0,4	0,5	0,2
Regelmatig	0,3	3,7	1,8	2,1	2,2
Soms	1,5	6,2	4,9	5,4	2,4
Ooit	2,1	8,0	7,2	7,5	3,4
Nooit	96,0	81,1	85,8	84,5	91,8
Totaal	100	100	100	100	100
N=5213					

Wilcoxon test: $Z=-14,6$; $p=0,000$ voor verschil tussen eigenaars en huurders.

Wilcoxon test: $Z=-1,82$; $p=0,07$ voor verschil tussen private en sociale huurders.

*totaal Vlaanderen: inclusief de gratis bewoners.

Bron: Woonsurvey 2005

Bovenstaande betaalbaarheidsanalyse levert dus een gemengd beeld op van de betaalbaarheid van de Vlaamse sociale huisvesting, in vergelijking met de betaalbaarheid op de private huurmarkt en voor afbetalende eigenaars. Baseren we ons op het 'aandeel van het inkomen' dat aan wonen wordt gespendeerd (de woonquote), dan blijkt de betaalbaarheid minder in het gedrag in de sociale huisvesting dan op de private huurmarkt. De betaalbaarheid voor sociale huurders zit dan min of meer op hetzelfde niveau als voor afbetalende eigenaars. Beschouwen we het inkomen dat gemiddeld overblijft na betaling van de woonuitgaven (equivalent resterend inkomen), dan blijkt de betaalbaarheid meer problemen op te leveren voor sociale dan voor private huurders en afbetalende eigenaars. De spreiding van het 'equivalent resterend inkomen' geeft echter een ander beeld: relatief meer private dan sociale huurders dienen rond te komen met minder dan 250 euro na betaling van de naakte woonkost. Tot slot geven verhoudingsgewijs meer sociale dan private huurders aan dat ze problemen ondervinden met het betalen van de woonkost.

6. De tevredenheid van de sociale huurders

6.1 Tevredenheid met de woning

Op basis van de Woonsurvey 2005 besluiten we dat de tevredenheid met de sociale huurwoningen in Vlaanderen groot is. Niet minder dan 89% van de sociale huurders geeft aan 'zeer tevreden' of 'tevreden' te zijn met zijn woning. Slechts een kleine 5% antwoordt 'ontevreden' of 'zeer ontevreden' te zijn. Sociale huurders zijn ook significant meer tevreden met hun woning dan private huurders, van wie 80% aangeeft tevreden of zeer tevreden te zijn. Onder de eigenaars ligt de tevredenheid het hoogst, met een aandeel van 96,5% dat aangeeft (zeer) tevreden te zijn.

We merken op dat deze tevredenheidsscore voor de sociale huisvesting hoger ligt dan deze die werd vastgesteld in Pannecoucke e.a. (2001) op basis van de reeds vermelde bevraging van sociale huurders. Toen antwoordde 79% van de bevroegde sociale huurders graag tot zeer graag in de huidige woning te verblijven. Een mogelijke verklaring voor het verschil kan liggen in de iets andere vraagstelling. Dezelfde onderzoekers gingen ook verder terug in de tijd door hun resultaten te vergelijken met gelijkaardige metingen in 1982. Deze vergelijking toont dat de tevredenheid doorheen de tijd is toegenomen zowel wat betreft de grootte als de kwaliteit van de woning.

De hogere tevredenheid in 2005 kan dus ook het gevolg zijn van een stijgende trend, die mede te verklaren is vanuit een toegenomen kwaliteit. Pannecoucke e.a. wijzen er wel op dat de geluidsisolatie van de woningen een uitzondering vormt op de positieve trend tussen 1982 en 2001. De tevredenheid hierover is er niet op vooruitgegaan in die periode.

Wanneer we de sociale huurders in hoogbouw vergelijken met degenen in middelhoogbouw of laagbouw, stellen we geen verschil vast inzake tevredenheid met de woning. Ook verschilt de tevredenheid niet tussen sociale huurders in het stedelijk gebied en het buitengebied.

Tabel 2.21 Algemene tevredenheid met de woning naar type huurder en eigendomsstatuut (%), Vlaams Gewest 2005

	Ze er te vreden	Te vreden	Noch te vreden/ noch ontevreden	Ontevreden	Ze er ontevreden	Totaal
<i>Type huurder</i>						
Sociale huurder	25,5	63,4	6,5	3,8	0,8	100
Private huurder	22,9	57,1	12,2	5,5	2,3	100
Wilcoxon test: $Z = -2,85$; $p = 0,004$						
<i>Eigendomsstatuut</i>						
Eigenaar	40,8	55,7	2,7	0,5	0,2	100
Huurder	23,6	58,5	10,9	5,1	1,9	100
Wilcoxon test: $Z = 16,4$; $p < 0,0001$						
<i>Bouwtype sociale huisvesting</i>						
Geen hoogbouw (n=240)	24,9	64,5	7,1	2,7	1,0	100
Hoogbouw* (n=47)	27,0	60,7	2,5	9,8	0	100
Wilcoxon test: $Z = 0,53$; $p = 0,6$						
<i>Ligging sociale huisvesting</i>						
Stedelijk gebied	23,9	62,5	7,5	5,6	0,4	100
Buitengebied	28,6	62,6	5,9	1,4	1,6	100
Wilcoxon test: $Z = -1,4$; $p = 0,16$						

*vijf of meer bouwlagen

Bron: Woonsurvey 2005

Onderstaande tabel geeft de tevredenheid weer van sociale huurders, private huurders en eigenaars met een aantal aspecten van de woning. De respondenten dienden te antwoorden in welke mate men het eens was met bepaalde stellingen.

We stellen vast dat sociale huurders eerder dan private huurders menen dat hun woning in goede staat verkeert. Ongeveer 82% van de sociale huurders is deze mening toegedaan, tegenover 71% van de private huurders. De eigenaars zijn op dit vlak het meest tevreden: 93% acht zijn woning in goede staat. Ook inzake comfort blijken sociale huurders relatief meer tevreden dan private huurders en steken de eigenaars er bovenuit. Van de sociale huurders is 9,4% het oneens met de stelling dat de woning voldoende comfort biedt. Onder de private huurder loopt dit aandeel op tot 12,9%.

Deze bevindingen liggen in lijn met de resultaten voor de uitwendige woningkwaliteit, van de synthese-index (fysische staat van de woning), en van de comfortindicator (zie hoger).

Verder zijn relatief meer sociale dan private huurders het eens met de stelling dat de woning voldoende geïsoleerd is. Toch is er op vlak van lawaaihinder nog ruimte voor verbetering: één derde van de sociale huurders is van mening dat de woning niet voldoende geïsoleerd is, terwijl 37% vindt dat er te veel lawaai is (als men in de woning zit). Op vlak van isolatie/lawaaihinder scoort de eigendomssector een pak beter. Ook uit het onderzoek van Pannecoucke e.a. (2001) met data voor 1999 bleek dat de geluidsisolatie voor vele huurders te wensen overliet.

Tenslotte meent 17% en 21% van resp. sociale en private huurders dat hun woning te klein is, tegenover 7,6% van de eigenaars.

Tabel 2.22 Tevredenheid met verschillende aspecten van de woning, naar type huurder en eigendomsstatuut (%), Vlaams Gewest 2005

	Helemaal eens	Eens	Noch eens/ noch oneens	Oneens	Helemaal oneens	Totaal
<i>Woning in goede staat***</i>						
Sociale huurder	43,5	38,1	9,5	7,9	1,4	100
Private huurder	30,8	40,1	13,9	9,8	5,3	100
Eigenaar	59,1	34,3	3,9	2,5	0,2	100
<i>Woning voldoende comfort***</i>						
Sociale huurder	38,2	46,2	6,2	7,3	2,1	100
Private huurder	27,7	49,7	9,7	9,9	3,0	100
Eigenaar	52,8	42,3	2,4	2,1	0,4	100
<i>Woning voldoende natuurlijk licht***</i>						
Sociale huurder	43,2	48,7	1,3	4,2	2,6	100
Private huurder	31,4	49,5	3,9	11,9	3,2	100
Eigenaar	47,0	43,8	3,0	4,9	1,4	100
<i>Woning voldoende geïsoleerd***</i>						
Sociale huurder	20,8	34,0	12,3	24,0	8,9	100
Private huurder	11,3	33,1	12,6	31,1	12,0	100
Eigenaar	28,6	40,6	12,6	15,6	2,6	100
<i>Woning te veel lawaai***</i>						
Sociale huurder	12,4	24,3	11,2	41,0	11,1	100
Private huurder	11,9	26,8	13,8	37,1	10,5	100
Eigenaar	5,0	16,3	10,4	47,9	20,4	100
<i>Woning te klein***</i>						
Sociale huurder	6,5	10,9	7,1	51,8	23,7	100
Private huurder	6,1	14,8	6,3	52,0	20,7	100
Eigenaar	2,1	5,5	4,6	48,2	39,6	100

Bron: Woonsurvey 2005

Kruskal-Wallis test: ***p<0,01 **p<0,05 *p<0,1

6.2 Tevredenheid met de woonomgeving

Wat de tevredenheid met de woonomgeving betreft, bestaat er geen significant verschil tussen huurders van een sociale woning en huurders op de private markt (tabel 2.23). Voor beide groepen geven bijna 9 op 10 huurders aan 'zeer tevreden' te zijn met de woonomgeving. Wel stellen we een groot verschil vast tussen huurders en eigenaars. Van de huurders antwoordt 88,7% 'tevreden' of 'zeer tevreden' te zijn met de woonomgeving, tegenover 94,2% van de eigenaars. In vergelijking met huurders zijn eigenaars zijn dus niet alleen meer tevreden over de woning, maar ook met de woonomgeving. Opnieuw lag de tevredenheid met de woonomgeving in het onderzoek van Pannecoucke e.a. (2001) lager. Toen antwoordde 75% van de sociale huurders graag tot zeer graag in de huidige buurt te wonen.

De tabel toont ons verder dat – met een betrouwbaarheidsniveau van $\alpha=0,1$ – sociale huurders in hoogbouw significant minder tevreden zijn met de woonomgeving dan sociale huurders in middelhoog- of laagbouw. Van de groep in hoogbouw geeft 72,7% aan ‘tevreden’ of ‘zeer tevreden’ te zijn met de woonomgeving, terwijl dit aandeel 89,3% bedraagt voor sociale huurders in middelhoog- of laagbouw. Tot slot bestaat er geen verschil in appreciatie van de woonomgeving tussen sociale huurders in het buitengebied en het stedelijk gebied.

Tabel 2.23 Algemene tevredenheid met de woonomgeving naar type huurder en eigendomsstatuut, naar bouwtype en ligging sociale huisvesting (%), Vlaams Gewest 2005

	Ze er te vreden	Tevreden	Noch te vreden/ noch ontevreden	Ontevreden	Ze er ontevreden	Totaal
<i>Type huurder</i>						
Sociale huurder	24,8	61,9	10,5	2,2	0,6	100
Private huurder	25,1	64,1	4,8	1,8	0,7	100
Wilcoxon test: $Z=0,2$; $p=0,41$						
<i>Eigendomsstatuut</i>						
Eigenaar	37,1	57,1	3,8	1,4	0,5	100
Huurder	25,2	63,5	8,0	2,8	0,5	100
Wilcoxon test: $Z=9,6$; $p<0,0001$						
<i>Bouwtype sociale huisvesting</i>						
Geen hoogbouw (n=240)	25,6	63,7	7,8	2,1	0,8	100
Hoogbouw* (n=49)	18,6	54,1	24,5	2,8	0	100
Wilcoxon test: $Z=1,34$; $p=0,09$						
<i>Ligging sociale huisvesting</i>						
Stedelijk gebied	21,7	65,5	10,9	1,3	0,6	100
Buitengebied	29,9	56,9	8,6	3,8	0,8	100
Wilcoxon test: $Z=-0,96$; $p=0,34$						

*vijf of meer bouwlagen

Bron: Woonsurvey 2005

Tabel 2.24 geeft weer in welke mate de respondenten in de Woonsurvey het eens zijn met een aantal stellingen i.v.m de woonomgeving en de nabijheid van voorzieningen/diensten.

We zien dat 71% van de sociale huurders aangeeft in een groene omgeving te wonen, wat lager is dan het aandeel eigenaars (75%) met dezelfde mening, maar hoger dan het aandeel private huurders (54%). Dit resultaat ligt in lijn met de het feit dat 82% van de sociale huurders aangeeft nabij een speelplein of groenvoorziening te wonen (zie hoger).

Positief is verder dat 73% van de sociale huurders meent in een verkeersveilige omgeving te wonen en dat niet meer dan 13% oordeelt dat er te weinig openbaar vervoer aanwezig is. Eerder zagen we reeds dat 94% van de sociale huurders in de nabijheid van een tram- of bushalte woont.

Bijna één op vier sociale huurders is het er mee eens is dat ze te ver wonen van winkels, wat aanzienlijk meer is dan het percentage private huurders (10,5%) en eigenaars (18%) dat dezelfde mening is toegedaan. In een vorig hoofdstuk stelden we nochtans vast dat relatief gezien meer sociale huurders dan eigenaars in de nabijheid van voedingswinkels wonen. Het oudere leeftijdsprofiel van de sociale huurder biedt hier vermoedelijk een verklaring. Voor 65-plussers is een winkel op wandelafstand al sneller 'te ver' dan voor mensen op middelbare leeftijd. Verder meent 64% van de sociale huurders dat er voldoende voorzieningen voor kinderen aanwezig zijn in de buurt. Tot slot geeft ongeveer twee derde van de sociale huurders aan dat er voldoende voorzieningen zijn voor ouderen. Op dit vlak bestaat er geen significant verschil met de private huurders en de eigenaars.

Tabel 2.24 Tevredenheid met verschillende aspecten van de woning, naar type huurder en eigendomsstatuut (%), Vlaams Gewest 2005

	Helemaal eens	Eens	Noch eens/ noch oneens	Oneens	Helemaal oneens	Totaal
<i>Groene woonomgeving***</i>						
Sociale huurder	24,5	46,8	10,9	13,5	4,4	100
Private huurder	17,6	36,5	16,3	24,4	6,3	100
Eigenaar	32,8	42,2	9,4	13,0	2,5	100
<i>Verkeersveilige woonomgeving***</i>						
Sociale huurder	27,2	46,1	8,6	15,3	2,9	100
Private huurder	11,4	38,7	15,9	25,8	8,2	100
Eigenaar	21,2	39,7	13,5	20,1	5,5	100
<i>Dicht bij familie/vrienden***</i>						
Sociale huurder	20,5	46,5	8,3	17,9	6,8	100
Private huurder	19,7	47,4	7,9	16,8	8,2	100
Eigenaar	24,5	52,0	9,5	11,1	2,9	100
<i>Te ver van werk^{n.s.}</i>						
Sociale huurder	0	12,6	23,4	39,1	24,9	100
Private huurder	7,0	7,1	15,3	45,3	25,3	100
Eigenaar	4,2	8,3	14,7	43,2	29,6	100
<i>Te ver van winkels***</i>						
Sociale huurder	7,8	15,9	5,4	44,0	27,0	100
Private huurder	3,8	6,7	4,1	51,5	33,9	100
Eigenaar	7,3	10,6	6,4	49,7	26,0	100
<i>Weinig openbaar vervoer***</i>						
Sociale huurder	6,2	6,5	5,9	57,0	24,4	100
Private huurder	2,9	7,8	5,4	55,7	28,2	100
Eigenaar	6,1	11,5	8,0	53,4	21,0	100
<i>Voldoende voorzieningen voor kinderen^{n.s.}</i>						
Sociale huurder	16,4	47,7	14,8	15,9	5,2	100
Private huurder	14,2	52,2	14,3	15,6	3,8	100
Eigenaar	13,1	51,3	13,5	17,4	4,6	100
<i>Voldoende voorzieningen voor ouderen^{n.s.}</i>						
Sociale huurder	20,6	46,6	8,6	18,9	5,3	100
Private huurder	12,0	51,2	19,3	12,8	4,9	100
Eigenaar	12,2	51,3	17,8	15,3	3,4	100

Bron: Woonsurvey 2005; Kruskal-Wallis test: ***p<0,01 **p<0,05 *p<0,1

Onderstaande tabel geeft weer in welke mate bepaalde buurtproblemen voorkomen volgens de respondenten uit de Woonsurvey, opgedeeld naar type huurder/eigendomsstatuut. Opvallend is dat de sociale huisvesting zowel inzake 'marginaal gedrag bewoners' en 'vandalisme' slechter scoort dan de private huursector en de eigendomswohnungen. Maar liefst 27% van de sociale huurders vindt het marginaal gedrag van de buurtbewoners een probleem, waarvan 5,7% meent dat het een zeer ernstig probleem vormt. Daarentegen vindt slechts 11% van de private huurders en 9% van de eigenaars het (marginaal) gedrag van buurtbewoners een probleem. Vandalisme wordt door één op vier sociale huurders als een buurtprobleem beschouwd, terwijl niet meer dan 7% van de private huurders en 2% van de eigenaars deze mening is toegedaan.

Verder menen ook relatief meer sociale huurders dan private huurders en eigenaars dat burengerucht, hondenpoep/rommel en de concentratie van vreemdelingen in de buurt een probleem vormen. Zo geeft 16,7% van de sociale huurders aan dat de concentratie van vreemdelingen een probleem is, tegenover 8,6% van de private huurders en 6,5% van de eigenaars. Verkeerslawaaï en verkrotting tenslotte blijken niet in de eerste plaats problemen voor de sociale huisvesting.

Deze resultaten geven aan dat het belangrijk is om naast de algemene tevredenheid met de woonomgeving ook de tevredenheid met bepaalde deelaspecten daarvan te onderzoeken. Ondanks een even grote tevredenheid met de woonomgeving als private huurders, blijken sociale huurders toch meer buurtproblemen te ervaren. Het vaststellen van deze buurtproblemen weerspiegelt zich dus niet geheel in de algemene tevredenheid. Mogelijk omdat de sociale huurders een ander verwachtingspatroon kennen i.v.m de woonomgeving en het gedrag van de buurtbewoners.

Tabel 2.25 Voorkomen van buurtproblemen, naar type huurder en eigendomsstatuut (%) Vlaams Gewest 2005

	Geen probleem	Een probleem	Ernstig probleem	Zeer ernstig probleem	Totaal
<i>Verkrotting***</i>					
Sociale huurder	92,5	5,3	1,9	0,3	100
Private huurder	92,1	6,1	1,5	0,3	100
Eigenaar	95,4	3,3	0,6	0,8	100
<i>Concentratie vreemdelingen***</i>					
Sociale huurder	83,3	9,9	3,4	3,4	100
Private huurder	91,4	5,8	1,9	0,9	100
Eigenaar	93,5	4,6	0,9	1,0	100
<i>Marginale gedrag bewoners***</i>					
Sociale huurder	72,9	15,2	6,2	5,7	100
Private huurder	88,9	7,4	2,8	1,0	100
Eigenaar	90,9	6,8	1,1	1,2	100
<i>Vandalisme***</i>					
Sociale huurder	75,3	19,4	4,0	1,3	100
Private huurder	82,9	12,7	3,3	1,0	100
Eigenaar	87,9	10,0	1,2	0,9	100
<i>Burengerucht***</i>					
Sociale huurder	71,6	15,2	7,5	5,7	100
Private huurder	80,6	14,9	2,9	1,6	100
Eigenaar	88,6	8,9	1,5	1,0	100
<i>Hondenpoep/rommel***</i>					
Sociale huurder	69,3	23,3	3,6	3,8	100
Private huurder	77,4	15,5	4,5	2,6	100
Eigenaar	78,3	16,4	3,6	1,7	100
<i>Slecht onderhoud groen/voetpaden**</i>					
Sociale huurder	75,0	15,3	4,9	4,7	100
Private huurder	77,3	17,2	4,0	1,6	100
Eigenaar	75,4	16,6	4,8	3,2	100
<i>Verkeerslawaaier***</i>					
Sociale huurder	79,7	16,3	2,4	1,7	100
Private huurder	59,6	28,5	7,3	4,6	100
Eigenaar	69,4	22,6	4,6	3,4	100

Bron: Woonsurvey 2005

Kruskal-Wallis test:***p<0,001 **p<0,05 *p<0,1

6.3 Verhuisgeneigdheid

De grote tevredenheid van de sociale huurder met woning en woonomgeving weerspiegelt zich in de verhuisgeneigdheid (tabel 2.26). Er is de respondenten uit de Woonsurvey 2005 gevraagd of ze uit hun woning zouden verhuizen indien ze hiervoor de mogelijkheden hadden. Opvallend is dat maar liefst 45,5% van de sociale huurders aangeeft 'zeker niet' te willen verhuizen. Daarnaast antwoordt ongeveer vier op tien sociale huurders 'zeker' of 'waarschijnlijk' te verhuizen. De verhuisgeneigdheid is sterker aanwezig onder de private huurders, waarvan 52,1% aangeeft 'zeker' of 'waarschijnlijk' te verhuizen en 29,2% zegt 'zeker niet' te verhuizen. Deze resultaten weerspiegelen in grote mate het verschil in tevredenheid met de woning tussen de twee huurdersgroepen.

Sociale huurders in hoogbouw zijn algemeen beschouwd eerder geneigd om te verhuizen dan de sociale huurders die in laag- of middelhoogbouw wonen. Van degenen wonend in hoogbouw meent 53,6% 'zeker' of 'waarschijnlijk' te verhuizen, tegenover 37,3% van de groep in laag- of middelhoogbouw. Ook de ligging van de sociale woning speelt een rol. De sociale huurders in stedelijk gebied zijn eerder geneigd om te verhuizen dan degenen in buitengebied. Van laatstgenoemde groep meent één op drie 'zeker' of 'waarschijnlijk' te verhuizen, terwijl dit aandeel voor de sociale huurders in het stedelijk gebied oploopt tot 45%. Ook wanneer we het bouwtype (hoogbouw/niet-hoogbouw) constant houden, bestaat er een samenhang tussen gebiedstype en verhuisgeneigdheid.

Tabel 2.26 Verhuisgeneigdheid uit de woning naar type huurder en eigendomsstatuut, naar bouwtype en ligging sociale huisvesting (%), Vlaams Gewest 2005

	Zeker verhuizen	Waarschijnlijk verhuizen	Misschien verhuizen	Zeker niet verhuizen	Totaal
<i>Type huurder</i>					
Sociale huurder	28,9	11,0	14,7	45,4	100
Private huurder	35,2	16,9	18,6	29,2	100
Wilcoxon test: $Z=4,45$; $p<0,001$					
<i>Eigendomsstatuut</i>					
Eigenaar	7,2	7,8	23,3	61,7	100
Huurder	33,7	15,5	17,7	33,1	100
Wilcoxon test: $Z=-24,0$; $p<0,0001$					
<i>Bouwtype sociale huisvesting</i>					
Geen hoogbouw (n=239)	25,9	11,4	15,0	47,8	100
Hoogbouw* (n=49)	43,6	10,0	14,4	32,0	100
Wilcoxon test: $Z=-3,0$; $p=0,003$					
<i>Ligging sociale huisvesting</i>					
Stedelijk gebied	31,5	13,5	15,2	39,9	100
Buitengebied	24,0	8,6	13,8	53,6	100
Wilcoxon test: $Z=2,46$; $p=0,014$					

*vijf of meer bouwlagen

Bron: Woonsurvey 2005

Samengevat blijkt uit de cijfers van de Woonsurvey 2005 dat de tevredenheid in de sociale huisvesting in Vlaanderen groot is. Bijna negen op tien sociale huurders is 'tevreden' of 'zeer tevreden' met zijn woning en zijn woonomgeving. Op vlak van 'tevredenheid met de woning' scoort de sociale huisvesting zelfs beter dan de private huurmarkt. Deze grote tevredenheid weerspiegelt zich ook in de verhuisgeneigdheid. Zo geeft 45% van de sociale huurders aan 'zeker niet' te willen verhuizen uit de woning als ze de mogelijkheden hadden en is de sociale huurder minder geneigd uit zijn woning te verhuizen dan de private huurder.

Toch blijkt niet elke groep in de sociale huisvesting even tevreden. Zo zijn sociale huurders in hoogbouw (vijf bouwlagen of meer) relatief minder tevreden met hun woonomgeving dan de overige sociale huurders (minder dan vijf bouwlagen) en zijn zij veel sterker geneigd om te verhuizen, zowel uit de woning als uit de buurt. Aangezien de tevredenheid met de woning even groot is binnen hoogbouw als niet-hoogbouw, is de hogere verhuisgeneigdheid binnen sociale hoogbouwcomplexen mogelijk te wijten aan de mindere tevredenheid met de woonomgeving. Ook de sociale contacten in de omgeving kunnen daarbij een rol spelen. We stelden immers vast dat sociale huurders in hoogbouw minder snel een praatje slaan met de burens dan de overige sociale huurders. Hoogbouw in sociale huisvesting blijkt dus wel bij te dragen tot een grotere anonimiteit.

Ondanks een grote tevredenheid met de woonomgeving, meent toch een relatief groot aandeel sociale huurders dat er zich bepaalde buurtproblemen voordoen. Het marginale gedrag van de bewoners, vandalisme, burengerucht, hondenpoep/rommel en de concentratie van vreemdelingen blijken grotere problemen te vormen voor sociale huurders dan voor private huurders en eigenaars.

7. De potentiële kandidaat sociale huurders

7.1 Theoretisch bereik van de sociale huisvesting op basis van wettelijke voorwaarden

In het rapport 'Wonen in Vlaanderen' (Heylen e.a., 2007) werd onderzocht m.b.v de inkomensgegevens uit de Woonsurvey wat op basis van de wettelijke voorwaarden de theoretische doelgroep is van diverse steunmaatregelen voor eigendomsverwerving en huurders in Vlaanderen anno 2007. Hierbij werd rekening gehouden met de verschillende inkomens- als bezitsvoorwaarden. Uit deze analyse kwam naar voor dat de theoretische doelgroep van de maatregelen gericht op eigendomsverwerving een pak ruimer is dan de doelgroep van de overheidssteun voor huurders (huursubsidie/sociale woning). Voor een sociale lening bij de VMSW komt 70,9% van de huurders en gratis bewoners in aanmerking. In absolute cijfers zijn dat 454 065 huishoudens³⁶. Voor een lening van het Vlaams Woningfonds loopt het aandeel gerechtigden op tot 75,7% van de huurders en gratis bewoners met één kind. Daarentegen komt voor een sociale woning bij een SHM niet meer dan 47,5% van de huurders oftewel 11,6% van alle huishoudens in aanmerking, wat in absolute cijfers neerkomt op 290 195 huishoudens. Wanneer we enkel de private huurders beschouwen, bedraagt dit aandeel 39,0%.

³⁶ Voor de extrapolatie van de resultaten wordt gebruik gemaakt van de Rijksregistergegevens voor het Vlaams Gewest voor 2005 (totaal aantal private huishoudens, N=2 501 681).

De theoretische doelgroep van het nieuwe huursubsidiestelsel – dat in werking zal treden in de loop van 2007 (RWO, 2006) - komt uit op 21% van de private huurders, oftewel 97 190 huishoudens. Bijkomende voorwaarden voor deze huursubsidie zijn echter dat men dient te verhuizen van een woning met bepaalde gebreken naar een woning zonder gebreken, of dat men huurt bij een sociaal verhuurkantoor (Keulen, 2006). Houdt men rekening met deze voorwaarden, dan is het theoretisch bereik dus veel kleiner.

De wettelijke doelgroep voor de sociale huisvesting omvat dus 39,0% van alle private huurders. We hebben verder onderzocht welk aandeel van de private huurders met een problematische situatie op vlak van betaalbaarheid of comfort in aanmerking komt voor een sociale woning bij een SHM. Om de groepen af te bakenen met problemen op vlak van betaalbaarheid, hanteren we de woonquote, het equivalent resterend inkomen en de subjectieve indicator (definitie, zie hoger). Wat de comfortsituatie betreft, hanteren we de comfortindicator die werd geconstrueerd door Vanneste e.a. (2004) naar aanleiding van de verwerking van de Socio-economische Enquête 2001, en die licht werd gewijzigd voor de werking van de Woonsurvey 2005 (Heylen e.a., 2007; zie ook §2.2.2).

Onderstaande tabel toont ons dat van alle private huurders met een woonquote boven 30%, 68% op basis van de inkomens- en bezitsvoorwaarde in aanmerking komt voor een sociale huurwoning. Zo'n 6% komt niet in aanmerking omwille van woningbezit en 26,7% omwille van een te hoog netto belastbaar inkomen. Beschouwen we de groep private huurders met woonquote boven 40%, dan komt 82% in aanmerking voor een sociale woning. Voor de private huurders met woonquote boven 50%, is dat 84%. Niet alle private huurders die volgens de woonquote-methode een verminderde betaalbaarheid kennen, kunnen dus terecht in de sociale huisvesting. Het probleem met de vaste woonquote-methode is echter dat een hoge woonquote gepaard kan gaan met een hoog inkomen, zodat men na de betaling van de woonkost nog genoeg kan overhouden om relatief welvarend te kunnen leven. De indicator 'equivalent resterend inkomen' komt tegemoet aan deze tekortkoming, doordat men de inkomens vergelijkt die men overhoudt na betaling van de naakte woonkost (definitie, zie hoger).

Van de private huurders met een 'equivalent resterend inkomen (ERI)' onder 500 euro per maand komt 92% in aanmerking voor een sociale woning. Verlagen we de grens tot 250 euro, dan loopt het aandeel gerechtigden op tot meer dan 93%. De overige 7% private huurders met ERI onder 250 euro komt niet in aanmerking omwille van het bezit van een andere woning.

Binnen de groep die aangeeft vaak, regelmatig of soms problemen te kennen met de betaling van de woonkosten, is 71,2% gerechtigd op een sociale woning. Één vierde van deze groep komt niet in aanmerking omwille van een te hoog inkomen. Tot slot is 66% van de huishoudens gehuisvest in een woning zonder basiscomfort, gerechtigd op sociale huisvesting.

Bovenstaande analyse maakt duidelijk dat niet alle groepen met betaalbaarheidsproblemen en ontoereikend comfort op de private huurmarkt de overstap kunnen maken naar de kwaliteitsvollere en beter betaalbare sociale huisvesting, meestal omwille van een inkomen dat de toelatingsgrenzen overstijgt. We merken hierbij op dat de groep die uit de boot valt niet uitsluitend bestaat uit kwetsbare huishoudens die ontevreden zijn met hun woonsituatie, maar dat sommigen bewust kiezen om een relatief groot deel van het inkomen aan wonen te spenderen of bewust kiezen voor een woning met een laag comfortniveau.

In hoofdstuk 3 maken we een raming van de totale behoefte aan sociale huurwoningen in Vlaanderen op basis van betaalbaarheids- en kwaliteitscriteria.

Tabel 2.27 Aandeel private huurders dat in aanmerking komt voor een sociale woning bij een Sociale Huisvestingsmaatschappij, naar specifieke groepen op vlak van betaalbaarheid en wooncomfort (%), Vlaams Gewest 2005

Huurders op de private markt ...	Aandeel dat in aanmerking komt voor SHM (%)	Aandeel dat niet in aanmerking komt, omdat men een woning bezit (%)	Aandeel dat niet in aanmerking komt, omwille van te hoog inkomen (%)		% van alle private huurders	Aantallen binnen groep
alle	39,0	7,0	54,0	100	100	N=808
met woonquote > 30%	67,7	5,6	26,7	100	39,2	N=286
met woonquote > 40%	81,8	5,4	12,8	100	17,2	N=124
met woonquote > 50%	83,7	3,8	12,5	100	9,5	N=65
met equivalent resterend inkomen < 500 euro	92,0	2,8	5,2	100	18,1	N=116
met equivalent resterend inkomen < 250 euro	93,3	6,7	-	100	4,4	N=28
die vaak, regelmatig of soms problemen kennen met betalen van huur/verbruikskosten	71,2	3,2	25,6	100	7,1	N=52
met woning zonder basiscomfort *	65,8	1,8	32,4	100	6,1	N=38

Bron: Woonsurvey 2005

* Woning zonder toilet, of zonder badkamer, of noodzaak aan minstens 4 grote herstellingen.

7.2 Omvang en profiel van de kandidaat-sociale huurders volgens de VMSW- statistieken

Op basis van het statistisch bulletin van de VMSW weten we dat er in december 2005 76 726 kandidaat-huurders waren in Vlaanderen voor een sociale woning bij een SHM. In dit cijfer zitten echter ook de kandidaten vevat die reeds een sociale woning betrekken. Wanneer we deze buiten beschouwen laten, zijn er in 2005 58 215 kandidaat sociale huurders (de werkelijke sociale woningbehoefte). In 2004 lag dit cijfer aanzienlijk hoger (69 123), in 2003 iets lager (54 628). Deze schommelingen worden verklaard door de tweejaarlijkse actualisatie van de wachtlijst. Kandidaten die langer dan twee jaar op de lijst staan worden iedere twee jaar verwijderd indien ze hun kandidatuur niet vernieuwen. Het statistisch bulletin van de VMSW leert ons verder dat eind 2005 de gemiddelde wachttijd 716 dagen bedroeg. In 2003 was dit nog 744 dagen.

Indien men de kandidaat-huurders verdeelt in leeftijdsgroepen van 10 jaar, dan blijkt uit de VMSW-statistieken dat de groep van 40 t.e.m 49 jaar relatief het grootst is (24,7%). Het aandeel van de groep van 60 jaar en ouder bedraagt 14,7%, wat 4 procentpunt minder is dan in 2003. Verder is maar liefst 43,4% van de kandidaat-huurders eind 2005 alleenstaand, wat een lichte stijging betekent in vergelijking met 2004 (42,8%) en 2003 (41,4%). Het aandeel eenoudergezinnen – voornamelijk vrouwen met kind(eren) - op de wachtlijst bedraagt 21,7%. De provincies Antwerpen (33,3%) en Oost-Vlaanderen (22,0%) worden het meest gekozen als voorkeurprovincie, terwijl Vlaams-Brabant het minst populair is met 11,8%. Tot slot heeft 79,7% van de kandidaat-huurders in 2005 de Belgische nationaliteit, is 2,5% een EU-burger (niet-Belg) en heeft 17% een nationaliteit van buiten de EU. In 2003 bedroeg dit laatste aandeel 16,1% (VMSW, 2006). Dat er ongeveer 77 000 kandidaat sociale huurders op de wachtlijst staan, betekent echter niet dat er niet meer gezinnen in aanmerking komen voor een sociale woning. Er zijn immers uiteenlopende redenen waarom gezinnen die in aanmerking komen, zich toch niet kandidaat stellen: omwille van onwetendheid over de toelatingsvoorwaarden, omwille van de tevredenheid met de huidige woonsituatie, omwille van het stigma dat (volgens sommigen) gepaard gaat met sociale huisvesting
...

Bij de wachtlijst voor sociale woningen dienen echter ook een aantal kanttekeningen geplaatst te worden. Zo verdwijnen met de tweejaarlijkse actualisatie van de wachtlijst een groot aantal kandidaten van de lijst. Vermoedelijk weten niet alle kansarme gezinnen dat ze hun kandidatuur elke twee jaar dienen te vernieuwen. We kunnen ons ook afvragen wat de betekenis is van de wachttijden. Wie staat er het langst op de wachtlijst: gezinnen met de grootste behoefte, of gezinnen die minder behoeftig zijn en daarom een aangeboden sociale woning kunnen weigeren tot een woning naar wens vrijkomt? En wat men de kandidaten die – om welke reden ook – geen sociale woning meer wensen te betrekken? Laten deze zich schrappen of blijven deze op de wachtlijst? Het is alleszins moeilijk om een beleid te koppelen aan deze wachtlijst, indien deze niet meer transparantie kan bieden (Winters e.a., 2004).

7.3 Profiel van de kandidaat sociale huurders volgens de Woonsurvey

Ook de Woonsurvey laat ons toe om een profiel op te stellen van de kandidaten voor sociale huisvesting. In de Woonsurvey werd immers gevraagd of men zich al dan niet heeft opgegeven als kandidaat voor een sociale woning. Deze survey-gegevens laten toe verschillen vast te stellen tussen groepen. Bovendien is het mogelijk de kandidaten te vergelijken met de niet-kandidaten, voor bepaalde huishoudkenmerken, maar ook voor hun woontevredenheid en de betaalbaarheid van wonen. Op deze wijze proberen we meer te weten te komen over de factoren die bepalen wie zich opgeeft als kandidaat sociale huurder. Logische hypothesen zijn dat de gerechtigden die ontevreden zijn met hun huidige woning/woon omgeving of degenen die betaalbaarheidsproblemen ondervinden op de private huurmarkt sneller een kandidatuur zullen indienen voor een sociale woning. Aangezien we ons hier beperken tot bivariate analyses kunnen we echter geen causale uitspraken formuleren, maar enkel een samenhang aantonen.

Onderstaande tabel leert ons dat 15,8% van alle huishoudens die in aanmerking komen voor een sociale woning zich ook kandidaat heeft gesteld en dat zowel de leeftijd en de activiteitsstatus van de referentiepersoon als het huishoudtype significant samenhangt met het al dan niet kandidaat stellen.

Tabel 2.28 toont ons dat bij de gerechtigden het % dat zich kandidaat stelt het hoogst ligt binnen de leeftijdscategorie '35 tot 44 jaar' (29,7%), en het laagst binnen de oudste groep (10,6%). De gemiddelde leeftijd (van de referentiepersoon) bedraagt afgerond 46 jaar voor huishoudens die kandidaat zijn, en 52 jaar voor degenen die geen kandidaat zijn. Naar huishoudtype staat 35% van de gerechtigde eenoudergezinnen op de wachtlijst voor een sociale woning, tegenover slechts 8% van de koppels met kind(eren) en 7% van de koppels zonder kind. Wat de activiteitsstatus betreft, ligt bij de gerechtigden het aandeel dat zich kandidaat stelt voor een sociale woning dertien procentpunt hoger wanneer de referentiepersonen werkloos is (28,3%) dan wanneer deze werkend is (14,9%). Het gemiddelde (equivalent) inkomen tenslotte verschilt - verrassend genoeg - niet tussen beide groepen.

Vergelijken we de gemiddelde woonuitgaven, het gemiddeld 'equivalent resterend inkomen' en de gemiddelde woonquote, dan zien we dat deze bij de gerechtigden niet significant verschillen tussen de groep kandidaten en de niet-kandidaten (tabel 2.29). Op het eerste zicht lijkt de betaalbaarheid dus niet sterker in het gedrang te komen voor degenen die zich op de wachtlijst hebben ingeschreven. Nemen we echter indicatoren die iets meer vertellen over de spreiding van de problemen, dan verkrijgen we een heel ander beeld. Zo ligt (nog steeds bij de gerechtigden) het aandeel met een woonquote boven 50% onder de kandidaten voor sociale huisvesting twee keer zo hoog dan onder de niet-kandidaten. Daarnaast dient (bij de gerechtigden) 17% van de kandidaten rond te komen met een 'equivalent resterend inkomen' van minder dan 250 euro, tegenover 8% van de niet-kandidaten. Ook geven bij de gerechtigden de kandidaten voor sociale huisvesting relatief meer aan problemen te kennen met het betalen van de woonkost. Van de gerechtigden die kandidaat zijn, deelt 64% mee nooit betalingsproblemen te kennen, wat aanzienlijk minder is dan de 82% bij de niet-kandidaten. Er bestaat dus binnen de groep gerechtigden een duidelijke statistische samenhang tussen betaalbaarheid van wonen en de kandidaatstelling voor sociale huisvesting.

Tabel 2.28 Socio-economisch profiel van private huurders die in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, afzonderlijk voor kandidaat sociale huurders en voor niet kandidaat sociale huurders, Vlaams Gewest 2005

Private huurders die in aanmerking komen voor sociale huisvesting	Kandidaat sociale huisvesting			Kandidaat sociale huisvesting	
	Ja (%)	Nee (%)		Ja (%)	Nee (%)
<i>Alle (n=300)</i>	15,8	84,2			
<i>Leeftijd referentiepersoon</i>			<i>Huishoudtype</i>		
17-34 jaar	19,0	81,0	Alleenstaanden	14,5	85,5
35-44 jaar	29,7	70,3	Eenoudergezinnen	34,6	65,4
45-64 jaar	14,4	85,6	Koppels zonder kind	6,9	93,2
65 jaar en ouder	10,6	89,4	Koppel met kind(eren)	7,7	92,3
$\chi^2 = 9,4; p=0,02; df=3$			$\chi^2 = 21,8; p<0,0001; df=3$		
<i>Activiteitsstatus referentiepersoon</i>	Ja (%)	Nee (%)		Ja (in euro)	Nee (in euro)
Tewerkgesteld	14,9	85,1	<i>Gemiddeld equivalent inkomen</i>	736	809
(Brug) pensioen	11,3	88,7	F=3,8; p=0,054		
Werkloos	28,3	71,7		Ja	Nee
Ziekteverlof/ arbeidsongeschikt	0	100	<i>Gemiddelde leeftijd</i>	45 jaar en 8 maanden	51 jaar en 11 maanden
$\chi^2 = 10,2; p=0,02; df=3$			F=4,8; p=0,03		

Bron: Woonsurvey 2005

Tabel 2.29 Socio-economisch profiel van private huurders die in aanmerking komen voor een sociale huurwoning, afzonderlijk voor kandidaat sociale huurders en voor niet kandidaat sociale huurders, Vlaams Gewest 2005

Private huurders die in aanmerking komen voor sociale huisvesting	Kandidaat sociale huisvesting			Kandidaat sociale huisvesting	
	Ja	Nee		Ja	Nee
<i>Gemiddelde naakte woonuitgaven</i>	381 euro	389 euro	<i>Gemiddelde woonquote</i>	41,1	37,1
F=0,08; p=0,77			F=2,03; p=0,15		
<i>Gemiddeld equivalent resterend inkomen</i>	514 euro	553 euro	<i>Problemen met betaling huur/verbruikskost</i>	Ja (%)	Nee (%)
F=1,34; p=0,25			Vaak	2,6	0,2
<i>Aandeel met woonquote > 50</i>	31,5	16,0	Regelmatig	4,2	2,0
$\chi^2 = 6,3; p=0,012; df=1$			Soms	15,1	7,7
<i>Aandeel met equivalent resterend inkomen < 250 euro</i>	16,6	7,6	Ooit	13,6	7,7
$\chi^2 = 3,9; p=0,048; df=1$			Nooit	64,4	82,4
N=315			Wilcoxon test: Z=-2,7; p=0,003		

Bron: Woonsurvey 2005

Tot slot hebben we bij de gerechtigden ook de tevredenheid met woning en woonomgeving vergeleken tussen de kandidaten en niet-kandidaten voor sociale huisvesting (tabel 2.30). Hieruit blijkt dat degenen die zich kandidaat hebben gesteld minder tevreden zijn met hun woning, maar ook met de woonomgeving. Van de kandidaten geeft 35% aan (zeer) tevreden te zijn met de woning, tegenover maar liefst 85% van de niet-kandidaten. Wat de woonomgeving betreft, uit 80% van de kandidaten zijn tevredenheid. Bij degenen die niet op de wachtlijst staan, is dat 92%. Dit verschil is significant met betrouwbaarheidsniveau $\alpha=0,1$.

Tabel 2.30 Kandidaatstelling voor sociale woning bij sociale huisvestingsmaatschappij, huishoudens op de private huurmarkt die in aanmerking komen voor sociale huisvesting, tevredenheid met woning en woonomgeving, opvatting over huidige woning, Vlaams Gewest 2005

Private huurders die in aanmerking komen voor sociale huisvesting	Kandidaat sociale huisvesting			Kandidaat sociale huisvesting	
	Ja (%)	Nee (%)		Ja (%)	Nee (%)
<i>Tevredenheid met huidige woning</i>			<i>Tevredenheid met huidige woonomgeving</i>		
Zeer tevreden	5,0	25,1	Zeer tevreden	13,8	25,4
Tevreden	29,8	59,8	Tevreden	66,2	66,4
Noch tevreden/noch ontevreden	35,6	10,4	Noch tevreden/noch ontevreden	13,2	6,1
Ontevreden	18,0	3,2	Ontevreden	5,2	2,1
Zeer ontevreden	11,6	1,5	Zeer ontevreden	1,8	0
Wilcoxon test: $z=5,8$; $p<0,0001$			Wilcoxon test: $z=1,56$; $p=0,06$		
N=315					

Bron: Woonsurvey 2005

8. Besluit

Tijdens de jaren '90 en de eerste helft van dit decennium kreeg de sociale huisvesting te maken met ernstige imago-problemen. Na een uitgebreide documentanalyse stelt De Decker (2005) vast dat sedert 1990 geleidelijk aan het discours over de sociale huisvesting evolueerde naar een breed gedragen consensus waarbij de sociale huurder als probleem en de sociale woonwijken als onleefbaar worden beschreven. Dit discours werd volgens De Decker geformuleerd en gevoed door personen met belangrijke maatschappelijke en politieke posities en gretig overgenomen door de media. Reeds van in het begin van de jaren 90 werd daarbij volgens De Decker de instroom van allochtonen geproblematiseerd, maar geleidelijk aan werden ook nieuwe probleemcategorieën toegevoegd: criminelen, personen die sociale fraude plegen, huurders die hun huur niet betalen. Later werd de probleemgroep nog meer verbreed naar kwetsbare gezinnen, naar personen die van een bestaansminimum leven en uiteindelijk zelfs naar lage inkomens in het algemeen. Zo wijzen bijvoorbeeld de sociale huisvestingsmaatschappijen er zelf op dat de doelgroep van de sociale huisvesting is verschoven van traditionele gezinstypes naar ouderen, langdurig werklozen, etnische minderheden, alleenstaanden en eenoudergezinnen (zie o.a. Cools, 2004; VVH, 2004, hoorzitting Vlaams Parlement 16 december 2002). De instroom van zwakke groepen wordt daarbij rechtstreeks in verband gebracht met het bestaan van leefbaarheidsproblemen. Armoede wordt geassocieerd met onaangepast woongedrag, lawaaihinder, vandalisme, overlast. Volgens De Decker steunt dit discours vooral op incidenten en werd het niet cijfermatig onderbouwd.

In dit hoofdstuk hebben we getracht bij te dragen tot een meer objectieve probleemformulering door gebruik te maken van de nieuwe gegevens die beschikbaar zijn gekomen via de Woonsurvey 2005. Het beeld dat hieruit naar voren komt, stemt slechts in weinig opzichten overeen met het publieke discours zoals beschreven door De Decker en zoals het blijkt uit de standpunten van een aantal actoren. In vergelijking met de private huursector biedt de sociale huisvesting een goede woningkwaliteit, voor sommige indicatoren is die kwaliteit zelfs beter dan voor de eigendomswohnungen. Ook het voorzieningenniveau van de buurt laat niet te wensen over voor de sociale huurders, deels omwille van een oververtegenwoordiging van sociale huisvesting in het (goed uitgeruste) stedelijk gebied, maar ook door een relatief gunstige ligging in het buitengebied. De sociale huurder onderhoudt verder meer contacten met burens dan de andere groepen, waar wel tegenover staat dat er ook meer conflicten zijn.

In vergelijking met de private huursector zijn de huurprijzen in de sociale huisvesting aanzienlijk lager. Maar omdat ook de inkomens van de sociale huurders gemiddeld heel wat lager zijn dan van private huurders, houden zij na het betalen van de huur minder over van hun inkomen dan private huurders, wat verklaart waarom sociale huurders aangeven meer problemen te ondervinden met het betalen van de woonuitgaven.

De Woonsurvey bevestigt wel dat de sociale huurder een zeer zwak profiel heeft, ook in vergelijking met private huurders. Ten opzichte van 1999 is het inkomen in constante termen gezakt. Wel ligt het aandeel werkloze en laag opgeleide gezinshoofden lager in 2005. Het verzwakte inkomensprofiel wordt vermoedelijk in belangrijke mate verklaard door het sterk gestegen aandeel ouderen in de sociale huisvesting.

De kwaliteit van de sociale huisvesting en de goede betaalbaarheid daarvan leiden tot een grote tevredenheid van de sociale huurder. Zoals ook reeds Pannecoucke e.a. (2001) vaststelden wijzen de gegevens erop dat de meeste bewoners zich goed voelen in hun sociale wooncontext. Dit strookt dus in geen geval met het beeld van een marginale sociale huisvestingssector die overheerst wordt door (leefbaarheids)problemen. Maar dit wil ook niet zeggen dat er geen leefbaarheidsproblemen voorkomen in de sociale huisvesting. Buurtproblemen als marginaal gedrag van bewoners, vandalisme, burengerucht, hondenpoep/rommel blijken weldegelijk meer voor te komen in sociale woonbuurten dan elders in Vlaanderen. In een afzonderlijk rapport (Heylen, e.a., 2007) gaan we meer specifiek in op deze leefbaarheidsproblematiek. Vanuit het algemeen beeld dat hier naar voren komt, wordt echter duidelijk dat een problematische situatie op vlak van leefbaarheid de uitzondering betreft, en niet de regel.

Hoofdstuk 3

Analyse van de doelstelling, organisatie en financiering van de sociale huisvesting

1. Inleiding

In dit hoofdstuk komen we tot de kern van de onderzoeksvragen. Om een antwoord te kunnen geven op deze vragen, trachten we de vraagstelling te systematiseren en zoveel mogelijk onderzoeksmateriaal aan te dragen dat ons op het spoor kan zetten naar oplossingen of ontwikkelingsscenario's. We gaan op zoek naar theoretische referentiekaders, beschikbare evaluatiestudies uit binnen- en buitenland, kritische reflecties in de literatuur.

Vooraleer we een dergelijke analyse kunnen maken, hebben we behoefte aan een duidelijke definitie. Dit komt eerst aan bod. Vertrekkend van definities die we terugvinden in de internationale literatuur, maken we een keuze voor een definitie die we verder in dit rapport zullen hanteren.

De eerste onderzoeksvraag die aan bod komt, is de vraag naar de doelstelling van de sociale huisvesting. We grijpen daarvoor terug naar de theoretische argumenten voor het bestaan van de sociale huisvesting. Daarna trachten we de Vlaamse sociale huisvesting te positioneren binnen de Europese huisvestingssystemen. We gaan na wat volgens de internationale literatuur de vermoedelijke evoluties zijn en destilleren hieruit een aantal belangrijke vragen voor de toekomstige ontwikkeling in Vlaanderen.

In een volgend deel van dit hoofdstuk trachten we mede op basis van wat voorafgaat de mogelijke doelgroepen van de sociale huisvesting af te bakenen en een aantal indicaties te geven over hun omvang.

Vervolgens gaan we uitgebreid in op mogelijke systemen voor toewijzing van sociale woningen. We beschrijven mogelijke toelatingscriteria, gepastheidscriteria en voorrangscriteria. Op basis van voornamelijk buitenlandse onderzoeksrapporten bespreken we de voor- en nadelen daarvan.

In een zesde punt staan we stil bij een aantal aspecten van de bestuurlijke organisatie van het sociaal huisvestingsbeleid.

Ten slotte komt uitgebreid de financiering van de sociale huisvesting aan bod, met in het bijzonder de huurprijsberekening. We bekijken de huurprijszetting vanuit het perspectief van de verhuurder uitgaande van de vraag wanneer de huur kostendekkend is. Vervolgens gaan we in op het perspectief van de huurder, voor wie de betaalbaarheid het voornaamste criterium is. Zo komen we ten slotte uit bij het standpunt van de overheid, die via subsidies de kloof kan dichten tussen enerzijds de kostendekkende huurprijs en anderzijds de betaalbare huurprijs.

2. Definitie van 'sociale huisvesting'

Wie niet over de grenzen van tijd en ruimte kijkt, loopt het risico begrippen op een te beperkte manier te definiëren. Zo is het ook met de sociale huisvesting. Dit begrip dekt binnen Europa een zodanig brede waaier van initiatieven gericht op kwaliteitsvol en betaalbaar wonen dat het niet overbodig is te definiëren waarover men spreekt. De inhoud van het begrip heeft ook een hele evolutie gekend. Zo was de sociale huisvesting in Europa na de tweede wereldoorlog vooral gericht op de bouw en het beheer van een goedkoop woningpatrimonium. Voor het beleid was vooral het aantal gebouwde woningen van belang. Subsidies stonden voornamelijk in functie van de bouw en waren vooral objectsubsidies. Kwaliteit en variëteit in het patrimonium speelden veel minder een rol. Er werd weinig aandacht besteed aan de woonomgeving en aan de relatie met de lokale economie. Planning en toewijzing waren voorwerp van administratieve processen en niet onderworpen aan marktmechanismen. Sedert de jaren '60 werden de accenten verlegd. Vanaf dan groeide binnen Europa een brede diversiteit van huisvestingssystemen (Priemus & Dieleman, 1999).

Wat verstaat men vandaag onder 'sociale huisvesting', wanneer men dit vanuit een Europees perspectief bekijkt? Slechts weinige internationale publicaties wagen zich aan een definitie. Een bruikbare definitie vonden we bij Oxley (2000).

1° Wie is eigenaar?

Oxley stelt dat als men spreekt over sociale huisvesting, het niet van belang is wie eigenaar is van de woningen. Zowel overheden als private organisaties kunnen sociale woningen aanbieden. In de meeste landen zijn sociale woningen eigendom van ofwel publieke instanties (meestal gemeenten, bv. in Zweden en grotendeels ook in het Verenigd Koninkrijk) ofwel van non-profit organisaties (Priemus & Dieleman, 1999). In Duitsland echter worden subsidies voor sociale woningen ook toegekend aan winstgevende ondernemingen. Volgens Oxley betekent winstgevendheid op zich niet noodzakelijk dat de onderneming niet in staat is goede woningen te verhuren aan lage inkomensgezinnen. Verder kunnen sociale woningen ook eigendom zijn van de bewoners. In Denemarken zijn de sociale woningen collectief eigendom van de bewoners. Maar het hoeven ook geen huurwoningen te zijn. Oxley verwijst naar Spanje, waar gesubsidieerde huisvesting in de eigendomssector bestaat. Ook in België is er een sociale koopsector.

2° Wie is de huurder?

Sociale huisvesting is in de meeste gevallen gericht op gezinnen met een laag of gemiddeld inkomen. Maar dit is niet altijd het geval. In Zweden en Denemarken is de sociale huisvesting toegankelijk voor alle bevolkingsgroepen en worden zelfs hoge inkomensgroepen niet uitgesloten. In meerdere landen vinden ook doelgroepen met een bijzondere zorgvraag zoals ouderen en gehandicapten een woning in de sociale huisvesting. In Vlaanderen vinden we deze groepen ook wel terug in de sociale huisvesting, maar werden woon- en zorgvoorzieningen aangeboden door specifieke instellingen, gefinancierd vanuit de gezondheids- en welzijnszorg.

3° Hoe wordt de huurprijs bepaald?

Ook deze vraag is volgens Oxley niet relevant om uit te maken of de woning al dan niet een sociale woning is. De manier waarop de huurprijs van een sociale woning wordt bepaald, verschilt zeer sterk tussen landen. De sociale huur kan afhangen van de kostprijs van de woning, de grootte, de kwaliteit, de locatie, vraag en aanbod op de woningmarkt, het inkomen van de gezinnen. Er is geen consensus binnen Europa over de wijze van prijszetting. De sociale huurprijs ligt ook niet noodzakelijk onder de marktprijs. Huisvestingsorganisaties zijn in Europa de laatste decennia steeds meer marktgericht gaan werken. Dit ging gepaard met een meer marktgerichte prijszetting en met een vervanging van objectsubsidies door subjectsubsidies. Nederland is daar zeer ver in gegaan. Met de bruteringsoperatie in 1995 hebben de huisvestingsmaatschappijen (woningcorporaties) in een klap alle uitstaande leningen aan de centrale overheid terugbetaald in ruil voor een eenmalige subsidie die overeenkwam met de actuele waarde van de nog te ontvangen subsidies. Daarmee werden de corporaties financieel onafhankelijk van de overheid. De corporaties beslissen over de huurprijzen, maar zijn daarbij wel gebonden aan het Woningwaarderingssysteem, dat ook de huurprijzen in de private huursector regelt. Aan de prijsstijgingen worden maxima opgelegd (Gruis & Nieboer, 2004). Ook wordt verondersteld dat deze winsten volledig geherinvesteerd worden in de sector.

4° Is de woning gesubsidieerd?

Sociale woningen kunnen (zoals in Nederland) gebouwd worden zonder overheidssubsidies, terwijl de subsidie naar de huurders verloopt via een subjectsubsidie. Toch betekent de omschakeling van object- naar subjectsubsidies zoals in Nederland niet noodzakelijk dat er geen enkele subsidie meer speelt. Meestal gaan nog subsidies naar de sector in de vorm van verlaagde BTW-tarieven en via de waarborgfondsen. Dergelijke waarborgfondsen bestaan zo goed als overal en zijn erop gericht de risico's weg te nemen van de woningaanbieders. Daardoor kunnen deze (voordeliger) lenen op de private kapitaalmarkt. Gezien de doelgroep van de sociale huisvesting zou het zonder die overheidswaarborg bijzonder moeilijk zijn voor aanbieders om een lening te krijgen. Ook de inzet van eigen middelen van de sector kan bekeken worden als een vorm van subsidie, vermits deze eigen middelen in het verleden konden worden opgebouwd mede dankzij overheidsfinanciering. Zo is er in Nederland in de sector een groot eigen vermogen aanwezig, dat nu mede wordt ingezet als rollend fonds om goedkope woningen ter beschikking te stellen. Volgens ons bestaat er dus altijd wel één of andere vorm van financieel voordeel, die het mogelijk moet maken om voor de doelgroep te bouwen. Een probleem is dat in de literatuur nooit het volledig spectrum aan financiële voordelen op een rij wordt gezet (objectsubsidies, waarborgfondsen, belastingvoordelen).

5° Hoe worden de woningen toegewezen?

Volgens Oxley is dit het voornaamste criterium om uit te maken of een woning al dan niet een sociale woning is. Op de vrije markt gebeurt de woningallocatie op basis van het beschikbaar inkomen van de gezinnen en van de consumentenvoorkeur. In de sociale huisvesting gebeurt deze allocatie niet via de vrije markt, maar bepalen sociale overwegingen wie welke woning krijgt toegewezen. Zo kunnen in Duitsland allerlei organisaties subsidies ontvangen om woningen te bouwen en te verhuren voor zover zij bereid zijn deze woningen te verhuren volgens een door de overheid opgelegd toewijzingsmechanisme. Deze sociale verhuring kan beperkt zijn in de tijd. Na afloop van deze periode is de woning weer een particuliere woning, die ook kan verkocht worden (Priemus & Boelhouwer, 1999). Ook in Vlaanderen heeft dergelijk systeem tijdelijk bestaan in 1990. De 'alternatieve financiering' (ook genoemd 'systeem Waltniel') voorzag in investeringssubsidies voor private investeerders en huursubsidies voor de bewoners. De woningen

werden gedurende 15 jaar verhuurd via de sociale huisvestingsmaatschappijen. Ook dit is sociale huisvesting. Vertrekkend van het criterium toewijzing kan men ook de verhuring van private woningen via sociale verhuurkantoren als 'sociale huisvesting' benoemen. Ook hier kunnen de verhuurde woningen zowel gesubsidieerde als niet gesubsidieerde woningen zijn.

Op basis van dit overzicht definiëren we sociale huisvesting als huisvesting met een sociale doelstelling en waarvoor de woningallocatie niet verloopt via de vrije markt, maar gebaseerd is op sociale overwegingen. Sociale woningen kunnen eigendom zijn van overheden, van non-profit organisaties, van winstgevende organisaties en van de bewoners-eigenaars. Ze zijn meestal gebouwd met overheidssubsidies. De huurprijs ligt als gevolg daarvan vaak beneden de marktprijs, maar dat is niet noodzakelijk zo. Ten slotte is sociale huisvesting meestal, maar niet steeds, gericht op gezinnen met een laag of middelhoog inkomen.

In dit rapport vertrekken we van dergelijke ruime definitie. We beperken ons daarbij wel tot de sociale huursector en gaan niet nader in op de sociale koopsector. In Vlaanderen is het sociale huurpatrimonium op dit ogenblik grotendeels eigendom van sociale huisvestingsmaatschappijen, die private non-profit organisaties zijn. Daarnaast is een beperkt deel van het patrimonium eigendom van het Vlaams Woningfonds, van gemeenten en OCMW's of groepen van gemeenten en OCMW's. Voor al deze woningen werden subsidies verleend voor de bouw. Ook de woningen verhuurd door de sociale verhuurkantoren kan men volgens deze definitie rekenen tot het sociaal huurpatrimonium, deze woningen worden immers toegewezen volgens sociale principes. Hetzelfde geldt voor een aantal welzijnsvoorzieningen (zoals woongelegenheden in rusthuizen en rust- en verzorgingstehuizen en de woonvoorzieningen voor gehandicapten).

In Vlaanderen wordt een engere definitie van sociale huisvesting gehanteerd. Een woning is volgens de Vlaamse Wooncode een sociale woning indien ze wordt verhuurd door een SHM of de VMSW. Een woning verhuurd door het Vlaams Woningfonds, een gemeente, OCMW of SVK wordt pas een sociale woning genoemd als er een subsidie voor werd verleend. Verder in deze tekst gaan we na of in navolging van de evoluties in Europa een ruimere invulling van het begrip 'sociale huursector' in Vlaanderen mogelijk en wenselijk is.

3. De doelstelling van de sociale huisvesting

3.1 De doelstelling van de sociale huisvesting vertrekkend van de economische welvaartstheorie

In het onderzoeksrapport 'Op weg naar een Vlaamse huursubsidie?' (Winters e.a., 2004) bespraken we de werking van de woningmarkt en de argumenten voor overheidsingrijpen vanuit de economische welvaartstheorie. We stelden vast dat de woningmarkt niet functioneert als een vrije markt, maar dat diverse marktperfecties bestaan en dat er een ongelijke toegang is tot kwaliteitsvol wonen (Barr, 1998). In antwoord op de marktperfecties kan de overheid regulerend optreden of zorgen voor een betere informatiedoorstroming. Om een oplossing te bieden voor de ongelijke toegang kan de overheid ingrijpen via cash of in kind transfers (Winters e.a., 2004).³⁷ We gaan nader in op deze ongelijke toegang omdat hierin de verantwoording ligt voor het bestaan van de sociale huisvesting.

³⁷ Cash transfers zijn financiële tegemoetkomingen, zoals bv. premies, subsidies, ... In kind transfer zijn voordelen in nature, zoals bv. het ter beschikking stellen van goedkope woningen.

De ongelijke toegang tot woningen van voldoende kwaliteit kan het gevolg zijn van verschillende redenen. We onderscheiden er drie.

Een eerste reden is dat er wel een voldoende aanbod bestaat op de private markt, maar dat sommige groepen geen toegang hebben tot de woning die overeenstemt met hun woonbehoeften omdat hun inkomen te laag is.³⁸ In dit geval is de meest aangewezen vorm van overheidstussenkomen het verhogen van het gezinsinkomen. De toekenning van gerichte subsidies voor wonen verdient vanuit de doelstellingen van het woonbeleid de voorkeur boven een algemene inkomensverhoging omdat de overheid dan zeker is dat de subsidie ook daadwerkelijk aan wonen wordt besteed (Winters e.a., 2004). Om de marktwerking zo weinig mogelijk te verstoren, dient de subsidie gelijk te zijn voor huurders en voor eigenaars. De subsidie moet gezinnen maximale keuzevrijheid bieden w.b. eigendomsstatuut, type woning, locatie (Oxley, 2000).³⁹

Ook het aanbieden van sociale woningen ('in kind transfers') kan een antwoord bieden op het probleem van ongelijke toegang, maar de economische theorie stelt dat 'cash transfers' te verkiezen zijn omdat deze minder de marktwerking verstoren. Enkel wanneer men er van uitgaat dat de consument onvoldoende de voordelen van een goede woning ziet, zijn 'in kind transfers' een betere keuze. Dit is echter een paternalistisch argument: gezinnen met een laag inkomen zien meestal voldoende de voordelen van een goede woning.⁴⁰ In een te laag inkomen vinden we dus een mogelijk, maar geen voldoende argument voor het aanbieden van sociale woningen.

Een tweede reden voor een ongelijke toegang - nog steeds in het geval van een voldoende aanbod op de private markt - is dat sommige kenmerken van gezinnen aanleiding kunnen zijn tot negatieve selectie of discriminatie⁴¹. Het kan hierbij bv. gaan om een onzeker inkomen, de arbeids- of gezinssituatie, etniciteit, ... (Barr, 1998). Deze kenmerken kunnen ertoe leiden dat verhuurders voorrang geven aan een andere kandidaat-huurder. De vaststelling dat dergelijke negatieve selectie of discriminatie bestaat, kan het ingrijpen van de overheid in het allocatieproces op de woningmarkt verantwoorden. Het is volgens ons het belangrijkste argument voor het bestaan van de sociale huisvesting en het verklaart tegelijkertijd waarom de woningtoewijzing één van de belangrijkste kenmerken is van de sociale huisvesting.

Een derde - en op zich ook onvoldoende - reden is dat sommige groepen geen toegang hebben tot de woning die overeenstemt met hun woonbehoeften omdat er onvoldoende aanbod is op de private markt. In dit geval is een aanbodbeleid wenselijk. Het doel daarvan is te verzekeren dat er voldoende woningen op de markt aanwezig zijn die voldoen aan de woningbehoeften van de gezinnen. Die woningbehoeften hebben zowel betrekking op de woning zelf (grootte, woningtype, uitrusting, aangepastheid aan bepaalde kenmerken van de bewoners, ...) als op de woonomgeving (ligging, diensten en voorzieningen in de omgeving, ...), en in het geval van huurwoningen ook op het beheer en de verhuring van het patrimonium.

³⁸ Dit argument is in de economische literatuur gekend als het argument 'verticale rechtvaardigheid'.

³⁹ Zoals verder zal worden aangetoond is dit in België niet het geval. De fiscale steun voor eigenaars van woningen heeft tot gevolg dat eigenaars veel meer worden gesubsidieerd dan huurders.

⁴⁰ Minder extreem en meer realistisch is dat de consument eerder de zichtbare kenmerken belangrijk vindt (bv. esthetische kwaliteiten) en minder belang hecht aan minder zichtbare kenmerken die op lange termijn belangrijk zijn (bv. constructie, duurzaamheid van de materialen, aanpasbaarheid van de woning). Maar om hieraan tegemoet te komen kan ook een informatiebeleid volstaan.

⁴¹ Dit argument staat bekend als 'horizontale rechtvaardigheid'.

De overheid kan het woningaanbod beïnvloeden via een informatiebeleid, in het bijzonder door aanbieders van woningen beter te informeren over een aantal specifieke woonbehoeften. Maar vaak is meer nodig dan dat, bv. wanneer het rendement van investeringen in bepaalde segmenten van de markt onvoldoende hoog is. In dit geval kan een aanbodbeleid worden gevoerd via subsidiëring van woningbouw en -renovatie en door regulering van de woningkwaliteit. Dit beleid kan zowel gericht zijn naar private als naar publieke actoren (Oxley, 2000). Het voorzien in een aanbod aan woningen, is een laatste optie.

Als de overheid zeker wil zijn dat de woningen die het resultaat zijn van dit aanbodbeleid bij voorrang bewoond worden door de gezinnen waarvoor ze bedoeld zijn, dan is er hier opnieuw een mogelijk argument voor ingrijpen in de woningallocatie. Ook hier vinden we dus een verantwoording voor sociale huisvesting zoals gedefinieerd hierboven.

Op basis van het voorgaande kan de doelstelling van de sociale huisvesting worden omschreven als:

het ter beschikking stellen van woningen voor gezinnen die omwille van een te laag inkomen of bijzondere kenmerken onvoldoende toegang hebben tot woningen die overeenkomen met hun woonbehoeften.

We merken nu reeds op dat deze definitie niet overeenkomt met de definitie in de Vlaamse Wooncode. Hier wordt een institutionele benadering gevolgd, waarmee sociale huisvesting verengd wordt tot woningen verhuurd door bepaalde organisaties onder welomschreven voorwaarden⁴². We komen hier verder op terug.

Deze doelstelling en de achterliggende argumentatie maken duidelijk waarom ingrijpen in de woningallocatie het meest typerende kenmerk van de sociale huisvesting is. De subsidiëring van deze sociale woningen kan zowel via de aanbodzijde als via de vraagzijde. De woningen kunnen in principe zowel worden aangeboden door private als door publieke actoren. Op de vraag welke vorm van subsidiëring optimaal is en door welke actoren de woningen bij voorkeur worden aangeboden, gaan we verder in dit hoofdstuk dieper in.

3.2 Een comparatieve analyse: de Vlaamse sociale huisvesting gepositioneerd binnen de Europese huisvestingssystemen

Zoals zal blijken uit het overzicht in hoofdstuk 4 bestaan er tussen West-Europese landen zeer grote verschillen wat betreft het functioneren van de woningmarkt en het gevoerde huisvestingsbeleid. Elk land heeft zowat zijn eigen huisvestingssysteem. Wie behoort tot de doelgroep van de sociale huisvesting, hoe woningen worden toegewezen en hoe de kosten voor de huisvesting worden verdeeld tussen de overheid en de huurders van de sociale woningen, is in elk land verschillend.

Om huisvestingssystemen te vergelijken wordt meestal gebruik gemaakt van twee benaderingen, met name deze van Kemeny (1995) en Harloe (1995).

⁴² Volgens de Vlaamse Wooncode zijn sociale huurwoningen woningen die worden verhuurd of onderverhuurd door de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen en de gesubsidieerde woningen die worden verhuurd of onderverhuurd door het VWF, de gemeenten, de openbare centra voor maatschappelijk werk en de sociale verhuurkantoren (Art. 91 §1).

Harloe onderscheidt het massamodel en het residueel model. Het voornaamste kenmerk van het massamodel voor sociale huisvesting is de hoge productie van sociale woningen. De bouwprogramma's hebben niet zozeer tot doel lage inkomensgezinnen goede huisvesting te bieden, maar de brede bevolking te voorzien van huisvesting. De sector wordt gefinancierd door algemene subsidies, die niet inkomensgebonden worden toegekend. In het residuele model daarentegen zijn de bouwprogramma's van beperkte omvang en gericht op het huisvesten van gezinnen met lage inkomens. In dit model is de sociale huisvesting enigszins gestigmatiseerd als de sector die woningen aanbiedt aan gezinnen die maatschappelijk, economisch en sociaal gemarginaliseerd zijn.

Kemeny maakt een onderscheid tussen duale huisvestingssystemen en unitaire systemen. Een duaal huisvestingssysteem kenmerkt zich door een marktgerichte beleidsstrategie. De sociale huisvesting vervult een rol als vangnet voor de laagste inkomensgroepen, terwijl de private huursector met haar relatief hoge huurprijzen en beperkte woonzekerheid voor de meeste gezinnen niet aantrekkelijk is. Hogere inkomensgroepen vinden hun weg naar de eigendomssector. Duale huisvestingssystemen worden daarom gekenmerkt door een hoog aandeel eigenaars en een kleine sociale huursector die beperkt is tot de laagste inkomensgroepen. Het model kenmerkt zich door een sterke centrale sturing. Door middel van een strikte regulering tracht de overheid de sociale huursector beperkt van omvang te houden en af te scheiden van de particuliere huursector, waar markthuren gelden (Hoekstra & Reitsma, 2002). Unitaire huisvestingssystemen daarentegen kenmerken zich door een sociale marktstrategie. Een deel van deze strategie bestaat er in eigenaars op dezelfde manier te behandelen als huurders. Eigendomsverwerving wordt niet aangemoedigd. De toegang tot de sociale huursector blijft niet beperkt tot lage inkomensgroepen. Het verschil tussen particuliere verhuurders en sociale verhuurders is beperkt; vaak zijn beide sectoren onderworpen aan dezelfde regelgeving en kunnen ze gebruik maken van dezelfde subsidies.

Het Belgische huisvestingssysteem heeft in hoofdzaak kenmerken van een duaal systeem volgens Kemeny en een residueel systeem volgens Harloe. Uit de hierboven gegeven historische schets blijkt dat het Belgische huisvestingsbeleid vooral een beleid is geweest (en nog steeds is) dat er naar streeft eigendomsverwerving te ondersteunen. In tegenstelling tot vele Europese landen werd na de tweede wereldoorlog in België niet massaal geïnvesteerd in de uitbouw van een sociale huursector, maar werd in navolging van het beleid dat ook reeds gevoerd werd voor de oorlog beroep gedaan op de individuele huishoudens om de woningvoorraad op te krikken. Substantiële premies werden toegekend voor nieuwbouw door particulieren. Het aantal sociale woningen nam toe, maar bleef beperkt in vergelijking met andere Europese landen. Na de regionalisering verlegde de Vlaamse overheid de prioriteiten van ondersteuning van eigenaars naar ondersteuning van huurders. Het aantal sociale woningen bleef gestadig, maar traag, toenemen. Toch blijft het marktaandeel met minder dan 6% uiterst gering.

Ondanks dit beperkte marktaandeel kan niet gesteld worden dat de sociale huisvesting in Vlaanderen enkel achtergestelde huishoudens bevat. Ongeveer de helft van de sociale huurders behoort tot het eerste inkomensquintiel, maar ook het tweede en derde inkomensquintiel zijn nog in belangrijke mate aanwezig. Dat een 'residualisering' bezig zou zijn (De Decker & Geurts, 2000)⁴³, kon evenmin bevestigd worden vanuit de Woonsurvey 2005. Het aandeel huishoudens in het laagste quintiel steeg weliswaar tussen 1999 en 2005, maar dit is in belangrijke mate het gevolg van de veroudering van de sociale huurdersgroep en kan niet zomaar worden toegeschreven aan de instroom van alleen maar of vooral zwakke groepen.

⁴³ In navolging van Malpass & Murie (1994) definiëren De Decker & Geurts (2000) 'residualisering' als het proces waarbij de sociale huisvestingssector in toenemende mate de minstbedeelden huisvest.

Het betreft hier echter gemiddelde cijfers voor Vlaanderen. Het is mogelijk dat op lagere schaalniveaus (gemeenten, wijken) wel een sterkere residualisering zichtbaar is.

Ten aanzien van de private huurmarkt wordt een marktgericht beleid gevoerd. De overheid grijpt slechts zeer beperkt in op deze markt. Alhoewel de Vlaamse overheid sedert 1994 duidelijk meer ging investeren in een beleid gericht op huurders, bleef het aandeel eigenaars stijgen. Eén van de redenen daarvoor (naast andere verklaringen zoals de lage intrestvoeten) is dat eigen woningbezit in de Belgische fiscaliteit nog steeds wordt aangemoedigd. Wie een eigen woning kan betalen, zal meestal ook overgaan tot eigendomsverwerving.

3.3 Recente ontwikkelingen in de sociale huisvesting in Europa

Van der Heijden (2002) schetst de ontwikkeling van de sociale huursector in West-Europa. Na de tweede wereldoorlog investeerden de overheden massaal in huisvesting om het hoofd te bieden aan de grote woningnood. De bouw van sociale huurwoningen werd sterk gepromoot met investeringssubsidies, waardoor de huurprijzen laag gehouden werden. De toegang tot deze sociale huisvesting was weinig selectief. Tijdens de jaren '70 was de ergste woningnood gelenigd. Een nieuwe visie op de rol van de overheid leidde ertoe dat overheidscontrole geleidelijk aan werd vervangen door marktsturing.

Van der Heijden beschrijft ook meer in detail de ontwikkelingen in het huisvestingsbeleid tijdens de laatste decennia in 6 landen, waaronder België. Een rode draad doorheen deze ontwikkeling is dat de overheden zich geleidelijk aan terugtrekken en dat de rol van de markt toeneemt. Dit komt als volgt tot uiting:

- de promotie van woningverwerving voor de brede bevolking en in het bijzonder voor gezinnen met een beperkt inkomen;
- een afname van objectsubsidies voor de sociale huursector en een toename van de uitgaven van gezinnen voor huisvesting (mede onder invloed van de dalende objectsubsidies);
- het meer doelgericht inzetten van subsidies onder de vorm van subjectsubsidies gericht naar lage inkomensgroepen.

Priemus & Dieleman (2002) stellen dat de sociale huisvesting overal in Europa in het defensief zit. Het aandeel sociale huurwoningen daalt in meerdere landen. Sommige landen (bv. het Verenigd Koninkrijk en Nederland) voeren een bewuste verkoopspolitiek, in andere (bv. Duitsland) wordt nagenoeg niet meer gebouwd in de sociale huursector. Het dalend aandeel van de sociale huursector gaat hand in hand met een toenemende concentratie van lage inkomensgroepen in de bestaande wooncomplexen. De uitbreiding van de private huursector werd volgens Priemus & Dieleman in de meeste landen ontmoedigd door systemen van huurprijsreglementering. Investeren in deze sector was bovendien niet interessant omwille van de lange periodes van inflatie in het verleden. Gezinnen die niet in staat waren een woning te verwerven, hadden geen andere uitweg dan een sociale huurwoning.

Binnen deze grote lijnen zijn er opnieuw belangrijke verschillen tussen landen. De ontwikkeling in België wijkt op een aantal punten sterk af van de schets hierboven. In tegenstelling tot de meeste andere landen is het promoten van eigendomsverwerving in België steeds de voornaamste vorm van huisvestingsbeleid geweest. Dit beleid is voortgezet, al kan gesteld dat met de regionalisering er opnieuw meer werd geïnvesteerd in de sociale huursector. En ook nu blijft de bouw van bijkomende sociale huurwoningen in Vlaanderen doorgaan. De discussie over de wenselijkheid van de invoering van een subjectsubsidie voor de private huursector werd gevoerd en het stelsel werd in 2007 aangepast en uitgebreid, maar de huursubsidie blijft enkel toegekend onder zeer strikte voorwaarden. De sociale huisvesting wordt nog steeds gefinancierd via objectsubsidies.

Dat de switch van object- naar subjectsubsidies (nog) niet gemaakt werd, is misschien omdat de objectsubsidies worden omgezet in inkomensgerelateerde huurprijzen. De doelgerichtheid van de subsidie is daarom nooit sterk ter discussie gesteld.

3.4 De toekomst van de sociale huisvesting in Europa

Volgens Harloe zal de sociale huisvesting in Europa zich onvermijdelijk verder ontwikkelen in de richting van het residuele model. Kemeny is het daar niet mee eens en meent dat daarnaast een tweede model zich verder kan ontwikkelen, met name een model gekenmerkt door een beleid dat neutraal is t.o.v. huurders en eigenaars, waarbij de eigendomssector minder dominant is en de sociale huisvesting toegankelijk is voor een brede bevolkingsgroep.

Van der Heijden ziet divergerende ontwikkelingen binnen Europa en schetst volgende drie mogelijke scenario's.

A. Het residueel duaal marktscenario

Volgens dit scenario ontwikkelt de sociale huisvesting zich verder in de richting van het residueel en duaal systeem. Dergelijk scenario wordt logisch wanneer het beleid en de ontwikkelingen op de markt leiden tot een dominante positie van de eigendomsmarkt. De sociale huisvesting wordt dan gedwongen lage inkomens op te vangen. De sector wordt een soort vangnet voor gezinnen die niet in staat zijn een woning te verwerven. Van der Heijden meent dat dit scenario waarschijnlijk is voor Groot-Brittannië en vermoedelijk ook voor België.

B. Het residueel unitair marktscenario

Er is een scenario denkbaar waarbij de sociale huisvesting instaat voor het huisvesten van diverse inkomensgroepen, waarbij de huisvestingsmaatschappijen zelf kunnen beslissen aan wie zij woningen toewijzen. In dit geval is het mogelijk dat de huisvestingsmaatschappijen (ook wanneer zij sociale verplichtingen hebben) zich meer zullen toeleggen op de winstgevende verhuringen. Er bestaat dan een risico dat het sociaal patrimonium uiteenvalt in twee delen: een residuele subsector voor sociale verhuringen en een subsector met een breder sociaal-economisch draagvlak. De residuele subsector vervult dan net als in A een vangnetrol.

C. Het unitaire huurmarktscenario

Dit derde scenario is vooral gebaseerd op Kemeny's unitaire model. In dit scenario bedient de sociale huursector een bredere doelgroep. Door een gediversifieerd woningaanbod uit te bouwen en daardoor ook een gediversifieerd publiek aan te spreken, wordt het misschien mogelijk te voorkomen dat de sector marginaliseert en wordt gestigmatiseerd. Deze diversificatie kan leiden tot een meer verantwoordelijk beheer en een bewustere investeringsstrategie. De huisvestingsmaatschappijen kunnen zelf mee beslissen over verschillen in huurprijzen en de selectieve verkoop van woningen als een vorm van 'asset management'. De opbrengsten van de verkoop kunnen dan gebruikt worden om de huurprijzen te drukken, de woningkwaliteit te verbeteren of te investeren in nieuwbouw. In dit scenario opereren de huisvestingsmaatschappijen als private actoren op de markt, die elk ding naar de gunst van de consument, wat ten voordele kan zijn van een efficiënt beheer. Het zal ook leiden tot productdiversificatie. Zo zal bijvoorbeeld meer worden ingespeeld op de specifieke behoeften van ouderen.

Een voorwaarde om te kunnen komen tot dit laatste scenario is dat een beleid wordt gevoerd dat neutraal is ten opzichte van huurders en eigenaars. Dit betekent o.a. dat de non-profit sector moet in staat zijn ook middeninkomens te huisvesten. Maar evenzeer moeten lage inkomens de kans krijgen om eigenaar te worden.

Het aanbieden van formules tussen huren en kopen kan daartoe bijdragen. Van der Heijden besluit dat het niet duidelijk is in welke richting de huisvestingssystemen in West-Europa zullen evolueren, maar dat het wel duidelijk is dat er alternatieven bestaan voor het residuele duale scenario en dat de overheden de ontwikkeling in belangrijke mate kunnen beïnvloeden.

3.5 Waar naar toe met de sociale huisvesting in Vlaanderen?

Op basis van al het voorgaande menen we te kunnen besluiten dat het woonbeleid in Vlaanderen voor een fundamentele keuze staat wat betreft de toekomst van de sociale huisvesting.

Onder de huidige omstandigheden (toenemend aandeel eigenaars, ongelijke fiscale behandeling van eigenaars en huurders, beperkt aandeel sociale huursector, te beperkte instrumenten om ook lage inkomensgroepen de kans te bieden op eigendomsverwerving, ...) is de kans erg reëel dat de sociale huisvesting in Vlaanderen verder evolueert in de richting van het residueel duaal scenario. Ook van Der Heijden ziet dit als een waarschijnlijk scenario voor de ontwikkeling in België. Het houdt in dat de sociale huursector relatief beperkt blijft van omvang (wat niet noodzakelijk betekent dat er geen verdere uitbreiding meer zou zijn) en als eerste functie heeft het bieden van kwaliteitsvol wonen aan lage inkomensgroepen. Een nadeel van dit scenario is dat het maatschappelijk draagvlak voor de sociale huisvesting hiermee afneemt en dat een stigmatiseringsproces tot stand komt.

Het derde scenario biedt een tweede mogelijke optie. Het betekent dat de sociale huisvesting in Vlaanderen zou evolueren naar een breder systeem, met een meer gediversifieerd aanbod aan woningen en een meer gedifferentieerd doelpubliek. In dit geval kunnen een marginalisering en stigmatisering voorkomen worden (Priemus & Dieleman, 2002). In Nederland en in Zweden wordt dit systeem in de praktijk gebracht. Ook voor de toekomst van de sociale huisvesting in Vlaanderen zou dit scenario tegemoet komen aan een aantal belangrijke vragen en bezorgdheden. Maar, niettegenstaande de vele voordelen van dit scenario zijn er duidelijke beperkingen aan wat mogelijk is en zijn er een aantal risico's. Met name bestaat het risico dat al wie een voldoende hoog inkomen heeft om eigenaar te kunnen worden, zal vertrekken uit de sociale huursector of niet zal instromen in de sector (zie ook De Decker, 2001). Een uitbreiding van de doelgroep zonder een evenredige uitbreiding van het patrimonium houdt bovendien een risico in dat de zwakke groepen de facto minder toegang zullen krijgen. Omwille van de twee voorgaande redenen is het dus niet uitgesloten dat Vlaanderen uiteindelijk terecht komt in het tweede scenario, waarbij de minder goede woningen worden verhuurd aan de zwakke groepen en de betere woningen aan de sterkere groepen. Tenzij voldoende maatregelen genomen worden om deze evolutie te voorkomen. We werken deze mogelijke evoluties verder uit in hoofdstuk 5.

4. De doelgroep van de sociale huisvesting

4.1 Theoretische argumenten voor de afbakening van de mogelijke doelgroep

De vraag wie behoort tot de doelgroep van de sociale huisvesting hangt rechtstreeks samen met de doelstelling van de sociale huisvesting.

In 3.1 kwamen we tot de conclusie dat de doelstelling van de sociale huisvesting bestaat in het voorzien in een aanbod aan woningen voor gezinnen die omwille van een te laag inkomen of sociale behoeften onvoldoende toegang hebben tot woningen die overeenkomen met hun woonbehoeften. Het meest essentiële kenmerk van de sociale huisvesting is dat de woningallocatie om deze redenen niet verloopt via de principes van de vrije markt. Meestal gaat het ook over gesubsidieerde huisvesting. We grijpen terug naar de in 3.1 aangehaalde argumenten voor het bestaan van sociale huisvesting om na te gaan wie tot de doelgroep behoort.

Een eerste mogelijk argument voor sociale huisvesting is een te laag inkomen⁴⁴. Als men dit argument gebruikt voor het voorzien in sociale huisvesting, kan men de doelgroep van de sociale huisvesting afbakenen als deze groep voor wie het huren van een woning van voldoende kwaliteit niet betaalbaar is. Men heeft nood aan een norm voor betaalbaarheid. Hierop gaan we verder in dit hoofdstuk nader in. Vervolgens kan men uitgaande van de norm en van de inkomensverdeling in de populatie ramen hoeveel gezinnen geacht worden problemen te hebben met het betalen van een woning die voldoet aan de gewenste kwaliteit. Men kan dan stellen dat deze groep recht heeft op overheidstussenkomst om het verschil tussen inkomen en woonuitgaven te overbruggen. Deze tussenkomst kan zowel via een huursubsidie als via het aanbieden van een sociale woning aan gereduceerde prijs.

Een tweede en sterker argument voor sociale huisvesting is dat voor bepaalde groepen op de vrije markt het risico bestaat dat zij het recht op kwaliteitsvol en betaalbaar wonen niet kunnen realiseren omdat zij bepaalde kenmerken hebben die door de verhuurders als een risico ervaren worden. Wanneer meerdere kandidaat-huurders zich aandienen, riskeren deze gezinnen dat de verhuurder voorrang geeft aan anderen. Om te komen tot een afbakening van de doelgroep van de sociale huisvesting komt het er dus op aan deze kenmerken te onderscheiden die aanleiding zijn tot een ongelijke behandeling door verhuurders. Het kan gaan over volgende kenmerken:

- huidskleur, etniciteit, afkomst, ... (risico op laag inkomen, conflicten met medebewoners omwille van verschillen in wooncultuur, ...);
- asielzoekers: risico dat het verblijf tijdelijk is en het inkomen onzeker is;
- gezinssamenstelling: gezinnen met te veel kinderen (risico op slijtage, overlast), alleenstaande jongeren (risico op lawaai, alcohol- en drugproblemen), alleenstaande mannen op meer gevorderde leeftijd, alleenstaande ouders met kinderen, ...;
- aard van het inkomen: werkloosheidsuitkering, leefloon, ... worden geacht te onzekere inkomens te zijn met risico op huurachterstal;
- personen met een sociale of psychologische problematiek zoals ex-psychiatrische patiënten, ex-gedetineerden, daklozen en thuislozen, ... (risico op verwaarlozing van de woning, conflicten met medebewoners, ...).

Een derde mogelijk – maar op zich onvoldoende - argument voor sociale huisvesting is dat op de private markt voor bepaalde groepen van gezinnen er een onvoldoende aanbod aan woningen is met de gewenste kwaliteit. We geven een aantal voorbeelden van mogelijke situaties.

- De goedkoopste segmenten van de huurmarkt. Als gevolg van de lage inkomens van de gezinnen die in dit segment een woning zoeken, is het mogelijk dat de huuropbrengsten te laag zijn om investeringen in deze woningen aantrekkelijk te maken. Het gevolg kan dus zijn dat de private huursector onvoldoende investeert in dit marktsegment.
- Woningen die aangepast zijn aan de specifieke behoeften van gehandicapten. Dit marktsegment is eerder beperkt van omvang. Investerings in deze woningen vragen anderzijds een bijzondere technische kennis. En bovendien zijn afspraken nodig met zorgverstrekkers om ervoor te zorgen dat de bewoners ook over de nodige dienstverlening en eventuele zorgen kunnen beschikken. Dit alles is aanleiding tot kosten die een investeerder niet onmiddellijk kan recupereren uit huurinkomsten, mede omdat de huurders zeker niet over hoge inkomens beschikken. Zonder stimuli vanwege de overheid zal de private sector daarom waarschijnlijk onvoldoende in dergelijke woningen investeren. Dit is de reden waarom de overheid in het verleden de bouw van voorzieningen voor gehandicapten sterk gesubsidieerd heeft. Zoals we boven reeds aangaven, worden deze woningen in Vlaanderen traditioneel

⁴⁴ Merk op dat dit argument ook kan gebruikt worden ter verantwoording van inkomensverhogende subsidies.

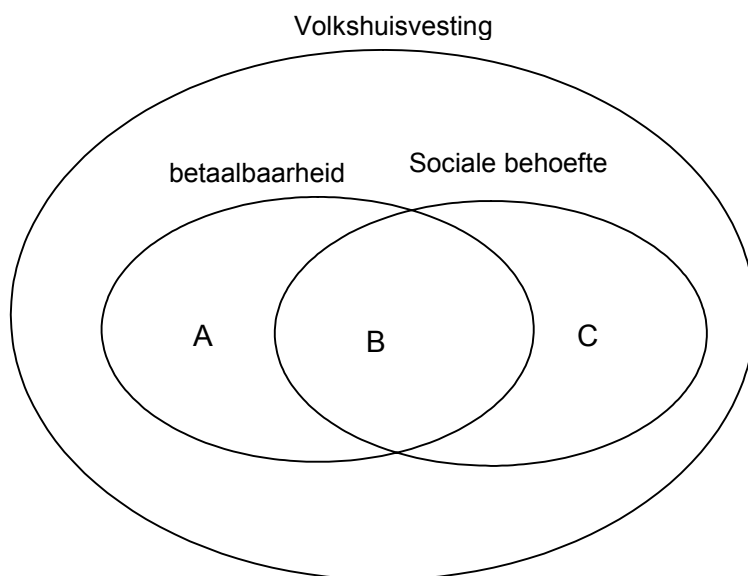
niet gebouwd door sociale huisvestingsmaatschappijen maar door welzijnsorganisaties, vooral omdat het aanbieden van een wooneenheid onmiddellijk gekoppeld werd aan het aanbieden van zorg. De bouw wordt gesubsidieerd door het VIPA. Bouwvoorwaarden en subsidiehoogte verschillen grondig van de voorwaarden in de sociale huisvesting. Wanneer wonen en zorg ontkoppeld worden, verliest deze opsplitsing tussen de sociale huisvesting en de welzijnssector zijn betekenis. We gaan in hoofdstuk 5 dieper op deze evolutie in.

- De ouderenhuisvesting. Ook hier zijn er een aantal bijzondere vereisten aan de woningkwaliteit, en dit niet alleen wat betreft de architectuur, maar ook w.b. woonomgeving en de aansluiting op de dienstverlening. Ook voor deze groep heeft de welzijnssector een aanbod gecreëerd via een eigen subsidiekanaal. Maar ook de sociale huisvesting heeft in het verleden reeds zeer veel bejaardenwoningen gebouwd. In antwoord op de vergrijzing zien we dat de private sector momenteel reageert met een aanbod aan luxeappartementen en seniorieën voor ouderen met een relatief hoog inkomen of vermogen. Dit aanbod ligt echter grotendeels buiten het bereik van ouderen met een laag tot gemiddeld inkomen.

Tussen de boven genoemde groepen bestaat een vergaande overlapping. De meeste van hen beschikken over een eerder laag inkomen en ondervinden betaalbaarheidsproblemen. We duiden deze groep verder in deze tekst aan als de groep voor wie sociale huisvesting wordt aangeboden omwille van betaalbaarheid. Ook de groep die risico loopt op selectie of discriminatie zal in belangrijke mate hiermee overlappen. Ten slotte zijn er de groepen met een bijzondere sociale behoefte (gehandicapten, ouderen, ...).

Vertrekkend van de comparatieve analyse in 3.2 kan men een nog ruimere doelgroep van de sociale huisvesting omschrijven. Zo is in sommige landen de toegang tot de sociale huisvesting niet gebonden aan voorwaarden inzake inkomen of bijzondere kwaliteitsvereisten. Deze sociale huisvesting wordt vaak benoemd met de term 'volkshuisvesting'. We zullen de term verder in deze tekst ook zo gebruiken. Hoewel vaak wordt gesteld dat deze huisvesting niet gesubsidieerd is, menen we dat er toch steeds sprake is van één of andere vorm van subsidie, al is het een beperkt vorm, bv. via een gunstige fiscale behandeling, een garantiefonds of door het gebruik van eigen middelen die de sector kon opbouwen in het verleden als gevolg van subsidies.

Figuur 3.1 Schematische voorstelling van de doelgroepen van de sociale huisvesting



Teruggrijpend naar het boven gemaakte onderscheid tussen duale en unitaire huisvestingssystemen volgens Kemeny kunnen we stellen dat in een duaal huisvestingssysteem de doelgroep van de sociale huisvesting in hoofdzaak omschreven wordt in termen van betaalbaarheid. Er is een kleine sociale huisvestingssector die een rol vervult als vangnet voor zwakke inkomensgroepen. In een unitair huisvestingssysteem is er een ruimere sociale huursector, die niet beperkt blijft tot lage inkomensgroepen. Gezinnen en personen met een sociale woonbehoefte worden er mee tot de doelgroep van de sociale huisvesting gerekend of de sociale huisvesting biedt zelfs woningen voor een zeer ruim doelpubliek.

De sociale huisvesting in Vlaanderen vandaag heeft vooral kenmerken van een sociale huisvesting die in functie staat van betaalbaarheid. Er zijn op het werkveld aanzetten en vragen om de doelgroep te verbreden in de richting van sociale behoeften. Een aantal van de 'verhuringen buiten het sociaal huurstelsel' kunnen tot deze groep gerekend worden. Bij deze verhuringen gelden geen inkomens- en bezitsvoorwaarden meer. Eén van de vragen waar de sociale huisvesting in Vlaanderen vandaag voor staat, is of deze evolutie wordt afgeremd dan wel verder mogelijk gemaakt. In het laatste geval is het aangewezen de reglementering overeenkomstig aan te passen. Een mogelijke tweede stap kan zijn een nog verdere uitbreiding van de doelstelling van de sociale huisvesting richting volkshuisvesting. De keuze tussen deze opties heeft vergaande gevolgen. In hoofdstuk 5 werken we een aantal mogelijke scenario's uit en verduidelijken we hiervan de gevolgen. Om de gevolgen van deze scenario's beter te kunnen inschatten, geven we hierna een nadere toelichting bij de groep met betaalbaarheidsproblemen en de groep met een sociale woonbehoefte. Vervolgens staan we meer in detail stil bij een aantal specifieke doelgroepen. Voor zover mogelijk geven we daarbij ook een raming van de omvang van deze groepen.

4.2 De groep met betaalbaarheidsproblemen

Een mogelijke doelstelling van de sociale huisvesting bestaat erin huisvesting te bieden aan gezinnen die een te laag inkomen hebben om een kwaliteitsvolle en betaalbare woning te huren op de private markt (in de figuur groep A en B). Voor deze doelstelling kunnen we – op basis van de Woonsurvey 2005- een theoretische doelgroep ramen mits de nodige indicatoren voor betaalbaarheid en kwaliteit van de woning. We dienen daartoe wel een aantal veronderstellingen in te bouwen. De conclusies zijn vanzelfsprekend gebonden aan deze aannames.

De betaalbaarheidsindicator die we bij deze oefening hanteren, is de woonquote of het aandeel van de naakte woonuitgaven in het beschikbare huishoudinkomen (zie hoofdstuk 2). In de internationale literatuur omtrent betaalbaarheid bestaat er geen eensgezindheid wat betreft het niveau van de woonquote waaronder wonen ‘betaalbaar’ is. De kritische grens varieert van 20% tot 30%. Zo kent Frankrijk een kritische grens van 25%, terwijl in de Verenigd Staten een 30% ‘rent-to-income ratio’ de officiële betaalbaarheidsnorm is (Meulemans e.a., 1996). Wij hebben ervoor gekozen te werken met de grens van 30%, mede omdat in 2005 de 20%-norm achterhaald lijkt voor Vlaanderen. Volgens de Woonsurvey 2005 (Heylen e.a., 2007) valt maar liefst 56% van de huishoudens met woonuitgaven boven de 20%-grens, terwijl ongeveer 24% een woonquote kent van meer dan 30%.

De kwaliteitsindicator die we bij deze raming hanteren, is de synthese-index voor de fysische staat van de woning die Vanneste e.a. (2004) hebben uitgewerkt in het kader van de Socio-economische Enquête 2001. De keuze viel op deze indicator omdat deze zowel een oordeel velt over inwendige als uitwendige aspecten van de woning. De synthese-index wordt geconstrueerd met de scores op zes bevraagde woningonderdelen, namelijk de elektrische installatie, binnenmuren, buitenmuren, ramen, dakgoot en dak. De respondenten werd gevraagd om te oordelen of deze onderdelen van hun woning in goede staat verkeren, of dat er kleine of grote herstellingen nodig zijn. Het betreft dus een subjectieve indicator – gaande van ‘goed’ tot ‘zeer slecht’. Bij de uitwerking van de Woonsurvey 2005 werden de nodige vragen opgenomen om deze index te kunnen construeren. Indien de synthese-index de scores ‘slechte staat’ of ‘zeer slechte staat’ oplevert, beschouwen we de woning als ‘niet kwaliteitsvol’. De index is zo opgebouwd dat dit overeenkomt met een woning die overeenkomstig de Vlaamse Wooncode als ongeschikt voor bewoning wordt beoordeeld. Een verschil is wel dat de synthese-index gebruik maakt van het eigen oordeel van de bewoners, wat niet noodzakelijk overeenkomt met het oordeel van inspecteurs. Woningen in matige of goede fysische staat noemen we ‘kwaliteitsvol’.

In een eerste stap in de redenering hebben we ons beperkt tot wie geen eigenaar is van een woning. Dit impliceert de veronderstelling dat wie reeds een eigen woning bezit, over een vermogen beschikt dat kan liquide worden gemaakt om toe te voegen aan het inkomen, zodat een betaalbare woning wel binnen het bereik komt.

Vervolgens hebben we binnen de private huurders de groep bepaald die een woonquote kent van meer dan 30% of een niet-kwaliteitsvolle woning betreft. De berekeningen wijzen uit dat 51,8% van de private huurders aan deze condities voldoet. Indien we dit aandeel extrapoleren met Rijksregistergegevens voor 2005, bekomen we een doelgroep van 239 736 huishoudens (tabel 3.1). Deze groep huishoudens omvat niet alleen huishoudens met lage inkomens, maar ook huishoudens die tot het vierde en vijfde inkomenskwintiel behoren. De verdeling over de inkomenskwintielen voor de totale populatie wordt weergegeven in onderstaande tabel.

Tabel 3.1: Private huurders met woonquote boven 30% of met woning in slechte fysische staat (volgens de synthese-index) per inkomensquintiel, rij en kolompercentages (*); laagste inkomen per inkomensquintiel en hypothetische woonquote; Vlaams Gewest 2005

	Inkomensquintielen(**)					Totaal
	1 ^{ste}	2 ^{de}	3 ^{de}	4 ^{de}	5 ^{de}	
Private huurders zonder betaalbare/kwaliteitsvolle woning (rij en kolom %)	43,1	30,5	14,2	8,0	4,2	100
	<i>84,7</i>	<i>59,6</i>	<i>34,2</i>	<i>26,4</i>	<i>22,1</i>	<i>51,8</i>
Private huurders, laagste inkomen in quintiel (in euro)	220	1116	1537	2170	3000	
Private huurders, hypothetische woonquote voor huishoudens met laagste inkomen in het quintiel en met een woning in matige staat met mediaanhuurprijs (= 400 €)	181,8	35,8	26,0	18,4	13,3	

(*) Het kolompercentage (cursief) geeft per inkomensquintiel welk aandeel van de private huurders niet beschikt over een betaalbare/kwaliteitsvolle woning.

(**) Het betreft netto-inkomen inclusief inkomsten uit verhuring, maar zonder inkomsten uit roerende goederen en zonder extra inkomsten uit arbeid (vakantiegeld, eindejaarspremie). Wel inbegrepen zijn inkomensvervangende en aanvullende sociale zekerheidsuitkeringen en sociale bijstand (leefloon).

Bron: Woonsurvey 2005

Uit de tabel maken we op dat 43,1% van de private huurders met woonquote boven 30% of zonder kwaliteitsvolle woning tot het laagste inkomensquintiel behoort. Voor deze huishoudens kunnen we de veronderstelling maken dat hun hoge woonquote of slechte fysische staat van de woning geen keuze is. Deze groep zit – omwille van een lager inkomen – in een situatie waar ze noodgedwongen in terecht komt. De mediaan huurprijs voor een woning in matige fysische staat op de private markt bedraagt 400 euro in 2005. Indien het huishouden met het laagste inkomen binnen het tweede inkomensquintiel deze woning huurt, bedraagt de woonquote 35,8% (zie tabel 3.1). Voor alle private huurders binnen het eerste quintiel valt de woonquote dus boven 30% indien ze een woning in matige fysische staat huren aan de mediaanhuurprijs. Van de private huurders behorend tot het eerste inkomensquintiel behoort dan ook 85% tot de theoretische doelgroep.

Voor de private huurders behorend tot het derde, vierde en vijfde inkomensquintiel is de situatie anders. Zij beschikken normaliter over genoeg middelen om minder dan 30% van hun inkomen te spenderen aan een woning in matige fysische staat. Dit tonen de volgende bijkomende gegevens. Het laagste inkomen binnen het derde quintiel bedraagt 1.537 euro. Wanneer dit huishouden een woning in matige fysische staat met mediaanhuur betreft, bedraagt de woonquote 26,0% (zie tabel 3.1). We beslissen op deze basis om de huishoudens behorend tot de drie hoogste inkomensquintielen uit de theoretische doelgroep weg te laten. Indien zij een woonquote kennen van meer dan 30% of een woning in slechte staat betrekken, beschouwen we dit als een keuze en geen 'noodzaak'. Daarenboven hoeft het geen betoog dat 30% van een hoog inkomen een andere betekenis heeft dan 30% van een laag inkomen.

Het tweede inkomensquintiel tenslotte beslaat hierin een tussenpositie. Het laagste inkomen van de private huurders behorend tot het tweede quintiel, bedraagt 1 116 euro. Indien dit huishouden de mediaan huurprijs voor een privé-woning in matige staat neertelt (400 euro), bedraagt de woonquote 35,8%. Wanneer het hoogste inkomen uit het tweede quintiel 400 euro huur betaalt, bedraagt de woonquote 26,0%. Voor een deel van deze groep is een woonquote boven 30% dus een vrije keuze, voor een ander deel eerder een noodzaak. Door regionale verschillen in de huurprijs (zie Heylen e.a., 2007) is het immers mogelijk dat zelfs de hogere inkomens uit het tweede quintiel genoodzaakt zijn om meer dan 30% van hun inkomen te spenderen aan de huur van een kwaliteitsvolle woning. Omdat we als onderzoekers moeilijk op objectieve basis een grens kunnen trekken, berekenen we een theoretische doelgroep inclusief en exclusief huishoudens binnen het tweede inkomensquintiel.

Wanneer we ons beperken tot de private huurders behorend tot het laagste inkomensquintiel die niet-betaalbaar en niet-kwaliteitsvol wonen, komen we uit op een aandeel van 22,3% van alle private huurders (tabel 3.2). In absolute termen zijn dit 103 207 huishoudens, wat overeenkomt met ongeveer 4,1% van alle huishoudens. Nemen we de twee laagste quintielen in rekening, dan omvat de theoretische doelgroep voor sociale huisvesting 38,1% van de private huurders of 176 331 huishoudens. Deze laatste groep beschouwen we als de 'private huurders zonder betaalbare kwaliteitsvolle woning'. Deze groep is ruim opgevat – voor een gedeelte ervan is een hoge woonquote geen noodzaak – maar we menen dat we beter een te ruime grens hanteren, dan een grens die mogelijk te strikt is opgevat.

Opmerkelijk is dat de wettelijke doelgroep van sociale huisvesting – de private huurders die aan de bezits- en inkomensvoorwaarden voldoen – amper verschilt van de doelgroep op basis van onze theoretische oefening. Heylen e.a. (2007) berekenden op basis van de Woonsurvey 2005 dat 39% van de private huurders wettelijk beschouwd in aanmerking komt voor een sociale woning bij een SHM, wat nauwelijks verschilt van de 38,1% die we bekomen in deze theoretische oefening, zeker wanneer rekening wordt gehouden met de noodzakelijke betrouwbaarheidsintervallen.

Tabel 3.2: Raming van de behoefte aan sociale huisvesting, op basis van betaalbaarheids- en kwaliteitsindicatoren, als % van alle huishoudens, als % van de private huurders en absolute aantallen, Vlaams Gewest 2005

Private huurders	% van alle huishoudens (n=5214)	Geraamd aantal in populatie*	% van de private huurders (n=962)
Alle	18,5	462 811	100
Met woonquote > 30%	7,3	181 422	39,2
Met woning in (zeer) slechte fysische staat	3,5	87 471	18,9
Met woonquote > 30% of woning in (zeer) slechte fysische staat	9,6	239 736	51,8
en behorend tot het laagste inkomensquintiel	4,1	103 207	22,3
en behorend tot twee laagste inkomensquintielen	7,0	176 331	38,1

Bronnen: Woonsurvey 2005; *Rijksregister 2005 (FOD Economie)

4.3 De groep met een 'sociale' woonbehoefte

4.3.1 Toenemende verwevenheid tussen wonen en zorg (of begeleiding)

Hierboven wezen we er op dat er een aantal groepen zijn die men kan omschrijven als woonbehoefstig in de zin dat zij op de private markt niet de woningen vinden die tegemoet komen aan hun specifieke vereisten, bv. aangepast aan een verminderde mobiliteit, gelegen nabij diensten en voorzieningen voor zorg, verhuurd door een organisatie die bereid is rekening te houden met sociale problemen en ook bemiddelt en doorverwijst bij conflicten of samenlevingsproblemen, ... Het grootste deel van deze groep combineert dit probleem met een betaalbaarheidsprobleem (op de figuur aangeduid met B). Daarnaast is er een kleinere groep die dergelijke bijzondere behoefte heeft, maar tegelijkertijd een voldoende hoog inkomen heeft om zelf de volledige kosten te dragen (op de figuur aangeduid met C). De discussie over de groepen B en C is verschillend.

Voor groep B zijn er sterke theoretische argumenten om deze tot de doelgroep van de sociale huisvesting te rekenen. Bij deze groep situeert zich namelijk zowel een betaalbaarheidsprobleem als een bijzondere woonbehoefte. Toch is het bouwen en verhuren voor deze doelgroep binnen de sociale huisvesting niet evident in de Vlaamse context en dit om institutionele redenen. Deze groep behoorde namelijk in het verleden in Vlaanderen niet tot de doelgroep van de sociale huisvesting, maar van het welzijnsbeleid. In het bijzonder heeft de welzijnssector geïnvesteerd in residentiële voorzieningen voor ouderen, gehandicapten, psychiatrische patiënten. Het betrof in dit geval net als in de sociale huisvesting woonvoorzieningen voor permanent verblijf. Een verschil met de sociale huisvesting is dat deze voorzieningen samen met wonen ook zorg aanbieden. Daarnaast biedt de welzijnssector voor een aantal doelgroepen voorzieningen voor tijdelijk verblijf, zoals bijvoorbeeld de thuislozenzorg.

Onder invloed van de in Europa algemeen verspreide tendens naar extramuralisering en vermaatschappelijking van de zorg is de grens tussen de welzijns- (en zorgsector⁴⁵) enerzijds en de sociale huisvesting anderzijds de laatste jaren sterk vervaagd. In de welzijnssector werd naast de blijvende aandacht voor het zorgaspect het woonaspect veel belangrijker. De overtuiging groeide dat ook personen met een zorgbehoefte moeten kunnen blijven 'wonen' zoals iedereen, wat zowel inhoudt dat zij over voldoende wooncomfort en privacy kunnen beschikken, alsook dat zij maximaal geïntegreerd kunnen leven tussen andere groepen van de samenleving. De beleidsnota 2004-2009 van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin stelt het - toegepast op de ouderenzorg - als volgt:

"Residentiële ouderenvoorzieningen zullen waar mogelijk uitgroeien tot kleinschalige, geïndividualiseerde, genormaliseerde woon- en zorgcentra, zorgflats, kangoeroe- of duplexwonen, ... geïntegreerd in de wijk."

Anderzijds zien we dat binnen de sociale huisvesting meer en meer mensen terecht komen (of blijven) die oud zijn, gehandicapt en/of een psychiatrische aandoening hebben en niet de nodige ondersteuning (kunnen) krijgen, noch qua zorg, noch qua infrastructuur (Denktank wonen-welzijn, 2003). De sectoren welzijn en huisvesting komen daarmee meer en meer op elkaars domein. Het is als gevolg daarvan ook veel moeilijker geworden om de verantwoordelijkheid voor het huisvesten van bepaalde doelgroepen toe te wijzen aan de welzijnssector dan wel aan de sociale huisvesting.

De aansluiting tussen wonen en zorg krijgt veel aandacht. Op het werkveld groeien vernieuwende projecten en nieuwe vormen van samenwerking. Vooral het concept 'woonzorgzone' lijkt een beloftevol concept, omdat het wonen en zorg tracht te integreren binnen wijken of dorpen, en dit zowel wat betreft de materiële aspecten (de bouw van woningen, zorginfrastructuur en collectieve voorzieningen) als de organisatorische aspecten (coördinatie van de zorg). Voor meer informatie over dit concept en een bespreking van de financiële en organisatorische knelpunten verwijzen we naar Van Damme & Winters (2003) en Winters (2003). Het voornaamste knelpunt dat in deze publicaties benadrukt wordt, is dat projecten onvoldoende tot ontwikkeling komen omdat ze botsen op de grenzen van de reglementering of op weerstand van actoren of beleidsverantwoordelijken die trachten de middelen voor hun sector te reserveren. Een ander knelpunt is dat een breed gamma aan financierings- en subsidiemogelijkheden bestaat met telkens andere voorwaarden, met als gevolg dat burgers in dezelfde situatie op ongelijke wijze behandeld worden. Op dit ogenblik is de bijdrage die men als bewoner betaalt in de woonkosten sterk afhankelijk van de sector en het subsidiemechanisme dat van toepassing is.

Naar aanleiding van de knelpunten die men vaststelt op weg naar realisatie van dergelijke concepten stelt zich de vraag of er geen behoefte is aan een sterke vereenvoudiging van het hele financieringsmechanisme en aan een nieuwe scheidingslijn tussen beide sectoren. Een duidelijke scheidingslijn zou zijn dat de welzijnssector verantwoordelijk blijft voor de organisatie van de zorg en dienstverlening met inbegrip van de materiële infrastructuur voor de zorgverstrekking, terwijl de sociale huisvesting de volledige verantwoordelijkheid draagt voor het bouwen, beheren en verhuren van de woonegelegenheden.

⁴⁵ We gebruiken beide begrippen hier door elkaar.

Een herverkaveling van bevoegdheden kan niet zonder herallocatie van budgetten. Indien de sociale huisvesting woningen bouwt voor ouderen, gehandicapten, psychiatrische patiënten of thuislozen die voorheen gefinancierd werden via het budget voor welzijn, is het logisch dat deze budgetten worden overgeheveld naar de sociale huisvesting.

Een mogelijke herverkaveling roept niet enkel de vraag op naar de verdeling van budgetten tussen beleidsdomeinen, maar ook naar de verdeling van kosten tussen overheid en gebruiker. Deze is namelijk zeer verschillend tussen de welzijnssector en de sociale huisvesting. Hoewel er binnen de sociale huisvesting nog steeds sprake is van objectsubsidies, worden deze subjectgericht ingezet via de inkomensafhankelijke huur. In de welzijnssector is dit niet het geval. De zorginfrastructuur wordt forfaitair gesubsidieerd. De gebruiker betaalt doorgaans een dagprijs, waarin zowel hotelkosten (woonkosten) als de zorgkosten vervat zijn. De dagprijs is niet inkomensafhankelijk en dus geniet elke gebruiker in dezelfde mate van de investeringssubsidie, onafhankelijk van het inkomen. Bij een herverdeling van bevoegdheden overeenkomstig boven voorgestelde scheidingslijn zou het logisch zijn dat de bijdrage van de gebruiker enerzijds bestaat uit een bijdrage in de woonkost (die dan inkomensafhankelijk kan zijn) en anderzijds uit een bijdrage in de zorgkost. Over de gewenste modellering van de zorgkost spreken we ons hier niet uit.

De discussie over de verdeling van de kosten werpt ook een bijkomend licht op de vraag in welke mate het wenselijk is de doelgroep van de sociale huisvesting te verbreden naar de groep die in de figuur werd aangeduid met 'C'. Het gaat hier over personen of gezinnen die over een voldoende hoog inkomen beschikken om de kosten voor het wonen zelf volledig te dragen, maar die wel gebaat zijn bij een aanbod aan woningen dat mede tegemoet komt aan mogelijke zorgbehoeften of dienstverlening. Als de sociale huisvesting haar taak zou uitbreiden naar deze groep, kan dit wat het wonen betreft zonder kosten voor de overheid. Het zou betekenen dat voor welomschreven groepen (bijvoorbeeld ouderen) geen of minder strenge inkomensgrenzen van toepassing zijn om toegang te krijgen tot de sociale huisvesting, maar dat voor wie dit zelf kan betalen de volle kosten worden aangerekend. Een voordeel van dergelijke uitbreiding is dat op deze wijze een betere sociale vermenging kan worden georganiseerd. Er zijn dan bijvoorbeeld geen afzonderlijke projecten voor ouderen met lage inkomens en met hoge inkomens. Alle ouderen hebben toegang tot dezelfde woningen, maar betalen in functie van hun inkomen. Dergelijke benadering stemt overeen met de algemene tendens naar integratie en inclusief beleid.

4.3.2 Hoe wordt dit binnen de huidige reglementering opgevangen?

Bij deze bespreking is het gepast te verwijzen naar de huidige regeling wat betreft verhuringen aan de groepen B en C. Reeds nu zijn er in de praktijk voorbeelden van dergelijke projecten. Een probleem daarbij is dat de toewijzing van de woningen niet kan verlopen via het huidige toewijzingsstelsel. In de eerste plaats is het niet mogelijk de chronologie te respecteren omdat het project een specifieke doelgroep beoogt. Daarnaast moet men bij dergelijke projecten rekening kunnen houden met kenmerken van de kandidaat-bewoners die relevant zijn voor het hulpverleningsaanbod dat verstrekt wordt door de welzijnspartner. Ten slotte wenst men soms ook kandidaat-huurders te helpen die niet aan de inkomensvoorwaarden voldoen. Om aan deze problemen tegemoet te komen, werd de zogenaamde 'verhuring buiten het sociaal huurstelsel' in het leven geroepen. Deze uitzonderingsmaatregel was logisch op het ogenblik dat ze tot stand kwam, maar is dat nu minder en minder omwille van de boven geschetste tendensen.⁴⁶

⁴⁶ Illustratief hiervoor is dat één van de vier doelstellingen van de extra middelen die in 2002 werden toegekend aan de CAW's voor de verbetering van het beleid t.a.v. thuislozen was 'huren buiten het sociaal huurstelsel uitbouwen'.

Een verhuring buiten het sociaal huurstelsel houdt in dat de huisvestingsmaatschappij de sociale woning verhuurt aan een welzijnsorganisatie, die ze vervolgens onderverhuurt aan één van haar cliënten (voor een meer uitgebreide toelichting: zie hoofdstuk 2). Aan deze regeling zijn volgende nadelen verbonden.

- De huurprijs wordt bepaald (in overleg tussen de welzijnsorganisatie en de sociale huisvestingsmaatschappij) op een vast % van de geactualiseerde kostprijs van het project, vertrekkend van het principe dat de verhuring kostendekkend gebeurt. Indien de woning gebouwd is met investeringssubsidies (wat niet altijd het geval is), wordt de subsidie verrekend in de huurprijs. In tegenstelling tot de verhuringen binnen het sociaal huurstelsel, wordt deze investeringssubsidie dus niet omgezet in een impliciete huursubsidie (de verlaagde huur) die afhankelijk is van het inkomen.
- Voor de verhuringen buiten het sociaal huurstelsel zijn er geen inkomensgrenzen (sommige maatschappijen leggen deze wel zelf op). Dus, indien er een investeringssubsidie werd toegekend en deze is aanleiding tot een verlaagde huur, dan kan deze subsidie ook terecht komen bij huurders die in principe een voldoende hoog inkomen hebben om zelf de normale (kostendekkende) huur te betalen. Dit is een niet efficiënte aanwending van overheidsmiddelen. We vermoeden wel dat dit in de praktijk weinig voorkomt.
- Ook deze regeling is aanleiding tot ongelijke behandeling van burgers in dezelfde situatie. Het is bv. mogelijk dat een licht mentaal gehandicapte in een project van beschut wonen een hogere huur betaalt indien de verhuring buiten het sociaal huurstelsel gebeurt dan wanneer dit een gewone sociale verhuring van dezelfde woning door de SHM aan dezelfde bewoner zou zijn. Deze ongelijke behandeling wordt in de praktijk zichtbaar wanneer een deel van een wooncomplex wordt verhuurd binnen het sociaal huurstelsel, terwijl een ander deel daarbuiten wordt verhuurd.
- De afspraak tussen de huisvestingsmaatschappij en de welzijnsorganisatie heeft enkel betrekking op de huur die de welzijnsorganisatie betaalt aan de maatschappij en niet (tenzij uitdrukkelijk anders afgesproken) op de huurprijs die de bewoner betaalt. In de meeste gevallen zal de welzijnsorganisatie gewoon dezelfde huurprijs doorrekenen aan de huurder. Maar in principe is er binnen de regeling de mogelijkheid dat de welzijnsorganisatie een marge aanrekent, of aan een hogere huur verhuurt. In dit geval gaat (een deel van) de investeringssubsidie op het project rechtstreeks naar de welzijnsorganisatie.

Om al deze redenen is het wenselijk dergelijke verhuringen een uitdrukkelijke plaats te geven binnen het sociaal huurbesluit en toegang, toewijzing en huurprijsberekening aan één reglementering te onderwerpen. Enkel op deze wijze behoudt de Vlaamse overheid de volledige controle op de aanwending van de Vlaamse overheidsmiddelen en kan zij een efficiënte inzet garanderen. Deze reglementering moet dan wel voldoende flexibel zijn om te kunnen ingaan op de noden van een aantal specifieke doelgroepen en te kunnen toewijzen in overleg met de welzijnspartner, die de verantwoordelijkheid draagt over de begeleiding, zorgverstrekking, dienstverlening. De verhuring gebeurt dan echter rechtstreeks door de sociale huisvestingsmaatschappij. Op deze wijze worden ook de rollen van verhuurder en begeleider gescheiden, wat vaak noodzakelijk is om tot een goede hulpverlening te komen.

Merken we tenslotte nog op dat een verhuuring aan groep B mogelijk lijkt binnen de Vlaamse Wooncode, maar aan groep C vermoedelijk niet voldoet aan de huidige omschrijving van 'woonbehoefte' in de Vlaamse Wooncode. We laten een verdere beoordeling hiervan over aan juristen.

4.4 Focus op een aantal bijzondere doelgroepen

Hierna proberen we een aantal groepen af te bakenen die benoemd kunnen worden als 'groep met een sociale woonbehoefte' en de omvang van deze groepen te ramen. Vooraf willen we duidelijk stellen dat het over zeer ruwe ramingen gaat, gemaakt onder diverse veronderstellingen. Het gaat telkens over een potentiële doelgroep, los van wensen of voorkeuren. Bij gebrek aan informatie kunnen we immers op geen enkele wijze uitspraak doen over de wens van deze groepen om toegang te hebben tot een sociale woning.

Vooraf willen we nog verduidelijken dat vertrekken van het huidige aantal 'verhuringen buiten het sociaal huurstelsel' voor deze berekening geen juiste benadering is. Projecten onder deze regeling zijn immers het resultaat van een vaak intensief zoekproces naar de mogelijkheden om dergelijk project te kunnen ontwikkelen. Diverse potentiële projecten stranden voorafgaand aan de realisatie omdat ze de juridische moeilijkheden niet weten te overbruggen. Afgaand op de ontwikkelingen op het werkveld waarover we her en der vernemen, vermoeden we dat een wijziging van de regelgeving op korte termijn tot een groot aantal bijkomend projecten zal leiden. Indicatief hiervoor is bijvoorbeeld ook de vaststelling dat de provincie Limburg in 2004 een provinciaal reglement uitvaardigde om projecten te stimuleren waarin de relatie wonen-zorg centraal staat. De provincie creëerde een rollend fonds dat aan dergelijke projecten renteloze leningen toekent voor een bedrag dat maximaal 40% van de totale bouwkosten bedraagt.

4.4.1 Ouderen

Programmatie in de ouderenzorg

Een mogelijke werkwijze om een raming te maken van de groep ouderen die in aanmerking zou kunnen komen voor een sociale huurwoning (in een nieuwe en bredere betekenis dan de huidige), is te vertrekken van de programmatie in de ouderenzorg. Men kan er namelijk van uit gaan dat iedereen waarvan het programma ouderenzorg voorziet dat die kan verblijven in een rusthuis of in een serviceflat, in principe in aanmerking zou komen voor toegang tot een sociale woning afgestemd op de behoeften van ouderen. Vertrekkend van de 'woonzorgzone' als achterliggend concept is dit een logische gedachtengang. Het betekent immers dat de toekomstige residentiële ouderenzorg 'thuis wonen' is, waarbij de nodige diensten en zorg aan huis kunnen geleverd worden.

In de huidige rusthuizen verblijven in belangrijke mate - en steeds meer - zorgbehoevende ouderen. Momenteel heeft 44,7% van de woongelegenheden in rusthuizen een erkenning als rust- en verzorgingstehuis (RVT). Men zou deze kunnen uitsluiten als potentiële doelgroep van de sociale huisvesting en stellen dat zorgbehoevendenden hun huisvesting blijft behoren tot het domein van de ouderenzorg en dus niet wordt opgenomen in het programma voor sociale huisvesting. Wanneer men spreekt over 'genormaliseerd wonen', kan men echter ook de zorgbehoevendenden rekenen tot de potentiële doelgroep. Want ook dan blijft 'wonen' primeren, kan de sociale huisvesting de woongelegenheden bouwen en verhuren en kan de zorgsector instaan voor de zorgverstrekking.

Het programma van de Vlaamse Gemeenschap voor de rusthuizen is gebaseerd op gebruikspercentages per leeftijdsgroep die worden toegepast op bevolkingsprognoses van 5 jaar later.⁴⁷ Voor de serviceflats is het programma vastgelegd op 2 wooneenheden per 100 personen van 60 jaar of ouder. We passen deze programma's toe op de bevolkingsprognoses tot 2040. We nemen tevens het huidig aantal erkende wooneenheden op en berekenen zo hoe groot de nood is aan bijkomende wooneenheden voor ouderen.

Tabel 3.3 Aantal erkende woonegelegenheden in rusthuizen en serviceflats in 2004 versus toekomstige noden tot 2040 op basis van de huidige programmatiënormen, Vlaams Gewest

	Erkend	Geprogrammeerd			
	2004	2010	2020	2030	2040
Rusthuizen	60 892	85 621	100 438	124 893	154 703
Serviceflats	11 175	32 477	38 304	41 200	41 705

Bron: Eigen berekeningen op basis van gegevens van het team 'Ouderenvoorzieningen' van de Vlaamse Gemeenschap en van de bevolkingsvooruitzichten 2000-2050 van het NIS

Bovenstaande tabel leert dat uitgaande van de huidige programmatiënormen er tot 2040 ongeveer 30 000 woonegelegenheden in serviceflats dienen bij te komen. Daarnaast zijn nog eens ongeveer 95 000 extra woonegelegenheden in rusthuizen vereist. De verklaring achter deze enorme behoefte is de vergrijzing. Wordt de groep 'ouderen' met een behoefte aan deze woonvorm gedefinieerd als de potentiële doelgroep van de toekomstige sociale huisvesting, dan kan de uitbreidingsbehoefte dus geraamd worden op 125 000 woonegelegenheden. In deze berekening zitten ook de zorgbehoevenden. We hebben niet onmiddellijk bruikbare gegevens die ons toelaten de omvang van deze groep in de toekomst te ramen. Maar uitsluiting van zorgbehoevenden leidt in elk geval tot een aanzienlijke daling van de geraamde groep.

In bovenstaande ramingen is ook geen rekening gehouden met het inkomen van de ouderen. De raming betreft dus zowel groep B als groep C. We beschikken niet over gegevens die toelaten afzonderlijke ramingen te maken voor beide groepen.

Een zwakte van de raming is dat ze gebaseerd is op de huidige gebruikspercentages in de ouderenzorg. Er wordt geen rekening gehouden met toekomstige evoluties in de behoeften. Deze kunnen bijvoorbeeld wijzigen onder invloed van de toenemende woningkwaliteit. In de mate dat de kwaliteit en het comfort van de woningen van de verouderende bevolking in de toekomst beter aansluiten bij de behoeften (bv. als gevolg van woningrenovatie, een verbeterde ruimtelijke ordening, een verbeterde inplanting van diensten) zal de behoefte dalen.

⁴⁷ De huidige programmatiënormen voor de rusthuizen zijn de volgende:

- 1 woonelegenheden per 100 bejaarden in de leeftijdsgroep 60 tot 74 jaar;
- 4 woonelegenheden per 100 bejaarden in de leeftijdsgroep 75 tot 79 jaar;
- 12 woonelegenheden per 100 bejaarden in de leeftijdsgroep 80 tot 84 jaar;
- 23 woonelegenheden per 100 bejaarden in de leeftijdsgroep 85 tot 89 jaar;
- 32 woonelegenheden per 100 bejaarden in de leeftijdsgroep 90 jaar en ouder.

Raming op basis van de Woonsurvey 2005

De gegevens van de Woonsurvey 2005 laten ons toe een raming te maken van het aantal oudere huishoudens (referentiepersoon van 65 of ouder) met een sociale woonbehoefte. Deze sociale woonbehoefte voor ouderen vertalen we als 'wonen in een woning die niet aangepast is aan de fysieke toestand van ouderen'. Het definiëren van een 'onaangepaste woning' voor ouderen kan op basis van de vraagstelling in de Woonsurvey a.d.h.v twee indicatoren. Een woning kan worden beschouwd als onaangepast voor ouderen indien:

- er in de woning van een ouder huishouden (gezinshoofd 65 of ouder) geen basiscomfort aanwezig is, wat wil zeggen dat er geen toilet of badkamer met bad/douche aanwezig is, of dat er minstens vier grote herstellingen nodig zijn;
- het gezinshoofd (65 of ouder) het helemaal eens of eens is met de stelling 'mijn woning ligt te ver van winkels voor dagelijkse voorzieningen'.

We merken op dat beide indicatoren een subjectieve dimensie hebben. Of een voorziening 'te ver' van de woning ligt hangt bijvoorbeeld mede af van de fysieke paraatheid van de oudere in kwestie. Zo kunnen zelfs voorzieningen op wandelafstand een probleem vormen voor ouderen die slecht te been zijn. Onderstaande tabel toont ons het aandeel/aantal oudere huishoudens (65 jaar en ouder) dat volgens bovenstaande definitie in een 'onaangepaste woning' vertoeft. Deze theoretische doelgroep omvat zowel oudere eigenaars, private huurders als gratis bewoners. De sociale huurders behoren hier – logischerwijze – niet toe.

We stellen vast dat 4,3% van de eigenaars en private huurders met gezinshoofd van 65 of ouder een woning betreft zonder basiscomfort, wat neerkomt op 29 905 huishoudens. Men kan er zonder veel moeite van uit gaan dat een woning zonder toilet of badkamer of waarvan men oordeelt dat er minstens vier grote herstellingen nodig zijn, onaangepast is voor een ouder huishouden. Daarnaast meent 23,4% dat men te ver woont van winkels voor dagelijkse voorzieningen. In absolute cijfers levert dit een omvangrijke groep op: namelijk 162 739 huishoudens.

Het aantal oudere huishoudens dat aan minstens één van de twee indicatoren voor 'onaangepast wonen' voldoet, bedraagt 186 385. Deze groep vertegenwoordigt 26,8% van alle oudere eigenaars en oudere private huurders in Vlaanderen en noemen we de groep 'ouderen met een sociale woonbehoefte'. In figuur 3.1 vertegenwoordigt deze groep de deelruimten B en C. De overgrote meerderheid van deze ouderen met sociale woonbehoefte bezit zijn eigen woning (90.3%); 7,7% huurt op de private markt en 2% woont gratis (vermoedelijk bij kinderen of kleinkinderen).

Van deze groep ouderen die 'onaangepast' woont is 41,2% het helemaal eens of eens met de stelling 'ik ben fysiek niet meer in staat om mijn woning goed te onderhouden', wat neerkomt op 11% van alle oudere huishoudens (exclusief sociale huurders) of 76 501 huishoudens. Deze groep combineert een onaangepaste woning met een zekere vorm van fysieke beperkingen, en kan dus beschouwd worden als een groep met een hoger prioriteitsniveau.

Uiteraard bestaat er een zekere vorm van overlapping tussen de 'ouderen met een sociale woonbehoefte' en de groep 'private huurders zonder betaalbare of kwaliteitsvolle woning' die werd berekend in 4.2 van dit hoofdstuk. Deze overlapping wordt in figuur 3.1 uitgebeeld met deelruimte B. Onze berekeningen wijzen uit dat 2,2% van de ouderen met sociale woonbehoefte ook tot de private huurders zonder betaalbare kwaliteitsvolle woning behoort. Omgekeerd, behoort 2,4% van de groep met betaalbaarheidsproblemen tot de ouderen met een sociale woonbehoefte. In absolute cijfers komt dit neer op 4 100 huishoudens. De overlapping is dus zeer beperkt.

Tabel 3.4: Raming van de 'sociale woonbehoefte' onder ouderen, als % van alle eigenaars en private huurders, als % van eigenaars en private huurders met gezinshoofd van 65 en ouder, absolute aantallen, Vlaams Gewest 2005

Eigenaars en private huurders met gezinshoofd van 65 en ouder	% van alle eigenaars en private huurders	Geraamd aantal in populatie*	% van eigenaars en private huurders met gezinshoofd van 65 en ouder
Alle	27,3	695 467	100
Met woning zonder basiscomfort	1,2	29 905	4,3
met woning te ver van winkels voor dagelijkse voorzieningen	6,4	162 739	23,4
Met woning zonder basiscomfort of woning te ver van winkels voor dagelijkse voorzieningen	7,3	186 385	26,8
Met woning zonder basiscomfort of woning te ver van winkels voor dagelijkse voorzieningen en fysiek niet meer in staat de woning goed te onderhouden	3,0	76 501	11,0

Bronnen: Woonsurvey 2005 en *Rijksregister (FOD Economie)

Men zou kunnen aanvoeren dat de groep eigenaars niet onder de definitie 'sociale woonbehoefte' valt omdat de eigenaars hun woning kunnen verkopen en met de opbrengst daarvan een meer aangepaste woning kunnen kopen of huren. Voor de eigenaars van een woning die niet aan de kwaliteitsnorm voldoet, kan men hier echter niet van uit gaan. Gezien de kenmerken van de woning zal de verkoopprijs waarschijnlijk heel wat lager zijn dan de prijs van een nieuwe meer aangepaste woning. Maar in een huisvestingsstelsel met een verruimde doelstelling stelt deze vraag zich ook niet noodzakelijk. De doelstelling van het aanbieden van sociale woningen staat in dit geval los van de betaalbaarheid (zoals dit ook niet het geval is in de Vlaamse ouderenzorg, waar bijvoorbeeld de toegang tot een serviceflat niet inkomensgebonden is). Wat men zich wel kan afvragen is of in een situatie waarin het inkomen hoog genoeg is of er een vermogen aanwezig is in de vorm van een eigen woning, de sociale verhuring nog gesubsidieerd moet gebeuren. M.a.w. de betaalbaarheid hoeft geen criterium te zijn voor toegang tot de sociale huur, maar kan wel een criterium blijven voor de mate van subsidie. Voor wie een eigen woning heeft, kan bijvoorbeeld een toegerekende huur worden opgeteld bij het inkomen dat in aanmerking wordt genomen voor het berekenen van de huurprijs.

4.4.2 Personen met een handicap

De huidige reglementering in de gehandicaptenzorg dateert nog van 1967, aangevuld met enkele uitvoeringsbesluiten uit de periode tussen 1970 en 1975. Ze ademt nog de tijdsgeest van toen en blijft uitgaan van de idee van residentiële opvang van personen met een handicap in leefgroepen, binnen een speciaal daarvoor opgerichte voorziening. Inmiddels werden wel een aantal nieuwe regelgevingen gecreëerd die opvang en begeleiding buiten de klassieke voorzieningen mogelijk maken, met als recentste stap het persoonlijk assistentiebudget. Er is nu een groeiende vraag om continue opvang te combineren met meer inclusieve woonvormen, dicht aansluitend bij de eigen leefomgeving. De nadruk wordt meer en meer gelegd op de mogelijkheden inzake zelfbeschikking, op het recht om het eigen leven meer gestalte te geven, relaties aan te gaan met zelf gekozen vrienden en kennissen, zelf over de eigen daginvulling te beslissen. Dit vraagt een andere reglementering, een andere organisatie van de woon- en zorgvoorzieningen.

Gelet op het feit dat er in Vlaanderen geen doorgedreven registratie gebeurt van personen bij wie een handicap werd gedetecteerd, blijft het een moeilijk gegeven om predicties te doen inzake stijging of daling van het aantal personen met een handicap. Er zijn redenen om te verwachten dat, parallel met de vergrijzing van de bevolking, het aantal personen met een handicap zeker niet zal verminderen. Hierbij zal het voor een deel gaan om personen die pas op volwassen leeftijd een handicap verwerven. Deze personen zullen in de eerste plaats vragende partij zijn voor opvang binnen de eigen woonomgeving, maar ook de overige personen met een handicap zijn in toenemende mate vragende partij (Denktank wonen-welzijn, s.d.).

4.4.3 Precaire woonsituaties

4.4.3.1 Begrippen

Wanneer het gaat over precare woonsituaties worden vaak meerdere begrippen gebruikt die naar dezelfde realiteit verwijzen.

De begrippen 'thuisloos' en 'dakloos' worden vaak door elkaar gebruikt. Een algemeen gebruikte definitie is er voor beide begrippen niet. Historisch gezien werd thuisloosheid vooral verbonden met armoede, waarbij het ontbreken van onderdak op de voorgrond stond. Daarom was - en is nog steeds - de term 'dakloosheid' erg verspreid. De inhoud die aan de problematiek werd gegeven, evolueerde sterk mee met de sociale omgeving. Vandaag kan deze niet meer enkel worden afgebakend op basis van woonproblemen. Het woonprobleem is meestal wel aanwezig als belangrijk en visueel goed herkenbaar onderdeel van de problematiek, maar de sociale problematiek is minstens even belangrijk.

Het 'European Observatory on Homelessness' en een werkgroep van FEANTSA⁴⁸ werkten de afgelopen jaren aan een definitie en operationalisering van het begrip 'homelessness' met als doel op Europees niveau een vergelijkbare indicator te ontwikkelen. Na toetsing van een voorlopige definitie aan de beschikbare gegevens in 15 Europese landen komen Edgar, Meert & Doherty (2004) tot een uitgebreide definitie waarbij 13 categorieën van dakloosheid, verdeeld over vier groepen, worden onderscheiden:

1. 'roofless' (dakloos):
 - personen die in publieke ruimten slapen
 - personen die terecht kunnen in nachtopvang, maar een groot deel van de dag in publieke ruimte doorbrengen
2. 'houseless' (thuisloos): wie verblijft in
 - logementshuizen
 - vluchthuizen voor vrouwen
 - tijdelijke verblijven voor asielzoekers en migranten
 - institutionele opvang: strafinstellingen, gezondheidszorg
 - thuislozencentra
3. 'insecure housing' (onzekere huisvesting):
 - geen woning: woont tijdelijk bij familie of vrienden (buiten eigen wil om) of verblijft in een illegale woning
 - bedreigd met uitzetting
 - bedreigd met geweld (door partner of familie)
4. 'inadequate housing' (onaangepaste huisvesting):
 - tijdelijke woonsten: mobilhome, caravan (niet voor vakanties), illegale terreinbezetting (trekkers, zigeuners), kraken
 - onbewoonbare woningen
 - overbewoonde woningen

Edgar (2005)⁴⁹ onderkent vier groepen van factoren die dakloosheid of thuisloosheid verklaren:

1. structurele factoren: armoede, werkloosheid, huisvesting, ...
2. institutionele factoren: voorzieningen, sociale bescherming, ...
3. relationele factoren: verwaarlozing (kinderen, partner), familiale breuken (dood, echtscheiding), ...
4. persoonlijke factoren: psychische problemen, leerstoornissen, drugs, alcohol, ...

De eerste twee groepen factoren leggen de focus op preventie en huisvesting, de laatste twee op zorg en integratie. Sommige groepen vragen een tijdelijk woon- en zorgaanbod, en kunnen daarna doorstromen naar de reguliere woningmarkt. Andere groepen vragen permanente zorg en ondersteuning (bv. druggebruikers, jongeren, alleenstaande ouderen, mishandelde vrouwen, etnische minderheden).

Meert, Bourgeois & De Rijck (2003) spreken van 'het grijze wooncircuit', dat bestaat uit bewonersgroepen die op basis van macrosociale processen uit de betere segmenten van de woningmarkt gesorteerd worden. Deze auteurs bekijken dit grijze wooncircuit zowel vanuit de aanbodzijde (welke huisvestingssystemen op de woningmarkt en in andere vastgoedsectoren kunnen worden beschouwd als grijze woonvormen?) als vanuit de vraagzijde (marginale

⁴⁸ FEANTSA: European Federation of National Organisations Working with the Homeless.

⁴⁹ Bill Edgar, European Observatory on Homelessness, '*Homelessness. A European perspective*', Presentation at the FEANTSA-Seminar 'What action is Europe taking to tackle homelessness?', European Parliament, 23 May 2005.

woonvormen zijn de verblijfplaatsen van welk soort mensen?). In het uitsluitingsproces spelen zowel structurele als individuele factoren, die op elkaar ingrijpen. Deze benadering sluit zeer sterk aan bij de afbakening van dakloosheid en thuisloosheid zoals hierboven omschreven.

4.4.3.2 Ramingen

Voor België/Vlaanderen zijn weinig of geen cijfers beschikbaar voor elk van deze deelgroepen. Om een schatting te maken van het aantal thuislozen gaat men vaak uit van cijfers uit de georganiseerde en gereguleerde thuislozenzorg. Een 'thuisloze' wordt dan 'persoon die in een onthaalcentrum voor thuislozenzorg verblijft', wat dus slechts één deelgroep is. Instellingen die 'thuisloosheid' niet in hun doelstellingen hebben staan, maar in de praktijk wel bezig zijn met opvang (zoals bepaalde kloosters) worden niet meegerekend. Ook de thuislozen die niet terecht kunnen in de sector zijn niet opgenomen, zoals de straatslapers, mensen die tijdelijk onderdak zoeken in leegstaande panden, garageboxen of bij vrienden. De cijfers van de thuislozenzorg geven dus eerder een indicatie over de omvang van het aanbod dan van de vraag. Andere tekortkomingen van deze cijfers zijn dat tijdelijke thuislozen niet te onderscheiden zijn van de chronisch thuislozen (Meert, Bourgeois & De Rijck, 2003).

Binnen het Programma Beleidsgericht Onderzoek 98 ontwikkelden Meert, Bourgeois & De Rijck (2003) een methode om de omvang van wat zij noemen 'het grijze woonecircuit' te ramen. Deze methode leunt sterk aan bij de hierboven beschreven categorisering van Edgar, Meert & Doherty (2004). Voor een aantal subcategorieën worden ramingen gegeven, maar een totaalcijfer dat de omvang van het grijze woonecircuit inschat wordt niet gegeven, o.a. omdat voor een aantal subgroepen onvoldoende gegevens voorhanden zijn. Een aantal gegevens zijn inmiddels ook verouderd.

De meest recente beschikbare gegevens voor Vlaanderen zijn opgenomen in Edgar, Meert & Doherty (2004):

- nachtopvang: 38 bedden;
- opvangcapaciteit Centra voor Algemeen Welzijnswerk: 1 014 plaatsen;
- OCMW's: 600-tal woningen, waarin 1 110 personen of gezinnen kunnen worden opgevangen (Verbeeck, 2005);
- opvangplaatsen asielzoekers: 7 926;
- onaangepaste woningen: 3 479 'onbewoonbaar verklaarde' woningen, 112 618 woningen zonder klein comfort (Socio-economische enquête 2001)⁵⁰;
- caravans, mobilhomes: 6 000;
- andere categorieën: geen cijfers beschikbaar.

Gezien de precare situatie van de meeste van deze groepen, kan verondersteld worden dat ze grotendeels tot segment B in de figuur behoren. Een deel van deze personen of gezinnen is niet mee opgenomen in de ramingen van 4.2, eenvoudigweg omdat ze niet bereikbaar zijn voor survey-onderzoek.

⁵⁰ Het gaat hier zowel over huur- als koopwoningen. Op te merken valt dat het sociaal huurbesluit 20 oktober 2000 een uitzondering maakt op de eigendomsvoorwaarde voor eigenaars van wie de eigendomswoning onbewoonbaar of ongeschikt verklaard is.

4.4.3.3 Het belang van deze groepen in het Belgische/Vlaamse beleid

In het beleid ter bestrijding van sociale uitsluiting zijn daklozen en thuislozen erkend als een groep die tot de meest uitgesloten mensen in onze samenleving behoort. Zo lezen we in het Belgisch Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2003-2005:

“Naast dit alles (hoger aanbod sociale huurwoningen, reglementering van de kosten van huurprijzen op de private huurmarkt, verlaging van de uitgaven voor huisvesting, n.v.d.r.) moeten ook de structuren voor opvang van de zwakkeren verstevigd worden en moet hun integratie via de huisvesting ondersteund worden. Bijzondere aandacht moet gaan naar de daklozen en naar degenen die verplicht zijn om te leven in een toeristische voorziening omdat zij geen toegang hebben tot een andere woonvorm.”

Ook in het Algemeen Verslag over de Armoede (1995) werd de bijzonder moeilijke situatie van daklozen belicht. In een nota van het Steunpunt tot Bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting naar aanleiding van 10 jaar Algemeen Verslag over de Armoede (april 2005) wordt opnieuw aandacht gevraagd voor de positie van de daklozen. Er wordt gesteld dat tal van verenigingen melden dat tijdens de afgelopen 10 jaar de bevolkingsgroep is geëvolueerd. Zo wordt een toename vastgesteld van jongeren en vrouwen, ziet men steeds meer volledige gezinnen op straat komen en is er een toestroom van nieuwe groepen (politiek vluchtelingen, asielzoekers, mensen zonder papieren, alleenstaanden met kinderen, ...).

Naar aanleiding van een aantal van deze vaststellingen keurde het Vlaams Parlement op 5 mei 2004 een resolutie goed waarin de Vlaamse regering werd gevraagd een Vlaamse strategie tegen thuisloosheid uit te werken, gericht op opgevangen en niet-opgevangen thuislozen alsook preventief op personen die thuisloos dreigen te worden. Het Vlaams Parlement vraagt de regering vier maatregelen te nemen, waaronder structurele maatregelen op de sociale en de private huurmarkt en samenwerking tussen de huisvestings- en welzijnssector met het oog op een gemakkelijker doorstroming naar een definitieve woonst.

4.4.3.4 Samenwerking tussen CAW's en sociale huisvestingsmaatschappijen

Eén van de problemen waar op wordt gewezen is dat de opvang die voor dak- en thuislozen beschikbaar is in de welzijnssector geleidelijk aan dichtslibt bij gebrek aan permanente huisvesting. Uit een onderzoek van het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk bleek dat in 1999 slechts 4% van de opgevangen thuislozen kon doorstromen naar een sociale woning, terwijl 54% in staat was om zelfstandig te wonen (Lescrauwaet, 2000). Eén van de achterliggende redenen voor een te gebrekkige doorstroming is dat de sociale huisvestingsmaatschappijen van mening zijn dat het opvangen van deze groep niet tot hun taak behoort en dat deze groep thuis hoort in de welzijnssector. Men vreest dat bij een te sterke voorrangregeling nieuwe toewijzingen bijna uitsluitend naar deze groep zullen gaan en de 'gewone' kandidaat-huurder in de kou blijft. Tegelijkertijd zijn de huisvestingsmaatschappijen bezorgd dat deze huurders een aantal sociale problemen meebrengen waarop zij geen antwoord kunnen geven. Afspraken over de begeleiding van deze mensen na instroom in de sociale huisvesting kan deze zorg wegnemen. Dat dak- en thuislozen mits voldoende begeleiding kunnen wonen als iedereen, is vanuit een inclusief beleid een na te streven doelstelling. Wanneer zij bij gebrek aan doorstromingskansen in het circuit van de thuislozenzorg blijven hangen, waar zij per definitie enkel tijdelijk kunnen opgevangen worden, zal dit ten koste zijn van hun integratie en uiteindelijk een hogere kost leveren voor de overheid (en dus de samenleving).

Onder meer vanuit deze achterliggende vaststellingen stelde de minister voor welzijn in uitvoering van het Vlaams regeerakkoord 1999-2004, waarin een verruiming van het begeleid wonen en de woonbegeleiding ingeschreven stond, CAW's van zes regio's extra middelen ter beschikking. Deze middelen dienden voor een verbetering van het beleid t.a.v. thuislozen. We geven een korte toelichting bij twee doelstellingen van deze projecten en de evaluatie van de resultaten voor het werkjaar 2003.⁵¹

Een eerste doelstelling was het voorkomen van thuisloosheid via ambulante woonbegeleiding op de sociale en private huurmarkt. Achtergrond was dat samenwerking tussen de CAW's en de sociale huisvestingsmaatschappijen in een aantal regio's zeer moeilijk loopt. Er is bereidheid tot samenwerking en de SHM's zijn geïnteresseerd in het begeleidingsaanbod, maar zij kunnen wegens het nijpende tekort aan sociale huisvesting geen woningen aanbrenge. Anderzijds leert de praktijk dat een intensieve begeleiding wel degelijk kan voorkomen dat iemand thuisloos wordt. Via woonbegeleiding (aanbieden van structuur, confrontatie, inschakeling van hulp, ...) kan een cliënt geholpen worden om zijn rechten en plichten inzake wonen te vervullen. Hierdoor kan dreigende uithuiszetting omgebogen worden tot de mogelijkheid om zelfstandig te blijven wonen.

Het evaluatieverslag 2003 stelt dat in de zes regio's samen via woonbegeleiding thuisloosheid kon voorkomen worden bij 211 cliënten. Als randbemerking werd gesteld dat preventieve woonbegeleiding zich zou moeten kunnen beperken tot mensen met wel voldoende vaardigheden om zelfstandig te wonen, maar die tijdelijke en aspectuele begeleiding nodig hebben om hun woonst te kunnen behouden. Wie op alle levensdomeinen begeleiding behoeft, behoort volgens het evaluatieverslag tot de doelgroep van het begeleid wonen, waar men zich langdurig richt tot mensen met te weinig vaardigheden om zelfstandig te wonen.

Een tweede doelstelling was de toegankelijkheid van de sociale huisvesting te verbeteren voor cliënten die zelfstandig kunnen wonen. Hiertoe moedigden de woonbegeleidingsteams de opvangcentra aan om de cliënt zo snel mogelijk in te schrijven op de wachtlijsten van de sociale huisvesting of sociale verhuurkantoren. Zij lichtten de centra in over de afwijkingmogelijkheid voor thuislozen en trachtten deze zoveel mogelijk te bekomen voor cliënten. In 2003 kon slechts voor 37 cliënten een sociale woning bekomen worden. De bestaande afwijkingmogelijkheid voor daklozen bleek niet te functioneren als middel om sneller een woning te bekomen. Daarom stelt het evaluatieverslag dat een omschrijving van het begrip dakloze en een aanpassing van de toepassingsmodaliteiten noodzakelijk is.⁵² Andere beperkingen voor het realiseren van deze doelstelling waren volgens het verslag opnieuw het tekort aan sociale woningen, de 'koudwatervrees' van de huisvestingsmaatschappijen t.a.v. deze doelgroep, de te beperkte invloed van het welzijnswerk op het toewijzingsbeleid.

De SHM's van hun kant brengen in dat zij in het verleden negatieve ervaringen hebben gehad met samenwerking met welzijnsactoren. De klachten gaan er voornamelijk over dat een nieuwe sociale huurder, aangebracht vanuit een welzijnsorganisatie, niet meer verder wordt begeleid na intrek in de sociale woning.

⁵¹ De twee andere doelstellingen waren: huren buiten het sociaal huurstelsel uitbouwen en de instroom van het begeleid wonen beter richten op vragen vanuit opvangcentra.

⁵² Het begrip 'dakloze' wordt omschreven in de Wooncode, maar de definitie staat reeds geruime tijd ter discussie.

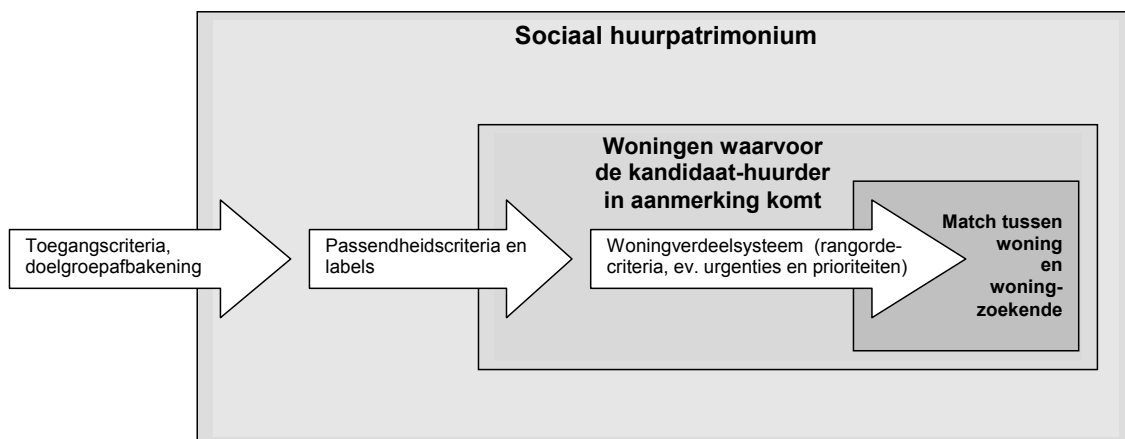
5. De toewijzing in de sociale huisvesting

De toenemende liberalisering van de sociale huisvesting in Europa (zie hierboven) wordt zichtbaar in deregulering, grotere keuzevrijheid voor de kandidaat-huurder en meer invloed van de markt. Daar waar de kandidaat-huurder in de traditionele toewijzingssystemen passief moest wachten op een aanbod van een woning, die niet steeds via even duidelijke regels werd toegewezen, benaderen de nieuwe systemen de kandidaat-huurder meer en meer als 'klant' en de sociale woningen als een woningmarkt waar de wetten van vraag en aanbod spelen. De klant moet keuzevrijheid hebben, al is dat niet altijd even gemakkelijk gezien het te beperkt woningaanbod in heel wat regio's. De regels die garant moeten staan voor een efficiënt beheer van de schaarse woningvoorraad (bijvoorbeeld de zogenaamde rationele of proportionele bezetting) worden soms losgelaten, ervan uitgaand dat de markt zichzelf het best reguleert. De deregulering brengt in de praktijk echter een aantal ongewenste effecten met zich zoals een verdere segregatie en concentratie van achterstelling, wat weerom nieuwe maatregelen in het leven roept om bij te sturen. Daar waar sturing voorheen hoofdzakelijk ten dienste stond van een rechtvaardige verdeling, staat deze nu ook ten dienste van de leefbaarheid (Van Daalen, Davis, Ouweland, 2005). In de toewijsp praktijk stellen we dan ook een permanente golfbeweging vast tussen sturing en vrijheid, waarbij de balans nu weer naar de ene en dan weer naar de andere kant overhelt.

We bespreken hierna de meest gebruikte toewijzingsmodellen en de samenstellende delen ervan gaande van de toegang tot het systeem over de criteria en labels die gehanteerd worden om aan te geven voor welk type huishouden een woning 'gepast' of 'geschikt' is. Vervolgens vinden we in elk systeem criteria die de volgorde aangeven waarin een kandidaat-huurder aan bod komt. Kwetsbare groepen huisvesten, wat uiteindelijk een wezenlijke opdracht is van de sociale huisvesting, vraagt een systeem van urgentiebepaling. Bijna alle systemen voorzien een vorm van voorrang voor welomschreven groepen van huishoudens die in een of andere vorm van woonnood verkeren. Er wordt ook vaak voorrang gegeven om redenen die met woonnood niks te maken hebben, maar met lokale belangen (bijvoorbeeld lokale binding) of met efficiëntie (bijvoorbeeld doorstromingsbevorderende voorrang). De criteria en regels, die erg bepalend zijn voor wie wanneer een woning krijgt, worden ingepast in een model dat staat voor de manier waarop woning en huishouden bij elkaar worden gebracht. Elk model klinkt erg goed op papier, maar heeft in de praktijk vaak onvoorspelde effecten. Ook is de uitvoeringspraktijk vaak erg uiteenlopend per case, wat deels het succes of mislukken ervan verklaart. We vullen deze beschrijvingen daarom ook aan met kritische reflecties uit bestaande evaluaties, voornamelijk in Engeland en Nederland. We verwijzen ook geregeld naar de Franse situatie. Deze wordt meer uitgebreid beschreven in het rapport 'Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting' van Heylen, Tratsaert en Winters (2007).

Vooraleer dieper in te gaan op concrete modellen om sociale woningen te verhuren, verduidelijken we de basisbegrippen die in de meeste toewijzingssystemen aan de orde zijn. Ze zijn in te delen in drie categorieën (van Daalen, Davis & Ouweland; 2005): toelatingscriteria of criteria voor doelgroepafbakening, passendheidscriteria en labels en rangorde- en voorrangscriteria. Ze zijn verhelderend om structuur aan te brengen in het instrumentarium dat gehanteerd wordt om een woning en een huishouden bij elkaar te brengen. We geven tevens aan welke invulling ervan de meest gebruikelijke is, met enkele kritische reflecties over hoe deze in de praktijk wordt ervaren. De labels en criteria worden ingepast in een woningverdeelmodel dat de spelregels bepaalt over hoe een woning en kandidaat-huurder uiteindelijk worden samenbracht.

Figuur 3.2 Schematische voorstelling van toewijzingssystemen in de sociale huisvesting



We bespreken de meest gebruikelijke modellen in de Europese sociale verhuurpraktijk, namelijk het distributiemodel, inplaatsing, het aanbodmodel en het optiemodel. Er bestaan binnen de basismodellen oneindig veel varianten in de uitvoering door de specifieke keuze van de criteria en labels, het toepassen van verschillende verdeelmodellen op afzonderlijke delen van het huurpatrimonium of voor aparte doelgroepen, door de manier waarop wordt omgegaan met zogenaamde 'urgenten' en met specifieke doelgroepen, de lokale accenten die men legt en zo meer. Figuur 3.2 geeft de mechanismen weer op basis waarvan een match tot stand kan komen tussen een woningzoekende en een woning.

5.1 Toelatingscriteria of criteria voor doelgroepafbakening

Toelatingscriteria zijn de vereisten die gesteld worden om zich te mogen inschrijven of registreren om vervolgens in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning. De toegangscriteria kunnen al dan niet beschouwd worden als een onderdeel van het woningtoewijzingssysteem.

De inkomensvoorwaarde is het meest gebruikte toelatingscriterium. Dit kwam hierboven reeds ter sprake naar aanleiding van de bespreking over betaalbaarheid. In het Vlaams sociaal huurbesluit van 20 oktober 2000 wordt de toegang bepaald door een inkomens- en eigendomsvoorwaarde. Men moet ook ouder zijn dan 18 jaar.

In een aantal landen, zoals bijvoorbeeld in Nederland en Frankrijk, kan de verhuurder, de gemeente of een aantal gemeenten samen *'lokale bindingseisen'* stellen om toegang te krijgen tot een sociale woning. Meestal hebben de bindingseisen te maken met de binding aan een regio of aan de gemeente, geformuleerd als het aantal jaren dat men in het gebied woont. Dat is dan de zogenaamde *'maatschappelijke binding'* en komt het meeste voor. Daarnaast wordt ook *'economische binding'* gehanteerd om aan te geven dat men in de gemeente of regio (minimum een aantal uren) moet werken om een sociale woning te mogen huren. Bindingseisen geven zo goed als overal aanleiding tot discussie, voornamelijk omdat ze niet te verzoenen zijn met het recht op vrije vestiging (zie 5.3.4).

In het huidige Vlaams huurbesluit is lokale binding een voorrangscriterium (zie verder) en geen toelatingscriterium. De maatschappijen kunnen het op vrijwillige basis invoeren, na toepassing van de overige voorrangscriteria. In de politieke krachtlijnennota van 2 februari 2005 betreffende het 'uniform sociaal huurbesluit' wordt de binding met het woon- en werkgebied als mogelijk toelatingscriterium vermeld. De voor- en nadelen van deze optie dienen in elk geval grondig te worden afgewogen.

5.2 Passendheidscriteria en labels

Passendheidscriteria en labels worden gebruikt omwille van het optimaal inzetten van het patrimonium, zodat een grote woning niet aan een alleenstaande, maar aan een gezin verhuurd wordt en een woning die uitermate geschikt is voor ouderen ook bij die groep terecht komt. Voorbeelden van passendheidscriteria zijn regels die de relatie tussen de grootte van de woning en de grootte van het huishouden weergeven.⁵³ Labels geven aan voor welke subgroep de woning bestemd is, vaak uit efficiëntieoverwegingen, bijvoorbeeld een kleine aangepaste woning in de buurt van voorzieningen of vlakbij een bushalte krijgt het label 'ouderenwoning' en wordt enkel aan 55- of 65-plussers verhuurd; eengezinswoningen gaan bij voorkeur naar gezinnen met kinderen. Ze geven vaak ook een minimum en een maximum gezinsgrootte aan.

Er kan ook gelabeld worden om andere lokale redenen zoals de vergrijzing van een wijk tegengaan door leeftijdsschotten te plaatsen zodat jongeren er weer een kans krijgen. Labelen kan een manier zijn om bevolkingsgroepen in een wijk te vermengen of om woningen voor te behouden voor groepen die anders (in bepaalde delen van de gemeente) geen kans zouden krijgen.

In het Vlaams sociaal huurbesluit staat dat personen met een handicap 'voorrang' krijgen indien de vrijgekomen woning een aangepaste woning is. In feite betreft het hier geen voorrangscriterium, maar een passendheidscriterium, namelijk dat een aangepaste woning vanuit effectiviteitsoverwegingen naar deze doelgroep moet gaan. Heel wat Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen reserveren momenteel ook een aantal woningen voor ouderen via het intern toewijzingsreglement. Daarnaast wordt de zogenaamde 'rationele bezetting' in het huidige Vlaams sociaal huurbesluit gehanteerd, wat een passendheidscriterium 'huishoudengrootte' is.⁵⁴

⁵³ In Nederland is er geen inkomensgrens gekoppeld aan de toegang tot de 'sociale' woningmarkt. Daarom worden passendheidscriteria gehanteerd met betrekking tot de verhouding tussen huishoudinkomen en huurhoogte: huishoudens met een laag inkomen komen in een woning met een lage huur, voor een dure woning moet men een zeker minimuminkomen hebben.

⁵⁴ Merk wel dat, afgezien van expliciete labels, ook de kenmerken van een woning bepaalde groepen kan uitsluiten (bv. een open keuken, wat in bepaalde culturen niet aanvaard is) of aantrekken (bv. voorzien van satelliet voor televisie).

Het 'labelen' van woningen kan verregaand gebruikt worden om schotten in de sociale woningmarkt te plaatsen. Door woningen voor te behouden voor welomschreven doelgroepen worden ze naar delen van de woningmarkt geloodst en dit zonder dat de woning op zich of de ligging ervan bijzondere eigenschappen vertoont. Men kan het labelen van woningen dan ook gebruiken om een sociaal-economisch of demografisch evenwichtige bevolkingssamenstelling te bekomen of een zogenaamde 'sociale mix'. Men zou bijvoorbeeld ook kunnen denken aan het voorbehouden van woningen verspreid over het sociale patrimonium voor personen of gezinnen die een of andere vorm van begeleiding moeten krijgen.⁵⁵

Het omgekeerde - labelen om een homogene bevolkingssamenstelling te creëren - gebeurt ook. Veel is momenteel te doen omtrent 'leefstijl' (ook in Vlaanderen, Cools, 2004) als criterium om woningen toe te kennen. Vaak betreft het hier een 'leefstijllabel' dat aan bepaalde (delen van) sociale woningcomplexen wordt gegeven; men spreekt van 'leefstijlportieken' Mensen die qua leefstijl beantwoorden aan die van de portiek kunnen daar een woning toegewezen krijgen (bv. de woningcorporatie WoonbronMaasoevers in Nederland; vormen van 'sensitive letting' in Engeland). Leefstijl wordt gehanteerd om samenlevingsproblemen te voorkomen die voortvloeien uit conflicterende levensstijlen. Bij het toewijzen op leefstijl loert weerom het gevaar om de hoek dat de zwakste huishoudens er niet meer in komen. Leefstijlaspecten kunnen als dusdanig geformuleerd worden dat bepaalde groepen, zoals sommige etnische minderheden, grote gezinnen, ... nog moeilijk toegang krijgen tot een sociale woning.

Een vraag die gesteld wordt, is of al die regels wel noodzakelijk zijn en de markt niet even goed zichzelf regelt. Door passendheidscriteria te versoberen komen er meer verhuizingen tot stand, verhuizingen die anders niet hadden plaats gevonden en komt er meer beweging op de markt (Provincie Noord-Holland, 2004). Anderzijds geeft het loslaten van passendheidscriteria de woningzoekende de kans om meer toekomstgericht te kiezen (bijvoorbeeld een koppel dat met het oog op gezinsuitbreiding een ruimere woning kiest), wat de stabiliteit in de buurt ten goede komt.

⁵⁵ Een ander voorbeeld is het toepassen van een label van 'starterwoning', onder meer gehanteerd in Engeland binnen het Delftse model (zie verder) en ook soms wanneer woonduur als rangordecriterium gebruikt wordt. Systemen waarin voorrang gegeven wordt aan doorstromers (mensen die uit een andere sociale woning verhuizen) om de dynamiek op de markt wat te verhogen, hebben vaak tot resultaat dat starters nog moeilijk aan bod komen. Dit wordt opgelost door een aantal woningen voor te behouden aan starters of nieuwkomers.

Vanuit de idee dat de woningzoekenden zelf het best weten hoe ze willen wonen en hoeveel ze daarvoor willen betalen, werd in het KAN-gebied (knooppunt Arnhem-Nijmegen) bij wijze van experiment voor de helft van de woningen het inkomen⁵⁶ en de gezinsgrootte als passendheidscriteria losgelaten (in combinatie met het aanbodmodel, zie verder). De bewoners waren hiermee zeer opgezet. De keuze werd ruimer: kleine huishoudens konden groter wonen als ze dat wilden en huurders met een hoger inkomen konden nu ook voor een goedkopere woning kiezen. Het had een positief effect op de samenstelling van de wijken, die hierdoor ook meer gemengd werden, zonder fysiek ingrijpen. Het kostenplaatje aan toe te kennen huursubsidies bleef gelijk. Het loslaten van passendheidscriteria heeft echter een invloed op de slaagkansen van de verschillende doelgroepen. Na enige tijd werd echter vastgesteld dat, in een krappe markt, meer dan elders sociale verdringing optrad. De slaagkans van lagere inkomens werd kleiner en die van hogere inkomens groter (NN, 2003). Het loslaten van de passendheidscriteria gaf meer keuzevrijheid, maar de bijwerkingen vroegen naderhand flinke ingrepen in het systeem (Van Daalen, Davis & Ouweland, 2005; Boer, 2004).

5.3 Rangorde- en voorrangscriteria

Rangorde- en voorrangscriteria geven aan wie van alle personen die in aanmerking komen voor een woning deze ook effectief mag betrekken. Deze criteria zijn eigenlijk de belangrijkste: ook al schaf je alle andere regels af, je hebt nog steeds een manier nodig om te bepalen wie de woning krijgt als er meerdere gegadigden zijn (Provincie Noord-Holland, 2004).

5.3.1 Algemene rangordecriteria

In het huidige Vlaams sociaal huurbesluit is inschrijvingsduur het rangordecriterium (chronologische wachtlijst), met een aantal voorrangscriteria (urgenties en prioriteiten) voor mensen die zich in een welomschreven situatie bevinden. Wachtijd of inschrijvingsduur is nog steeds een zeer gangbaar criterium in de internationale toewijzingspraktijk.

Het rangordecriterium 'woonduur' - dit is het aantal jaren dat men reeds in de huidige woning woont - wordt vooral in Nederland gebruikt binnen het aanbodmodel (zie verder), in de hoop hiermee de woondynamiek aan te zwengelen. Vaak worden verschillende rangordecriteria gehanteerd voor verschillende groepen van woningzoekenden, bijvoorbeeld woonduur voor doorstromers en inschrijvingsduur voor starters. Sommige gemeenten hanteren ook leeftijd als voorrangscriterium waarbij de oudste eerst komt. Voor vestigers (dit is afkomstig uit een andere gemeente) hanteert men dan weer criteria zoals de reisafstand, of, indien economische binding recht geeft op voorrang, de reisafstand vermenigvuldigd met het aantal dienstmaanden. Vooral leeftijd en woonduur staan momenteel erg ter discussie, onder meer omdat ze als weinig rechtvaardig worden aanzien ten aanzien van jonge mensen en starters. Omdat de opgebouwde woonduur bij het aanvaarden van een woning verloren gaat, twijfelen woningzoekenden lang voor ze hun woonduur verzilveren, waardoor dit criterium ook minder efficiënt blijkt te zijn dan aanvankelijk werd verwacht. Zo gebeurt het vaak dat men bij toewijzing uiteindelijk terugkrabbelt en de woning niet aanvaardt (Boer, 2004).

⁵⁶ In Nederlands is inkomen een passendheids criterium verbonden aan een bepaald type woning en geen toegangscriterium voor een 'sociale' woning.

In Nederland (Bouwman, 2003) werd een onderzoek uitgevoerd naar wat de klant belangrijk vindt bij het zoeken naar een woning. Er werden 850 huurders met een laag inkomen bevestigd over hun zoektocht naar een woning. Van de huurders vindt 88% dat wie het langst ingeschreven is de woning moet krijgen, gevolgd door (77%) wie vanwege persoonlijke omstandigheden met de meeste spoed een (andere) woning moet krijgen. Het in Nederland meest gangbare criterium van woontuur kan op weinig bijval rekenen (slechts 24% vindt het een rechtvaardig criterium) evenals het vaak gehanteerde leeftijdscriterium (8%).

De onvrede met de gangbare toewijsprijktijken heeft in Nederland aanleiding gegeven tot tal van experimenten met andere rangordecriteria zoals loting, waarbij de rangorde aan het toeval wordt overgelaten. Elke ingeschrevene maakt hierbij evenveel kans op de woning waarvoor hij/zij zich opgeeft in het aanbodmodel, wat in combinatie met het loslaten van passendheidscriteria het sterkst aanleunt bij het huren op de private markt (alhoewel het uiteindelijk de verhuurder is die kiest). Een ander relatief nieuw criterium is 'de grootste huursprong' of het verschil tussen de huurprijs van de woning die men verlaat en de huurprijs van de vrijgekomen woning.

Soms wordt een uitzondering gemaakt op de gangbare volgordebepaling los van urgenties en prioriteiten voor woningen die men, bij wijze van spreken, aan de straatstenen niet kwijt geraakt. Om woningen in onpopulaire buurten die reeds lange tijd leegstaan aan de man te brengen, worden deze in sommige Nederlandse gemeenten rechtstreeks verhuurd, buiten het reguliere toewijzingssysteem om. Men kan dan gewoon aan de balie van de maatschappij de woning huren. Om verdere segregatie te voorkomen, wordt een minimum inkomensvoorwaarde gesteld en worden ze niet verhuurd aan urgenten. (Bendijk, Mulder & Wagemakers, 2002).

Het algemeen rangordecriterium wordt gecombineerd met of doorkruist door prioriteiten en/of urgenties waaraan voorrang wordt verleend (voorrangscriteria). We maken een onderscheid tussen urgenties en prioriteiten zonder urgentie.

5.3.2 Urgenties: gestalte geven aan woningnood

Urgenties worden toegekend aan woningzoekenden die omwille van hun persoonlijke situatie sneller dan anderen een woning nodig hebben. Uit de studie van Bouwman (2003) naar de visie van de Nederlandse consument op woningtoegang en -toewijzing, blijkt dat ruim drie kwart van de bevestigde woningzoekenden het rechtvaardig vindt dat deze huishoudens voorrang krijgen. Dit is trouwens één van de uitspraken die in de studie op de meeste consensus kon rekenen.

Een mogelijke indeling vinden we bij Bendijk e.a. (2002) die drie categorieën onderscheidt van situaties die aanleiding geven tot het toekennen van een "urgentie": 1) uit de woning moeten wegens onbewoonbaarheid, onteigening, overbewing, ... of geen dak boven hun hoofd hebben, 2) om medische redenen moeten verhuizen, en 3) een sociale of maatschappelijke urgentie. Bij sociale urgentie gaat het om woningnood ten gevolge van sociale problemen zoals dakloosheid, relatiebeëindiging of financiële problemen. Een maatschappelijke urgentie wordt onder andere toegekend aan personen die uit een opvangtehuis komen, een psychiatrische inrichting of een andere instelling. Een andere geschikte indeling (FEANTSA) werd reeds vermeld bij de omschrijving van de doelgroep (4.4.3.1): daklozen, thuislozen, onzekere huisvesting en onaangepaste huisvesting.

Een eerste belangrijke vraag is *hoe urgenties worden gedefinieerd*. In de praktijk gaat dit van zeer streng (een kwestie van leven of dood) tot erg ruim (een kandidaat-huurder kan zichzelf urgent verklaren). De afbakening van de groep urgenten of in het bijzonder de verhouding tussen het aandeel urgenten ten opzichte van de reguliere woningzoekenden is erg bepalend voor de kansen en de wachttijd van de reguliere woningzoekende voor een sociale woning, zeker als het sociaal woningpatrimonium niet erg groot is ten aanzien van de vraag.

De tweede vraag is *wie de urgenties vaststelt en toekent*. Hier kan een rol zijn weggelegd voor het lokale (of regionale) niveau via bestaande sociale of medische organisaties of hiertoe in het leven geroepen 'urgentiecommissies'. In Nederland kennen sommige gemeenten woonconsulenten die de klant bezoeken en adviseren met betrekking tot urgenties (Booi, 2002). Er is een tendens naar het strakker definiëren van urgenties.

Een volgend onderwerp van debat is *of de urgenten prioritair een woning krijgen uit het aanbod voor alle kandidaat-huurders, dan wel of er een deel van de sociale woningmarkt wordt voorbehouden aan urgenten*. In het laatste geval stelt zich de vraag *hoe groot dat deel is en wélk deel van het vrijgekomen aanbod en naar urgenten gaat en welk deel regulier wordt verdeeld* (Provincie Noord-Holland, 2004). Dit alles is aan de orde bij het uitwerken van een woningverdeelmodel, (5.4) en de organisatie van de toewijzingen (cf. 5.5).

5.3.3 Prioriteiten zonder urgentie: invullen van lokale accenten

Er worden ook voorrangsregels gedefinieerd om redenen die niks te maken hebben met persoonlijke woonnod, maar wel omwille van lokale belangen of om efficiëntieredenen (betere aanwending van het patrimonium). We noemen ze 'prioriteiten zonder urgentie'. Ze worden onder meer toegekend om de woningmarkt te sturen. Vaak wil men met een bepaald voorrangscriterium de doorstroming stimuleren en de zogenaamde 'rationele bezetting' aanmoedigen. Voorbeelden zijn voorrang voor wie een populair woningtype verlaat, wat in Engeland wordt aangemoedigd (Marsh, 2004) of voor wie bij niet-rationele bezetting verhuist naar een woning met rationele bezetting zoals in het huidige Vlaams sociaal huurbesluit geldt. In Nederland worden doorstromers vaak bevoordeeld bij woningtoewijzing ten opzichte van vestigers/starters. Men komt hier echter meer en meer van terug onder verwijzing naar de lage kansen voor starters.

Vorrangsregels worden soms in het leven geroepen omwille van een lokale problematiek van verdringing en in functie van belangrijke tekorten aan bepaalde woningtypes op de private huurmarkt (bv. seniorenwoningen, betaalbare woningen voor jonge of grote gezinnen, ...). Een andere lokale problematiek, die men ook vaak via toewijzing probeert te regelen (hoewel de te verwachten resultaten twijfelachtig zijn, zie Heylen, Tratsaert & Winters, 2007) is de leefbaarheid van sociale wooncomplexen vrijwaren of verbeteren/herstellen. Men probeert dit te bereiken door bijvoorbeeld hogere inkomens of 'autochtonen' (tijdelijk) voorrang te geven. Verder worden ook systemen uitgewerkt waarbij (specifiek voor studentencomplexen, groepswoningen en onzelfstandige wooneenheden) de voorkeur van burens en buurt mee bepaalt wie de woning uiteindelijk mag betrekken (bijvoorbeeld het zogenaamde coöptatiemodel in Den Haag).

Vaker dan bij woningmarkttoelating (cf. 5.1) wordt bij de toewijzing zelf voorrang gegeven aan de eigen bevolking van de gemeente of de regio, of aan wie een economische binding heeft of, met andere woorden, werkt in de gemeente of ruimere regio. Aspecten zoals binding met de buurt, of sociale binding liggen in de zelfde lijn. Er wordt naar verwezen met de term 'lokale bindingseisen'. In het huidige Vlaams huurbesluit is lokale binding een voorrangscriterium dat maatschappijen op vrijwillige basis kunnen inroepen, na toepassing van de overige voorrangscriteria. Zij kunnen

voorrang verlenen aan kandidaat-huurders die in de periode van zes jaar voor de toewijzing ten minste drie jaar inwoner zijn of zijn geweest van de gemeente van de toe te wijzen woning of de gemeenten binnen het werkingsgebied van de sociale huisvestingsmaatschappij. Slechts 8 van de 97 maatschappijen passen het principe van lokale binding niet toe. Vijf van deze acht zijn sociale huisvestingsmaatschappijen uit een grootstedelijk gebied. Verder zijn er 30 sociale huisvestingsmaatschappijen die voorrang geven aan de (gewezen) inwoners van hun werkingsgebied, terwijl de overige 59 voorrang verlenen aan de (gewezen) inwoners van de gemeente van de toe te wijzen woning.

5.3.4 Het debat m.b.t. lokale bindingseisen

Bindingseisen geven zo goed als overal aanleiding tot discussie, voornamelijk omdat ze niet te verzoenen zijn met het recht op vrije vestiging. Lokale binding doet onrecht aan jonge huishoudens: in deze levensfase verhuizen heel wat huishoudens vaker en over langere afstand (Bouwmans, 2002). Er zijn veel aanwijzingen dat bij heel wat mensen de wens bestaat om over grotere afstand te verhuizen en dat dit aandeel ook toeneemt. Er bestaat in dat opzicht een verschil tussen de gewenste en de effectieve verhuizingen. In Nederland waar een groot aandeel van de bevolking aangewezen is op een 'sociale' huurwoning stelt de vraag zich of de lokale bindingseisen geen rem zetten op de woonmobiliteit en -dynamiek. (Provincie Noord-Holland, 2004).

In Vlaanderen beschikt niet elke gemeente over een (evenredig groot) sociaal huurpatrimonium. Het stellen van lokale bindingseisen doet onrecht aan inwoners van gemeenten waar er geen of slechts een beperkt aanbod is aan sociale woningen. Of, met andere woorden, niet elke inwoner krijgt, onder dezelfde omstandigheden, dezelfde kansen op een sociale huurwoning. Het lijkt dan ook niet te verzoenen met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Gemeenten zijn over het algemeen voorstander van lokale (maatschappelijke) bindingseisen. Het is een middel om het eigen kiespubliek ter wille te zijn, zowel door ongewenste nieuwkomers te weren als door de eigen bevolking een woning te geven. Zeker in geval een gemeente zelf mee investeert in de uitbreiding van het sociaal woningpatrimonium (bijvoorbeeld door het ter beschikking stellen van grond) is het begrijpelijk dat zij ook een vinger in de pap willen bij de toewijzing ervan. De discussie draait echter vooral om het feit dat lokale binding gebruikt wordt als een middel om vreemdelingen en nieuwkomers van het grondgebied te weren. Zo worden in heel wat Franse gemeenten om die reden bindingseisen gesteld, wat op veel protest stuit van belangenverenigingen en ook de Raad van State sprak zich hier negatief over uit. Ook in Nederland is de kwestie van lokale binding als toegangscriterium een punt van discussie. Het gebruik van bindingseisen als toelatingsvoorwaarde wordt soms door de wetgever aan banden gelegd zodat de rechten van groepen zoals vreemdelingen met een beperkte verblijfsvergunning of remigranten gevrijwaard worden. Dit is bijvoorbeeld het geval in Nederland.

Het gebruik van economische binding is ook betwistbaar, gezien het de toegang van werkenden (die als groep sociaal-economisch beter gepositioneerd zijn) tot een sociale woning gemakkelijker maakt dan voor personen die van een uitkering leven. Dit is moeilijk te rijmen met de doelstellingen van de Vlaams Wooncode waarin staat dat het woonbeleid in het bijzonder aandacht moet hebben voor de meest behoeftigde gezinnen.

Het gebruik van bindingseisen sluit groepen van woningzoekenden uit bijvoorbeeld wie zijn kansen op werk wil verhogen door te verhuizen naar een regio met een groter jobaanbod of wie ervoor kiest te wonen tussen de gemeente waar men werkt en het gebied waar men een sociale binding mee heeft, en zo meer.

Gemeenten gaan ervan uit dat de woningzoekende positief staat ten aanzien van dergelijke vormen van afscherming van de lokale woningmarkt, maar uit het reeds vermelde Nederlandse consumentenonderzoek (Bouwmans, 2003) blijkt het omgekeerde: meer dan de helft van de respondenten vindt dat alle bindingseisen moeten afgeschaft worden en velen vinden het stellen van bindingseisen onrechtvaardig.

5.3.5 Combinatie van voorrang- en rangordecriteria in puntensystemen of urgentieklassen

Een gekende manier om aspecten van woningnood en andere prioriteiten te combineren met een gewoon rangordecriterium is een puntensysteem waarbij punten worden toegekend aan aspecten van de persoonlijke situatie om de woonnood of dringendheid gestalte te geven. Aan verschillende situaties wordt een verschillend gewicht toegekend. Hierbij is de wachttijd of inschrijvingstijd meestal één van de aspecten die bij het toekennen van punten in rekening wordt gebracht. Een puntensysteem wordt gehanteerd in de Vlaamse Sociale Verhuurkantoren. Ter info werd in bijlage 2 het puntensysteem opgenomen dat in Wallonië wordt gehanteerd voor de toewijzing van sociale woningen.

Puntensystemen worden beschouwd als een goede manier om discriminatie en favoritisme te voorkomen. Anderzijds mankeren de puntensystemen transparantie, waardoor men gemakkelijk het gevoel kan krijgen onrechtvaardig behandeld te zijn (Chartered Institute of Housing, 2003).

In plaats van het individueel toekennen van punten wordt ook gewerkt met urgentieklassen: personen worden dan volgens een bepaald systeem aan een klasse toegewezen en de klassen worden vervolgens geprioriteerd.

5.4 Woningverdeelmodellen

De labels en criteria, voor zover er gehanteerd worden, worden ingepast in een woningverdeelmodel dat vrijgekomen woning en kandidaat-huurder 'matcht'.

De gehanteerde modellen verschillen op een aantal dimensies. Ze verschillen vooral sterk op het vlak van de keuzevrijheid die de klant heeft met betrekking tot waar en in welke woning hij of zij wil wonen en, daarmee samenhangend de mate van controle die de maatschappij nog heeft over wie waar komt te wonen. Bijgevolg zijn er ook verschillen in de mate waarin het systeem gevoelig is voor ongelijke behandeling (het voorschuiwen of achterstellen) van bepaalde (groepen van) kandidaat-huurders. Een volgende aspect is de mate waarin de kandidaat-huurder zelf actief stappen moet ondernemen om een woning te bekomen. Tot slot zijn er ook verschillen van model tot model voor wat betreft de mate van transparantie voor de woningzoekende en op het vlak van de garanties die men heeft dat men uiteindelijk de woning die men wenst of uitkiest ook effectief zal kunnen betrekken.

We bespreken het distributiemodel, 'inplaatsing', het aanbodmodel en, een model dat momenteel in Nederland in de kijker staat namelijk het optiemodel. Er bestaan binnen de basismodellen heel wat varianten in de specifieke uitvoering (Cole e.a., 2001). We bespreken de drie basismodellen, maken melding van enkele varianten en geven de voornaamste kritieken op elk model.

Merk wel dat een aantal kritieken meer te maken hebben met de precieze invulling van het model (de concrete passendheids-, voorrangs- en rangordecriteria, labels,...), de randvoorwaarden en de uitvoeringsmodaliteiten. Deze zijn voor een groot deel meer bepalend voor de concrete impact van het model, dan de karakteristieken van het model zelf.

5.4.1 Distributiemodel

In het distributiemodel wacht de ingeschreven woningzoekende tot er hem of haar een woning wordt aangeboden. Uit de woningzoekenden die volgens de geldende passendheidscriteria of labels in aanmerking komen, wordt de woning aangeboden aan diegene die volgens de geldende rangorde- en voorrangs criteria eerst komt: meestal is dat de persoon met de langste inschrijvingstijd (eventueel doorkruist door prioriteiten of urgenties), die de meeste punten heeft of die in de hoogste urgentieklasse reeds het langst op een woning wacht. Er is variatie met betrekking tot de mogelijkheden om een aangeboden woning te weigeren (van niet tot onbeperkt). In de praktijk wordt er soms voor gekozen een deel van de woningvoorraad toe te wijzen buiten de wachtlijsten om aan kwetsbare groepen of urgenten (cf. Italië of in zekere zin ook in Frankrijk).

Evaluatie

Het distributiemodel krijgt vooral de kritiek dat het bureaucratisch en niet klantvriendelijk is (de Wildt, 2002; Bendijk, Mulder & Wagemakers, 2002). Immers, de kandidaat-huurder is verplicht passief te wachten tot hem/haar een woning wordt aangeboden. Hij kan enkel de aangeboden woning (meestal slechts een beperkt aantal keren) weigeren.

De kandidaat-huurder heeft geen zicht op het woningaanbod in de gemeente en kan ook niet inschatten hoe lang het zal duren voor hij/zij een woning krijgt aangeboden. Het model is dus niet transparant.

Een andere kritiek is dat deze systemen er onvoldoende in slagen om wijzigingen in levensstijl, verwachtingen en mobiliteitspatronen van de kandidaat-huurders mee op te nemen. Kortom, het systeem is te rigide (dit geldt niet voor inplaatsing).

De bestanden van woningzoekenden zijn vaak 'bevuild' gedurende de wachttijd: ze bevatten woningzoekenden die niet echt geïnteresseerd meer zijn, personen van wie de levensomstandigheden en bijgevolg ook de woonwensen veranderd zijn, personen die zich inschrijven en wachten tot ze het aanbod krijgen van een welbepaald woningtype in een welbepaald complex, ... (Cole e.a., 2001). Verhuurders en gemeenten hebben dan ook geen zicht op de werkelijke markt vraag. Daar kan in principe een mouw aan gepast worden door het jaarlijks actualiseren van de wachtlijst aan de precieze vraag van de woningzoekende.

Aan het gebrek aan keuze zijn een aantal gevolgen verbonden. Het feit dat men niet actief kiest voor een woning betekent ook meestal dat men minder betrokken is op de buurt, wat dan weer geen goede zaak is voor de stabiliteit van de gemeenschap en de woontevredenheid (Cole e.a., 2001).

Omdat men zelf niet kiest voor een woning, is de aangeboden woning ook vaak niet naar wens en wordt deze geweigerd. Door opeenvolgende weigeringen lopen de herverhuurtijden op en vergroot het risico op leegstand, wat niet erg kostenefficiënt is. De wachttijden voor de kandidaat-huurder lopen ook op door veelvuldige weigeringen.

Verhuurders moeten grote bestanden woningzoekenden bijhouden en ook het toepassen van grootschalige puntensystemen om urgentie of prioriteiten volgorde te bepalen (in het Engelse systeem) maakt het distributiemodel voor de maatschappijen een moeilijk werkbaar systeem.

5.4.2 Inplaatsing

De erg extreme invulling van het distributiemodel, die wezenlijk verschilt van de andere door het ontbreken van eenduidige rangorderegels, is 'inplaatsing'. Met inplaatsing wordt bedoeld dat men nagaat of een woningzoekende qua achtergrond, milieu, gedrag etc., past in de eventueel aan te bieden woning of woonomgeving (ITS, 1982, p. 40). Hierbij beslist de verhuurder of een toewijzingscommissie, los van een vooraf vastgelegd en onbetwisbaar rangordeningsprincipe van kandidaat-huurders, wie welke woning krijgt toegewezen en laat zich hierbij in meer of mindere mate laten leiden door een aantal vooropgestelde principes. Met inplaatsingsbeleid wordt in de praktijk een doelstelling op complex- of buurniveau nagestreefd, namelijk een stabiel woonmilieu (Adrianow, 1993). Bij inplaatsing houdt men rekening met het profiel van de zittende huurders om vrijgekomen woningen toe te wijzen. Soms gebeurt dit op basis van het sociaal-economisch profiel van de kandidaat-huurder, meestal in functie van het realiseren van 'een sociale mix' (bijvoorbeeld het Franse woningverdeelmodel en sommige Engelse modellen). Anderzijds wordt inplaatsing ook gebruikt om samenlevingsconflicten te vermijden door het creëren van meer homogene woonmilieus. Inplaatsing op leefstijl (van de buren, of van een deel van het woningcomplex, de zogenaamde 'lifestyleportieken') is hiervan een voorbeeld (zie o.a. Cools, 2004). Dit kan door de maatschappij, ad hoc of bij middel van uitgewerkte levensstijlprofielen. Dit kan bijvoorbeeld ook door telkens te kijken of de kandidaat-huurder bij de directe buren past. Soms wordt enkel voor bepaalde delen van de markt (wijken met leefbaarheidproblemen en hoge concentraties aan bewoners met bepaalde kenmerken) gekozen voor inplaatsing, daar waar een ander verdeelmodel geldt voor de rest van het sociaal huurpatrimonium.

Evaluatie

Het inplaatsingsmodel heeft de meeste van de gebreken van het distributiemodel. Het gebrek aan keuze geldt hier evenzeer. Het systeem is evenmin transparant. In tegenstelling tot een distributiemodel dat duidelijke regels vooropstelt om personen aan een woning toe te wijzen, is inplaatsing wél erg soepel. Het is onmogelijk om in een formele voorrangregeling met alle aspecten van iemands situatie rekening te houden in combinatie met de situatie op het terrein (woning en woonomgeving). Bij inplaatsing kan dat wel. De keerzijde van de medaille is dat de deur open staat voor discriminatie en favoritisme, wat het inbouwen van controlemechanismen nodig maakt zoals bijvoorbeeld bleek in de Franse toewijzingspraktijk. Ook stelt men in Nederland, op basis van de gevoerde studies ter zake in de jaren '80, dat het via deze inplaatsingscriteria is dat discriminatie in sommige gemeenten vóórkam, wat mede aanleiding gaf tot de invoering van het aanbodmodel.⁵⁷ In een studie van Adrianow (1993) naar de rol van sociaal woningbeheer in Nederland, werd onder meer nagegaan hoe inplaatsing in de praktijk verloopt en wat de effecten ervan zijn in naoorlogse complexen en wijken in verval. Ze stelt vast dat de wijze waarop een inplaatsingsbeleid in de praktijk gevoerd wordt nogal verschilt. De operationalisatie van criteria levert soms tegenstrijdigheden met de wet- en regelgeving op, wat tot gevolg kan hebben dat bepaalde (groepen van) woningzoekenden worden achtergesteld. Een criterium zoals leefstijl houdt op zich geen discriminatie naar ras, godsdienst en dergelijke in, maar de operationalisatie ervan blijkt in de praktijk vaak wel tot discriminatie te leiden. Zo zijn er signalen dat er in de praktijk streefpercentages per wijk of complex (in de zin van een maximum aandeel) gehanteerd worden voor leden van etnische groeperingen.

⁵⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 689, nrs. 8–9.

Daarnaast blijkt een klein percentage van woningzoekenden niet gehuisvest te worden. Het is bovendien niet duidelijk hoe het die huishoudens verder vergaat. De effecten van het plaatsingsbeleid m.b.t. leefbaarheid zijn niet cijfermatig onderbouwd, maar onder de maatschappijen is de overtuiging wijd verbreid dat het een positieve invloed heeft op de verhuurbaarheid en het woonmilieu.

Het is ook zo dat een gemotiveerde afwijking in andere systemen dezelfde soepelheid kan bieden als inplaatsing, in combinatie met de voordelen van transparantie en keuzevrijheid voor de kandidaat-huurder.

5.4.3 Aanbodmodel

Het aanbodmodel is ontwikkeld in reactie op de gebreken van het distributiemodel. In het aanbodmodel moet de woningzoekende zelf een aantal stappen ondernemen om een woning naar wens te bekomen. Het grote verschil tussen het aanbodmodel en de vorige twee modellen is dat de koppeling tussen woning en woningzoekende in het aanbodmodel gemaakt wordt door de woningzoekende zelf en niet door de verhuurder (of een of andere commissie die hiertoe werd aangesteld). Eigen aan het aanbodmodel is dat de woningzoekende een keuze maakt uit het vrijgekomen aanbod dat door de verhuurder wordt kenbaar gemaakt, waarna de verhuurder, volgens een aantal regels, beslist wie van de kandidaten die zich aanbieden de woning mag betrekken.

Het bekendste aanbodmodel is het advertentiemodel of Delftse model. De verhuurder, en bij voorkeur een groep van verhuurders in de regio, zet het vrijgekomen woningaanbod (wekelijks, tweewekelijks, maandelijks) te kijk via de website, een woningkrant, in de etalage van de kantoren ... Als er passendheidscriteria of labels gehanteerd worden, wordt meestal bij het adverteren meteen duidelijk gemaakt wie op de advertentie mag reageren. Het betreft meestal eisen qua inkomen en gezinsgrootte, vaak ook leeftijd, in sommige systemen stelt men geen bijkomende eisen en laat men 'de markt werken'. Bij het bekend maken van het aanbod wordt door sommige verhuurders ook een omschrijving meegegeven van de 'leefstijl' in het complex, in de hoop dat woningzoekenden hiermee rekening houden bij hun keuze en samenlevingsconflicten vermeden kunnen worden (Groeneveld, Kolar & Rottier, 2004).

De woningzoekende die in aanmerking komt, moet vervolgens zelf actief reageren op de gepubliceerde woningen die hem/haar interesseren. De maatschappij kan ook toelaten dat iemand in de plaats van de kandidaat-huurder 'een bod doet', wat een oplossing kan zijn voor bepaalde 'kwetsbare' woningzoekenden. Men mag meestal slechts op een beperkt aantal woningen per keer reageren.

Wanneer zich meerdere gegadigden aanmelden voor een woning wordt een rangordecriterium gehanteerd. In principe komen alle mogelijke rangorde- en voorrangscriteria hiervoor in aanmerking. In de Nederlandse praktijk gaat het meestal om de woontijd in de huidige woning (wat erg ter discussie staat, cf. supra). In Engeland (cf. buitenlandse voorbeelden en Marsh, 2004) dat het Delftse model als voorbeeld heeft, wordt meestal gewerkt met een puntensysteem of met urgentieklassen die de woningnood weergeven in combinatie met inschrijvingstijd. In één 'pilot' hield men ook rekening met een soort van gedragscore op basis van hun voorgeschiedenis als huurder. Een ander supplementair voorrangscriterium is 'first come first served'.

Er zijn momenteel aanbodmodellen in werking waarbij de rangorde door het lot wordt bepaald (Nederlandse experimenten, Spanje), bekend als het 'lotingmodel'. In Nederland kwam dit er uit onvrede met het klassieke aanbodmodel en de strakke regelgeving in de geldende uitvoeringspraktijk (van Daalen, Davis & Ouwehand, 2005). Het lotingmodel moet de woningzoekende meer keuzevrijheid geven (wat contradictorisch genoeg één van de hoofddoelstellingen was van het oorspronkelijke aanbodmodel). Het lotingmodel wil minder regels en de klant centraler stellen. Het moet gelijke kansen bieden voor starters en huishoudens die al een woning hebben, zodat er meer dynamiek op de woningmarkt komt.

Tot slot zou het aanbodmodel dat transparantie nastreeft ook een duidelijke feedback moeten geven over de uitkomst aan de woningzoekende die een bod heeft gedaan.

In het gebruik van het aanbodmodel als regulier verdeelmodel wordt ofwel een deel van de woningen verhuurd buiten het aanbodmodel aan 'urgenten' ofwel kunnen de 'urgenten' kiezen uit het reguliere aanbod, waarbij ze voorrang hebben op de andere kandidaten. In Engeland (Marsh e.a., 2004) wordt gewerkt met in de tijd beperkte 'priority cards' of komen urgenten terecht in de hoogste prioriteitsklasse. Vanuit die positie kunnen ze 'een bod doen' op een woning.

Evaluatie

Het aanbodmodel maakt, als model dat 'keuze' centraal stelt, haar verwachtingen niet waar in een krappe markt. Spreken van 'keuze' is misleidend omdat er uiteindelijk geen garantie is dat men de woning die men kiest ook effectief kan bewonen. In gebieden met hoge vraag en zeker voor bepaalde woningtypes (bv. zeer grote woningen of flats voor alleenstaande niet-ouderen in de Engelse pilootprojecten) moet men soms zeer lang wachten en vaak een bod doen voor men effectief een woning krijgt. Het zou dan ook correcter zijn te spreken van 'een optie nemen op een keuze' (Marshall, 2004). Dit zijn ook de ervaringen in Nederland: de klant moet zich telkens weer opnieuw verdiepen in het nieuwe aanbod, soms tientallen keren. In sommige regio's voor bepaalde soorten woningen moet men tot 50 keer kandideren, en dit met weinig zicht op hoe de kansen liggen. Vanuit het perspectief van de klant zijn de meeste aanbodsysteem dan ook niet bepaald klantvriendelijk te noemen (Bouwmans, 2002).

Wanneer er slechts zeer summiere informatie wordt verschaft over woning en buurt bij het adverteren, is het voor een woningzoekende moeilijk om selectief te reageren, met veel reacties en ook veel weigeringen als gevolg. Dit heeft dan weer een effect op de herverhuurtijden, die hierdoor ook in het aanbodmodel lang uitvallen (Bouwmans, 2002).

Het aanbodmodel blijft in de uitvoeringspraktijk vaak in gebreke voor wat betreft de feedback over de uitkomst aan de woningzoekende die een bod heeft gedaan. Deze blijft dan in onwetendheid over wat er nu met zijn of haar bod is gebeurd.

Het aanbodmodel vraagt meer inzet van de woningzoekende en dat is een probleem voor (een aantal) zwakkere groepen van woningzoekenden. Het is dan ook noodzakelijk om hier expliciet begeleiding voor te voorzien. In de Engelse pilootprojecten (Marsh e.a., 2004) probeert men hieraan tegemoet te komen door afspraken te maken met lokale belangenorganisaties die deze groepen vertegenwoordigen. Daarnaast werd het informatief materiaal vertaald in de talen van minderheidsgroeperingen, die er expliciet gevisieerd worden als doelgroep van de sociale huisvesting. Een probleem is dat niet iedereen vertegenwoordigd is door zo'n organisatie en dat weerom een aantal mensen uit de boot vallen (waar dan weer geen zicht op is).

Met betrekking tot leefbaarheid is de ervaring dat het advertentiemodel het (negatief) imago van de buurt versterkt en de spreiding en vermenging van bewonerstypes niet in de hand werkt (Kullberg & van Daalen, 2000). Dit ligt niet aan de urgenten want die worden vaak buiten het aanbodmodel om geplaatst. De (reguliere) woningzoekende heeft meer keuze en de maatschappij heeft minder controle op wie waar gaat wonen. Bewoners die al enige woonduur hebben opgebouwd, kunnen (in het geval van wachtduur als rangordecriterium) ervoor kiezen nog even geduld te hebben om hun kansen verder te verbeteren, in plaats van in te gaan op een aanbod in een weinig populaire buurt (waar vaker woningen vrijkomen). Wie dringend een woning nodig heeft komt wel in die buurten terecht, wat dan weer de segregatie in de hand werkt (Kullberg & van Daalen, 2000). Het onderzoek van Kullberg en van Daalen naar de probleemcumulatie en de rol van een toewijzingssysteem in Dordrecht (2000) relativeert sterk de bijdrage van toewijzing voor het verbeteren van leefbaarheidproblemen in kwetsbare wijken. Dit is ook de conclusie van Pawson en Kintrea (2002) op basis van twee studies in Engeland en één in Schotland.

Variant: het winkel- of toonbankmodel

Een variëte binnen het aanbodmodel is het winkel- of toonbankmodel. Dit is het aanbieden een deel van de voorraad zonder toewijzingsnormen, urgentiecriteria en selectiecriteria aan de belangstellende klant (via een winkel of het web) die dan binnen een bepaalde (korte) termijn moet reageren. Toewijzing gebeurt direct aan de eerste gegadigde of via loting. Dit model kan gehanteerd worden voor woningzoekenden die niet kunnen wachten. Dit wordt dan gecombineerd met een ander model voor wie niet urgent is.

5.4.4 Het optiemodel

Woningzoekenden willen een transparant systeem met veel keuzemogelijkheden. Binnen het klassieke advertentiemodel kunnen woningzoekenden niets anders dan elke twee weken de vrijgekomen woningen te bekijken en een bod doen. Zeker in regio's waar de vraag veel groter is dan het aanbod, ontstaat er advertentiemoedigheid. Zoals reeds gezegd is er van échte keuze eigenlijk geen sprake. De woningzoekende heeft ook geen overzicht over het totale aanbod.

Het optiemodel maakt alle woningen zichtbaar, met alle gegevens die bij de woning horen, van technische gegevens tot woonomgeving. De woningzoekende maakt eerst op complexniveau zijn of haar keuze, en als er een woning vrijkomt die voldoet dan worden vraag en aanbod gekoppeld. Het optiemodel hoopt inzichtelijker, transparanter en rechtvaardiger te zijn en daarmee beter bij de eisen en wensen van de kandidaat-huurder aan te sluiten. Wezenlijk aan het optiemodel is: 1) keuze uit het ganse patrimonium, 2) zekerheid dat men na verloop van (lange) tijd de gewenste woning krijgt aangeboden en 3) de woningzoekende moet slechts één keer in actie treden, namelijk om zijn of haar keuze bekend maken.

Het optiemodel functioneert reeds enige tijd in enkele regio's in Nederland.⁵⁸ Via de website wordt zoveel mogelijk informatie aangeboden met betrekking tot de woning: foto's, woningplattegronden, technische gegevens, gemiddelde huurprijs, mogelijkheid tot huursubsidie, wijkinfo, inschrijfduur van degene die de woning in het verleden toegewezen kreeg en informatie over de ligging (scholen, voorzieningen, openbaar vervoer, ...). De woningzoekende zoekt op basis van die informatie de gewenste woningen uit en legt via optieneming een reservering vast voor een unieke woning op een unieke plaats of voor een bepaalde Product-Markt-Combinatie (PMC).⁵⁹ Zo'n PMC is veelal een cluster van gelijksoortige woningen binnen een complex. Het optiemodel (in Nederland) werkt op volgorde van inschrijving. Het systeem is transparant: op het scherm wordt meteen duidelijk hoeveel woningzoekenden er voor een bepaalde huurwoning op de wachtlijst staan. De woningzoekende sluit aan in een rij andere optienemers en na verloop van tijd zal hij als eerste voor een woning uit die PMC in aanmerking komen. De woningzoekende moet maar een keer in actie komen. Er is sprake van keuzevrijheid en zekerheid: hij kiest en wordt beloond na wachten in de rij. Er zijn een aantal variaties in het model, onder meer met betrekking tot het aantal opties dat een woningzoekende kan nemen (van enkele tot zoveel als ze zelf willen), in de prijs die men voor een optie(wijziging) moet betalen, of men al dan niet achteraan moet aanschuiven wanneer men een optie wijzigt.

Het optiemodel kan gezien worden als een moderne opvolger van het distributiemodel (Provincie Noord-Holland, 2004). In essentie sluit het Vlaamse model, zoals het nu voorligt, hierbij aan. De woningzoekende maakt zijn of haar keuze(s) bekend (in volgorde), meestal voor een bepaalde wijk of complex, wat wordt vermeld op zijn of haar inschrijvingsbewijs, en wacht op een aanbod van de maatschappij. Een belangrijk verschil is dat er geen wachtlijst is per woningtype maar een algemene wachtlijst. In Vlaanderen worden er beperkingen opgelegd in termen van de rationele bezetting, in de Nederlandse invulling van het optiemodel is de woningzoekende vrij om een woning te kiezen. De manier van aanbieden en de volledigheid van de informatie over de woning en woonomgeving verschilt van het zogenaamde 'optiemodel' en ook het duidelijk communiceren van wachttijden die aan bepaalde keuzes vasthangen is een belangrijke aanvulling.

Evaluatie

De woningzoekende heeft zicht op het totale woningaanbod, daar waar men in het aanbodmodel enkel de vrijgekomen woningen te zien kreeg en in het distributiemodel enkel de aangeboden woning. Men weet dus wat de mogelijkheden zijn. Men krijgt een woning waar men echt voor gekozen heeft, wat dan weer een positief effect moet hebben op de woonduur (stabiliteit van de woongemeenschap).

Uit een evaluatie van het optiemodel in vier Nederlandse regio's⁶⁰ (Rottier & Kalders, 2005) blijkt in eerste instantie dat de klant tevreden is. Die tevredenheid is echter vooral gekoppeld aan het loslaten van de toewijzingscriteria (inkomen, huishoudengrootte en leeftijd) wat samengaat met de concrete invulling van het Nederlandse optiemodel maar uiteindelijk niet karakteristiek is voor het optiemodel; dit kan ook in andere systemen. De klant heeft het gevoel zelf grip te hebben op het systeem omdat men zelf keuzes kan maken, een indicatie heeft over de wachttijd en over de plaats in de wachtrij, wat eveneens een element is van tevredenheid.

⁵⁸ www.voorwonenopmaat.nl.

⁵⁹ Aan de huizen zijn kenmerken verbonden, zoals geografische ligging (buurt), huurprijs, woningtype, gezinssamenstelling.

⁶⁰ Smallingerland, Beverwijk/heemkerk/Uitgeest, Velsen en Breca.

De woningzoekende is ontevreden over het lange wachten, wat een rechtstreeks gevolg is van de krapte op de markt en uiteindelijk in elk model hét pijnpunt is. Wat opvallend is bij de evaluatie is dat zo veel kandidaat-huurders aangeven dat de aangeboden woning niet overeenkwam met hun woonwens, daar waar men nu net een perfecte matching zou verwachten. Vermoedelijk ligt die weigeringgraad (deels) aan het feit dat men krijgt wat men toen vroeg, en niet wat men nu wil ... Dit betekent dat het optiemodel zeker nog moet bijgestuurd worden op het vlak van klantcontact. Neemt de klant wel bewust genoeg een optie? Moet het systeem niet flexibeler zijn met betrekking tot wijziging van opties? Daarnaast lijken de mismatchingen erop te wijzen dat de PMC's niet voldoende goed werden uitgewerkt. Hoe goed zijn de woningen omschreven? Hoe groot moeten de clusters zijn om goed werkbaar te zijn? De grootte van de clusters is belangrijk: hoe kleiner, hoe meer de woningzoekende een woning naar wens kan bepalen en hoe kleiner de weigeringgraad, maar hoe langer de wachttijd ...

Het computergebruik stelt problemen voor bepaalde groepen van woningzoekenden zoals ouderen (en ook zwakkere groepen, veronderstellen we). Een ander minpunt in de uitvoeringspraktijk is dat de informatie over het optiemodel niet altijd voldoende blijkt. Dit geldt ook voor de informatie over de manier waarop de opties dienen genomen te worden. Belangrijk is dat de optieneming goed begeleid wordt, omdat er belangrijke gevolgen aan vasthangen. De informatie die het optiemodel genereert, kan gebruikt worden om de lokale woonbehoeften te bepalen en strategische beslissingen te onderbouwen met betrekking tot voorraadbeheer, herstructurering en nieuwbouw. Dit is iets wat in de bestudeerde regio's onvoldoende gebeurt.

5.5 De plaats van urgenten binnen een toewijzingssysteem

In alle systemen die functioneren in een krappe woningmarkt stoot men op het probleem dat urgenten vóór de anderen worden gehuisvest, zodat in gebieden waar de vraag hoger is dan het aanbod, de reguliere woningzoekenden met lange wachttijden worden geconfronteerd (Kullberg, 2001). Vandaar ook het belang van het zorgvuldig definiëren van wie urgent is en wie niet. Deze vraag hangt natuurlijk samen met de doelstellingen van de sociale huisvesting en de afbakening van (prioritaire) doelgroepen voor de sociale huisvesting. Worden personen die zich omwille van hun persoonlijke situatie in woonnood bevinden ruim gedefinieerd en krijgen zij absolute prioriteit op de andere rechthebbenden, dan zullen reguliere woningzoekenden in een krappe markt nog weinig kansen krijgen. Belangrijk is daarom op voorhand na te gaan wat de te verwachten verhouding is tussen de urgenten en andere woningzoekenden, zodat dit kan afgetoetst worden aan de geformuleerde doelstellingen van de sociale huisvesting.

Voorrang aan urgenten *kan ingebouwd worden in het regulier toewijzingssysteem* via de voorrangscriteria zodat zij voorgeschoven worden op de wachtlijst, zoals in het huidige Vlaamse sociaal huurstelsel gebeurt. Een andere manier om voorrang in te brengen is via urgentiepunten of -klassen, ... Er kan zoiets als een urgentiepas uitgereikt worden (eventueel met beperkte geldigheidsduur zoals bijvoorbeeld in Engeland) waarmee men zich kan aanbieden bij een maatschappij, zodat men met voorrang een sociale woning krijgt aangeboden. Wanneer dergelijke pas uitgereikt wordt door een sociale instantie of een overheidsinstelling, zijn er meer garanties dat urgenties overal op dezelfde wijze worden toegekend. Het tijdelijk toekennen van een urgentiestatus gaat uit van de redenering dat men niet zo kieskeurig is als men echt dringend een woning nodig heeft. Het voorkomt dat men gaat jagen op urgenties om zo voorrang te krijgen. Men moet deze mensen dan wel de kans geven om daarna, net zoals reguliere woningzoekenden, vlot in te tekenen op een woning die goed aansluit bij hun woningwensen (zie verder).

Een ander systeem is de urgenten meer kansen te geven om een bod te doen (in het aanbodmodel) bijvoorbeeld door meerdere loten te geven aan urgenten, door het aantal keren dat of het aantal woningen waarop iemand met een urgentie kan bieden niet te beperken of door in het optiemodel de urgenten toe te laten veel meer opties te nemen dan de reguliere woningzoekende.

Een andere mogelijkheid is *de toewijzing aan urgenten buiten het reguliere systeem te houden*. Dit kan door een ander woningverdeelmodel te hanteren voor urgenten en niet urgenten, bijvoorbeeld door het inplaatsen van urgenten, daar waar een ander woningverdeelmodel geldt voor de reguliere woningzoekenden. Een andere manier is het patrimonium op te delen in een zorgvuldig te bepalen deel voor urgenten en een deel voor niet-urgenten, dit kan bijvoorbeeld via labels, of een percentage van de vrijgekomen woningen (elke zoveelste woning). In het aanbodmodel kunnen dan enkel urgenten bieden op deze woningen (aanbodmodel), in het optiemodel schuiven urgenten aan voor een aparte reeks van woningen. Wanneer het woonbeleid zich expliciet tot doel stelt concentraties van zwakke huurders te vermijden en een vermenging van sociaal-economische zwakke en minder zwakke huurders nastreeft, dan moet er veel zorg gaan naar het vaststellen van de omvang van dat deel en de geografische spreiding ervan.

Een probleem dat zich geregeld voordoet is dat de voorrangsregelingen voor situaties van woonnood de verdere residualisering van de sociale huurmarkt in de hand werken. Urgenten komen vaak bijna automatisch in het minst populaire en kwalitatief slechtste deel van de markt terecht vermits daar de 'turn-over', de doorstroming het grootst is. Kandidaat-huurders of doorstromers die relatief goed gehuisvest zijn - met een lage woningnood - kunnen wachten tot de woning van hun dromen wordt aangeboden. Dat verschil in reële keuzemogelijkheden is niet rechtvaardig, en bovendien wordt zo de concentratie van zwakke bewoners in de minst populaire delen van de sociale huurmarkt georchestreerd.

Mogelijke oplossingen in gebieden met een duidelijke kwaliteitsverschillen binnen het sociaal huurpatrimonium zijn, zoals daarnet reeds vermeld, *het opdelen van het patrimonium (labelen) in een deel voor urgenten en een deel voor niet-urgenten*. Zo kan er voor urgenten en regulieren (in verhouding tot hun aandeel) een gelijkwaardig woningaanbod worden voorzien, van gelijke kwaliteit en gelijk gespreid over de ganse sociale huurvoorraad. Kullberg en Van Daalen (2000) wijzen op een mogelijke bijdrage van het labelen naar inkomen en gezinsgrootte met betrekking tot de leefbaarheid (al relativiseren ze sterk de bijdrage van toewijzing in het leefbaarheidvraagstuk). Vanuit rechtvaardigheidsoverwegingen en gelijke kansen voor urgenten en reguliere kandidaat-huurders kunnen er mogelijkheden voorzien worden opdat urgenten nadien kunnen doorstromen naar een woning die beter aansluit bij hun wensen, mocht dit ten gevolge van de dringendheid van de woonbehoefte nog niet het geval zijn. De eerste woning van urgenten krijgt dan het statuut van een soort van doorstroomwoning, tenzij men er wil blijven natuurlijk, van waaruit ze kunnen intekenen op een andere woning volgens de procedure die geldt voor de reguliere woningzoekenden. Het spreekt voor zich dat dit moet samengaan met een alomvattend programma voor het heropwaarderen van deze buurten opdat deze uiteindelijk ook een volwaardig deel van de sociale huurmarkt zouden gaan uitmaken. In beide gevallen zijn er beperkingen aan de uitvoering die worden opgelegd door het systeem van huurprijsoverbepaling.

6. Bestuurlijke organisatie

In de sociale huisvesting hebben diverse beleidsinstanties en uitvoerende actoren een opdracht. In dit deel gaan we na hoe al deze betrokken partijen zich tot elkaar verhouden en hoe zij kunnen samenwerken met het oog op een maximale doelmatigheid van de sociale huisvesting. In een eerste onderdeel stellen we de vraag via welke coördinatiemechanismen de samenwerking tussen al deze betrokkenen tot stand kan komen. Vervolgens bekijken we mogelijke modellen van samenwerking tussen de verschillende bestuursniveaus. Tenslotte gaan we ook nader in op de uitvoering van het sociale woonbeleid: welke actoren komen daarvoor in aanmerking en hoever reikt hun takenpakket of hoe ver kan dit reiken?

6.1 Coördinatiemechanismen

Eén van de belangrijke vragen is op welke manier de activiteiten van alle betrokken instanties binnen de sociale huisvesting kunnen gecoördineerd worden met het oog op een maximaal resultaat. Verhoest, Legrain & Bouckaert (2003) omschrijven 'coördinatie' als:

de doelbewuste centrale sturing en/of onderlinge afstemming van de activiteiten van verschillende organisatorische entiteiten van eenzelfde coördinatiecluster met als bedoeling een gemeenschappelijk gewenst resultaat op de gewenste manier te bereiken. Coördinatie heeft als doel orde te brengen in de onderlinge relaties binnen de cluster (Verhoest, Legrain & Bouckaert, 2003, p. 20).

Een 'cluster' wordt daarbij gedefinieerd als een groep van organisatorische entiteiten (verder kort 'organisaties' genoemd)⁶¹ die betrokken zijn bij een zelfde beleidsonderwerp en die daarom hun activiteiten dienen te coördineren. Men kan dus ook spreken van een cluster 'sociaal woonbeleid'.

Er zijn volgens de bestuurskundige literatuur verschillende redenen om te coördineren. Deze redenen zijn ook van toepassing in de sociale huisvesting:

- met zo weinig mogelijk middelen zo veel mogelijk resultaat bereiken;
- de kwaliteit van het eindproduct verbeteren;
- grotere zelfstandigheid van organisaties mogelijk maken;
- de belanghebbenden betrekken bij het beleidsproces;

Eén van de belangrijkste theorieën die een kader bieden voor coördinatie is de Hiërarchie-Markt-Netwerk theorie. Volgens deze theorie bestaan er drie vormen van coördinatie: coördinatie door rechtstreekse sturing (hiërarchie), coördinatie door concurrentie (markt), coördinatie door onderlinge samenwerking (netwerk). We geven kort weer wat deze coördinatiemechanismen inhouden volgens Verhoest, Legrain & Bouckaert (2003) en gaan vervolgens na hoe dit kan worden toegepast op de huidige organisatie van de sociale huisvesting.

⁶¹ Organisatorische entiteiten kunnen zowel overheden zijn als private organisaties.

6.1.1 De Hiërarchie – Markt – Netwerk theorie

6.1.1.1 Hiërarchie

Hiërarchie verwijst naar de bureaucratische visie waarin de centrale organisatie alle beslissingen neemt i.v.m. de organisatie van het cluster. Deze centrale organisatie verstrekt richtlijnen aan alle andere organisaties en er wordt van deze organisaties en van de belanghebbenden een grote gehoorzaamheid verwacht. Centrale sturing en gehoorzaamheid zijn sleutelbegrippen van dit model.

In een hiërarchie zijn de relaties tussen de eenheden verticaal: instructies gaan van de top naar beneden en informatie stroomt van beneden naar de top. De besluitvorming gebeurt door de top. De inbreng van de organisaties aan de basis blijft beperkt tot voorbereiding van de besluitvorming en uitvoering van de beslissingen. Regels en interacties worden formeel geregeld via een omvangrijke set aan regels. De drijfkracht van de deelnemers zijn gehoorzaamheid en loyaliteit t.a.v. de legale macht, gevoel van plicht en verplichting, conformisme.

Een hiërarchisch sturingsmodel heeft een aantal voordelen. In de eerste plaats wordt objectiviteit gecreëerd door het legalisme en formalisme. Er is geen favoritisme mogelijk. Iedereen wordt beschouwd als gelijk voor de wet. Bovendien is er in dergelijk model een duidelijke eindverantwoordelijkheid. Maar er zijn ook nadelen. Een hiërarchisch organisatiemodel werkt enkel in een stabiele en simpele omgeving. Het is niet in staat om zich aan te passen aan ongekende of onverwachte wendingen. Verder bestaat er een risico dat de top niet meer in staat is om de organisatie en de omgeving te beheersen. De afgescheiden top bevindt zich dan in een ivoren toren en heeft geen voeling meer met de basis. Hoewel de interne omgeving officieel stabiel is, zijn er conflicten rond bevoegdheidsverdeling, maar die conflicten worden verborgen.

6.1.1.2 Markt

Achterliggend aan het marktmodel is de visie dat de markt en zijn interne werkingsregels efficiënter zijn dan de klassieke publieke bureaucratie. Principes van marktwerking kan men introduceren binnen publieke diensten ofwel door intern de administraties en overheidsagentschappen tegen elkaar te laten concurreren ofwel door de privé-ondernemingen toe te laten tot de beleidscyclus.

Organisaties en individuen zijn in dit model de basiselementen van de cluster: zij streven naar nutsmaximalisatie en hun individueel streven zorgt voor een beter beleid. Er is slechts een zwakke directe sturing vanuit de centrale organisatie. De regels die gehanteerd worden binnen het cluster zijn deze van vraag en aanbod. De centrale eenheid zorgt voor de naleving van de spelregels en controleert de resultaten. De relaties tussen de verschillende eenheden laten zich typeren als klanten en aanbieders van bepaalde diensten, of als concurrenten. De eenheden handelen autonoom en worden beloond voor hun prestaties.

Een voordeel van het marktmodel is dat de allocatie van middelen op een efficiënte manier gebeurt. In vergelijking met de hiërarchie krijgt men een betere en flexibele respons op de omgeving en een vermindering van de risico's. Een gevaar van het marktmodel is dat de organisaties die deelnemen aan het proces niet meer het algemeen belang voor ogen hebben, maar enkel gericht zijn op hun eigen belang. Dit kan er toe leiden dat samenwerking tussen de verschillende onderdelen bemoeilijkt wordt. Het is ook niet mogelijk om alle vormen van beleid onder te brengen in een concurrentiële situatie. Bovendien werkt niet elke markt perfect: er bestaan externaliteiten, informatieproblemen, ongelijke competitie, ...Dit kan leiden tot ongelijkheid, instabiliteit en onmenselijkheid.

6.1.1.3 Netwerk

Coördinatie binnen een netwerk is gebaseerd op de wil van de ledenorganisaties om samen te werken. Vertrouwen en de wederzijdse uitwisseling tussen de deelnemers zijn kernelementen. De samenwerking gebeurt volledig vrijwillig.

De relaties tussen de leden van het netwerk zijn horizontaal en betreffen wederzijdse informatie- en ervaringsuitwisseling, onderhandelingen en overleg of gemeenschappelijke sturing. De besluitvorming is het resultaat van onderhandelingen. Er is een collegiale sturing. Organisaties die deelnemen aan het cluster worden gezien als aparte entiteiten met een eigen identiteit en eigen belangen. Participatie aan de beslissingen wordt gezien als een recht. De interactie tussen de deelnemers kan gebaseerd zijn op een gemeenschappelijke cultuur of gemeenschappelijke kennis.

Een voordeel van het netwerk is de grote legitimiteit van beslissingen die resulteren uit de interne democratische werking. Dit leidt tot een beter beleid omdat rekening is gehouden met verschillende meningen, maar leidt ook tot minder problemen bij de uitvoering van het beleid. Het model getuigt van respect voor democratie. Maar het model heeft ook schaduwkanten. Het kan leiden tot blokkering van beslissingen of onbeslistheid en tot gebrek aan duidelijke eindverantwoordelijkheid. De samenwerkingszin kan ook te naïef zijn: organisaties vechten soms eerst voor hun voortbestaan, zijn niet steeds zo altruïstisch. Verder vraagt het model ook veel tijd en is het moeilijk toepasbaar op grootschalige netwerken en beleidsdomeinen.

6.1.2 Welk coördinatiemechanisme in de sociale huisvesting?

Volgens de literatuur kan geen enkel model beschouwd worden als een betere vorm om coördinatie mogelijk te maken dan andere. Elk model heeft zijn voor- en nadelen. Er wordt gezocht naar bestuursmechanismen die kenmerken van de drie modellen verenigen. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk in het begrip 'governance', dat in de bestuurskunde de laatste jaren veel aandacht krijgt. Het begrip gaat er van uit dat een hiërarchische sturing niet meer volstaat om de complexe problemen die zich vandaag stellen op te lossen en verschuift de klemtoon van de formele hiërarchische instituties naar de processen van coördinatie en sturing waarbij niet enkel overheidsactoren, maar ook private actoren (burgers, organisaties) betrokken zijn. De overheid die aan deze processen deelneemt wordt dan gezien als bestaande uit meerdere lagen (bv. Europese Unie, federale overheid, gewest, gemeenschap, provincie, gemeenten). In deze context wordt dan ook gesproken van 'multi-level governance' (Bouckaert e.a., 2003).

Het landenoverzicht dat volgt in hoofdstuk 4 toont dat in het woonbeleid zeer verschillende organisatievormen mogelijk zijn. Het Vlaamse woonbeleid vertoont kenmerken van de drie modellen, maar zit toch het dichtst tegen het hiërarchisch model. Uit de beschrijving van de bestuurlijke organisatie van de sociale huisvesting in Vlaanderen in hoofdstuk 2 blijkt dat de voornaamste beleidsbeslissingen op Vlaams niveau liggen. Daar wordt het sociale woonbeleid voorbereid en de reglementering vastgelegd.

Het sociaal huurbesluit regelt op het eerste zicht de dagelijkse praktijk van de sociale verhuring op zeer strikte wijze. Zo wordt de toewijzingsprocedure zeer strikt vastgelegd en is er een vaste formule voor de huurprijsberekening. Ondanks deze vergaande hiërarchische sturing slagen de SHM's er in op een aantal punten een weg te zoeken voor het uitstippelen van een eigen beleid, al dan niet onder impuls van de lokale besturen. Zo laat bijvoorbeeld de vork voor het bepalen van de basishuurprijs toe dat de SHM toch in vergaande mate aan eigen prijszetting doet. Woningen toewijzen aan specifieke doelgroepen (bv. ouderen) gebeurt door het aanleggen van deellijsten, waarbij bepaalde complexen voorbehouden blijven voor bepaalde doelgroepen zoals ouderen.

Ook de verhouding tussen de VHM en de SHM's vertoonde (voor de operatie BBB) nog vooral kenmerken van het hiërarchisch model. De SHM's dienden nog tal van beslissingen ter goedkeuring dienen voor te leggen aan de VHM, o.a. onroerende transacties, aanwending van eigen financiële reserves, opname van middelen op de private kapitaalmarkt, aanstelling van aannemers, ...

De laatste jaren zien we steeds meer elementen uit de andere modellen naar voren komen. Vooral het netwerkmodel wint veld. Dit kwam reeds voor de operatie BBB tot uiting in het instrument 'onderlinge positionering', dat tot doel heeft prestaties van de SHM's binnen peer groups vergelijkbaar te maken en aldus de zelfsturing door de sector te stimuleren. Ook het instrument voor financiële planning door de SHM's biedt mogelijkheden tot zelfsturing. Met het opmaken van werkafspraken en de jaarlijkse opvolging daarvan evolueerde de verhouding tussen de VHM en de SHM's reeds voor de operatie BBB heel geleidelijk in de richting van meer gelijkwaardigheid in het partnerschap. Met de omvorming van de VHM naar de VMSW werd verder deze weg van responsabilisering van SHM's ingeslagen. Overlegstructuren tussen woonactoren op lokaal niveau en lokale woonraden zijn voorbeelden van netwerkvorming en zelfsturing gegroeid van onder uit.

De trend naar meer marktwerking in de sociale huisvesting stelt men in vele Europese landen vast (Gruis & Nieboer, 2004; Czische & Gruis, 2007, Olexy e.a., 2007). In Vlaanderen blijft dit zeer beperkt, al zien we hier en daar aanzetten. Het opentrekken van de werkgebieden van de SHM's en het hanteren van minder strikte grenzen tussen huur- en koopmaatschappijen zijn hier voorbeelden van. Er wordt daarmee een (beperkte) vorm van mogelijke concurrentie tussen de SHM's ingebouwd. Toch blijft de marktwerking in de sociale huisvesting in Vlaanderen voorlopig nog erg beperkt, zeker als we dit vergelijken met andere Europese landen, waar de laatste decennia grote stappen in deze richting gezet zijn en waar de sociale huisvesting soms werd opengesteld voor de commerciële sector.

Men kan stellen dat een verdere evolutie in de richting van het marktmodel en het netwerkmodel in Vlaanderen wenselijk zou zijn. Een mogelijk argument voor meer marktwerking is dat de problematiek waarop de sociale huisvesting een antwoord wil bieden veel complexer geworden is. Waar na de tweede wereldoorlog de opdracht van de sociale huisvesting in hoofdzaak was het aanbod aan goedkope huurwoningen op te trekken, behelst deze opdracht nu ook zeer veel andere aspecten. De doelgroep is meer divers samengesteld (bv. naar ethniciteit) en de problemen van de doelgroep zijn ruimer en meer divers dan vroeger. Beleidsmatig worden meer relaties gelegd met andere beleidsdomeinen, o.a. ruimtelijke ordening, welzijn, milieubeleid, stedenbeleid. Bovendien zijn er zeer grote verschillen inzake behoeften tussen regio's, afhankelijk van de specifieke kenmerken van de woningmarkt in de regio en van het aanbod aan woningen en voorzieningen dat er reeds is. Sociale huisvesting heeft in een stedelijke context een andere eigenheid dan op het platteland. Hoe langer hoe meer is dus maatwerk vereist (Van Damme & Winters, 2003). Dergelijk maatwerk kan onmogelijk worden geboden vanuit enkel een hiërarchische sturing. Via meer marktwerking en zelfsturing kan een meer flexibel aanbod worden uitgebouwd, vertrekkend van de concrete en vaak erg verschillende behoeften.

Oxley e.a. (2007) verduidelijken de voordelen van vrije marktwerking in de sociale huisvesting. Aan de aanbodzijde heeft competitie het voordeel dat aanbieders het best mogelijke product zullen bieden met de beschikbare middelen. Aan de vraagzijde krijgen consumenten de kans te kiezen voor het product dat het best overeenstemt met hun behoeften. In perfect competitieve markten is er vrije keuze en bestaat geen discriminatie. De sociale huisvesting is echter per definitie geen vrije markt. Hier toch de principes van marktwerking introduceren kan door doelen te formuleren en de performantie te meten. Aanbieders worden dan in een situatie geplaatst waar ze risico's dragen door met elkaar in competitie te gaan, beloond worden voor goede prestaties en gepenaliseerd voor onvoldoende output.

Men tracht zo wat men noemt ‘quasi-markten’ te organiseren. Het voordeel hiervan voor de consument is dat hij kan kiezen uit vergelijkbare producten en dat de kwaliteit van het product beter is in vergelijking met een situatie zonder competitie.

Toch zijn er ook duidelijke grenzen aan een verdere evolutie in de richting van meer marktwerking en netwerking. In hun meest extreme vorm sluiten deze mechanismen immers regulering door de Vlaamse overheid uit. Een vergaande vorm van marktwerking zou bijvoorbeeld zijn dat de VHM programma’s of projecten voor sociale huisvesting via een aanbestedingsprocedure toewijst aan onderling concurrerende SHM’s en private bouwmaatschappijen, zonder daarbij nog voorwaarden op te leggen. Het spreekt voor zich dat dit ten koste zou zijn van de kwaliteit in de sociale woningbouw en zou leiden tot verdringing van de meest zwakke groepen. Bovendien vragen introductie van marktwerking en netwerking sterke actoren, die in staat zijn adequaat te reageren op marktsituaties, en die beslagen zijn in onderhandeling en samenwerking. Een professionele sector is dus een voorwaarde voor een succesvolle introductie van deze principes. Samengevat kan gesteld dat een verdere invoering van marktwerking en netwerking steeds goed moeten worden overwogen om niet-bedoelde effecten te vermijden. Zoals reeds gesteld sluiten hiërarchie, markt en netwerken elkaar niet uit, maar komen ze meestal in hybride vormen voor. Netwerken en marktwerking in hun minder extreme vormen gaan goed samen met regulering door de overheid op het niveau van algemene regels. Het is kwestie een goed evenwicht te vinden.

6.2 Planning en toewijzing van woningen: welk beleidsniveau is verantwoordelijk?

In 2003 voerde het Instituut voor de Overheid samen met het HIVA in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur een onderzoek uit over de kerntaken van de verschillende overheden (Bouckaert e.a., 2003). In het onderzoek werd een methodologie uitgewerkt die moet toelaten na te gaan aan welk bestuursniveau de verschillende taken in het kader van beleidsvoorbereiding en –uitvoering het best worden toegewezen. Er worden daartoe diverse criteria aangegeven. Afhankelijk van de gewichten die men toekent aan de criteria kan men tot verschillende bevoegdheidsverdelingen komen. Welke gewichten men toekent aan de criteria, is daarbij een politieke keuze. Uiteraard kunnen we als onderzoekers dergelijke keuzes niet maken. Binnen het onderzoek was echter ook niet de tijd beschikbaar om de criteria te toetsen bij verantwoordelijken van de verschillende beleidsniveaus. Om deze reden beperken we onze analyse tot een weergave van de verschillende criteria die een rol spelen bij de afweging. We geven daarbij telkens aan wat de gevolgen zijn wanneer belang wordt gehecht aan dit criterium. De volledige analyse is opgenomen in bijlage 1. Hierna beperken we ons tot de voornaamste elementen van deze analyse.

6.2.1 Toewijzingsregels

Uit de interviews die gebeurden binnen het kerntakenonderzoek (Bouckaert e.a., 2003) kwam naar voor dat in het woonbeleid vooral twee criteria belangrijk geacht werden, met name het ‘gelijkheidsbeginsel’ en het criterium ‘differentiatie’.⁶² Omwille van de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid inzake het realiseren van het grondwettelijk recht op behoorlijk wonen, kan men een groot gewicht toekennen aan het ‘gelijkheidsbeginsel’.

⁶² In vergelijking met deze twee criteria zijn de andere criteria voor het toewijzingsbeleid van minder groot belang. Sommige criteria spreken in het voordeel van een Vlaamse reglementering, met name de ‘equivalentieregel’, ‘schaalvoordelen’ en ‘gelijkberechtiging’, terwijl de criteria ‘democratische legitimatie’, ‘deelname’ en ‘antennefunctie’ pleiten voor een meer lokale reglementering. De criteria ‘uniformiteit’, ‘externaliteiten’ en ‘toegankelijkheid’ laten niet toe op die basis uitspraken te doen inzake toewijzingsbeleid.

Een mogelijk argument hiervoor is dat indien aan de gemeenten te veel autonomie inzake toewijzingsbeleid wordt toegekend, het risico bestaat dat zij hun eigen inwoners zullen voorrang geven en dat zij zwakke groepen trachten te weren uit hun gemeenten (cf. supra), waarmee de basisdoelstelling van de sociale huisvesting in gevaar kan komen. Het gelijkheidsbeginsel pleit dus voor een algemeen Vlaams stelsel, dat er borg voor moet staan dat elke Vlaamse burger gelijke toegang heeft tot de sociale huisvesting, ongeacht in welke gemeente zij wonen.

Anderzijds kan men ook een groot gewicht geven aan het criterium 'differentiatie'. De argumentatie ten gunste van dit criterium is dat wonen inherent is gebonden aan een concrete plaats in de ruimte en verbonden is met zeer vele andere aspecten van het dagelijks leven die eveneens erg vasthangen aan de lokale realiteit. Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen tussen stedelijke gebieden en landelijke gebieden, tussen de binnenstad en de stadsrand. Tussen regio's en gemeenten bestaan grote verschillen inzake bevolkingssamenstelling, woonbehoeften, woningaanbod, woningkwaliteit, woonomgeving, aanwezigheid van voorzieningen. Deze verschillen kunnen verantwoorden dat het toewijzingsbeleid mede lokaal een invulling krijgt.

Het komen tot een optimale bevoegdheidsverdeling is een politieke keuze, gebaseerd op een afweging tussen deze twee en nog mogelijke andere criteria. Het lijkt daarbij logisch dat men op Vlaams niveau meer belang hecht aan het gelijkheidsbeginsel en op het lokaal niveau aan differentiatie. Een poging om beide te verzoenen zou er in kunnen bestaan dat er op Vlaams niveau een kaderreglementering is die lokaal verder kan worden ingevuld. Het Vlaams niveau zou daarbij kunnen overwegen om ter vrijwaring van het gelijkheidsbeginsel aan de lokale besturen op te leggen dat de nood aan differentiatie dient verantwoord te worden op basis van objectieve gegevens.

Bekijkt men de functionaliteit en de haalbaarheid van mogelijke bevoegdheidsverdelingen, dan is één van de vaststellingen dat gemeentelijke autonomie inzake toewijzing tot gevolg heeft dat binnen Vlaanderen tal van toewijzingsreglementen zullen bestaan. Dit is nadelig voor de transparantie en bemoeilijkt de controle (zoals ook in Nederland bleek). Het is bovendien mogelijk dat één SHM verschillende reglementen moet hanteren naargelang de gemeente. Wordt gekozen voor gemeentelijke autonomie inzake toewijzing, dan is alleszins een goede informatieverstrekking onontbeerlijk om aan de burger uit te leggen hoe de toewijzing verloopt. Ook intergemeentelijke samenwerking, waarbij er naar gestreefd wordt eenzelfde toewijzingsreglement te hanteren voor een groter geografisch gebied, kan een oplossing bieden.

Ten slotte kan men zich de vraag stellen of de bevoegdheidsverdeling waartoe men komt, ook voldoende mogelijkheden biedt tot coördinatie binnen het beleidsdomein wonen en met andere aangrenzende beleidsdomeinen. Wanneer men stelt dat dergelijke coördinatie belangrijk is, heeft men opnieuw een argument voor meer lokale autonomie. Zo kan men bijvoorbeeld in gemeenten waar de SHM samen met een welzijnsorganisatie een project ontwikkelt dat gericht is op het huisvesten van een bijzondere doelgroep, binnen een lokaal overleg afspreken hoe deze woningen worden toegewezen. De gemeente kan dan verantwoordelijk zijn voor het organiseren van dit overleg, via de huisvestingsambtenaar of via bijvoorbeeld een lokale woonraad.

6.2.2 Planning

Ook wat betreft de planning van sociale woonprojecten kan men nagaan wat de mogelijke implicaties zijn van het laten doorwegen van het gelijkheidsbeginsel en het criterium differentiatie. Op basis van het criterium 'differentiatie' kan men er voor opteren de planning in belangrijke mate op gemeentelijk niveau te situeren. Het 'gelijkheidsbeginsel' daarentegen pleit voor een evenwichtige verdeling van middelen over gemeenten en regio's, zodat er in elke gemeente een aanbod gegarandeerd is.

De noodzaak aan 'coördinatie' bevestigt net zoals bij het toewijzingsbeleid het belang van een sterke lokale inbreng. Hiermee wordt het mogelijk de link te leggen tussen de planning van sociale huisvesting en het toewijzingsbeleid langs de ene kant en de andere aspecten van het lokale woonbeleid of van aangrenzende beleidsdomeinen langs de andere kant. Zo krijgen bijvoorbeeld gemeenten die ernstig werk maken van hun verantwoordelijkheid inzake kwaliteitsbeheersing de mogelijkheid om een groter aanbod aan noodwoningen uit te bouwen. De samenwerking tussen een SHM en een welzijnsorganisatie kan vertaald worden in het opnemen in de planning van een project voor een bijzondere doelgroep. Om dergelijke planning op lokaal niveau optimaal te laten verlopen, is er behoefte aan een overlegorgaan waarin alle relevante partners betrokken zijn.

6.2.3 Haalbaarheid

Op basis van bovenstaande bespreking kunnen we besluiten dat minimaal een zekere mate van bevoegdheid van de gemeenten inzake toewijzing en planning van sociale woonprojecten wenselijk is. Die keuze werd in het Vlaamse beleid trouwens reeds gemaakt met de Vlaamse Wooncode, waarin aan de gemeente een coördinatiefunctie inzake lokaal woonbeleid werd toevertrouwd. Met een nieuw sociaal huurbesluit is het mogelijk verdere stappen te zetten in deze richting. Hoever men gaat in het toekennen van die autonomie is echter in de eerste plaats een politieke keuze, waarover we ons hier niet uitspreken.

Als omwille van het gelijkheidsbeginsel de Vlaamse overheid aan de lokale besturen zou opleggen het lokaal gevoerde beleid te verantwoorden op basis van objectieve gegevens, is er een mogelijk probleem wat betreft haalbaarheid omdat niet alles objectiveerbaar is. Het verzamelen van objectieve gegevens vraagt bovendien de inzet van heel wat middelen, wat niet noodzakelijk in verhouding is tot wat dit oplevert aan bijkomende objectiviteit. In het bijzonder kan men geen te hoge lasten opleggen aan de kleinere gemeenten, die niet beschikken over de nodige mankracht en middelen om gegevens te verzamelen en te interpreteren. Hieraan kan de Vlaamse administratie deels tegemoet komen door basisgegevens aan te leveren. Een beperking van de planlast is ook mogelijk door de invoering van beleidsdomeinoverschrijdende planning. Dit vraagt een vergaande afstemming van de subsidieregelingen en planningsverplichtingen over de beleidsdomeinen heen. Bovendien lijkt het aangewezen te voorzien in een algemeen Vlaams stelsel dat wordt toegepast wanneer de gemeente geen invulling geeft aan de mogelijkheid om eigen accenten te leggen in het toewijzingsbeleid. Voor de kleine gemeenten kan ook intergemeentelijke samenwerking uitkomst bieden. Dergelijke samenwerking kan de Vlaamse overheid aanmoedigen.

6.3 De interbestuurlijke verhoudingen

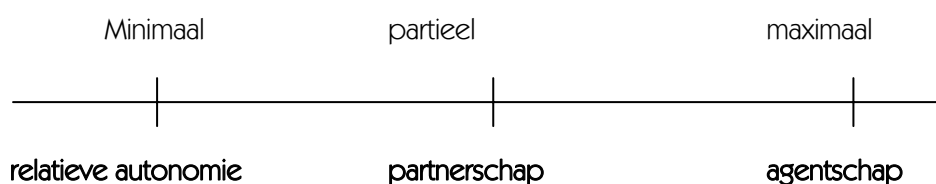
Hierboven werd ingegaan op de vraag welke taken kunnen worden toegewezen aan welk bestuursniveau. Een volgende vraag is dan hoe de verhoudingen zijn tussen de verschillende bestuursniveaus. Hierna trachten we dit te verduidelijken aan de hand van 3 modellen die weergeven hoe het decentrale of subcentrale niveau afhankelijk is van het centrale niveau. 'Subcentraal' kan hierbij uiteenlopend ingevuld worden, als provinciaal, intergemeentelijk, louter gemeentelijk,

6.3.1 'Relatieve autonomie', 'partnerschap' en 'agentschap': drie mogelijke modellen van interbestuurlijke samenwerking⁶³

Van Wayenberg (2004) beschrijft in de literatuur gebruikte modellen voor interbestuurlijke verhoudingen. Vaak gebruikt zijn de modellen 'relatieve autonomie', 'partnerschap' en 'agentschap'. Die modellen drukken de mogelijke afhankelijkheidsposities uit van de decentrale t.o.v. de centrale overheden. Of omgekeerd gesteld, de modellen geven aan hoe sterk de machtsuitoefening is vanuit het centrale over het subcentrale niveau.

De afhankelijkheid van het subcentrale niveau kan gaan van minimaal naar maximaal. In het model van 'relatieve autonomie' is er een minimale afhankelijkheid. Wanneer de afhankelijkheid maximaal is, spreekt men van 'agentschap'. Tussen beide modellen in ligt het partnerschap, waarin de afhankelijkheid partieel is. De overgangen tussen de modellen zijn geleidelijk. De modellen kunnen worden gesitueerd op een continuüm.

Afhankelijkheid van het lokale niveau:



De relatie tussen het centrale en subcentrale niveau kan betrekking hebben op diverse aspecten:

- de inhoud van de lokale taak (wat er moet gebeuren);
- de wijze waarop de taak moet worden volbracht (de te volgen procedure);
- de financiering van dit alles;
- het toezicht op de lokale taakuitvoering.

Wat betreft de te volgen procedure kan – in lijn met het 'New Public Management' een onderscheid worden gemaakt tussen een markt- en managementgeoriënteerde werkwijze. Een marktgeoriënteerde werkwijze kenmerkt zich door privatisering, uitbesteding, publiek-private samenwerking, vrije keuzes, economische incentieven, vraag-aanbodmodellen, ... Een managementgeoriënteerde benadering kenmerkt zich door doelgericht management, budgettering, interne auditing, human resources management, gebruikersparticipatie, kwaliteitsmanagement, ...

Ook wat betreft het toezicht op de lokale taakuitoefening dienen zich verschillende mogelijkheden aan. Men kan namelijk toezicht houden op enkel de hoofdlijnen of op details. Het toezicht kan top-down georganiseerd zijn of ook bottom-up. En het kan enkel a posteriori worden uitgeoefend of ook a priori.

Men kan de drie modellen concretiseren voor elk van deze vier aspecten. Op deze wijze wordt duidelijk wat de implicaties zijn van de modellen.

⁶³ Deze bespreking is volledig gebaseerd op Van Wayenberg, 2004.

Relatieve autonomie:

De centrale overheid concretiseert minimaal-detaillistisch wat de taak is van het lokale bestuur. Ze kan de lokale overheid opleggen dat marktgeoriënteerd en/of managementgeoriënteerd moet worden gewerkt, maar de manier waarop dat dient te gebeuren, is daarbij niet vastgelegd. De centrale overheid subsidieert die taak minimaal en oefent enkel een topdown en a posteriori toezicht uit. Dit toezicht is minimaal-detaillistisch van aard is.

Agentschap:

De centrale overheid concretiseert maximaal-detaillistisch wat er lokaal moet gebeuren en welke werkwijze daarbij moet worden gevolgd. Indien markt oriëntatie wordt opgelegd, geeft de centrale overheid zeer concreet aan welke derden (actoren) in het proces moet betrokken worden en hoe ver hun betrokkenheid gaat. Indien managementgeoriënteerdheid wordt opgelegd, geeft zij concreet aan hoe het proces ter voorbereiding van de resultaten moet doorlopen worden. Ze financiert de taak maximaal via geormerkte subsidies. Het toezicht verloopt top-down, is maximalistisch en gebeurt zowel a priori als a posteriori.

Partnerschap:

De centrale overheid concretiseert de taak van het lokale bestuur ten dele. Ook de te volgen werkwijze is slechts partieel vastgelegd. In geval marktgeoriënteerdheid of managementgeoriënteerdheid wordt opgelegd, geeft de centrale overheid hierbij een globale duiding. Ze subsidieert de uit te voeren taak ten dele en ziet zowel a priori als a posteriori toe op de uitvoering mits overleg en onderhandeling met het lokale bestuur. Het toezicht is dus zowel top-down als bottom-up, en verloopt op een wijze die noch minimaal-, noch maximaal-detaillistisch van aard is.

De verschillen tussen de modellen worden samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 3.5: De kenmerken van drie modellen van interbestuurlijke verhoudingen

<i>Model</i>	Relatieve autonomie	Partnerschap	Agentschap
<i>Wat ?</i>	Hooguit de te realiseren missie	De te realiseren doelstellingen	De te realiseren acties
<i>Hoe ? Marktorientatie</i>	Hooguit het principe van marktgeoriënteerd werken	Globale duiding van de te betrekken derden en wijze van hun betrokkenheid	Concrete duiding van de te betrekken derden en wijze van hun betrokkenheid
<i>Hoe? Management- orientatie</i>	Hooguit het principe van managementgeoriënteerd werken	Globale duiding van het te doorlopen proces ter bereiking van resultaten	Concrete duiding van het te doorlopen proces ter bereiking van resultaten
<i>Financiering</i>	Geen centrale taakfinanciering	Cofinanciering	Volledige centrale taakfinanciering
<i>Toezicht</i>	Top-down A posteriori Minimaal-detaillistisch	Top-down en bottom-up A priori en a posteriori Noch minimaal, noch maximaal detaillistisch	Top-down A priori en a posteriori Maximaal-detaillistisch

Bron: Van Wayenberg (2004)

Van Wayenberg analyseert de evoluties in de interbestuurlijke verhoudingen in Vlaanderen vanuit deze modellen en stelt daarbij vast dat deze tijdens het afgelopen decennium onderhevig zijn geweest aan tal van hervormingen. De vernieuwingen zijn mede ingegeven door de ambitie van de Vlaamse overheid om tot een nieuwe relatie te komen met de lokale besturen, in het bijzonder om te evolueren naar een relatie van partnerschap. De keuze voor dit model bleek o.a. uit de toepassing van convenanten als instrument op meerdere beleidsdomeinen. Toch stelt Van Wayenberg grote verschillen vast tussen beleidsdomeinen wat betreft de verhouding tussen het centrale en lokale beleidsniveau. Ook binnen beleidsdomeinen voldoen niet alle aspecten van het beleid aan de regels van hetzelfde model. En tenslotte kan ook binnen een beleidsdomein het model verschillen naargelang de gemeente.

6.3.2 Welk model van samenwerking in de sociale huisvesting?

Binnen welk van de modellen bevindt zich het woonbeleid in Vlaanderen? Vooraleer aan de bespreking te beginnen merken we op dat op lokaal niveau de taken zijn uitgesplitst tussen het gemeentebestuur enerzijds en de uitvoerende actoren anderzijds. Slechts in beperkte mate (cijfers zijn zelfs niet beschikbaar) treden gemeentebesturen op als bouwheren en verhuurders van sociale woningen. Deze taken worden in hoofdzaak waargenomen door de SHM's. Het aandeelhouderschap van deze SHM's is zeer verschillend, maar doorgaans is de gemeente samen met andere gemeenten en/of private partijen mede-aandeelhouder. Men zou er kunnen van uit gaan dat daarmee de SHM het beleid van de gemeenten uitvoert. Toch lijkt dit in de praktijk niet steeds het geval. De relatie tussen het gemeentebestuur en het bestuur van de SHM is niet altijd even sterk. Met uitzondering van het aandeelhouderschap in SHM's beschikt de gemeente over weinig instrumenten voor het voeren van een lokaal sociaal huisvestingsbeleid.

Op basis van de toelichting in hoofdstuk 2 over de bestuurlijke organisatie van het woonbeleid kunnen we stellen dat naar analogie met andere beleidsdomeinen ook het woonbeleid getuigt van de ambitie om tot een partnerschap te komen met de gemeenten. In de Vlaamse Wooncode werd aan de gemeente de opdracht toebedeeld om binnen haar grondgebied de actoren samen te brengen, het beleid te coördineren en zo nodig aanvullende initiatieven te nemen. Deze coördinerende rol zou logischerwijze ook van toepassing zijn op de sociale huisvesting. Toch lijkt tot op heden dit partnerschap niet echt ten volle gerealiseerd. We overlopen de verschillende aspecten om na te gaan waar de knelpunten zich situeren.

In de eerste plaats zijn zowel de taakhoud van de gemeente als de procedure die zij dienen te volgen bij het uitvoeren van deze taak zeer beperkt omschreven. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de opdracht voor het voeren van een kwaliteitsbeleid, waar de gemeenten een juridisch instrumentarium en duidelijke procedures ter beschikking hebben, zijn er voor de coördinatie van het sociale woonbeleid geen doelstellingen geformuleerd. De 'coördinatie van het lokale woonbeleid' kan men hooguit een missie noemen, geen doelstelling. Een mogelijke invulling van de doelstelling zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat op het grondgebied van de gemeenten een bepaald minimumpercentage aan sociale woningen beschikbaar moet zijn. Ook de wijze waarop de gemeente aan coördinatie moet doen, is niet bepaald. De Vlaamse overheid zou bijvoorbeeld kunnen opleggen dat de coördinatie van het lokale woonbeleid vraagt dat gegevens over de lokale behoeften worden verzameld, dat in overleg tussen alle relevante actoren meer concrete lokale doelstellingen worden geformuleerd en dat een actieplan wordt opgesteld. De financiering van investeringsprojecten door de Vlaamse overheid zou dan kunnen afhankelijk gemaakt worden van het al dan niet volgen van deze procedure. Wat betreft taakhoud en de te volgen procedure getuigen de samenwerking tussen het Vlaamse en het lokale bestuursniveau dus eerder van relatieve autonomie dan van partnerschap.

Een verdere evolutie richting partnerschap zou betekenen dat de Vlaamse overheid een betere duiding geeft bij de taakhoud en de te volgen procedure.

Daar tegenover staat dat de financiering van de sociale huisvesting geschoeid is naar het model van het agentschap. De subsidiëring die naar sociale woningprojecten gaat, komt bijna integraal van het Vlaamse niveau. Aanvullende subsidies door de gemeenten, bijvoorbeeld onder vorm van het gratis of goedkoop ter beschikking stellen van gemeentelijke gronden, komen slechts beperkt voor. De Vlaamse subsidies gaan daarbij niet naar de gemeentebesturen, maar rechtstreeks naar de SHM's voor de uitvoering van projecten. Op deze wijze wordt aan projecten financiering toegewezen zonder daarin formeel de gemeentelijke overheid te raadplegen. De gemeente heeft dus wel de taak gekregen tot coördinatie van het lokale woonbeleid, maar kan geen invloed laten gelden in de allocatie van de financiële middelen, tenzij via haar aandeelhouderschap in de SHM's, waar zij echter meestal slechts één van de aandeelhouders is. Een verdere evolutie richting partnerschap zou hier kunnen betekenen dat gestreefd wordt naar een cofinanciering van projecten tussen de gemeente en het Vlaams Gewest. Blijft het stelsel van in hoofdzaak Vlaamse subsidies behouden, dan kan men de gemeente mee zeggenschap geven in de aanwending van deze middelen, bijvoorbeeld door de goedkeuring van investeringsprojecten mee afhankelijk te maken van gemeentelijke beslissingen, onder voorwaarde dat deze beslissingen volgens een globaal gedeuide procedure zijn tot stand gekomen (zie boven).

6.4 De uitvoering van het sociale woonbeleid

Onder de uitvoering van sociale woonprojecten verstaan we het dagelijkse management in de sociale huisvesting, startend van de aankoop van onroerend goed (gronden of panden), de bouw of verbouwing van woningen, het beheer en het onderhoud van het patrimonium, financieel beheer, de verhuring, de contacten met huurders en sociale organisaties.

Twee vragen dringen zich op. Welke actoren kunnen het sociale huisvestingsbeleid uitvoeren? Welke taken kunnen zij op zich nemen?

6.4.1. Wie voert uit?

6.4.1.1 Overheid versus privé

Diverse auteurs van internationale publicaties stellen zich de vraag welke actoren op de woningmarkt het best geplaatst zijn om sociale huisvestingsprojecten uit te voeren. Oxley (2000) stelt dat in principe private actoren daartoe even goed in staat zijn als publieke instanties en dat winstgevende organisaties niet hoeven uitgesloten te worden. Het is volgens Oxley veel minder belangrijk wie eigenaar is van het patrimonium dan hoe dit patrimonium wordt toegewezen. Private vennootschappen die woningen willen toewijzen in functie van sociale doeleinden, moeten kunnen concurreren met coöperatieve vennootschappen of publieke instanties. Kandidaat-huurders moeten woningen met elkaar kunnen vergelijken. De huurprijs moet kunnen fungeren als signaal voor wat de huurders bereid zijn te betalen voor de woning. M.a.w. meer marktwerking moet mogelijk zijn.

Ook Priemus & Dieleman (1999) stellen dat het de efficiëntie van de huisvestingssector ten goede komt wanneer er meer keuzevrijheid is voor de consument en er meer competitie is tussen aanbieders. Hoe meer aanbieders op de markt treden, hoe beter dus. Het inperken van de aanbieders tot enkel door de overheid erkende organisaties gaat ten koste van de marktwerking en is dus uiteindelijk ook nadelig voor de consument.

Als de subsidiëring volledig verloopt via subjectsubsidies is de financiering geen argument meer om enkel met erkende organisaties te werken. Verloopt de financiering (gedeeltelijk) via objectsubsidies, dan kunnen op basis van een officiële bieding ook tijdelijke erkenningen worden toegekend aan deze organisaties die de beste prijs/kwaliteitsverhouding bieden. Priemus & Dieleman verwijzen naar Duitsland als voorbeeld. Hier zijn enkel nog private organisaties actief op de sociale woningmarkt. Dit model zou volgens deze auteurs een voorloper kunnen zijn van een aantal ontwikkelingen die momenteel overal in Europa wortel schieten.

Als men – zoals deze auteurs mogelijk achten - de uitvoering van sociale woonprojecten niet beperkt tot publieke of non-profit organisaties, zijn sociale huisvestingsmaatschappijen dan nog wel nodig? Zowel Oxley als Priemus & Dieleman beantwoorden deze vraag bevestigend. Oxley stelt dat in de mate dat alles kan gereguleerd en gesubsidieerd worden, geen non-profit organisaties meer nodig zijn. Maar Oxley wijst er ook op dat SHM's veel meer doen dan alleen maar woningen bouwen en verhuren. Ze bieden vaak ook een ruimere dienstverlening aan hun bewoners. In het Verenigd Koninkrijk verzorgen de SHM's mee opleidingen, ze bieden vormen van beschut wonen aan, verspreiden informatie aan bewoners over de diensten waarop ze recht hebben. M.a.w. de SHM's leveren een belangrijke bijdrage in de strijd tegen sociale uitsluiting en het voorkomen van criminaliteit. Bovendien werken zij aan stadsontwikkeling met inbreng van de bewoners. Hun consumenten zijn dus niet enkel de huurders, maar de bredere gemeenschap. Ze worden verondersteld het algemeen welzijn in brede zin te bevorderen. Het aanbod van de SHM's is dus een 'publiek goed': niemand kan worden uitgesloten van consumptie van deze diensten en in de consumptie bestaat geen rivaliteit (Oxley e.a., 2007). In principe kan men ook winstgevende vennootschappen aanzetten om dit soort initiatieven te nemen, maar dit zullen zij nooit ervaren als 'part of the job' zoals non-profit organisaties dat doen (Oxley, 2000).

Volgens Priemus & Dieleman zijn er drie redenen om de huidige publieke inbedding van de huisvestingsorganisaties te behouden. Een eerste reden is dat het verstandig is de deskundigheid te behouden die de huidige organisaties hebben opgebouwd inzake het aanbieden van woningen, het verlenen van diensten en het werken aan de woonomgeving. Een tweede reden is dat de huisvestingsmaatschappijen een eigen vermogen kunnen opbouwen dat als een soort rollend fonds de financiering van de sector in de toekomst versterkt, ook wanneer er in de toekomst misschien minder subsidies naar de sector zouden gaan. De derde reden verwijst opnieuw naar de fundamentele opdracht en het meest centrale kenmerk van de sociale huisvesting, met name instaan voor de huisvesting van de zwakste groepen. Waar 'normale' eigenaars steeds zullen proberen huurders aan te trekken met de minste risico's, hebben sociale huisvestingsmaatschappijen de taak ook deze groepen te huisvesten. Het is hen, vanuit hun sociale opdracht, niet toegestaan aan negatieve selectie van huurders te doen.

Deze auteurs voeren dus een sterk pleidooi om de SHM's te behouden als bevoorrechte partners voor de uitvoering van het sociale huisvestingsbeleid, hoewel zij ook duidelijk stellen dat het toelaten van nieuwe uitvoerende partners mogelijk moet zijn met het oog op het verhogen van de concurrentie en op deze wijze de efficiëntie. Het is in hun argumentatie echter niet duidelijk hoe er dan voor gezorgd moet worden dat de private organisaties die worden ingeschakeld, ook effectief de vooropgestelde doelstellingen moeten verwezenlijken en in welke mate daartoe een reglementering noodzakelijk of wenselijk is.

Andere auteurs daarentegen zijn veel kritischer wat betreft de inschakeling van private verhuurders, in het bijzonder wanneer het gaat over commerciële organisaties. Zo stellen Edgar, Doherty & Meert (2002) dat een meer marktgerichte benadering ten koste kan gaan van de zwakste groepen.

Wanneer sociale huisvesting gefinancierd wordt met private middelen en de aanbieders verwacht worden eigen financiële reserves aan te wenden, zullen zij trachten de risico's te beperken, o.a. door gezinnen met een laag inkomen of een sociale problematiek te weren. Een grotere markt oriëntatie kan dus leiden tot een verminderde toegang van de zwakste groepen tot de sociale huisvesting.

6.4.1.2 Specialisatie naargelang doelgroep?

Bovenstaande bespreking ging over 'de sociale verhuurder', in algemene termen, waarbij in de literatuur wordt uitgegaan van een sterke publieke inbedding van deze verhuurders. In Vlaanderen is er een breed spectrum van types sociale verhuurders. Aan het ene einde van het spectrum vinden we de zuiver publieke verhuurders (gemeenten, OCMW's, intercommunales). Vervolgens zijn er de SHM's, waarvan sommige een sterk publiek karakter hebben (aandeelhouderschap exclusief bij lokale besturen), de meeste een gemengd publiek-privaat aandeelhouderschap kennen en nog andere volledig privaat eigendom zijn (o.a. de coöperatieven). Het Vlaams Woningfonds is een private organisatie met specifieke sociale doelstellingen, gericht op grote gezinnen. De verschillende historische achtergrond van elk van dit type organisaties en de doelstellingen van waaruit ze tot stand kwamen, vertalen zich deels in de doelgroep die ze trachten te bereiken met het aanbieden van woningen. Er is daarbij een zekere complementariteit tussen de verschillende doelgroepen, maar ook veel overlapping.

We hebben onvoldoende cijfers om de bereikte doelgroepen te kunnen vergelijken op objectieve basis. Doorgaans wordt aangenomen dat de SHM's zich richten tot doorsnee 'woonbehoeftigen' in termen van inkomen en vermogen (met wel grote verschillen in bereikte doelgroep tussen SHM's). De doelgroep van de SVK's zou in vergelijking daarmee een zeer zwakke groep zijn die ook andere problemen combineert met een inkomensprobleem.⁶⁴ Het Vlaams Woningfonds richt zich tot grote gezinnen. Niettegenstaande de relatief grote gezinsomvang van de doelgroep zijn de inkomens lager dan de inkomens van de huurders bij de SHM's. Over de doelgroep van de gemeentelijke sociale woningen weten we zeer weinig.

De specialisatie naar doelgroep heeft een aantal voordelen. Door de inbedding in bestaande maatschappelijke netwerken en de bestaande samenwerking met overheden en organisaties hebben de verschillende organisaties een traditie opgebouwd die het mogelijk maakt de doelgroep waar zij zich naar richten, goed te bereiken. Zo hebben de SVK's nauwe samenwerkingsrelaties met welzijnsorganisaties, wat tot gevolg heeft dat zwakke groepen via deze organisaties toegang krijgen tot de werking van de SVK's, terwijl anderzijds ook afspraken bestaan over begeleiding eenmaal een woning gehuurd wordt bij het SVK. Het Vlaams Woningfonds kan mede grote gezinnen bereiken via de inbedding binnen en het gebruik van de communicatiekanalen van de Gezinsbond. Dergelijke specialisatie heeft dus zeker voordelen. Anderzijds zou overdracht van kennis tussen de verhuurders over het bereiken van specifieke (en vooral de moeilijke) groepen kunnen bijdragen tot een verbeterde werking van de hele sector. De ervaring die SVK's en OCMW's hebben met het verhuren aan en begeleiden van zwakke groepen kan bijvoorbeeld ook verder worden geïntegreerd in de werking van de SHM's en van het Woningfonds. De deskundigheid van de SHM's inzake beheer van onroerend goed kan mee dienstig zijn voor SVK's en OCMW's.

⁶⁴ We hebben daarover geen cijfers, maar men kan dit logisch verwachten uitgaande van de wijze waarop de doelgroep terecht komt bij de SVK's (vaak via welzijnsorganisaties) en van het puntensysteem dat wordt gehanteerd bij de toewijzing.

Het is niet logisch dat samenhangend met deze verschillen in doelgroep ook de toewijzing van woningen, de huurprijsberekening en de subsidiëring verschillend zijn. Welke rechten een 'woonbehoefte' heeft op steun van de overheid bij het verkrijgen van een woning en/of het betalen van de huurprijs, moet gebaseerd zijn op algemene criteria die o.a. de 'woonbehoefte' concretiseren en niet op kenmerken van de verhuurder die de woning ter beschikking stelt of hoe die woning in het sociaal patrimonium is terecht gekomen. Momenteel is dit wel zo en bestaan er grote verschillen tussen de verschillende verhuurders. De SHM's zijn bijvoorbeeld verplicht zich te houden aan regels voor huurprijsbepaling, terwijl het Vlaams Woningfonds autonoom kan beslissen over de huurprijs. De SVK's richten zich tot een zeer zwakke doelgroep, maar de huur wordt niet gesubsidieerd. Het zou dan ook niet meer dan logisch zijn dat een uniforme reglementering wordt opgelegd aan alle verhuurders die van de overheid de opdracht krijgen om woningen te verhuren aan 'woonbehoefte'. Voor de werking van de SVK's ligt deze conclusie volledig in lijn met de aanbevelingen in het rapport 'Op weg naar een Vlaamse huursubsidie?' (Winters e.a., 2004), waarbij ervoor gepleit werd de toekenning van een huursubsidie te koppelen aan een gereguleerde woningallocatie. Het Vlaamse regeerakkoord vermeldt de optie om vanaf 2007 een vernieuwde huursubsidie in te voeren. Wordt deze gekoppeld aan verhuring via SVK's, dan realiseert men op deze wijze een uitbreiding van het sociale huurpatrimonium.

Binnen een uniforme reglementering kunnen dan nog in beperkte mate eigen accenten worden gelegd voor de verschillende verhuurders. Zo kan bijvoorbeeld de toegang tot sociale huurwoningen van het Woningfonds beperkt worden tot gezinnen met minimum twee kinderen. Toch moet zeer voorzichtig worden omgegaan met dergelijke beperkingen, vermits ze eigenlijk schotten betekenen tussen delen van de woningmarkt en dus ten koste kunnen zijn van de efficiëntie.

6.4.2 Welke taken moeten uitgevoerd?

6.4.2.1 Meer autonomie inzake voorraadbeheer?

Een relatief nieuwe term in het beheer van de sociale huisvesting is wat men in Nederland 'voorraadbeheer' noemt en in de internationale literatuur 'asset management'. Deze term is enger van inhoud dan 'management van de sociale huisvesting', in de zin dat de focus ligt op het beheer van de materiële woningvoorraad. De voornaamste activiteiten inzake voorraadbeheer zijn onderhoud, verbouwing, verkoop, woningtoewijzing en huurprijszetting.⁶⁵ De voornaamste kenmerken van 'strategisch voorraadbeheer' kunnen worden samengevat als marktgericht, systematisch, volledig en proactief (Gruis & Nieboer, 2004).

In de eerste plaats getuigt strategisch voorraadbeheer van een sterke marktgerichtheid. In het verleden (en in sommige landen tot op heden nog steeds) was de sociale huisvesting het resultaat van bureaucratische mechanismen (regulering en subsidiëring). In de private sector daarentegen zijn strategieën gebaseerd op een analyse van de markt op lange termijn, marktvoorspellingen en de mogelijkheden tot het maken van winsten. Naar analogie met de private sector besteedt een marktgeoriënteerde sociale huisvestingsmaatschappij meer aandacht aan analyse van de vraag en verkenning van de mogelijkheden op de markt.

⁶⁵ 'Sociaal huisvestingsmanagement' bevat een breed gamma van activiteiten op vlak van technisch management (onderhoud, renovatie, ...), sociaal management (woningtoewijzing, ...), financieel management (thesauriebeheer, huurbeleid, ...) en koop- en huuractiviteiten. 'Voorraadbeheer' bevat al deze activiteiten met uitsluiting van alles wat niets te maken heeft met de kenmerken van de woningvoorraad (Gruis & Nieboer, 2004).

Er is daarbij bijvoorbeeld aandacht voor verhuurbaarheid, waardeontwikkeling, financiële opbrengsten en verkoopsmogelijkheden van het patrimonium. Er wordt geput uit een breed gamma van mogelijke strategieën, waarbij wordt gestreefd naar diversificatie van het aanbod wat betreft prijs en kwaliteit.

Naast marktgeoriënteerd is strategisch voorraadbeheer ook systematisch. Dit wil zeggen dat inspanningen worden gedaan om het beslissingsproces te rationaliseren en transparant te maken. Dergelijke systematische aanpak komt tot uiting in het gebruik van beslissingsmodellen, zoals bijvoorbeeld portfolioanalyses en businessplannen.

Een derde kenmerk van strategisch voorraadbeheer is dat volledigheid wordt nagestreefd. Er wordt niet enkel gefocust op probleemcomplexen maar op de volledige woningvoorraad. De verschillende woningen of wijken worden daarbij met elkaar vergeleken vanuit de doelstellingen van de organisatie. Dit moet de maatschappij toelaten prioriteiten te stellen en verantwoorde beslissingen te nemen.

Met een proactieve benadering wordt bedoeld dat de huisvestingsmaatschappijen op een actieve manier problemen en kansen trachten te identificeren zich baserend op nieuwe ontwikkelingen. Door te anticiperen op mogelijke problemen, probeert men deze te voorkomen.

In een bijdrage over Vlaanderen in een internationaal boek over voorraadbeheer in de sociale huisvesting (Winters, in Gruis & Nieboer, 2004) wordt op basis van een documentanalyse en enkele interviews vastgesteld dat er in Vlaanderen slechts in zeer beperkte mate sprake is van strategisch voorraadbeheer zoals hierboven gedefinieerd. Beslissingen worden niet genomen op basis van een grondige en systematische analyse van de woningmarkt, vertrekkend van lange termijn doelstellingen. Eén van de achterliggende verklaringen is de wanverhouding tussen vraag en aanbod op de sociale woningmarkt. Omdat de vraag het aanbod sterk overtreft, worden de SHM's niet gedwongen na te denken over de te volgen strategieën. Bovendien is de autonomie waarover de SHM's beschikken relatief beperkt, o.a. wat betreft huurprijsbepaling en woningtoewijzing. Daarnaast wordt vastgesteld dat de beslissingen die SHM's wel zelf kunnen nemen, ook niet het resultaat zijn van een strategisch beslissingsproces. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn de complexiteit van het financieringsmechanisme en de (in internationale termen) relatief beperkte schaalgrootte van de SHM's. Het voeren van dergelijk lange termijnbeleid vraagt vergaande professionalisering.⁶⁶ Zoals boven reeds aangegeven tracht de VHM de SHM's te ondersteunen bij het voeren van een meer toekomstgericht beheer, en dit met managementinstrumenten als de onderlinge positionering en de financiële planning. Het verder ontwikkelen van deze instrumenten is van daaruit aan te bevelen. Maar de vraag is of dit voldoende is, en of een grotere autonomie van de SHM's over diverse aspecten van voorraadbeheer niet wenselijk is. Anderzijds behoort bij deze aanbeveling opnieuw de waarschuwing dat een meer marktgeoriënteerde benadering kan leiden tot een beperktere toegang van de zwakste groepen tot de sociale huisvesting (Edgar, Doherty & Meert, 2002).

⁶⁶ In Nederland bijvoorbeeld geeft het OTB al gedurende meerdere jaren opleidingen strategisch voorraadbeheer voor woningcorporaties. Er wordt daar ingegaan op de dagelijkse praktijk van het voorraadbeheer, vertrekkend van zeer concrete managementinstrumenten.

6.4.2.2 Meer mogelijkheden om te opereren op de private markt?

Zoals bleek uit de bovenstaande vergelijking van huisvestingssystemen in Europa kunnen sociale huisvestingsmaatschappijen een ruimere rol opnemen dan vandaag in Vlaanderen het geval is. Ze kunnen zich richten op een ruimer omschreven doelgroep en uit operaties op de private markt inkomsten verwerven die toelaten te investeren voor zwakkere doelgroepen. Voorbeelden van dergelijke activiteiten zijn:

- verhuring of verkoop aan hogere inkomensgroepen;
- verhuring of verkoop van woningen voor andere functies (bv. kantoorruimte);
- verhuring of verkoop van ruimten met niet-residentiële functies voor commerciële doeleinden (handel, horeca);
- verkoop van huurwoningen aan zittende huurder.

Bij elk van deze transacties kunnen meerwaarden gerealiseerd worden indien de huurprijs of verkoopprijs hoger is dan kostendekkend (zie verder). Het is dus een manier om inkomsten te verwerven voor de sector. Bovendien bieden dergelijke transacties soms opportuniteiten, bv. om een leefbaarheidsprobleem aan te pakken of een grotere sociale vermenging te realiseren. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk een groot wooncomplex met vele kleine appartementen ter beschikking te stellen voor studentenhuisvesting of kan het omwille van goede ontsluiting een interessante vestigingsplaats zijn voor kantoren. Tegen dergelijke transacties kan men moeilijk bezwaren inbrengen indien op deze wijze geen subsidies vloeien naar personen die geen betaalbaarheidsproblemen hebben of naar activiteiten die geen dienst van algemeen belang zijn. Dat minstens kostendekkend wordt verkocht of verhuurd, is dus wel een voorwaarde.

6.4.2.3 Meer mogelijkheden tot productdiversificatie?

In bovenstaande paragraaf was aan de orde in welke mate sociale huisvestingsmaatschappijen ook moeten kunnen bouwen, verhuren en verkopen voor een ruimer doelpubliek of in de commerciële sector. Het ging daarbij nog steeds over hun voornaamste kernactiviteit: bouwen, verbouwen, verhuren, verkopen. Naast dit kan men zich afvragen of de sociale huisvestingsmaatschappijen ook andere activiteiten moeten kunnen uitoefenen die niets met beheer van vastgoed te maken hebben, en eerder gericht zijn op het aanbieden van diensten en eventueel zelfs zorgverstrekking aan hun bewoners. In meerdere Europese landen is dit het geval. In het Verenigd Koninkrijk zijn bijvoorbeeld huisvestingsmaatschappijen ook aanbieders van thuiszorg. In Nederland worden in sommige wooncomplexen voor ouderen de woningen beheerd door een woningcorporatie die deel uitmaakt van dezelfde moederorganisatie als de organisatie die aan de ouderen verpleging en verzorging kan bieden. Dat dergelijke branchevervaging vrij algemeen is in Europa werd o.a. beschreven in Pacolet e.a. (1999). Binnen het bestek van deze studie gaan we niet verder in op de vraag in welke mate dit ook in Vlaanderen wenselijk zou zijn.

6.4.2 De Europese regelgeving terzake

Een mogelijke uitbreiding van de opdracht van SHM's kan men overwegen, maar zou kunnen in strijd zijn met de Europese regelgeving. Wat stelt deze Europese wetgeving?

Schreel (2005) stelt dat Artikel 86 van het Europees Verdrag een sleutelartikel is wat betreft de 'openbare diensten' of de 'diensten van algemeen belang'. Dit zijn diensten die doorgaans als een overheidstaak worden beschouwd en waartoe men ook de sociale huisvesting kan rekenen⁶⁷. Dit Artikel bepaalt dat de ondernemingen die belast zijn met het beheer van diensten van algemeen belang onder de mededingingsregels vallen van het Europees Verdrag voor zover de toepassing daarvan de vervulling van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert en dat de ontwikkeling van het handelsverkeer niet mag worden beïnvloed in een mate die strijdig is met het belang van de Gemeenschap. De uitzondering op of afwijking van de mededingingsregels moet m.a.w. steeds noodzakelijk en proportioneel zijn.

In haar 'Witboek Diensten van Algemeen Belang' herhaalt de Europese Commissie dat het definiëren van de diensten van algemeen belang, de organisatie en financiering ervan en het toezicht er op, tot de exclusieve bevoegdheid van de relevante nationale, regionale en lokale overheden behoort. Er bestaat enkel een meldingsplicht (Art. 88).

Om de toepassing van Artikel 86 te verzekeren kan de Commissie zo nodig richtlijnen en beschikkingen tot de lidstaten richten. Dat dergelijke richtlijnen niet bestonden, is lang aanleiding geweest tot grote onduidelijkheid. Voor de interpretatie van Artikel 86 baseerde men zich daarom noodgedwongen op de jurisprudentie, in het bijzonder op het Altmark-arrest van 24 juli 2003.

Recent kwam er echter meer duidelijkheid. In reactie op het Altmark-arrest heeft de Europese Commissie na consultatie van het Europees Parlement en de lidstaten op 15 juli 2005 besloten tot een algemene vrijstelling van de melding van staatssteun voor sociale huisvesting. Deze vrijstelling van notificatie wordt verleend omdat er volgens de EC maar een beperkt risico bestaat op verstoring van de interne markt.

"...Undertakings in charge of social housing providing housing for disadvantaged citizens or socially disadvantaged groups, which due to solvability constraints are unable to obtain housing at market conditions, should benefit from the exemption from notification"
(Draft Commission Decision on the Application of Article 86 (2) of the Treaty to State Aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest).

Het Besluit van de EC stelt evenwel dat de toegekende steun niet meer mag bedragen dan wat noodzakelijk is om de kosten te dekken die noodzakelijk zijn voor het verlenen van de openbare dienst. Voor ondernemingen met enkel activiteiten die gedefinieerd zijn als een dienst van algemeen belang, mogen daarbij alle kosten in rekening worden gebracht. Voor ondernemingen die daarnaast ook nog andere activiteiten uitvoeren, mogen alleen de kosten in aanmerking worden genomen die betrekking hebben op het verlenen van de openbare dienst. In dit geval moeten de kosten en opbrengsten van beide activiteiten in de rekeningen van de onderneming duidelijk gescheiden worden en zijn parameters nodig voor toewijzing van kosten en opbrengsten aan beide soorten van activiteiten.

⁶⁷ In het verleden werd vooral aandacht besteed aan diensten als water, electriciteit, postbedeling. De sociale huisvesting bleef tot voor kort buiten schot (Schreel, 2005).

De lidstaten worden verwacht regelmatig te controleren of de ontvangen steun de kosten niet overstijgt. Zij dienen ook minstens 10 jaar alle informatie te bewaren die noodzakelijk is om na te gaan of hun beleid in overeenstemming is met dit Besluit.

Eén van de vragen is of dit Besluit van de EC nu een vrijgeleide biedt voor het voeren van om het even welk sociaal huisvestingsbeleid. Volgens Schreel (2005) is de huidige werking van de Vlaamse sociale huisvestingsmaatschappijen vermoedelijk wel in overeenstemming met het Altmark-arrest. In het verlengde hiervan menen we dat dus ook het nieuwe Besluit vermoedelijk geen problemen zal stellen. De vraag of een uitbreiding van het takenpakket van de Vlaamse SHM's in de richting van een systeem van volkshuisvesting mogelijk is, vraagt nader juridisch onderzoek (en valt buiten het bestek van deze onderzoeksopdracht). Op basis van de tekst van het Besluit lijkt het ons wel logisch dat via de sociale huisvesting geen overheidssteun kan gaan naar het huisvesten van gezinnen die op eigen kracht en met eigen middelen ook op de private markt een kwaliteitsvolle woning kunnen bekomen. Als SHM's zich ook op deze groep gaan richten, mogen de middelen die zij ter beschikking krijgen voor het huisvesten van zwakke groepen niet vermengd worden met de middelen die worden ingezet voor hun activiteiten op de private markt. Zoals ook Schreel reeds eerder stelde, zal in dit geval een gescheiden en transparante boekhouding nodig zijn om hun 'commerciële' activiteiten (en de funding ervan) af te splitsen van hun 'dienstverlening van algemeen belang'. Aan deze bekommernis zou tegemoet gekomen kunnen worden wanneer de financiering van de sociale huisvesting volledig zou verlopen via subjectfinanciering. We komen hier verder op terug.

Lijkt er voor Vlaanderen niet direct een probleem te bestaan, dan is dit in deze definitie wel het geval voor een aantal andere Europese landen. Zo onstond in juli 2005 in Nederland commotie naar aanleiding van een bericht in de pers over een brief van de EC aan het Ministerie van VROM, waarin volgens de EC de Nederlandse woningcorporaties zich schuldig zouden maken aan oneerlijke concurrentie. Ook in Zweden groeide ongerustheid naar aanleiding hiervan.

Het dispuut was aanleiding tot een aantal wetenschappelijke papers tijdens de jaarlijkse conferentie van het European Network for Housing Research in juli 2006 te Ljubljana. Birgersson en Turner (2006) wezen er daar op dat de sociale huisvesting moet bekeken worden binnen het bredere kader van het huisvestingsbeleid. Sommige landen hebben in de loop van hun geschiedenis geopteerd voor een breed systeem van goedkope woningen, andere kozen voor meer geïsoleerde subjectsubsidies. Birgersson en Turner besluiten hieruit:

"There is a trade-off between different policy means, which makes it irrelevant and unfair to question the role of public housing in isolation, as each policy means are set in a broader context of interaction within a welfare and social policy dimension" (Birgersson & Turner, 2006)

Gruis en Priemus (2006) gaan in een paper voor dezelfde conferentie nader in op de situatie in Nederland. Deze auteurs argumenteren dat er geen indicaties zijn dat de woningmarkt in Nederland verstoord zou zijn, omdat de woningcorporaties investeren in projecten die voor private ontwikkelaars niet interessant zijn. Ze wijzen er ook op dat het Europees beleid wel eens aanleiding zou kunnen zijn tot stigmatisering en ruimtelijke segregatie. Ten slotte zijn de auteurs er van overtuigd dat het Nederlandse systeem wel verenigbaar is met de Europese regelgeving en de woningcorporaties hybride organisaties kunnen blijven, maar waarin de commerciële activiteiten administratief scherp afgescheiden worden van de niet-commerciële activiteiten en waarbij ook de bredere sociale rol van de corporaties zou verduidelijkt worden.

Dat de corporaties hybride organisaties kunnen blijven (en niet moeten opgesplitst worden in afzonderlijke organisaties, zoals de Minister voorstelde in antwoord op de brief van de EC) is ook de mening van Elsinga, Haffner en Van der Heyden (2006). Het opsplitsen van de corporaties zou volgens deze auteurs kunnen leiden tot meer managers, een meer complexe regulering en hogere overheadkosten, en zou niet noodzakelijk leiden tot een grotere legitimiteit van het Nederlandse systeem.

7. De huurprijsberekening in en de financiering van de sociale huisvesting

“Rent setting, as much as the affordable level of rents, will become a key feature of future debates within the social rented sector.” (Gibb, 2002)

Sociale huisvestingsmaatschappijen dragen bij tot de realisatie van het recht op wonen door woningen ter beschikking te stellen tegen sociale voorwaarden. In het sociaal huurbesluit worden deze ‘sociale voorwaarden’ verder geconcretiseerd. Een cruciaal aspect van deze ‘sociale voorwaarden’ is de sociale huurprijs.

“The regulatory framework for social housing has an important but finely balanced role to play between seeking out value for public money, protecting tenants interests and enabling choice and competition between social providers.” (Gibb, 2002)

In bovenstaand citaat vinden we drie invalshoeken terug: de invalshoek van de overheid, van de sociale huurder en van de aanbieders van sociale woningen. Dit deel over huurprijsberekening en financiering is volgens deze drie invalshoeken opgebouwd. In een eerste stap bekijken we de huurprijs vanuit het perspectief van de verhuurder. We gaan dieper in op de vraag hoe hoog de niet gesubsidieerde huurprijs zou moeten zijn voor een sociale huisvestingsmaatschappij om kostendekkend te zijn. In een tweede stap schakelen we over naar het perspectief van de huurder. We onderzoeken verschillende manieren waarop de huurprijs kan berekend worden zodat wordt tegemoet gekomen aan het probleem van betaalbaarheid van de zwakkere inkomensgroepen. In een derde stap tenslotte, komen we tot het perspectief van de overheid. Het verschil tussen enerzijds de kostendekkende huurprijs en anderzijds de betaalbare huurprijs moet worden gedicht, geheel of gedeeltelijk door de overheid. In deze laatste fase geven we richtingen aan die de overheid daarin kan kiezen.

De voornaamste bedoeling van dit hoofdstuk is de discussie over de verdeling van de kosten tussen huurder, verhuurder en overheid te objectiveren. De voornaamste voorwaarde daarvoor is een eenduidige en transparante kostprijsbepaling. De kostprijs van de woning moet een vast referentiepunt bieden en moet kunnen fungeren als toetssteen om te bepalen waarvoor de huurder, verhuurder en overheid verantwoordelijk zijn. Dergelijke kostprijs moet onafhankelijk zijn van de manier waarop de woning gefinancierd is en van de manier waarop de woning en grond in het patrimonium van de SHM zijn gekomen.

7.1 Het perspectief van de verhuurder: de kostendekkende huurprijs

In dit deel buigen we ons over de vraag hoe hoog de ontvangsten van een sociale huisvestingsmaatschappijen zouden moeten zijn om kostendekkend te zijn. Uitgangspunt is dat de sociale huisvestingsmaatschappij zelf bouwt of koopt. Indien de maatschappij huurt op de private markt om onder te verhuren (zoals de SVK's doen), dan is de door de maatschappij betaalde huurprijs de kostendekkende huurprijs. Onderstaand bespreking is dus evenzeer van toepassing op dergelijke verhuringen als op verhuringen door SHM's die de woningen bouwen.

7.1.1 De markthuur als indicator voor de kostendekkende huurprijs

In een perfect werkende markt is de kostendekkende huurprijs gelijk aan de markthuurprijs. Er worden noch overwinsten, noch verliezen gemaakt, maar er wordt enkel een normaal rendement toegerekend voor de investering. In de realiteit werkt de markt echter niet perfect (voor een beschrijving van de marktimperfecties, zie Winters e.a., 2004). Dit heeft tot gevolg dat overwinsten of verliezen kunnen worden gemaakt door individuele investeerders. De markthuurprijzen zijn m.a.w. hoger of lager dan de kostendekkende huurprijs.

Private actoren op de woningmarkt kunnen de verhuur van woningen combineren met toekomstige verkoopplannen. Daardoor wordt het rendement van de investering in de woning niet alleen gegenereerd uit verhuur, maar ook uit de meeropbrengsten uit verkoop. In perioden van hoge residentiële inflatie kan dit de huurprijzen drukken. Sociale huisvestingsmaatschappijen gedragen zich echter niet op die manier op de markt. Woningen worden gebouwd om verhuurd te worden. Bijgevolg zijn sociale huisvestingsmaatschappijen voor het rendement van hun investering volledig afhankelijk van de huurgelden (incl. subsidies), waardoor hun kostendekkende huurprijs hoger kan uitvallen dan de markthuurprijs.

Hierboven stelden we vast dat in een aantal landen sociale huisvestingsmaatschappijen meer en meer worden aanzien als één van de actoren op de private markt, die net als de andere actoren aanbieden aan markthuurprijzen en die voor hun eigen financiering afhankelijk zijn van marktleningen. Dit betekent dat bij investeringsbeslissingen de criteria van efficiëntie en effectiviteit de wettelijke criteria en de rechtvaardigheidscriteria vervangen. Sociale huisvesters gedragen zich meer en meer als vastgoedmakelaars. Ze denken in termen van strategische woningvoorraad en daarmee gepaard gaand in termen van kopen en verkopen, bouwen, verbouwen, afbreken, herstructureren en herpositioneren op de markt (Priemus & Dieleman, 1999). In Vlaanderen bleek dit nog veel minder het geval.

7.1.2 Toerekening van de kosten

Omdat in vele landen sociale huisvestingsmaatschappijen niet de status hebben van 'marktactor', werd door verschillende onderzoekers gezocht naar een manier om via een toerekening van kosten een kostendekkende huurprijs te bepalen. Een dergelijke toerekening van kosten moet de aanbieder de mogelijkheid geven om onbeperkt huurwoningen te blijven aanbieden, met een zelfde vergoeding voor het geïnvesteerd kapitaal als voor andere investeringsgoederen.

Een dergelijke toegerekende kostprijs kan op twee manieren worden bepaald, op basis van kasstromen (uitgaven) of op basis van kosten.

7.1.2.1 Kostprijsdefinitie op basis van kasstromen

Bij een kostprijsdefinitie op basis van kasstromen worden de kasuitgaven gebruikt als een indicator voor de kost. Deze kasuitgaven bestaan hoofdzakelijk uit de annuïteiten van een lening, de uitgaven voor onderhoud, taksen en werkmiddelen. Wanneer een woning wordt gefinancierd met een lening, dan zijn een deel van de uitgaven die worden gedaan echter geen kosten. De annuïteiten van een lening bestaan enerzijds uit kapitaalaflossingen en anderzijds uit rentebetalingen. Kapitaalaflossingen zijn geen kosten, maar een vorm van vermogensopbouw (sparen). In de jaren dat een lening wordt afbetaald, bouwt de sociale huisvestingsmaatschappij - bij een toerekening van de uitgaven in de huurprijs - met andere woorden vermogen op.

De op deze wijze toegerekende kost is zeer sterk afhankelijk van de manier waarop een woning wordt gefinancierd. Wanneer een woning volledig met eigen middelen wordt gefinancierd, dan zal de kostprijs van deze woning volgens deze kostdefinitie veel lager zijn dan wanneer de woning gefinancierd is met een lening. Eens een woning volledig is afbetaald, valt de kostprijs ook zeer sterk terug, tenzij op dat moment terug kosten worden gemaakt voor groot onderhoud. Bijgevolg kan de woning van zeer hoge kwaliteit een veel lagere kostprijs hebben dan een woning met een zeer lage kwaliteit, indien de eerste volledig is gefinancierd met eigen vermogen en de tweede met vreemd vermogen.

7.1.2.2 Kostprijsdefinitie op basis van toegerekende kosten ('economic rent')

In Engeland was er in het begin van de jaren '90 in de sociale huisvesting een groeiende vraag om een 'huurprijsstructuur' te zoeken waarbinnen er een duidelijkere band zou zijn tussen toegerekende huur en kosten. Er werd gesproken van een 'economic rent' (Hills, 1991). Onder 'economic rent' wordt een huurprijs verstaan die de werkelijke lange termijn kost van het aanbieden van huurwoningen reflecteert.

Verschillende andere bronnen in de literatuur hanteren en verfijnen het begrip 'economic rent' op basis van toegerekende kosten. Onder meer de VN (1998) doet dit in een studie over de sociale woningmarkt en ook Conijn (1995) en Hills (1991). Conijn (1995) argumenteert dat, hoewel de kostendeckende huurprijs geen juiste weergave is van de werkelijke huurprijzen, het als referentiepunt gebruikt kan worden voor een overheidsbeleid, aangezien de overheid in de huursector een evenwichtige marktsituatie beoogt na te bootsen.

Bij constant blijvende prijzen, kosten en ontvangsten bestaat de 'economic rent' uit drie factoren: de management- en onderhoudskosten, inclusief een voorziening voor regelmatig onderhoud en herstellingen, de opportuniteitskost van het kapitaal dat in de woning vastzit en een indicator voor de waarde-evolutie van de woning. De waarde-evolutie wordt bepaald door twee factoren: de residentiële inflatie en de waardedaling door ouderdom. Deze waardedaling kan op drie manieren worden opgevangen in het kostenbegrip: door een afschrijvingsvoet, door het voorzien van een fonds voor regelmatige grote herstellingen of door een financiële regeling waardoor de waarde van de woning gelijk is aan 0 op het moment dat de woning is afbetaald.

Ook inflatie heeft een invloed op de 'economic rent'. Inkomen wordt niet enkel gegenereerd door de toegerekende huur, maar ook door de waardestijging van het geïnvesteerd kapitaal. Deze verwachte waardestijging moet dus worden afgetrokken van de hierboven genoemde kosten (Hills, 1991).

Samengevat komen we tot volgende noodzakelijke variabelen om tot een goede berekening te komen van de 'economic rent', ook genoemd 'gebruikskosten'.

1. De opportuniteitskost van kapitaal: deze variabele drukt het rendement uit dat het kapitaal zou opleveren indien het in een ander investeringsgoed zou geïnvesteerd worden. Om de opportuniteitskost te kennen moeten we enerzijds de waarde van het geïnvesteerd kapitaal kennen en anderzijds het rendement van het kapitaal:
 - Om de waarde van het geïnvesteerd kapitaal uit te drukken, kan de marktwaarde of de geactualiseerde kostprijs worden gebruikt. Om de geactualiseerde kostprijs te kennen, moeten (1) de bouw- en verbouwkosten in het jaar dat deze kosten gemaakt werden, (2) de waarde van ingebrachte eigen gronden en (3) de actualisatievoet van de bouwkosten, gekend zijn. Dit is essentiële informatie voor de toepassing van dergelijk kostenbegrip.
 - De opportuniteitskosten bekomen we door de waarde van de woning te vermenigvuldigen met een indicator voor het rendement van het kapitaal. Indien de woning is gefinancierd met vreemd vermogen, dan kan het rendement worden uitgedrukt door de betaalde intrestvoet. Echter, wanneer de sector wordt gesubsidieerd door een verlaagde intrestvoet (cf. bv. investeringsprogramma), dan kan beter een normatieve rente, zoals de rente op de OLO, worden aangerekend. We zoeken immers naar een bepaling van de kostendekkende huur zonder overheidstussenkomst. Voor de inbreng van eigen vermogen kan de opportuniteitskost worden berekend aan de hand van een normatieve rente zoals de OLO.
2. Managementkosten zijn administratieve kosten verbonden aan de verhuur van woningen. Hier kan ook een bijdrage bijgerekend worden voor het risico op frictieleegstand. De kosten die daarmee gepaard gaan worden opgenomen in het kostenbegrip.
3. Wat betreft onderhoudskosten maakt Conijn (1998) een onderscheid tussen jaarlijks en groot onderhoud. Grote onderhoudswerken zijn een investering, die na x aantal jaar moeten gebeuren om de waarde van de woning in stand te houden. De kosten kunnen worden aangerekend op het moment dat ze gebeuren, maar dit zou leiden tot plotse stijgingen van de kostprijs. Er kan ook jaarlijks een voorziening voor toekomstig onderhoud worden aangerekend. De mate waarin grote onderhoudswerken gebeuren heeft een invloed op het verouderingsproces en dus ook de afschrijvingen. Indien geen groot onderhoud wordt voorzien, zal de afschrijvingsvoet veel hoger zijn dan wanneer geen groot onderhoud wordt voorzien.
4. De waarde-evolutie van de woning wordt enerzijds negatief beïnvloed door de afschrijvingen, anderzijds wordt ze positief beïnvloed door de inflatie op de woningmarkt. Naarmate de verkoopprijzen op de woningmarkt stijgen, stijgt de waarde van het geïnvesteerd kapitaal, hetgeen een negatieve invloed heeft op de kosten.
5. Fiscaliteit

7.1.2.3 Een vergelijking tussen kosten op basis van kasstromen en 'economic rent'

In de tabel plaatsen we de belangrijkste bepalende variabelen van een kasstroombenadering en een benadering van de kosten op basis van de 'economic rent' naast elkaar.

Tabel 3.6 Een vergelijking van de toerekening van kosten op basis van kasstromen en op basis van 'economic rent'

Kostenberekening op basis van kasstromen	Kostenberekening op basis van 'economic rent'
(1) De rente op de hypotheek	(1) De rente op het geïnvesteerd vermogen
(2) De kapitaalaflossingen van de hypotheek	(2) Afschrijving van het vermogen
(3) Beheerskosten	(3) Beheerskosten (incl. klein onderhoud)
(4) Onderhoudskosten op moment dat ze gemaakt worden	(4) Voorziening voor groot onderhoud
(5) Fiscaliteit	(5) Fiscaliteit
	(6) Residentiële inflatie

Er zijn een aantal fundamentele verschillen tussen de twee kostprijsbenaderingen. Bij de kasstroombenadering wordt enkel een rente toegerekend op de hypotheek, dus op hetgeen gefinancierd is met vreemd vermogen. Bij de 'economic rent' wordt er een rente toegerekend op het volledig vermogen, dus ook op het geïnvesteerd eigen vermogen. Anderzijds worden in de kostenberekening op basis van kasstromen, in tegenstelling tot de kostenberekening op basis van de 'economic rent', ook de kapitaalaflossingen van de hypotheek meegenomen. Deze kapitaalaflossing wordt in de 'economic rent'-benadering beschouwd als een vermogensopbouw en niet als een kost. Daar tegenover staat dat in de 'economic rent' de afschrijvingen als kostenpost wordt ingebracht, terwijl dit niet gebeurt bij de kasstromenbenadering. Wanneer de looptijd van de lening overeenkomt met de afschrijvingstermijn van de woning, dan is de post kapitaalaflossing gelijk aan de post afschrijving en is het verschil tussen de beide kostenbegrippen - bij volledige financiering met vreemd vermogen - niet erg groot. Beheers- en onderhoudskosten worden namelijk in de twee opgenomen. Klein onderhoud kan voor beide situaties een jaarlijks vast bedrag zijn. Er zijn wel verschillen in de manier waarop groot onderhoud wordt opgenomen: in de kasstroombenadering wordt groot onderhoud opgenomen op het moment dat het zich voordoet, terwijl in de 'economic rent'-benadering daarvoor jaarlijks een bedrag wordt voorzien. Een laatste fundamenteel verschil is tenslotte dat bij de 'economic rent', in tegenstelling tot de kasstromen, ook rekening wordt gehouden met de residentiële inflatie.

7.1.2.4 Discussiepunten bij het gebruik van 'economic rent' als indicator

7.1.2.4.1 Residentiële inflatie als opbrengstenpost

Er kan worden geargumenteed dat, aangezien SHM's niet verkopen en geen winst maken uit verkoop, de residentiële inflatie niet als opbrengstenpost zou mogen worden ingebracht. Echter, de residentiële inflatie wordt enerzijds bepaald door de waardestijging van de grond en anderzijds door waardestijging van de bouw (stijging van de bouwkosten). In een bureaucratische omgeving is het aan te nemen dat de gestegen waarde van de bouw (als gevolg van de gestegen bouwkosten) niet mag worden ingebracht als opbrengstenpost aangezien deze bouw wordt gebruikt tot ze volledig is afgeschreven.

De gestegen waarde van de bouwgrond blijft echter wel een opbrengstpost. Wanneer een nieuwe woning op deze grond zal worden gebouwd, zal volgens deze kostendefinitie de actuele waarde van deze grond worden ingebracht bij de kostprijs van de nieuwe woning.

7.1.2.4.2 Wat met de waardering van ingebrachte eigen gronden?

In de 'economic rent' worden ingebrachte eigen gronden gewaardeerd volgens hun huidige waarde. Dit biedt sociale huisvestingsmaatschappijen de mogelijkheid om winsten te maken op gronden die ze in het verleden hebben gekocht en die sterk in waarde gestegen zijn. Men kan hiertegen bezwaar inbrengen vermits het realiseren van winsten (binnen de Vlaamse Wooncode althans) geen opdracht is van de sociale huisvestingsmaatschappijen. Er zou daarom er ook voor geopteerd kunnen worden de ingebrachte eigen gronden te waarderen door een toepassing van de gewone prijsindex op de aankoopprijs. In dit geval zal de kostprijsdekkende huurprijs veel lager uitvallen. Dit kan grote gevolgen hebben voor de financiële inbreng van de overheid (zie verder).

Indien de kostprijs bepaald wordt op één van beide manieren, is er echter geen uniforme kostprijsbepaling meer: de kostprijs van een woning gebouwd op een grond die jaren geleden door een huisvestingsmaatschappij is gekocht, zal dan lager zijn dan de kostprijs van eenzelfde woning die is gebouwd op een grond die pas is gekocht. Het is echter de bedoeling om tot een uniforme kostprijsbepaling te komen, ongeacht de manier waarop de woning is gefinancierd of de manier waarop de grond is verworven, met het oog op een duidelijke verdeling van de kosten tussen huurder, verhuurder en overheid.

7.2 Het perspectief van de huurder: de betaalbare huurprijs

"Housing affordability is concerned with securing some given standard of housing (or different standards) at a rent or price which does not impose, in the eyes of a third party (usually government) an unreasonable burden on household incomes." (Barnett & Lowe, 1990)

We onderzoeken het perspectief van de huurder aan de hand van bovenstaande definitie van betaalbaarheid.

7.2.1 Een theoretische benadering van betaalbaarheid

In onderzoek worden twee methodes gehanteerd om te bepalen of een huurprijs al dan niet betaalbaar is. De meest gebruikte methode is de woonquote-methode. Een alternatief is de 'methode van het resterend inkomen', ook genoemd 'minimumbudgetmethode'. We gaan op beide methoden kort in.

7.2.1.1 De vaste woonquote-methode

Een eerste methode is de methode van de woonquote. Deze methode legt maximale waarden op aan het aandeel van de woonuitgaven in het inkomen van de gezinnen.

We kunnen dit in formules uitdrukken als: de maximaal betaalbare huurprijs $H = a/100 \times Y$ waarbij H = de huurprijs, a = de woonquote en Y = het inkomen.

Deze methode heeft een aantal nadelen.

Er is geen normatief kader dat bepaalt hoe hoog een woonquote mag zijn opdat de huur betaalbaar zou zijn. In onderzoek wordt 20 (zie o.a. Meulemans, Geurts & De Decker, 1996) tot 30% of soms ook 33% als kritische grens gebruikt.

Bovendien wordt in deze methode geen rekening gehouden met de gezinssamenstelling.

Tenslotte heeft éénzelfde woonquote zeer verschillende gevolgen naargelang het inkomen verschilt. Een woonquote van 30% weegt veel zwaarder door voor een gezin met een laag inkomen dan voor een gezin met een hoog inkomen (Winters e.a., 2004).

7.2.1.2 De variabele woonquote-methode

Aan dit laatste probleem kan tegemoet gekomen worden door, in plaats van de woonquote constant te houden, de woonquote afhankelijk te stellen van het inkomen.

De maximale huur wordt dan als volgt berekend: $H = a(Y) / 100 \times Y$ met bijvoorbeeld $a(Y) = b + cY$.

Probleem bij deze methode blijft echter het gebrek aan normatief kader en opnieuw dat geen rekening wordt gehouden met de gezinssamenstelling.

7.2.1.3 De minimumbudgetmethode

Aan boven genoemde problemen wordt wel tegemoet gekomen door de minimumbudgetmethode. Bij deze methode wordt een volledige en gedetailleerde korf van noodzakelijk geachte goederen en diensten samengesteld, er wordt daaraan een prijs toegekend en het overeenkomstige budget wordt berekend. Volgens deze methode is wonen betaalbaar indien het gezin na aftrek van de woonkosten nog genoeg inkomen over houdt voor noodzakelijke uitgaven, zoals voeding, kleding, onderwijs, ... Het voordeel van deze methode is dat ze heel concreet is. Problematisch is wel dat de samenstelling van de korf bediscussieerbaar is. Voor een uitgebreide toelichting bij deze methode verwijzen we naar Van Damme en Winters (2002) en Winters e.a. (2004).

De methode houdt, in tegenstelling tot de vorige methodes, ook rekening met de gezinssamenstelling. Het minimum budget voor een gezin met kinderen zal hoger zijn dan het minimum budget voor een alleenstaande. Voor elk gezinstype zijn minimumbudgetten nodig. Men kan deze rechtstreeks schatten of gebruik maken van equivalentieschalen. Hierbij wordt vertrokken van het budget voor een alleenstaande, waarna dit verhoogd wordt voor bijkomende gezinsleden, vermenigvuldigd met gewichten. Een veel gebruikte equivalentieschaal is de OESO-schaal waarbij men vertrekt van een alleenstaande en voor elke bijkomende volwassene 50% van het budget voor de alleenstaande voorziet. Voor kinderen bedraagt de weging 30%. De steeds grotere verscheidenheid aan gezinstypologieën kan een motivatie zijn om met equivalentieschalen te werken in plaats van voor iedere gezinstypologie de berekening over te doen.

De formule ziet er dan als volgt uit: $H = Y - M(G)$ met M het minimumbudget exclusief huur en G de gezinssamenstelling.

Het grote voordeel van de minimumbudgetmethode is dat ze vertrekt van een duidelijk kader voor het bepalen van wat al dan niet betaalbaar is. Het biedt daarmee een antwoord aan het voornaamste gebrek van de vorige methodes. Maar de methode heeft ook een aantal nadelen.

De methode gaat er vanuit dat een minimum uitgavenniveau om waardig te kunnen leven kan bepaald worden dat voor iedereen gelijk is. Het vereist dat op voorhand wordt bepaald wat noodzakelijke uitgaven zijn en dat daar in tweede instantie ook een prijs wordt op geplakt.

Dit is echter geen sinecure en impliceert heel wat normatieve elementen. Zo moet bijvoorbeeld bepaald worden of een auto al dan niet een noodzakelijk goed is. Bovendien moeten minimumbudgetten regelmatig worden geüpdate. De toepassing van deze methode vraagt met andere woorden heel wat voorbereidend werk.

Een Belgisch voorbeeld zijn de minimumbudgetten van Van Den Bosch (1997). Aangezien de berekeningen van Van Den Bosch dateren van 1997 is een update noodzakelijk indien deze methode zou worden toegepast. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004) plaatst vraagtekens bij de hieruit resulterende minimumbudgetten en verwijst naar een gelijkaardige studie gemaakt door verschillende Vlaamse verenigingen waar armen het woord nemen. De minimumbudgetten die hier bekomen werden, liggen veel hoger dan deze van Van Den Bosch.⁶⁸ Als verklaring wordt aangebracht dat universitaires de noden niet op dezelfde manier inschatten als armen. Een minimumbudget kan ook worden opgesteld aan de hand van surveydata. Hierbij kan een soort armoedegrens toegepast worden op de gemiddelde uitgaven uit de steekproef zodat een minimumbudget wordt berekend. Momenteel loopt aan de Katholieke Hogeschool Kempen een uitvoering onderzoek dat tot doel heeft nieuwe en goed onderbouwde minimumbudgetten te schatten. Binnen enkele jaren beschikken we dus waarschijnlijk wel over goede schattingen.

7.2.2 Kanttekeningen bij het gebruik van betaalbaarheid als criterium voor de huurprijsbepaling

Huurders met betaalbaarheidsproblemen vormen de klassieke doelgroep van de sociale huisvesting. Het huidige sociale huurbesluit, en dus ook de reglementering inzake huurprijsberekening, is grotendeels in functie van deze doelgroep geschreven. Betaalbaarheid blijft een essentieel criterium in de huurprijsberekening. Echter, de bepaling van de huurprijs louter op basis van betaalbaarheid brengt een aantal risico's met zich mee (Gibb, 2002).

Een eerste risico is het risico op een armoedeval. Dit risico doet zich vooral voor bij de toepassing van de minimumbudgetmethode⁶⁹, waarbij de stijging van het inkomen volledig gecompenseerd wordt door een stijging van de huurprijs. Gezinnen worden daardoor niet gestimuleerd om een hoger inkomen te verwerven.

Een tweede risico dat gepaard gaat met een louter inkomensgerelateerde huurprijs is het inefficiënt gebruik van de woningvoorraad. Bij gebrek aan een link tussen de kwaliteit van de sociale woning en de betaalde huurprijs bestaat het risico op een slechte allocatie van woningen. Bovendien moet de formule voor huurprijsberekening niet enkel dienstig zijn voor de doelgroep met betaalbaarheidsproblemen, maar moet ze ook toepasbaar zijn voor een bredere doelgroep, indien ervoor geopteerd wordt om deze ook toe te laten in de sociale huisvesting (zie doelgroep van de sociale huisvesting). Bij een strikte toepassing van de betaalbaarheidsformules blijft de huurprijs immers stijgen naarmate het inkomen stijgt. Vraag is of daar geen bovengrens moet worden bepaald.

In wat volgt, onderzoeken we op welke manier tegemoet gekomen kan worden aan de risico's.

⁶⁸ Waar Van Den Bosch voor een gezin met twee kinderen komt tot een minimumbudget van 1 447 euro per maand, is dit volgens deze studie 2 284 euro per maand.

⁶⁹ Het doet zich ook voor bij de woonquote-methode voor huishoudens die zich net onder de inkomensgrens bevinden voor het verkrijgen van steun of bij een variabele woonquote voor huishoudens die zich net onder het inkomen bevinden vanaf waar de tussenkomst wordt verlaagd.

7.2.3 De armoedeval: situering van het probleem en hoe vermijden?

De armoedeval is de val waarin personen geraken als zij als gevolg van het verliezen van het recht op een inkomensafhankelijke uitkering niet streven naar een hoger inkomen (Boelhouwer & Haffner, 2002).

Bij de hierboven beschreven methodes om betaalbaarheid in te brengen in de huurprijsberekening, is het risico op de armoedeval het grootst bij de minimumbudgetmethode. Iedere euro die meer wordt verdiend door een sociale huurder, wordt bij toepassing van deze methode volledig gecompenseerd door een huurprijsstijging met 1 euro. Bovendien is het zo dat huishoudens die een sociale woning huren ook nog van andere inkomensafhankelijke tussenkomsten genieten, waardoor het risico op armoedeval nog vergroot. Er bestaan verschillende methoden om dit risico te verminderen. Een eerste methode is bij een stijgend inkomen minder dan evenredig de sociale huurprijs te laten stijgen. In de hiernavolgende scenario's werken we een aantal voorbeelden van deze methode uit. Het effect van de armoedeval kan ook worden beperkt door de afbouw van de subsidie met het stijgend inkomen uit te stellen of te spreiden over een relatief lange periode (Winters e.a., 2004).

Echter, het belang van de armoedeval wordt de laatste jaren door een aantal onderzoekers wat gerelativeerd. De achterliggende veronderstelling aan de armoedeval is het principe dat het al dan niet zoeken naar (beter) werk volledig wordt bepaald door financiële incentieven.

“Decisions about moving into paid work cannot simply be taken as given according the usual simplistic assumptions of traditional economic theory. Issues such as social expectations, opportunities, transportation, childcare, workplace policies and many other factor fit into the equation. It is not clear, nor does economic theory suggest, that the effective marginal tax rate is the most important of these variables.” (Hulse & Randolph, B., 2005)

Er bestaat momenteel weinig onderzoek naar het belang van financiële en niet financiële incentieven om werk te zoeken. Onderzoek van Ford wijst uit dat bij de beslissing om te gaan werken steeds een afweging wordt gemaakt tussen verwachte financiële, persoonlijke en familiale voor- en nadelen (Hulse & Randolph, 2004).

Hulse en Randolph (2004) stellen vast dat inkomensafhankelijke huurprijzen inderdaad een negatief effect hebben op het zoeken naar werk. Anderzijds tonen ze ook aan dat werkloze huurders de voordelen van een job breder interpreteren dan een louter financieel voordeel. Huurprijzen en subsidies zijn slechts een onderdeel van het totaalbeeld.

Verder moeten we er toch op wijzen dat de armoedeval een cumulatief gegeven is. Het is niet enkel de huurprijs die wordt aangepast bij een inkomensstijging, maar vaak dalen ook andere sociale voordelen. Bijgevolg wordt een verhoging van inkomen niet enkel geneutraliseerd door een evenredige huurprijsdaling, maar kan het zijn dat een huishouden na een initiële inkomensverhoging uiteindelijk een lager beschikbaar inkomen heeft. De niet-financiële incentieven moeten dan al erg groot zijn om zelfs een inkomensdaling voor de huishoudens te kunnen compenseren. Hoewel we er geen empirisch bewijs voor hebben, vermoeden we dat de niet financiële incentieven niet tegen een inkomensdaling kunnen opwegen en pleiten we er voor om in de formule van huurprijsberekening toch rekening te houden met de armoedeval.

Hulse en Randolph (2004) wijzen er ook op dat de link tussen wonen en tewerkstelling zich ook op andere manieren uit dan louter via de armoedeval. Zo leggen ze bijvoorbeeld een link tussen de toegang tot de arbeidsmarkt en het aanbod in de sociale huisvesting. Ze stellen vast dat sociale huisvesting zich in Australië vaak eerder situeert in regio's met een lagere vraag naar arbeid. Ook de lage mobiliteit op de sociale huisvestingsmarkt is nadelig voor de arbeidsparticipatie. Wanneer in het beleid de link wordt gelegd tussen tewerkstelling en wonen, dan moeten m.a.w. niet enkel financiële maatregelen genomen worden. Ook het aanbod van sociale woningen in gebieden waar veel tewerkstellingsmogelijkheden zijn, moet worden uitgebreid en er moeten maatregelen worden genomen die een maximale mobiliteit op de woningmarkt garanderen (Hulse & Randolph, 2004).

Het 'key workers problem' is één van de mogelijk risico's die het beleid loopt indien het deze bredere link tussen tewerkstelling en wonen niet legt. 'Key workers' worden in de literatuur omschreven als werknemers die een essentiële rol spelen in de lokale economie, zoals verpleegkundigen, onderwijzend personeel, brandweermannen, vuilnismannen, e.d. Kenmerkend aan veel van deze jobs is dat ze zich vaak situeren in de publieke sector waar gewerkt wordt met vaste barema's waar weinig ruimte is voor loonaanpassing aan de woonkosten in de regio. Doordat voor personeel in deze sectoren het loon in bepaalde duurdere regio's niet volstaat om een betaalbare woning te vinden, gaan zij verhuizen en werk zoeken in meer betaalbare regio's. Het 'key workers problem' is het probleem dat werkgevers ervaren om in duurdere woonregio's aan personeel te geraken (Monk & Whitehead, 2002).

7.2.4 Hoe overconsumptie vermijden?

Overconsumptie kan eng of ruim worden geïnterpreteerd. In de enge zin wordt overconsumptie enkel uitgedrukt in bouwtechnische kenmerken en comfortkenmerken van de woning: huishoudens kiezen voor de woning met het hoogste comfort en kwaliteit, aangezien ze niet beperkt worden door de huurprijs. Maar overconsumptie kan ook breder geïnterpreteerd worden. Wanneer de huurprijs louter op basis van betaalbaarheid wordt bepaald, maken huishoudens ook geen onderscheid tussen goedkope en dure buurten of gemeenten. Wanneer huishoudens met een zeer laag inkomen in een zeer dure buurt gaan wonen, dan kan dat ook geïnterpreteerd worden als een vorm van overconsumptie. Hier komen we op een cruciale vraag: moet een sociale huurder in Leuven of Knokke al dan niet meer betalen dan een sociale huurder in Mechelen of Genk? Compenseert de overheid de kost voor dergelijke vorm van overconsumptie of niet? De keuze zal afhangen van de beleidsprioriteiten. Als sociale mix één van de uitgangspunten wordt van het sociaal huurbesluit dan is het een logisch gevolg dat regionale verschillen minimaal worden doorgerekend in de huurprijsberekening, zodat minder bedeelde huishoudens ook in de sociale huisvesting terecht kunnen in de rijkere gemeenten en buurten. Als er een hogere beleidsprioriteit wordt gegeven aan de vertaling van kwaliteit in de huurprijsberekening, dan is het logisch dat er verschillen zijn tussen de huurprijzen van sociale woningen in duurdere en goedkopere gemeenten. Sociale mix en het doorrekenen van kwaliteit zijn m.a.w. niet onbeperkt met elkaar verenigbaar. Het beleid moet beslissen aan welke van de twee criteria het meeste gewicht wordt gegeven. Net als sociale mix kan het hierboven geschetste 'key worker problem' een argument zijn om de regionale verschillen te compenseren. Er is momenteel echter nog geen onderzoek gedaan naar het 'key worker problem' in Vlaanderen. We weten niet of het probleem zich in de duurdere gemeenten in Vlaanderen ook effectief voordoet.

Indien de te betalen huurprijs wordt berekend louter op basis van betaalbaarheidsnormen, dan is de prijs geen stimulus voor de huurders om niet te overconsumeren. Overconsumptie kan dan enkel worden vermeden door de toepassing van passendheidscriteria en labels in de toewijzingsprocedure (cf.5.2). Deze passendheidscriteria worden minimaal op niveau van de woning bepaald, maar kunnen ook breder gaan en ook een geografische afbakening omvatten. Overconsumptie kan ook worden vermeden door een indicator voor kwaliteit in de huurprijsberekening op te nemen. Vooraleer we verder ingaan op de manier waarop kwaliteit kan worden ingebracht, gaan we nog even in op de vraag wat een goede indicator is voor de kwaliteit van de woning.

7.2.4.1 Een indicator voor de kwaliteit van de huurwoning

Onder 7.1 gaven we reeds een overzicht van mogelijke definities van de kostendeckende huurprijs. We bekijken welke van de drie huurprijsdefinities, zoals we ze hierboven hebben gedefinieerd, als indicator kan dienen voor de kwaliteit van de huurwoning.

De kostprijsdefinitie op basis van kasstromen is zeer sterk afhankelijk van de financieringsvorm (eigen of vreemd vermogen). Een woning van zeer hoge kwaliteit, maar die is gefinancierd met eigen vermogen, kan bijgevolg een lagere kostprijs hebben dan een woning van zeer lage kwaliteit, die volledig is gefinancierd met vreemd vermogen. De kostprijs op basis van kasstromen is dus geen goede indicator voor kwaliteit.

Er resten ons nog twee alternatieven: de markthuurlprijs en de 'economic rent'. De markthuurlprijs is per definitie een weergave van de kwaliteit van de woning, maar ook de 'economic rent' is een goede weergave, omdat ze rekening houdt met de werkelijk gemaakte kosten (de bouwkosten en de aankoop van de grond), maar ook met de waarde-evoluties op de markt, de onderhoudskosten en de nood aan toekomstig onderhoud.

Voor de toepassing van beide alternatieven, de markthuurlprijs en de economic rent, bestaan een aantal meer praktische problemen.

Bij gebrek aan geregistreerde markthuurlprijzen in Vlaanderen wordt een systeem dat gebaseerd is op markthuurlprijzen dus moeilijk te monitoren. De KI's kunnen, als gevolg van het uitblijven van een perequatie, niet gebruikt worden als een indicator voor de markthuurlprijzen. Om markthuurlprijzen als indicator voor kwaliteit te kunnen gebruiken, moet een methode worden gezocht om tot een goede schatting van deze prijzen te komen.

Voor de 'economic rent' stelt zich een gelijkaardig probleem. Voor het bestaande patrimonium van de sociale huisvesting kennen we de kostprijsstructuur niet zoals vereist is voor het bepalen van de 'economic rent'.

Voor de twee indicatoren bestaan er dus een aantal praktische bezwaren die moeten worden opgelost, vooraleer ze ook effectief kunnen worden gebruikt. De uiteindelijke keuze welk van de twee indicatoren het beste wordt gebruikt, zal mede bepaald worden door argumenten i.v.m. subsidiëring die verder worden uitgewerkt. Wanneer we het in wat volgt over de indicator voor kwaliteit hebben, spreken we over de normhuur. Het is een normatief bepaalde huurprijs, gebaseerd op de kwaliteit van de woning. Deze normhuur kan zowel worden bepaald op basis van de markthuurlprijs als van de 'economic rent', maar niet op basis van kasstromen.

7.2.4.2 Inbrengen van kwaliteit in de huurprijsberekening

Kwaliteit kan worden ingebracht in de huurprijsberekening door de normhuur als basis te gebruiken voor het bepalen van de sociale huurprijs. Dit kan door alle huishoudens een vast percentage van de normhuur te laten betalen. Wanneer we dit doen, wordt het principe van betaalbaarheid niet meer meegenomen in de huurprijsberekening. We hebben het dan ook niet meer over 'betaalbare huur' zoals omschreven in het citaat van Barnett & Lowe (1990), aangezien er geen link meer wordt gelegd met het inkomen. Het begrip 'redelijke huur' dekt beter de betekenis van de huur bij dergelijke berekening. De huurprijs wordt volledig bepaald door de waarde van de woning, waardoor woningen met een hogere kwaliteit, comfort of gelegen in een duurdere buurt of gemeente duurder zijn dan de woningen met een lagere kwaliteit, comfort of gelegen in een goedkopere buurt of gemeente. Het risico bestaat dat gezinnen met een laag inkomen - omwille van betaalbaarheidsredenen - moeten kiezen voor de minderwaardige woning of voor woningen in goedkopere buurten of gemeenten. Dit kan, zoals reeds eerder vermeld, een negatieve invloed hebben op de sociale mix.⁷⁰

7.2.4.3 Naar een combinatie van kwaliteit en betaalbaarheid

Een alternatief is tenslotte een methode waarbij er een compromis wordt gezocht waarbij betaalbaarheid en kwaliteit met elkaar verzoend worden in één formule voor huurprijsberekening.

Uitgangspunt van deze methode is dat voor elk huishouden enerzijds een betaalbare huurprijs wordt bepaald. Anderzijds wordt een normhuur bepaald voor een type-woning. Deze type-woning is een woning die voor het huishouden voldoet aan de principes van gepastheid en rationele bezetting. Het verschil tussen de normhuur enerzijds en de betaalbare huurprijs anderzijds, is de subsidie waar het huishouden recht op heeft.

Vervolgens zijn twee scenario's denkbaar. In het eerste scenario zitten we in een toewijzingsmodel waarbij het huishouden wordt verplicht de 'gepaste' woning te huren via gebruik van labels en passendheidscriteria in de toewijzingsprocedure. De normhuur is hier niet een louter theoretisch concept, maar komt overeen met de effectieve markthuur of economic rent van de betreffende woning.

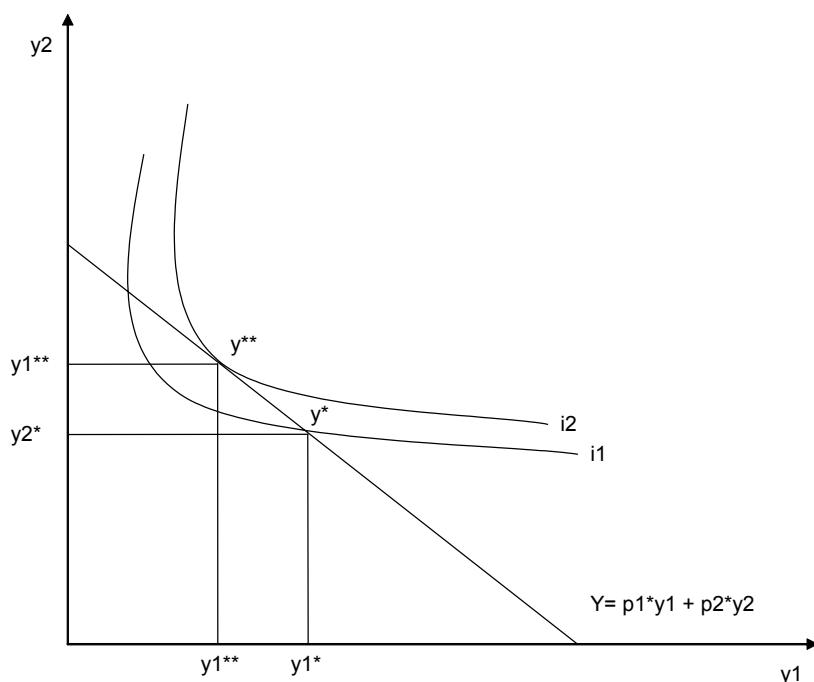
Het tweede scenario sluit meer aan bij de modellen waarbij marktgestuurde allocatie of allocatie op basis van vrije keuze nagestreefd wordt. Dit scenario bouwt voort op het 'voucher systeem'. De theorie achterliggend aan het voucher systeem is ontwikkeld door economen die concurrentie en vrije keuze voorop stellen. Uitgangspunt is dat financiële ondersteuning algemeen en onvoorwaardelijk moet zijn. Het ideale systeem is volgens deze economen een algemene inkomensondersteuning en geen sectorgebonden ondersteuning. Waar toch sectorgebonden ondersteuning nodig wordt geacht, hebben ze gezocht naar een 'second best' oplossing: 'het voucher systeem'. Een voucher is een subsidie die is voorbestemd voor een bepaalde uitgave, bijvoorbeeld wonen. Het huishouden krijgt een zekere vrijheid in het besteden van deze subsidie. Het kan zelf de aanbieder kiezen en kiezen tussen verschillende goederen en diensten. De aanbieders worden verondersteld op gelijke basis met elkaar in concurrentie te gaan.

⁷⁰ Hier dienen echter twee argumenten ter relativering van dit criterium worden ingebracht. Hoewel sociale mix in de beleidsteksten een belangrijke plaats krijgt, zijn er nog geen duidelijke aanwijzingen dat een gebrek aan sociale mix per definitie nadelig is (zie Heylen, Tratsaert&Winters,2007). Bovendien wordt sociale mix hier verengd tot 'inkomensmix'.

Een randvoorwaarde bij de toepassing van het 'voucher-systeem' is dan ook dat de begunstigde de keuze heeft uit verschillende goederen en diensten.

Anderzijds wordt het gebruik van de voucher beperkt tot het goed waarvoor het bestemd is. Een 'woning-voucher' kan niet worden ingezet om eten te kopen (Priemus & Dieleman, 2002). Bij de toepassing van het systeem in deze context staat het de huurder vrij of hij kiest voor de gepaste woning of voor een woning van betere of minder goede kwaliteit. De huurprijs die hij uiteindelijk zal moeten betalen is het verschil tussen de normhuur van de woning die hij gekozen heeft en de subsidie waarop hij recht heeft. Als hij een woning kiest van eenzelfde kwaliteit en comfort van de gepaste woning, dan zal hij de voor hem betaalbare huur betalen. Kiest hij een woning met meer comfort dan zal hij meer betalen en kiest hij een woning met minder comfort dan zal hij minder betalen. Dergelijk systeem is een bruikbaar alternatief voor het toepassen van passendheidscriteria in de toewijzingsprocedure. Het kan ook in de private huursector worden gebruikt, waar de subsidie dan wordt toegekend als een huursubsidie (subjectsubsidie).

Figuur 3.3 Indifferentiecurve en budgetlijn



Bovenstaande figuur illustreert het verschil tussen de twee scenario's. De x-as (y_1) geeft de hoeveelheid weer dat een huishouden consumeert aan woondiensten, de y-as (y_2) geeft weer hoeveel het huishouden consumeert aan andere goederen. De rechte Y - geeft de budgetrestrictie weer, y_1^* is het niveau van woondiensten dat de overheid oplegt in het eerste scenario. Als een huishouden y_1^* consumeert aan woondiensten, dan kan het bij een gegeven budget Y en gegeven de prijzen p_1 en p_2 nog maximaal y_2^* consumeren aan andere goederen. De vraag is of het huishouden daarmee het hoogste nut genereert.

Dit blijkt niet zo te zijn. Het hoogste nut wordt bereikt wanneer het gezin zelf de beslissing kan nemen over de verdeling tussen uitgaven voor woondiensten en voor andere goederen. In dit geval is dit door minder te spenderen aan woondiensten en meer aan andere goederen (indifferentie i_2 ligt hoger dan i_1), maar het kan ook omgekeerd zijn, afhankelijk van het verloop van de indifferentiecurven. Slechts bij toeval zal het hoogste nut wordt bereikt in y^* . Inbreng van vrije keuze leidt dus tot een meer optimale allocatie van middelen.

De methode kan zowel toegepast worden voor een systeem waarin regionale verschillen worden ingebracht in de huurprijsberekening als voor een systeem waar dit niet wordt gedaan. De referentie-huurprijzen voor de type-woningen kunnen de Vlaamse gemiddelden zijn of er kan regionaal worden gediversifieerd. Indien de Vlaamse gemiddelden worden gebruikt, dan zal een sociale huurder in Knokke of Leuven meer moeten betalen dan zijn betaalbare huur en in Mechelen of Genk minder. De woning met een betaalbare huur zal in dit geval terug te vinden zijn in een gemiddelde Vlaamse gemeente. Indien de normhuren regionaal verschillend zijn (hoger in duurdere regio's), dan weegt betaalbaarheid op tegen de regionale verschillen. De subsidie is dan hoger in de duurdere regio's en de betaalbare woning is voor de huurder in elke regio terug te vinden zijn.

Indien één van de voorwaarden voor toegang of toewijzing een lokale bindingseis is, bestaat het risico dat bij toepassing van het eerste alternatief, namelijk bij een Vlaamse referentie-huurprijs, bepaalde groepen geen betaalbare sociale woningen kunnen huren.⁷¹

7.3 Het perspectief van de overheid: de subsidie

Wat is de rol van de overheid in dit verhaal? Totnogtoe bekeken we het standpunt van de huurder en de verhuurder. Deze twee standpunten zijn niet compatibel: de kostendekkende huur zal, zeker voor een deel van de doelgroep van de sociale huisvesting, niet overeenstemmen met de betaalbare huur. Indien ervoor geopteerd wordt om op Vlaams niveau een inkomensafhankelijke formule van huurprijsberekening te bepalen, dan moet het verschil tussen de kostendekkende huurprijs en de door de huurder te betalen huurprijs op één of andere manier worden gecompenseerd. Een eerste optie is dat de overheid de huurprijs strikt reglementeert en het verschil bijpast tussen de betaalde huurprijs en de kostendekkende huur.

Maar een strikte huurprijsreglementering is niet de enige optie van de overheid. Ze kan ook een forfaitair subsidiebedrag vaststellen (of het aanbod niet subsidiëren), de sociale huisvestingsmaatschappijen de vrijheid laten een redelijke huur te bepalen en zo de verantwoordelijkheid om dit financieel sluitend te maken gedeeltelijk of volledig bij de verhuurder leggen.

De keuze voor een al dan niet strikte formule van huurprijsberekening op Vlaams niveau heeft consequenties voor de financiering van de sociale huisvesting en omgekeerd. Ook de doelgroepomschrijving en de manier waarop de sector wordt georganiseerd, heeft een invloed op de manier waarop de sector wordt gefinancierd/gesubsidieerd en dus op de huurprijsberekening. We geven daarom een kort overzicht van een aantal mogelijke systemen van financiering en van de consequenties voor de huurprijsberekening.

⁷¹ Het gaat hier meer bepaald over de minderbedeelden die momenteel in de rijkere gemeenten wonen.

7.3.1 Het traditioneel uitgangspunt: open einde financiering door de overheid

Bij de 'open einde' financiering door de overheid wordt het verschil tussen de betaalde huurprijs en de normhuur volledig gecompenseerd door subsidies van de overheid. Dit kan zowel via een object- als via een subjectsubsidie gebeuren. Bij een objectsubsidie geeft de overheid een subsidie aan de sociale huisvestingsmaatschappij ter waarde van het verschil tussen de sociale huurprijs en de normhuur. Bij een subjectsubsidie geeft de overheid een subsidie aan de huurder en rekent de sociale huisvestingsmaatschappij de normhuur aan.

In dit traditioneel model worden sociale huisvestingsmaatschappijen niet als marktactoren aanzien en is de aan te raden normhuur een vorm van toegerekende kosten. Indien kasstromen als indicator van de normhuur worden gebruikt zal de subsidie van de overheid in het begin (wanneer de kapitaalaflossingen hoog zijn) hoger zijn dan bij de 'economic rent' omdat ook de vermogensvorming wordt gesubsidieerd. Eens de lening is terugbetaald, zou de subsidie dan wel sterk kunnen terugvallen en dan kan het opgebouwde vermogen mee worden ingezet in de subsidiëring. Aan de zware last in het begin van de looptijd kan tegemoet gekomen worden door de looptijd van de lening te verlengen en zo de annuïteiten te verlagen. In het meest extreme geval kan de afbetalingstermijn gelijk geschakeld worden aan de afschrijvingsperiode. Als 'economic rent' wordt gebruikt als normhuur, dan subsidieert de overheid enkel voor de kosten en niet voor de vermogensvorming van de sociale huisvestingsmaatschappijen (zie hiervoor). Wanneer de woning grotendeels met vreemd vermogen is gefinancierd, dreigt er echter bij de toepassing van dergelijk kostenbegrip een liquiditeitsprobleem te ontstaan voor de eigenaar/verhuurder. Immers, de kasuitgaven zullen bij een klassieke financiering met vreemd vermogen vooral gedurende de eerste jaren hoger zijn dan de op 'economic rent' gebaseerde huurprijs. Het verschil tussen de kasuitgaven en de kosten leidt tot vermogensvorming. De verhuurder moet deze vermogensopbouw zelf financieren. Wanneer de woning met eigen middelen is gefinancierd is dit geen probleem, maar wel wanneer de verhuurder afhankelijk is van externe financiering. In de literatuur wordt dit probleem ook wel het 'front loading' probleem genoemd (Conijn, 1995). Bijgevolg dient voor een financieringsvorm worden gekozen waarbij de omvang van de schuld gelijk op kan gaan met de waardeontwikkeling van de woning. Dit kan bijvoorbeeld door de afbetalingsperiode van de lening gelijk te stellen met de afschrijvingsperiode van de woning. In dit geval zullen de kosten en de uitgaven met elkaar overeen komen.

In dit traditionele systeem worden sociale huisvestingsmaatschappijen hoofdzakelijk aangestuurd door wetten en regels, wat nadelig is voor de efficiëntie. Het risico bestaat dat de kosten en dus ook de kostendekkende huurprijs hoger zijn dan bij een efficiënt beheer.

Bij de bespreking van kostendefinities zijn we totnogtoe steeds uitgegaan van werkelijk gemaakte kosten of geplande kosten. Aan het efficiëntieprobleem kan ten dele tegemoet gekomen worden door bepaalde kostenposten een meer normatieve invulling te geven. In dit geval zou de overheid kunnen beslissen om niet het verschil tussen de werkelijk gemaakte kosten en de huurprijs te compenseren, maar het verschil tussen de genormeerde kostprijs en de huurprijs, waarbij de genormeerde kostprijs streeft naar een zo efficiënt mogelijk beheer door de sociale huisvestingsmaatschappij. Bij de voorbereiding van het nieuwe sociaal huurbesluit en het nieuwe financieringssysteem werd getracht uit te gaan van dergelijke normering.

De manier waarop de tekst totnogtoe is opgebouwd vertrekt impliciet vanuit de idee van open einde bij de overheid: het regelgevend kader legt vast hoe de kostendekkende huur en de betaalbare huur worden berekend en het subsidiestelsel is zo opgebouwd dat het verschil tussen de twee door de overheid wordt gedekt. Dit is het traditioneel kader waarbinnen de Vlaamse sociale huisvestingssector totnogtoe min of meer heeft gewerkt. Het open einde bij de overheid is echter niet het enige systeem dat denkbaar is binnen de sociale huisvesting. In de meest extreme vorm, open einde bij de verhuurder, wordt de verantwoordelijkheid voor een betaalbare huur volledig bij de verhuurder gelegd.

7.3.2 Open einde bij de verhuurder

In de theoretische optie dat de verantwoordelijkheid volledig bij de verhuurders wordt gelegd, moeten deze zelf inkomsten genereren om voor de meest kwetsbare groep redelijke huren aan te rekenen. In dit geval wordt de doelgroep van de sociale huisvesting breed gedefinieerd. Door hogere huren aan te rekenen voor huishoudens zonder betaalbaarheidsproblemen kunnen verhuurders solidariteit tussen huurders organiseren. Ook kunnen ze het reeds opgebouwde vermogen inzetten bij het drukken van de huurprijs (revolving fund). Sociale verhuurders kunnen er ook toe worden aangezet via strategisch voorraadbeheer de prijzen te drukken. Er wordt dan niet vanuit gegaan dat woningen worden gebouwd om ten aller tijde verhuurd te worden, maar bij aanvang wordt beslist om de woning op een bepaald moment te verkopen. De restwaarde wordt daarmee niet gelijk gesteld aan 0, en bijgevolg kunnen de huurprijzen lager worden gezet. Eenvoudig uitgedrukt wordt de kost van de investering gedeeltelijk vergoed door de huurinkomsten en gedeeltelijk door inkomsten uit verkoop na de verhuring. Om hun rol maximaal te kunnen waarmaken, krijgen sociale verhuurders dan eenzelfde positie als andere private actoren op de woningmarkt.

In dit geval is er dus geen subsidiëring. Het is de maatschappelijke taak van de sociale huisvestingsmaatschappij die de drijfveer is om winsten om te zetten in voordeligere huren voor de minder bedeelde huurders. Sturing gebeurt via 'stakeholders', die via hun maatschappelijke inbedding ervoor moeten instaan dat de sociale doelstellingen gerealiseerd worden.

Dergelijke systeem kan pas werken indien de woningvoorraad voldoende uitgebreid is, de doelgroep voldoende breed omschreven is en de sociale huisvestingsmaatschappijen voldoende vrijheid hebben in hun voorraadbeheer en prijszetting.

7.3.3 Gedeelde verantwoordelijkheid

Een systeem waarbij de verantwoordelijkheid volledig bij de verhuurders ligt, komt niet voor in Europa. Wel doen zich mengvormen voor waar de verantwoordelijkheid gedeeld wordt tussen de sociale verhuurder en de overheid. Nederland is daar een voorbeeld van (voor een meer uitgebreide beschrijving, zie hoofdstuk 4). Daar streven de sociale verhuurders een redelijke huur na, maar bestaat daarnaast nog een subjectsubsidie, door de overheid betaald aan de sociale huurder.

In de mate dat sociale huisvestingsmaatschappijen eenzelfde positie krijgen op de woningmarkt als de private actoren, kan de markthuurprijs in dergelijk systeem gebruikt worden als de normhuur voor de berekening van de overheidstussenkomst.

Wanneer de woningen worden verhuurd onder de markthuurprijs omdat een objectsubsidie werd toegekend en de SHM de huur zelf kan bepalen, gebeurt de allocatie van overheidsmiddelen door de SHM's. De overheid rekent dus op de zelfsturing door de SHM's of op een aansturing van de SHM's vanuit lokale besturen of via netwerking voor een efficiënte inzet van de overheidsmiddelen. Op dit punt kan men in conflict komen met de Europese regelgeving (zie 6.3.3). Dit probleem stelt zich niet bij een subjectsubsidie. In dit geval bepaalt de overheid immers rechtstreeks onder welke voorwaarden de subsidie wordt toegekend.

Omdat dit systeem grotendeels is gebaseerd op zelfsturing en zelffinanciering, kunnen een aantal flankerende overheidsmaatregelen de werking en de monitoring van dergelijk systeem vereenvoudigen, zoals een centrale huurreglementering en waarborgfondsen.

Voorwaarden voor een gedeelde financiële verantwoordelijkheid zijn opnieuw een voldoende uitgebreide woningvoorraad, een voldoende brede doelgroep en voldoende vrijheid voor de sociale huisvestingsmaatschappijen voor wat betreft voorraadbeheer en prijszetting.

7.4 Toetsing van het theoretisch kader aan de huidige regelgeving

De formules voor huurprijsberekening binnen en buiten het sociaal huurbesluit staan uitgebreid beschreven in hoofdstuk 2. We toetsen deze formule aan het theoretisch kader, zoals we het hierboven hebben beschreven.

7.4.1 Link tussen subsidiëringssysteem en huurprijsberekening

Het is niet duidelijk bij welk systeem we de Vlaamse sociale huisvesting moeten onderbrengen. Staat het Vlaamse systeem voor een open einde bij de overheid of is het toch eerder een systeem van gedeelde verantwoordelijkheid? De toekenning van de subsidies en de subsidiegraad worden volledig los van het huidige sociaal huurbesluit bepaald. Er is dus wel een subsidie (een open einde systeem bij de verhuurder is het dus zeker niet), maar het is niet duidelijk in hoeverre deze subsidie de bedoeling heeft het verschil tussen de sociale huurprijzen en de kostprijzen volledig te compenseren. De regelgeving gaat er impliciet van uit dat enerzijds voor bepaalde huurders met hogere inkomens overschotten worden gecreëerd en dat anderzijds voor andere huurders de subsidie niet volstaat. De ingebouwde solidariteitsmechanismen (cf. bepalingen Vlaamse Wooncode) moeten in dit kader voor een evenwicht zorgen. Het is als gevolg van de complexiteit van de subsidiëring echter zeer moeilijk na te gaan of dit evenwicht nu al dan niet wordt bereikt. De groeiende tekorten bij bepaalde maatschappijen en de zogenaamde 'verhuursubsidies' die voorzien worden door de overheid, doen vermoeden dat de combinatie van het subsidiëmechanisme en het solidariteitsmechanisme niet volstaan om de financiële continuïteit van (een deel van) de sector te waarborgen. Het is ook onduidelijk in welke mate met de 'verhuursubsidie' nu wel alle kosten gedekt zijn. Maar door de subsidie toe te kennen, maakt de overheid wel duidelijk dat ze uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de financiering van de sociale huisvesting op zich neemt.

Uit de beschrijving hierboven blijkt dat een dergelijke solidariteit zeer moeilijk te organiseren is, wanneer het woningbestand van de sociale huisvesting zo beperkt is.

Anderzijds is het ook zo dat sociale huisvestingsmaatschappijen momenteel hoofdzakelijk worden aangestuurd door wetten en regels, hetgeen de effectiviteit en de efficiëntie van de ingezette middelen in de sociale huisvesting waarschijnlijk niet ten goede komt. De instrumenten die VHM en haar rechtsopvolger VMSW hebben ontwikkeld rond interne positionering en rond kostennormering, zijn stappen in die richting.

De maatschappijen hebben ook weinig mogelijkheden om aan strategisch voorraadbeheer te doen en om door diversifiëring van hun activiteiten reserves op te bouwen om hun financieel plaatje sluitend te krijgen (zie punt 6 over de bestuurlijke organisatie).

7.4.2 Betaalbaarheid in de huurprijsberekening volgens het sociaal huurbesluit

In welke mate streeft het huidige sociaal huurbesluit 'betaalbaarheid' na zoals het hierboven is gedefinieerd onder 7.2.1?

De huurprijs is inkomensgerelateerd, maar gebeurt op basis van netto belastbaar inkomen, hetgeen een slechte indicator is voor het beschikbaar inkomen. In de huurprijsberekening wordt dus wel het idee van 'betaalbaarheid' ingebracht, maar welke betaalbaarheidsnorm de basis vormt van de huidige huurprijsberekening is moeilijk te achterhalen.

De te betalen sociale huurprijs mag niet meer bedragen dan 1/60 van het inkomen. Dit is opnieuw een inkomensgerelateerde grens, die echter niet bindend is voor de relatief lagere inkomens binnen de doelgroep. Er bestaat een meer absolute grens: de huurprijs mag niet lager zijn dan de helft van de basishuurprijs. De absolute ondergrens wordt bijgevolg niet bepaald op basis van inkomen, maar op basis van kostprijs. Dit probleem doet zich net vooral voor bij de laagste inkomens. Voor deze groep speelt betaalbaarheid dus niet mee.

Bij de verhuringen buiten het sociaal huurbesluit wordt momenteel geen rekening gehouden met betaalbaarheid. De minimale huurprijs wordt in dit geval bepaald volgens de principes van de kostendekkende huurprijs. Het is dus mogelijk dat twee huurders met een identiek profiel in een identieke woning een verschillende huurprijs betalen omdat de ene huurt binnen het sociale huurbesluit en de andere erbuiten.

7.4.3 De link met kwaliteit in de huurprijsberekening volgens het sociaal huurbesluit

Onder 7.2.4 gaven we twee mogelijke indicatoren voor kwaliteit in de huurprijsberekening, namelijk de markthuurprijs en de 'economic rent'. In het huidige sociaal huurbesluit vinden we een combinatie van de twee terug, namelijk enerzijds de basishuurprijs, die afgeleid wordt van de geactualiseerde kostprijs, en anderzijds de normale huurwaarde, die een benadering van de markthuurprijs zou moeten zijn.

Sociale verhuurders berekenen de basishuurprijs voor een woning (of groep van woningen) door een percentage tussen 3% en 9% toe te passen op hun geactualiseerde kostprijs. Vermoed kan worden dat bij het ontwerp van deze formule er werd vanuit gegaan dat de sociale verhuurder het percentage zo zou vastleggen dat het project zonder subsidie kostendekkend zou zijn. Er is echter nergens bepaald welke kostendefinitie daarbij gehanteerd dient te worden. Iedere sociale huisvestingsmaatschappij kan daar bijgevolg een andere invulling aan geven. Bovendien is een randvoorwaarde voor een dergelijke berekening van de basishuurprijs dat de subsidies de huurvermindering, toegekend volgens inkomen en kinderlast, zouden compenseren. Zoals reeds eerder vermeld is er geen enkele link tussen subsidie en huurvermindering en is er bijgevolg geen enkele garantie dat de vermindering door de subsidie wordt gecompenseerd.

Vooraf voor maatschappijen met een laag gemiddelde IC⁷² blijkt de subsidie niet te volstaan om de huurvermindering te compenseren. De brede vork (3 tot 9%) biedt aan de maatschappijen de mogelijkheid om de lage huurprijs bij zeer lage IC's te compenseren, wanneer de subsidiëring niet volstaat om hun financiering rond te krijgen. Daardoor wordt enerzijds het principe van de inkomensafhankelijkheid van de huurprijs volledig ondergraven, en anderzijds de link tussen de huurprijs en de kostprijs ondergraven.

Er schort ook iets aan de kostprijsbepaling. Het is heel onduidelijk welke kostenposten worden meegenomen in de geactualiseerde kostprijs en welke niet. Ter illustratie: er bestaat binnen de sector grote onduidelijkheid of de subsidies van het SBR-programma al dan niet verrekend moeten worden in het bepalen van de kostprijs.

Samenvattend kunnen we besluiten dat de basishuurprijs, zoals die nu is gedefinieerd in het sociaal huurbesluit, geen goede indicator kan zijn voor de kwaliteit van de woning.

In het huidige sociaal huurbesluit is er nog een andere indicator voor kwaliteit, de normale huurwaarde. Dit is de bovengrens die wordt opgelegd aan de sociale huurprijs. De normale huurwaarde is de 'door het beslissingsorgaan van de verhuurder geraamde huurprijs van een vergelijkbare woning in de omgeving op de private huurwoningmarkt' (BVR, 20 oktober 2000). Ze zou dus een benadering van de markthuurprijs moeten zijn. Er zijn echter weinig referenties waaraan de bepaling van de normale huurwaarde kan worden afgetoetst. De peregatie van de KI's laat op zich wachten, waardoor het KI ook niet als referentiepunt kan worden gebruikt.

7.4.4 De armoedeval in de huurprijsberekening volgens het sociaal huurbesluit

In de huidige regelgeving staat er expliciet niks opgenomen over de armoedeval. Doordat de huurprijs slechts jaarlijks wordt herzien bij inkomensstijging en er dus een vertraging zit op de aanpassing, wordt daar wel (gedeeltelijk) aan tegemoet gekomen. Anderzijds, indien het inkomen meer dan 20% gedaald is en de daling drie maanden aanhoudt, dan wordt de huurprijs de volgende maand reeds aangepast.

7.4.5 Huurprijsberekening buiten het sociaal huurbesluit

In hoofdstuk 1 worden de regels voor de verhuring buiten het sociaal huurbesluit uitgebreid omschreven. De huurprijs wordt in overleg tussen de SHM en de organisatie die de woning huurt en onder verhuurt bepaald, op voorwaarde dat de huurprijs minstens kostendekkend is. 'Kostendekkend' wordt daarbij gedefinieerd op basis van een canvas (zie tabel 1.1)

Er zijn heel wat bedenkingen te formuleren bij deze huurprijsberekening buiten het sociaal huurbesluit.

- Er is op geen enkele manier conformiteit nagestreefd met de manier waarop het begrip kostprijs wordt gehanteerd in het sociaal huurbesluit. Kostprijs en kostprijsdekkend zouden op een éénduidige manier moeten worden gedefinieerd.
- 'Boekhoudkundige rentabiliteit' streeft na om een kostprijsdekkende huurprijs te definiëren. Echter, kapitaalsubsidies worden ervan afgetrokken en opportuniteitskosten van het eigen vermogen worden niet in rekening gebracht.

⁷² De inkomenscoëfficiënt of IC is een functie van het inkomen die wordt toegepast in de huurprijsberekening. Hoe lager het inkomen, hoe lager het IC (zie hoofdstuk 1, 4.1.3).

- Rentabiliteit op basis van kasstromen heeft op geen enkele manier te maken met het al dan niet dekken van de kostprijs. Het vertrekt van uitgaven en niet van kosten. Deze uitgavenstromen zijn, zoals hierboven geformuleerd, zeer sterk afhankelijk van de financieringsvorm.
- Er worden met andere woorden twee begrippen door elkaar gebruikt, namelijk kosten en uitgaven.
- Door de onvolledige definiëring van de boekhoudkundige rentabiliteit (geen toerekening van de opportuniteitskost van het eigen vermogen) en door anderzijds ook met een uitgavenbegrip te werken, zal wat volgens deze ‘canvas’ als kostendekkend wordt verklaard zeer sterk afhankelijk zijn van de financieringsvorm, terwijl er net een definitie van kostendekkend zou moeten ontwikkeld worden, die niet wordt beïnvloed door de financieringsvorm. Bijvoorbeeld, hoe hoger de inbreng van eigen vermogen, hoe lager de kost van het project volgens deze canvas is en hoe lager de minimale huurprijs. De sociale huisvestingsmaatschappijen hebben m.a.w. de mogelijkheid om projecten buiten het sociaal huurbesluit toch impliciet te subsidiëren door de inbreng van eigen middelen. In tegenstelling tot de verhuringen binnen het sociaal huurstelsel, wordt deze subsidies niet omgezet in een impliciete huursubsidie (de verlaagde huur) die afhankelijk is van het inkomen, maar algemeen doorgerekend.
- Voor de verhuringen buiten het sociaal huurstelsel zijn er geen inkomensgrenzen (sommige maatschappijen leggen deze wel zelf op). Dus, indien er een investeringssubsidie werd toegekend en deze is aanleiding tot een verlaagde huur, dan kan deze subsidie ook terecht komen bij huurders die in principe een voldoende hoog inkomen hebben om zelf de normale (kostendekkende) huur te betalen. Dit is een niet efficiënte aanwending van overheidsmiddelen.
- Deze regeling is aanleiding tot ongelijke behandeling van burgers in dezelfde situatie. Het is bv. mogelijk dat een licht mentaal gehandicapte in een project van beschut wonen een hogere huur betaalt indien de verhuring buiten het sociaal huurstelsel gebeurt dan wanneer dit een gewone sociale verhuring van dezelfde woning door de SHM aan dezelfde bewoner zou zijn. Deze ongelijke behandeling is zeer uitdrukkelijk zichtbaar wanneer een deel van een wooncomplex wordt verhuurd binnen het sociaal huurstelsel, terwijl een ander deel daarbuiten wordt verhuurd.
- De afspraak tussen de huisvestingsmaatschappij en de welzijnsorganisatie heeft enkel betrekking op de huur die de welzijnsorganisatie betaalt aan de maatschappij en niet (tenzij uitdrukkelijk anders afgesproken) op de huurprijs die de bewoner betaalt. In de meeste gevallen zal de welzijnsorganisatie gewoon dezelfde huurprijs doorrekenen aan de huurder. Maar in principe is er binnen de regeling de mogelijkheid dat de welzijnsorganisatie een marge aanrekent, of zelfs aan een hogere huur verhuurt. In dit geval gaat de investeringssubsidie op het project rechtstreeks naar de welzijnsorganisatie.

Hoofdstuk 4

De sociale huisvesting in een aantal Europese landen

1. Inleiding

Buitenlandse ervaringen kunnen werken als eye-opener, inspiratiebron of juist als voorbeeld dat gedeelde aversie oproept en daarmee een bijdrage leveren aan de discussie over de herziening van het Sociaal Huurbesluit. Dit hoofdstuk geeft een beeld van de woningtoewijzing van sociale huurwoningen in een aantal Europese landen die in meer of mindere mate overeenkomsten vertonen met Vlaanderen. Omdat de woningtoewijzing en de definitie van de doelgroep sterk worden bepaald door de omvang van de sociale huursector en het woonbeleid in de desbetreffende landen, wordt ook een kort overzicht gegeven van de positie en omvang van de sociale huursector in deze landen.

Er wordt in het vervolg van dit hoofdstuk aandacht besteed aan zes landen die variëren naar omvang van de sociale huursector: Ierland (9% sociale huur), Spanje (2% sociale huur), Italië (6% sociale huur), Verenigd Koninkrijk (20% sociale huur), Duitsland (ca. 5% sociale huur) en Nederland (35% sociale huur).

In de eerste drie landen is er net als in Vlaanderen sprake van een inkomensafhankelijke huur. Naarmate het inkomen van de huurder lager is wordt een lagere huur vastgesteld. Ook in deze landen is de huuropbrengst dus afhankelijk van het toewijzingsbeleid. In de andere drie landen is de huur niet afhankelijk van het inkomen, maar wordt de betaalbaarheid van het wonen gewaarborgd doordat ook voor de sociale huursector een inkomensafhankelijke huursubsidie beschikbaar is.

Voor deze zes landen worden de volgende onderwerpen in kaart gebracht.⁷³

- Algemene schets van de sociale huursector;
- De taakverdeling in het toewijzingsbeleid tussen rijksoverheid, lokale overheid en sociale verhuurders;
- De doelgroep voor de sociale huursector;
- De voorrangscriteria in het toewijzingsbeleid.

Voor een drietal landen, namelijk Ierland, Nederland en Duitsland is bovendien de subsidiering en huurprijsberekening van sociale huurwoningen in kaart gebracht. Op de eerste plaats komt Ierland aan de orde, omdat dit een land is waar, evenals in Vlaanderen, inkomensafhankelijke huren berekend worden voor de huurders van sociale huurwoningen.

Daarnaast komen Nederland en Duitsland aan de orde. Het gaat om twee landen waar naast sociale huurprijzen een huursubsidie beschikbaar is om de betaalbaarheid te waarborgen. Typisch voor Nederland is de zelfstandigheid van de verhuurders en de mogelijkheid voor verhuurders om woningen te subsidiëren. Duitsland is interessant omdat hier decennialang een kostprijsbenadering is toegepast en onlangs de overstap werd gemaakt naar een markthuurbenadering.

⁷³ Deze informatie wordt weergegeven voor zover er informatie beschikbaar is bij het Onderzoeksinstituut OTB of eenvoudig opvraagbaar is via internet en bestaande internationale contacten. De planning van het onderzoek liet geen ruimte voor diepgaande studie van buitenlandse systemen.

2. Ierland⁷⁴

2.1 Schets sociale huursector

In 2000 bestond de Ierse woningvoorraad voor 79% uit koopwoningen, voor 7% uit particuliere huurwoningen, voor 9% uit sociale huurwoningen en voor 5% uit woningen uit de categorie 'overig' (European Commission, 2002).

De sociale huursector is bestemd voor de huishoudens met de allerlaagste inkomens, die onvoldoende financiële middelen hebben om een koopwoning of een particuliere huurwoning te bemachtigen. De sociale huursector heeft dan ook vooral een residuele functie, wat betekent dat er sprake is van een sterke concentratie van lage inkomensgroepen (Norris & Murray, 2003: 85). Eind jaren negentig ontvangt acht van de tien sociale huurders bijstand.⁷⁵

De sociale huurwoningen worden beheerd door de lokale autoriteiten (*housing authorities*). Hoewel er in Ierland ook enkele private non-profit verhuurders zijn, is de rol van de woningcorporaties in Ierland altijd betrekkelijk beperkt gebleven (Donner, 2000: 311). Minder dan tien procent van de sociale huurwoningen worden door hen beheerd.⁷⁶ In deze paragraaf blijft de Ierse corporatiesector buiten beschouwing.

Het aandeel van de Ierse sociale huursector bereikte een piek in de jaren zestig van de vorige eeuw (18%) en is daarna gestaag gedaald. Hiervoor kunnen twee redenen worden aangedragen. In de eerste plaats nam de nieuwbouw van nieuwe sociale huurwoningen sterk af. Ten tweede zijn er veel sociale huurwoningen verkocht aan de huurders. Sinds 1969 hebben alle huurders van sociale huurwoningen een *right to buy*. Dit betekent dat zij hun huurwoning kunnen kopen op het moment dat zij dat zelf willen (Norris & Murray, 2004: 90).⁷⁷ Het *right to buy* geldt niet voor flatwoningen en ouderenwoningen.

2.2 Taakverdeling woningtoewijzing

Het woonbeleid van de Ierse nationale overheid kan worden gekarakteriseerd als centralistisch. Het beleid wordt geformuleerd door het *Department of the Environment and Local Government* (DoELG) en richt zich met name op de bevordering van het eigenwoningbezit.

Ook de lokale overheden hebben taken op het terrein van wonen. In totaal zijn er 115 lokale overheden in Ierland, maar deze functioneren niet allemaal als zelfstandige eenheid waar het gaat om het wonen (*housing authority*). Sommige kleine lokale overheden laten hun taken op het gebied van het woonbeleid namelijk uitvoeren door andere, aangrenzende lokale overheden. Zo kan een kleine *town council* het woonbeleid bijvoorbeeld laten uitvoeren door de *county* waarin deze *town council* gelegen is. In totaal zijn er 88 *housing authorities* in Ierland, onderverdeeld in 29 *counties*, 5 *urban districts*, 49 *town councils* en 5 *boroughs*. Daarnaast heeft Ierland 8 provincies, maar hun invloed is beperkt (Donner, 2000: 309).

⁷⁴ Overgenomen uit Haffner & Hoekstra (2004), tenzij wordt gemeld dat dit niet zo is.

⁷⁵ Uit Redmond (2001: 293).

⁷⁶ Uit Norris & Murray (2004: 85).

⁷⁷ Het *right to buy* bestaat in Ierland (1969) dus langer dan in Engeland (1980).

Sinds 2000 moet iedere lokale overheid een integraal gebiedsplan (local area plan) opstellen (Planning and Development Act 2000; Government of Ireland, 2000). Dit is een plan, waarin aspecten als economie, sociale zaken, infrastructuur, huisvesting en milieu in hun onderlinge samenhang worden behandeld. In een local area plan moet ook een zogenaamde *housing strategy* opgenomen worden. Deze strategie dient in ieder geval rekening te houden met de volgende aspecten (Planning and Development Act, 2000, section 94, 3):

1. de woningbehoefte van kwetsbare groepen;
2. de behoefte aan betaalbare woningen;
3. de woonwensen van de burgers en
4. het tegengaan van segregatie naar sociale achtergrond.

Voor sociale huurwoningen bepalen de lokale overheden (*housing authorities*) welke huishoudens in aanmerking komen. Over de woningtoewijzing op individueel niveau heeft de nationale overheid (*Department of Environment, Heritage and Local Government*) dan ook geen zeggenschap. Wel stelt de nationale overheid de wettelijke kaders vast waarbinnen de toewijzing van sociale huurwoningen moet plaatsvinden. Deze wettelijke kaders zijn te vinden in sectie 11 van de *Housing Act* uit 1988 (Government of Ireland, 1988). Hierin wordt geregeld dat iedere lokale overheid verplicht is om een zogenaamd '*scheme of letting priorities*' vast te stellen. In dit *scheme of letting priorities* wordt vastgelegd welke regels er gelden bij de verdeling van sociale huurwoningen.

Het *scheme of letting priorities* wordt vastgesteld door de gekozen leden van de lokale overheid (te vergelijken met de Nederlandse gemeenteraad) en moet worden goedgekeurd door de minister. De minister verleent alleen goedkeuring wanneer er voldoende tegemoet wordt gekomen aan de behoeften van bepaalde kwetsbare groepen, zoals gespecificeerd in sectie 9 (2) van de *Housing Act* uit 1988 (zie volgende paragraaf).

2.3 Doelgroep sociale huursector

De kwetsbare groepen, zoals deze zijn gespecificeerd in sectie 9 (2) van de *Housing Act* uit 1988 zijn:

- dak- en thuislozen (*homeless*);
- travellers (rondtrekkende huishoudens, vaak in het bezit van een woonwagen);
- huishoudens in woningen van onvoldoende kwaliteit (*unfit for human habitation*);
- huishoudens in overbewoonde woningen (*overcrowded accommodation*);
- personen die bij anderen inwonen maar die dringende behoefte hebben aan zelfstandige woonruimte (dit wordt bepaald door de lokale overheden, rekening houdend met richtlijnen die worden uitgevaardigd door de minister);
- jongeren die een institutionele instelling verlaten of die om wat voor reden ook niet bij hun familie kunnen wonen;
- personen die om medische of sociale redenen andere huisvesting nodig hebben;
- ouderen;
- gehandicapten en
- personen die financieel niet in staat zijn om hun huidige woning te betalen en die eveneens onvoldoende financiële middelen hebben om geschikte alternatieve accommodatie te vinden (te bepalen door de lokale overheden, rekening houdend met richtlijnen die worden uitgevaardigd door het ministerie).

Waar het gaat om de verdeling van sociale huurwoningen, zijn de lokale overheden primair verantwoordelijk voor de kwetsbare groepen die reeds binnen het eigen bestuursgebied wonen. Men heeft echter de mogelijkheid om kwetsbare groepen van buiten het eigen gebied mee te nemen bij de bepaling van de behoefte aan sociale huurwoningen (bepaling 5, sectie 9, *Housing Act 1988*).

In hoeverre dit ook daadwerkelijk gebeurt, is een zaak van de lokale overheden zelf, hoewel de richtlijnen van de nationale overheid de lokale autoriteiten adviseren om geen huishoudens van de behoeftebepaling uit te sluiten, omdat ze niet lang genoeg in het desbetreffende bestuursgebied wonen: *Authorities were also advised that applicants should not be excluded from the assessment by virtue solely of their marital status, age or failing to satisfy a requirement to have resided in a particular area for a specified period of time or on the grounds that the authority does not have suitable accommodation to cater for them* (Department of Environment, Heritage and Local Government, 2002b).

2.4 Voorrangscriteria

Iedere drie jaar moeten de lokale overheden een *assessment* uitvoeren⁷⁸, waarin de omvang van elk van de kwetsbare groepen vast wordt gesteld, zodat zij weten wat de totale behoefte aan sociale huurwoningen binnen hun plangebied is (Department of Environment, Heritage and Local Government, 2002a). Huishoudens die behoefte blijken te hebben aan een sociale huurwoning komen vervolgens automatisch op de wachtlijst voor een sociale huurwoning terecht. In feite gaat het dus om een periodieke toetsing van nieuwe en bestaande aanvragers van sociale huurwoningen, zodat de wachtlijsten kunnen worden opgeschoond. Als lokale overheden een *assessment* houden, zijn zij verplicht om de aangrenzende lokale overheden hiervan op de hoogte te stellen, zodat deze aangrenzende overheden huishoudens kunnen 'aandragen' die in de *assessment* kunnen worden meegenomen (Department of Environment, Heritage and Local Government, 2002b).

In het *scheme of letting priorities* kunnen de lokale overheden zelf bepalen hoeveel prioriteit ze geven aan elk van de hiervoor genoemde groepen. De richtlijnen van het ministerie geven echter wel aan dat er hierbij gestreefd dient te worden naar enerzijds rechtvaardigheid (een vrijkomende sociale huurwoning wordt in principe verhuurd aan het huishouden met de meest dringende behoefte) en anderzijds gelijke kansen voor de verschillende kwetsbare groepen.

Huishoudens die door de lokale overheden worden geaccepteerd als in aanmerking komend voor een sociale huurwoning (*eligible*), komen op een wachtlijst terecht. Elk huishouden op deze wachtlijst heeft een bepaalde prioritering, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van het desbetreffende huishouden.

Er is sprake van een op een puntensysteem gebaseerde rangordebepaling, waarbij er punten worden gegeven voor de verschillende persoonlijke omstandigheden en het huishouden met het hoogste puntenaantal boven aan de lijst komt te staan. De positie op de wachtlijst is dan ook geen statisch gegeven. Wijzingen in de persoonlijke omstandigheden van huishoudens leiden iedere keer tot een herschikking van de wachtlijst (Department of Environment, Heritage and Local Government, 2001). Sommige lokale overheden werken bovendien met aparte wachtlijsten voor verschillende woningtypen of deelgebieden binnen hun bestuursgebied.

⁷⁸ In 2002 vond er voor het laatst een dergelijke *assessment* plaats.

Als een huishouden boven aan de wachtlijst staat, krijgt men de eerstvolgende vrijkomende sociale huurwoning aangeboden. Men mag deze woning alleen weigeren indien hier goede redenen voor worden aangedragen. Weigert men een woning zonder dat men daar goede redenen heeft, dan bestaat de kans dat men zakt op de wachtlijst.

2.5 Huurprijsberekening

Vanaf 1973 zijn de huurprijzen van sociale⁷⁹ huurwoningen afhankelijk van het inkomen van de huurder. In het begin was er sprake van een nationaal systeem van differential rents (The Housing Unit, 2001). Sinds augustus 1986 is het huurprijsbeleid gedecentraliseerd en zijn de lokale overheden verantwoordelijk voor het vaststellen van het exacte systeem van huurprijsberekening (The Housing Unit, 2001; Housing Rents and Tenure Section, 2002; Norris & Murray, 2004: 87). In de Housing Act van 1992 is vastgelegd dat de lokale overheden een statement of policy on housing management moeten maken waarin verantwoording moet worden afgelegd over het huurprijsbeleid.

Hoewel het huurprijsbeleid een lokale aangelegenheid is, legt het Ministerie richtlijnen op over de wijze waarop huurprijzen bepaald moeten worden (Housing Rents and Tenure Section, 2002). Richtlijn 2 legt vast:

- De huurprijs moet gerelateerd zijn aan het inkomen en een lagere huurprijs moet berekend worden bij huishoudens met een laag inkomen.
- Rekening moet worden gehouden met het aantal van het huishouden afhankelijke kinderen, en de kinderen die jonger zijn dan 21 jaar en een fulltime opleiding genieten.
- Een bijdrage aan de huur moet worden berekend voor trekkers van inkomens die niet de hoofdverdiener zijn (subsidiary earners) in een huishouden.
- De mogelijkheid tot de berekening van een lagere huurprijs moet zijn gegeven in bijzondere omstandigheden als de ‘normale’ huurprijs aanleiding geeft tot financiële problemen (hardship).
- Lokale factoren in relatie tot onderhouds- en managementkosten zouden moeten worden meegenomen bij de berekening van de inkomenshuren.

Richtlijn 3 stelt vervolgens dat de betalingscapaciteit van de huishoudens in kwestie de bepalende factor moet zijn om de huurprijzen vast te stellen:

To ensure compliance with the principles outlined in paragraph 2, it is fundamental that rents be determined on the basis of ability to pay. Therefore, a smaller proportion of income should be required from low-income households. Rent Schemes should be progressive, with rent levels increasing as income increases but ensuring that this approach does not contribute to the creation of poverty traps.

⁷⁹ Evenals in de voorgaande paragraaf blijft de financiering van de sociale huursector die in handen is van housing associations buiten beschouwing. Strikt gesproken is er dan sprake van de publieke huursector.

De centrale overheid schrijft dus een systeem van progressief bepaalde huurprijzen voor, mede om te voorkomen dat een armoedeval optreedt. Dit wordt nader gespecificeerd in Richtlijn 4:

The use of banded income categories and applicable rent fractions tend to create potential for poverty traps as well as high marginal rates of rent. Evidence available to the Department suggest that many authorities have moved away from such systems to a system based on a set percentage, or simple fraction, applied to assessable income. Any authorities still operating the old 'banding' system should therefore urgently consider the feasibility of changing to the new system as soon as possible.

Volgens deze richtlijn wordt dus een klassensysteem (*banded system*) afgeraden door de centrale overheid, omdat daardoor de armoedeval, respectievelijk de werkgelegenheidsval relatief groot kunnen worden. Een 'klassensysteem' houdt bijvoorbeeld in dat een huishouden met een weekinkomen tot 200 Pond tien procent van het inkomen aan huur moet betalen, terwijl een huishouden met een weekinkomen vanaf 201 Pond 15% van het inkomen aan huur verschuldigd is.

In Richtlijn 5 komt aan de orde hoe omgegaan moet worden met inkomensstijgingen van huurders. De zorg moet volgens de centrale overheid erop gericht zijn dat niet een gehele inkomensstijging opgaat aan een huurstijging, met name bij ontvangers van bijstand en van pensioenen. Als algemene richtlijn geldt hierbij dat maximaal 15% van een inkomensstijging aan een huurverhoging mag opgaan.

Lokale overheden hanteren drie verschillende typen systemen om de huurprijs te bepalen (Keenan, 2002).

1. Het proportionele systeem geldt voor ruim 30% van de publieke huurwoningen. Dit betekent dat huurders een vast percentage van hun inkomen aan huur moeten betalen (zie ook Norris & Murray, 2004).
2. Voor de meerderheid van de publieke huurwoningen (ongeveer 65%) geldt het systeem dat door de centrale overheid wordt ontraden: het klassensysteem (*banded system*).
3. Voor een minderheid van de publieke huurwoningen (ongeveer 5%) hanteert een meer complex systeem door de stappen van huurverhoging kleiner te maken dan in het klassensysteem. Nadelen van een dergelijk systeem zijn de complexe administratie voor de lokale autoriteiten en de ondoorzichtigheid voor de huurder.

De meerderheid van de lokale overheden heeft blijkbaar (nog) geen gehoor gegeven aan de richtlijn van de centrale overheid om het proportionele systeem toe te passen (zie ook Norris & Murray, 2004: 88).

Geconcludeerd moet tot slot worden dat er in beginsel geen relatie is tussen de huurprijsberekening en de kostprijs van de huurwoning. Alleen in streepje 5 van de tweede richtlijn van de overheid (Housing Rents and Tenure Section, 2002) wordt een dergelijke relatie gelegd, maar dan alleen tussen de exploitatiekosten en de huurprijs, maar niet tussen de reeds voldane stichtingskosten en de huurprijs van een woning.

Financiering van de investering

De kosten van grondaankoop door de lokale overheden voor de bouw van sociale huurwoningen moeten lokale overheden voorfinancieren met laagrentende leningen van de Housing Finance Agency (O'Sullivan, 2003). Deze organisatie is een instantie van de centrale overheid die de benodigde middelen voor grondaankopen leent op de internationale kapitaalmarkten. Als er eenmaal sociale huurwoningen gebouwd zijn, restitueert de centrale overheid de gemaakte kosten aan de betreffende lokale overheid. Deze kan dan de lening terugbetalen en krijgt ook alle reeds gemaakte financieringskosten vergoed.

De bouwkosten van een sociale huurwoning die door een lokale autoriteit wordt geëxploiteerd, worden in Ierland in beginsel door de centrale overheid gedragen. Lokale overheden mogen echter zelf een bijdrage leveren. Deze bijdrage loopt thans op tot ongeveer 30% van de bouwkosten. Het merendeel van deze middelen komt voort uit de verkoop van woningen aan de zittende huurders.

Financiering van de exploitatie

De wijze van de hiervoor beschreven huurprijsberekening leidt ertoe dat huurders van sociale huurwoningen die door lokale autoriteiten worden verhuurd, een huurprijs betalen die in het laatste decennium van de vorige eeuw gemiddeld minder dan acht procent van hun inkomen bedroeg (Household Budget Survey, Central Statistical Office, verschillende jaren). De twee metingen in deze periode voor particuliere huurders komen uit op een huurquote van 18,9% (1994-95) en 21,0% (1999-00). Gemiddeld wordt er zo in de publieke huursector een flinke huurprijsreductie voor de huurders bereikt.

Als het inkomen van een huurder en dus de huurprijs stijgt, koopt de huurder doorgaans de woning (Right to Buy) of hij verlaat de sociale huursector (zie ook Blackwell, 1988). Daardoor wordt de publieke huursector sterk gemarginaliseerd, omdat de huurders met de lage inkomens overblijven.

Mede als gevolg van de concentratie van lage-inkomensgroepen, blijkt dat gemiddeld slechts 75% van de exploitatiekosten gedekt wordt door de huuropbrengsten (Annual Statistics Bulletin, Department of Environment, Heritage and Local Government, verschillende jaren). Het restant moet worden aangevuld door de lokale overheden die door de centrale overheid voor dit doel een storting in hun algemene begroting ontvangen (Ditch, Lewis & Wilcox, 2001). Aangezien ook de Ierse lokale overheden krap bij kas lijken te zitten, zijn er aanwijzingen dat de lokale autoriteiten te weinig aan cyclisch onderhoud uitvoeren (Department of the Environment, 1992). Men probeert dan gebruik te maken van bijzondere subsidieprogramma's van de centrale overheid die eigenlijk een ander aanpalend doel hebben.

3. Engeland⁸⁰

3.1 Schets sociale huursector

Engeland kent met 70% (2000) van de woningvoorraad een grote koopsector (National Centre/ODPM, 2003). De particuliere huursector is met 10% vrij klein van omvang. De voorraad sociale huurwoningen heeft een marktaandeel van 20%.

Twee typen sociale verhuurders zijn actief op de markt van sociale huurwoningen, te weten de

- particuliere sociale verhuurders (*housing associations*, thans *Registered Social Landlords* (RSLs) genoemd) en
- gemeentelijke woningbedrijven (*councils of local authorities*).

In 2000 werd 14% van de woningvoorraad in Engeland door de gemeentelijke woningbedrijven geëxploiteerd en 6% door de particuliere sociale verhuurders (National Centre/ODPM, 2003).

In 1981 bestond de sociale huursector nog uit 30% van de woningvoorraad (National Centre/ODPM, 2003). De afname van de sector met tien procentpunten in een kleine twintig jaar kwam grotendeels voor rekening van het in 1980 geïntroduceerde *Right to Buy*, waarmee zittende huurders met korting op de koopprijs hun sociale huurwoning konden kopen. Inmiddels is een beweging op gang gekomen waardoor veel woningen van gemeenten overgedragen zijn en worden aan particuliere sociale verhuurders, aan de RSLs. Waarschijnlijk zal de sector dan minder snel verder krimpen dan in de afgelopen decennia.

De afname van de sociale huursector heeft geleid tot een toename van de groep sociale huurders met een laag inkomen.⁸¹ Eind jaren negentig ontving tweederde van de sociale huurders huursubsidie. Het lijkt erop dat de sociale huursector zodanig beperkt in omvang begint te worden dat rond 2000 ruim de helft van alle 'arme' huishoudens weer toevlucht tot de particuliere woningvoorraad hebben moeten nemen.⁸²

3.2 Taakverdeling woningtoewijzing

Het Verenigd Koninkrijk bestaat uit vier landen: Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland. De eerste drie landen samen staan als Groot-Brittannië bekend. Tussen deze landen bestaan verschillen, zoals bijvoorbeeld de omvang van de eigendomssectoren, de typen en de fasering van subsidie- en belastingmaatregelen. Ook kunnen bepaalde maatregelen regionaal invulling krijgen, zoals de verdeling van de sociale huurwoningen. In deze paragraaf staat Engeland centraal.

Toegang tot de woningvoorraad van gemeentelijke woningbedrijven is van oudsher een lokale aangelegenheid binnen de nationale kaders. De woningdistributie moest op basis van behoefte plaats vinden (Cowan, 2001; Pawson & Kintrea, 2002). De nationale wetgeving schreef voor dat bepaalde groepen een redelijke voorkeursbehandeling (*reasonable preference*) zouden moeten krijgen. Zo gold vanaf de *Housing (Homeless Persons) Act* van 1977 dat gemeentelijke woningbedrijven bepaalde groepen dakloze huishoudens moesten huisvesten.

⁸⁰ Overgenomen uit Haffner & Hoekstra (2004), tenzij in een voetnoot wordt gemeld dat dit niet zo is.

⁸¹ Holmans & Whitehead (1997).

⁸² Uit Anderson (2004: 381).

Later werd de centrale overheid meer prescriptief. Dit meer prescriptieve ingrijpen kwam tot uiting in de *Housing Act* van 1996. Met deze Act werden de gemeentelijke woningbedrijven verplicht om wachtlijsten (*housing registers*) te hanteren (section 162), ook al hadden de meeste gemeentelijke woningbedrijven deze wachtlijsten al vrijwillig vanaf het midden van de jaren zeventig ingevoerd. In section 167 van de *Housing Act* van 1996 zijn er daarnaast groepen behoeftigen aangewezen waaraan gemeentelijke woningbedrijven *reasonable preference* moeten verlenen. In de *Homelessness Act* van 2002 worden deze groepen voor het laatst opgesomd (zie hierna). In 2002 werd de centrale overheid nog prescriptiever door een vrij nieuw woningtoewijzingsstelsel voor te schrijven aan de gemeentelijke woningbedrijven. Dit stelsel dat de naam *Choice Based Letting* systeem draagt, wordt in paragraaf 2.4 beschreven.

De particuliere sociale verhuurders (*Registered Social Landlords*, RSLs, *housing associations*) zijn in beginsel niet gebonden aan de wet- en regelgeving voor de woningtoewijzing die geldt voor gemeentelijke woningbedrijven, zoals de *Housing Act* van 1996 en de *Homelessness Act* van 2002. De *Housing Corporation*, een semi-overheidsinstelling die de regelgeving en de subsidiëring van particuliere sociale verhuurders regelt, moedigt de particuliere sociale verhuurders echter aan om ook het nieuwe woningtoewijzingsstelsel te gaan ontwikkelen. De particuliere sociale verhuurders volgden ook in het verleden de ontwikkelingen bij de gemeentelijke woningbedrijven en pasten vergelijkbare systemen toe zoals die van gemeentelijke woningbedrijven.

3.3 Doelgroep sociale huursector

In 2002 verscheen de *Homelessness Act*. Deze wet bevat onder andere wijzigingen voor het systeem van woningtoewijzing door de gemeentelijke woningbedrijven. De *reasonable preference* groepen worden als volgt geformuleerd:

- personen die dakloos zijn;
- personen aan wie de gemeente een wettelijk plicht verschuldigd is;
- personen in ongezonde of overbevolkte woonruimte of anderszins onbevredigende woonruimte;
- personen die moeten verhuizen op medische of sociale (*welfare*) indicatie en
- personen die moeten verhuizen naar een bepaalde locatie binnen de gemeente, als het uitblijven van de verhuizing leidt tot moeilijke situaties (*hardship*).

3.4 Voorrangscriteria

Gemeentelijke woningbedrijven

Het meest door gemeentelijke woningbedrijven toegepaste systeem van woningtoewijzing in Engeland is een rangordesysteem, een op behoeften gebaseerd puntensysteem (*needs-based points system*; Pawson & Kintrea, 2002: 649). Volgens een schriftelijke enquête in 2001 past 89% van de gemeentelijke woningbedrijven dit systeem toe.

Bij dit rangordesysteem krijgen belangstellende huishoudens punten op basis van meetbare aspecten, zoals bijvoorbeeld bij een te kleine huidige behuizing in vergelijking met de grootte van het huishouden of bij een gebrek aan voorzieningen in de huidige woning (Fotheringham & Perry, 2003). Het huishouden met de meeste punten op de wachtlijst krijgt op deze wijze als eerste een geschikte woning toegewezen.

Een tweede toewijzingsstelsel dat in Engeland door gemeentelijke woningbedrijven werd toegepast was het chronologische stelsel van woningtoewijzing (wachtrij). Het gehanteerde rangordecriterium is uitsluitend de opgebouwde inschrijfduur van de woningzoekende. Dit stelsel verloor in de loop van de tijd zijn populariteit, aangezien nog maar één klein gemeentelijk woningbedrijf in Engeland en Schotland dit stelsel toepaste (Pawson & Kintrea, 2002: 649).

Een derde veeltoegepast stelsel is het zogenaamde *group system*. Van de Engelse respondenten gaf elf procent aan dit stelsel te hanteren. De woningzoekenden worden hier in groepen verdeeld. De groepen worden geprioriteerd, terwijl binnen de groepen criteria zoals punten of inschrijfduur gehanteerd worden om de huishoudens te rangschikken.

Andere systemen die kleinschalig worden toegepast zijn (Fotheringham & Perry, 2003):

- een *first come, first served* stelsel per woning (Stockport);
- lokale systemen die rekening houden met lokale omstandigheden of woningtypes (*local connections*);
- het *estate profiling* stelsel (komt uit Frankrijk) dat gebruikt wordt om bepaalde demografische kenmerken binnen een complex te versterken;
- een *merit based scheme* (Manningham Housing Association) dat uitgaat van een positieve bijdrage na behoeftebepaling van de nieuwe bewoner aan het complex (zie hierna);
- hybride benaderingen.

In het *Green Paper* over wonen dat de New Labour regering in 2000 uitbracht, staat de keuzevrijheid van de burger, zowel in de huur- als in de koopsector voorop (Cowan & Marsh, 2001; Sommerville, 2001). Dit betekende een omzwaai in het beleid van woonbehoefte naar keuzevrijheid.

De introductie van *Choice Based Letting* (CBL-)systemen werd voorgesteld in dat *Green Paper* (Cowan & Laurie, 2005). Een CBL-stelsel is gebaseerd op het Nederlandse Delftse model (aanbodmodel). Huurwoningen worden geadverteerd (Fotheringham & Perry, 2003). Geïnteresseerde huishoudens worden vervolgens via een simpel criterium, zoals inschrijfduur, gerangschikt.

Het rangordesysteem op basis van punten is weliswaar nog het meest populair in Engeland, maar het CBL-stelsel is in opkomst, omdat de centrale overheid de volgende doelstellingen geformuleerd heeft (ODPM, 2002):

1. Uiterlijk in 2005 moet 25% van de gemeentelijke woningbedrijven een CBL-stelsel gebruiken.
2. Uiterlijk in 2010 moeten alle gemeentelijke woningbedrijven zijn overgestapt op een dergelijk stelsel.

Deze doelstellingen zijn juridisch niet bindend, maar de overheid controleert wel of ze nageleefd worden. Vooralsnog gaat het om het informeren van de gemeentelijke woningbedrijven over de mogelijkheden om CBL-systemen in te voeren. Zo financiert het ministerie verantwoordelijk voor wonen een website over CBL-systemen: <http://www.choicemoves.org.uk/>. Op termijn bekijkt het ministerie of meer wet- en regelgeving nodig wordt om de invoering van CBL-systemen verder te stimuleren.

De verschillen tussen de verschillende CBL-systemen zijn (nog) erg groot. Sommige, zoals in Derby en Camden, zijn (nog) gebaseerd op behoeftepunten. Deze punten worden gebruikt om een keuze te maken uit de woningzoekenden die op de advertentie reageren. Andere systemen, zoals LOCATA, een CBL-stelsel in Londen, schijnt een relatief innovatief stelsel te zijn omdat het regionaal werkt. Dit stelsel geldt voor vijf gebieden (*boroughs*) in Londen.

Bijzonder in de Engelse context is dat een deel van de woningen gereserveerd voor de bewoners van de andere vier *boroughs*.

De CBL-systemen zijn een combinatie van het vervullen van woonbehoeften en het geven van grotere keuze aan de consumenten. Daarbij geldt dat de keuze van de consument centraal staat binnen het kader van het vervullen van de woonbehoefte van huishoudens.

Onderdeel van dergelijke systemen zijn ook de systemen die sinds het einde van de jaren negentig bestaan die het verhuizen moeten stimuleren, als een huishouden een te grote woning bewoont: *incentive to move* systemen. In het verlengde hiervan liggen de systemen die huurders aanmoedigen om woningen te ruilen om op deze wijze aan geschikte huisvesting te komen: *mutual exchange* systemen. Daarnaast staan projecten in de belangstelling waar huishoudens gestimuleerd worden om woningen in gebieden waar het aanbod de vraag overtreft in aanmerking te nemen. Er wordt zo in toenemende mate ingezet op het eigen initiatief van de sociale huurders.

Met de *Homelessness Act* van 2002 werd geprobeerd barrières voor de mobiliteit over lokale grenzen heen te slechten. Met ingang van 2003 geldt als uitgangspunt van de wetgeving dat de niet-lokale bevolking niet mag worden geweerd. De wet staat echter toe dat bij schaarste de gemeentelijke woningbedrijven prioriteitseisen mogen stellen bij de toewijzing van woningen aan de *reasonable preference* groepen. Zo kan de lokale binding van het huishouden aan de gemeente toch een rol spelen. Andere eisen houden onder meer verband met de financiële mogelijkheden van huishoudens (inkomen en vermogen) en het gedrag van (leden van) huishoudens.

Particuliere sociale verhuurders

Particuliere sociale verhuurders zijn over het algemeen verwickeld in complexe toewijzingsarrangementen met de gemeenten. Zo zijn er voordracht- of nominatieovereenkomsten tussen beide. Deze staan toe dat voor een deel van de woningvoorraad van *housing associations* (soms zelfs 100%) de gemeente bepaalt wie de volgende bewoner wordt. Deze overeenkomsten zijn vaak voortgekomen uit een uitruil van goedkope grond die de gemeente ter beschikking stelde tegen het recht van de gemeente om voordrachten te doen.

Daarnaast wordt in toenemende mate één wachtlijst gehanteerd voor de gehele gemeente en alle sociale verhuurders gezamenlijk. Dat is dan één van de doelen van het toepassen van CBL-systemen, om binnen één gemeente één toewijzingssysteem te hanteren in plaats van één per sociale verhuurder. Bij gemiddeld twintig particuliere sociale verhuurders in een gemeente worden flinke efficiëntiewinsten verwacht.

Sommige particuliere sociale verhuurders zijn in verschillende gemeenten vertegenwoordigd. Dat maakt het moeilijk voor deze verhuurders om één eigen CBL-systeem op te zetten, als men al in minimaal twee (CBL-)systemen participeert.

Tot 2003 gold in beginsel volgens Cope (1999: 219) dat woningen van particuliere sociale verhuurders werden toegewezen aan het huishouden dat die woning het meest nodig had, tenzij een woningcomplex daardoor een te eenzijdige bewonerssamenstelling kreeg. Welke woningzoekende voor toewijzing in aanmerking kwam, werd gebaseerd op interviews met de huishoudens en de prioriteitscriteria die de particuliere sociale verhuurder had opgesteld.

Er zijn (waren) verschillende systemen in gebruik om de prioritering vast te stellen (Cope, 1999). Deze zijn vergelijkbaar met de systemen die gemeentelijke woningbedrijven gebruiken. Op de eerste plaats zijn er de rangordesystemen op basis van behoeftepunten (*points system*). In 1993 paste 46% van de particuliere sociale verhuurder een variant van dit systeem toe. In 2001 was dit aandeel opgelopen naar ruim 85% van de Engelse *housing associations*. Dit laatste percentage komt uit een schriftelijke enquête die is gehouden onder de 250⁸³ grootste particuliere sociale verhuurders in Engeland (Pawson & Mullins, 2003: 23).

Het rangordecriterium in een tweede systeem is de inschrijfduur van de woningzoekende (*date order system*). Dit systeem werd in 1993 door 6% van de particuliere sociale verhuurders toegepast, maar vaak in combinatie met een ander systeem, zoals het rangordesysteem op basis van punten of het zogenaamde groepensysteem. In dit laatste systeem worden aanvragers in urgentiegroepen verdeeld (Cope, 1999; Pawson & Mullins, 2003). Binnen een groep worden criteria als inschrijfduur of punten gehanteerd om een rangorde aan te brengen. In 2001 bedroeg het aandeel van het groepensysteem in Engeland ruim 11% en het aandeel van het chronologische systeem was gedaald naar ruim drie procent (Pawson & Mullins, 2003).

Het zogenaamde *merit scheme* werd in 1993 door 48% van de *housing associations* gebruikt (Cope, 1999). In 2001 wordt het systeem niet meer genoemd (Pawson & Mullins, 2003). De reden hiervoor is dat dit systeem het meest werd toegepast door kleine particuliere sociale verhuurders en kleine gemeentelijke woningbedrijven (de grote gebruikten voornamelijk een puntenrangordesysteem). Een enquête in 2000 bij alle gemeentelijke woningbedrijven en bij de grootste *housing associations* leverde op dat 6,6% van deze verhuurders (nog) een *merit* systeem toepaste (respons was 45%).

Het *merit* systeem is minder objectief dan de andere twee genoemde systemen, omdat toewijzing geschiedt op basis van *merit* (Pawson & Mullins, 2003). Deze zogenaamde meerwaarde van het ene huishouden boven het andere voor een woningencomplex wordt bepaald aan de hand van het aanvraagformulier en een interview met de woningzoekende. Dus de wijze waarop de interviewer zijn case promoot is dan ook erg belangrijk voor het toewijzingsproces. In feite gaat het hier om inplaatsing van de huurder door de verhuurder.

Gevoerde discussies

Verschillende aspecten van de systemen van woningtoewijzing staan in de jaren negentig ter discussie. Zo werd er met name in Londen een discussie gevoerd over de mogelijkheden om extra punten te geven aan familieleden en aanverwanten van bestaande huurders. Het standpunt, dat uiteindelijk geformuleerd werd, was echter dat dit discriminerend zou zijn.

Ook nam de belangstelling toe om voor stedelijke gebieden en probleemcomplexen speciale systemen van woningtoewijzing te ontwerpen. Deze zouden volgens Franse voorbeelden ook anderen dan de meest behoeftigen de toegang tot bepaalde woningen mogelijk maken. In sommige gevallen was de lokale binding een belangrijke eis. Bij kleinschaligheid werden dergelijke lokale systemen (gebieds- of woningtypegericht) door de wetgeving toegestaan (zie ook Pawson & Mullins, 2003: 22).

⁸³ Deze *housing associations* exploiteren elk minimaal 1 100 woningen. In totaal hebben zij circa 87% van de woningvoorraad van de Engelse *housing associations* in hun bezit.

Daarnaast nam de belangstelling toe voor betaalbare huurhuisvesting in landelijke gebieden. Speciale lokale kleinschalige verdelingsystemen werden opgesteld om voor de lokale bevolking betaalbare huurwoningen te kunnen aanbieden. Eén van de discussiepunten is de vraag of en hoe woningen in landelijke gebieden geadverteerd moeten worden. Ook speelt de vraag of deze woningen dan ook voor de niet-lokale bevolking toegankelijk moeten zijn. Uit een onderzoek naar het systeem van woningtoewijzing in Harborough waar het eerste CBL-systeem voor een hele gemeente (*district-wide*) in Engeland werd toegepast, bleek dat de lokale bevolking niet preferentieel behandeld hoefde te worden, omdat anderen dan lokale huishoudens niet op de advertenties reageerden. De gedachte is dat het bij de meeste verhuizingen om verhuizingen over korte afstanden gaat.

Tot slot staan ook de grenzen van de lokale woningmarkten ter discussie. Men realiseert zich dat deze niet hoeven overeen te komen met de gemeentegrenzen. Maar men is nog niet zo ver om de grenzen van de lokale woningmarkt te laten domineren boven de gemeentegrenzen.

4. Nederland

4.1 Schets sociale huursector

In vergelijking met andere Europese landen heeft Nederland veel sociale huurwoningen. Van alle woningen in Nederland is 35% een sociale huurwoning, 11% een particuliere huurwoning en 54% is een koopwoning die wordt bewoond door de eigenaar.⁸⁴ De sociale huurwoningen zijn in Nederland bijna allemaal eigendom van een woningcorporatie. Veel woningcorporaties zijn al in het begin van de 20^e eeuw opgericht. Voorheen bestonden er ook veel gemeentelijke woningbedrijven, waarbij de woningen eigendom waren van de gemeente. Inmiddels zijn bijna al deze woningbedrijven overgegaan in een woningcorporatie (Ouweland, van Daalen, 2002). Woningcorporaties zijn zogenaamde 'toegelaten instellingen'. Daarmee vallen ze onder het toezicht- en sanctieregime van de Woningwet en het besluit Beheer Sociale huursector (BBSH). De term 'toegelaten instelling' verwijst naar de omschrijving in de Woningwet: '*verenigingen met volle rechtsbevoegdheid en stichtingen, die zich ten doel stellen uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam te zijn en niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting kunnen worden toegelaten*'. Overigens kunnen huurders met een laag inkomen ook terecht in het goedkopere deel van de particuliere huurwoningen door gebruik te maken van de huursubsidieregelingen (zie verder paragraaf 3.2).

4.2 Doelgroep sociale huursector

De belangrijkste doelgroep van de woningcorporaties zijn de woningzoekenden met een laag inkomen. Dit wordt de aandachtsgroep genoemd. In het BBSH is vastgelegd dat het de taak is van woningcorporaties om met voorrang woningzoekenden met een laag inkomen te huisvesten. Om te bepalen of een woningzoekende binnen deze doelgroep valt, worden de landelijke grenzen voor de huursubsidie gehanteerd. Deze grenzen worden elk jaar bijgesteld. Voor de periode 1 juli 2004-1 juli 2005 geldt dat het rekeninkomen⁸⁵ van een alleenstaande niet hoger mag zijn dan 18 700 euro en van een huishouden met meer personen niet hoger dan 25 057 euro⁸⁶ (Dossier Huursubsidie). Ongeveer 30% van de Nederlandse huishoudens behoort volgens deze definitie tot de doelgroep.

⁸⁴ Ministerie VROM, Cijfers over Wonen 2004 (peildatum 1 januari 2002).

⁸⁵ Rekeninkomen is in principe gelijk aan het belastbaar inkomen.

⁸⁶ Voor mensen van 65 jaar of ouder gelden iets aangepaste inkomensgrenzen.

Als een huishouden binnen deze inkomenscategorie valt en een woning huurt met een huur tussen de 188 euro en 598 euro, dan kan men een tegemoetkoming in de huur krijgen. In de meeste gevallen zal dit een woning van een woningcorporatie zijn, maar het kan ook een particuliere huurwoning zijn. Alhoewel de aandachtsgroep de belangrijkste doelgroep is voor de sociale huursector, betekent dit niet dat de sociale huursector uitsluitend door de aandachtsgroep wordt bewoond. Uit de resultaten van het Woning Behoeftte Onderzoek (WBO) 2002 blijkt dat ongeveer de helft van de goedkope en betaalbare huurwoningen bewoond wordt door huishoudens die tot de aandachtsgroep behoren en de andere helft door huishoudens die een hoger inkomen hebben. Dit kan twee oorzaken hebben. Een deel van de goedkope en betaalbare woningen wordt toegewezen aan huishoudens die niet tot de aandachtsgroep behoren. Daarnaast kan een huishouden die behoort tot de aandachtsgroep in de loop der jaren een hoger inkomen krijgen terwijl men in dezelfde woning blijft wonen. De huurprijs van de woning is onafhankelijk van het inkomen van het huishouden, maar de huursubsidie wordt minder, of vervalt geheel, als het inkomen stijgt.

De hierboven omschreven definitie van de doelgroep van de sociale huursector is een landelijke regelgeving. Regionaal en lokaal kan een eigen invulling aan de doelgroep worden gegeven. Dit wordt door gemeente, of gemeenten binnen een regio, vastgelegd in een lokale of regionale huisvestingsverordening. In deze huisvestingsverordening kan bijvoorbeeld de relatie inkomen huurhoogte, of huishoudgrootte en kamertal bij de woningtoewijzing meer gedetailleerd worden ingevuld. Ook kan er in de verordening geregeld worden dat in bepaalde wijk woningen afwijkend worden toegewezen om de leefbaarheid in zo'n wijk te verbeteren. Naast de verordening wordt in een groot deel van de gemeenten afspraken over de toewijzing van woningen tussen gemeente en woningcorporaties vastgelegd in overeenkomsten.

Naast het met voorrang huisvesten van woningzoekenden met een laag inkomen, hebben de woningcorporaties ook de taak om bij te dragen aan de huisvesting van ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven. Tot deze laatste groep behoren onder meer lichamelijke en verstandelijke gehandicapten, dak- en thuislozen, (ex)-psychiatrische patiënten, ex-verslaafden en ex-gedetineerden. Het is hierbij de bedoeling dat de woningcorporaties verantwoordelijk zijn voor de huisvesting en niet voor de eventuele noodzakelijke zorg. Wel kunnen de woningcorporaties een bemiddelende rol vervullen tussen de zorgvrager en de zorgverlener.

Tabel 4.1 Huisvesting in zelfstandige woningen naar woningtype en prijsklasse, 2002

	Aandachtsgroep	Waarvan met huursubsidie	Overige huishoudens	Totaal
<i>Huurwoningen*</i>				
Goedkoop	838 750	50,6%	720 709	1 559 459
Betaalbaar	465 964	59,5%	612 254	1 078 218
Duur	127 082	59,7%	270 161	397 243
<i>Koopwoningen</i>				
Goedkoop	157 970	-	571 690	729 660
Betaalbaar	159 046	-	964 228	1 123 274
Duur	215 221	-	1 523 803	1 739 024
Totaal	1 964 033		4 662 845	6 626 878

* Indeling huurwoningen: goedkoop ≤307 euro, betaalbaar 308 euro – 472 euro, duur ≥472 euro.

Bron: Ministerie VROM, cijfers over wonen 2004, op basis van WBO 2002

Naast de taak van de woningcorporaties om met voorrang kwetsbare groepen te huisvesten, hebben de woningcorporaties ook als taak om een bijdrage te leveren aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar de corporatie woningen bezit.

4.3 Taakverdeling woningtoewijzing

De Huisvestingswet vormt het landelijk kader van de woningtoewijzing. Uitgangspunt van deze wet is vrije vestiging van burgers. Onder bepaalde omstandigheden kan lokaal worden afgeweken van deze vrije vestiging. De Huisvestingswet geeft gemeenten mogelijkheden om regels te stellen aan de verdeling van de woonruimte. De huisvestingsvergunning is hierbij een belangrijk wettelijk instrument. Gemeenten kunnen de huisvestingsvergunning inzetten als voorwaarde om een goedkope huurwoning te kunnen huren.⁸⁷ Alleen kandidaten die aan bepaalde eisen (vaak inkomen, maar kan ook bijvoorbeeld gezinsgrootte of bindingseisen zijn) voldoen komen in aanmerking voor een huisvestingsvergunning. De huisvestingsvergunning wordt ingezet om schaarse goedkope huurwoningen 'eerlijk en rechtvaardig' te verdelen. In ongeveer een kwart van de gemeenten in Nederland wordt gewerkt met huisvestingsvergunningen. Dit zijn vooral gemeenten in stedelijke gebieden. Het ministerie van VROM is momenteel bezig met de herziening van de Huisvestingswet (Dossier huisvestingsvergunning).

Op rijksniveau worden de regels van de huursubsidie vastgesteld. Op die manier heeft het rijk invloed op welke woningen betaalbaar zijn voor woningzoekenden met een laag inkomen. Op het gebied van de woningtoewijzing zelf zijn er op rijksniveau weinig voorschriften. Eén van de taken van de woningcorporaties is met voorrang huisvesten van woningzoekenden met een laag inkomen. Maar er zijn geen landelijke voorschriften over het aandeel woningen dat aan deze doelgroep verhuurd moet worden of wat voor huishoudens binnen deze groep een woning krijgen aangeboden.

⁸⁷ De huisvestingsvergunning kan ook worden ingezet bij de selectie van kandidaten voor een goedkope koopwoning.

De lokale uitvoering van de woningtoewijzing is bijna altijd de verantwoordelijkheid van de lokale corporaties. Als er meerdere corporaties in één gemeente actief zijn, dan kunnen deze corporaties de woningtoewijzing gemeenschappelijk, maar ook ieder individueel uitvoeren. De gemeente kunnen invloed uitoefenen op het resultaat van de woningtoewijzing via de hierboven beschreven huisvestingsverordening en/of via afspraken met de lokale woningcorporaties.

4.4 Voorrangscriteria bij woningtoewijzing

In Nederland worden heel veel verschillende manieren van woningtoewijzing toegepast. In bijna elke gemeente gelden andere regels en woningtoewijzingsystemen. Zelfs binnen één gemeente kunnen verschillende systemen en verschillende regels worden gehanteerd.

Bij de woningtoewijzing in Nederland is het belangrijk om drie onderdelen te onderscheiden: toegang tot de woningmarkt, verhuurvoorwaarden bij de woning en volgordecriteria. Daarnaast zijn er ook nog verschillen in het systeem van toewijzing.

4.4.1 Toegang tot de woningmarkt

Bij de toegang tot de woningmarkt gaat het er om of een woningzoekende in aanmerking kan komen voor een goedkope huurwoning in dat gebied. Voor een deel van de gemeenten en regio's geldt dat woningzoekenden alleen voor een goedkope huurwoning in aanmerkingen kunnen komen als ze sociale- of economische binding hebben met dat gebied. Als sociale binding geldt over het algemeen dat woningzoekenden al in het gebied wonen of er erg lang hebben gewoond. Woningzoekenden die buiten het gebied wonen, maar in het gebied werken of studeren hebben een economische binding. Op nationaal niveau is geregeld dat een aantal groepen woningzoekenden in principe niet mogen worden uitgesloten. Het gaat hierbij om langdurig werklozen, mensen die in een echtscheidingsprocedure verwickeld zijn, gepensioneerden, ernstig invaliden en vluchtelingen met een verblijfsstatus. De provincie mag wel toestemming verlenen hiervan af te wijken.

4.4.2 Verhuurvoorwaarden

Als woningzoekenden toegang hebben tot een woningmarktgebied, en ze willen ook daadwerkelijk een goedkope huurwoning, dan moeten ze vervolgens voldoen aan de verhuurvoorwaarden die gelden voor de goedkope huurwoningen in die regio of gemeente. Lokaal verschillen deze verhuurvoorwaarden. Er geldt meestal een koppeling tussen huurhoogte en de hoogte van het inkomen. De belangrijkste doelstelling van deze koppeling is over het algemeen om de goedkope woningen te reserveren voor de aandachtsgroep. De laatste jaren is er in Nederland echter een ontwikkeling gaande om steeds meer verhuurvoorwaarden, zoals inkomenseisen, af te schaffen. Belangrijke argumenten daarbij zijn: de woningzoekenden meer keuzevrijheid geven en het tegen gaan van concentratiewijken. Met concentratiewijken wordt meestal bedoeld wijken waar een concentratie van huishoudens met een laag inkomen woont. Het gaat met namen om een aantal wijken in de grotere steden waar het grootste deel van de woningvoorraad bestaat uit goedkope huurwoningen. Als deze woningen alleen maar worden toegewezen aan huishoudens uit de aandachtsgroep, ontstaat al snel een concentratie van mensen met een laag inkomen. Dit wordt vaak niet wenselijk geacht. Eén van de instrumenten om dit tegen te gaan is het loslaten van de inkomenseisen voor de goedkope huurwoningen. Het gevolg is dat ook woningzoekenden met een hoger inkomen een goedkope huurwoning in deze wijken kan krijgen. Recent zijn er in een aantal gemeenten experimenten gestart waarbij men het instrument van inkomensvoorwaarden bij het toewijzen van goedkope huurwoningen zelfs omgekeerd inzet.

In een aantal wooncomplexen in deze gemeenten worden de goedkope huurwoningen juist niet toegewezen aan huishoudens met de laagste inkomens, maar juist aan huishoudens die iets meer inkomen hebben.

Naast inkomen gelden er vaak ook voorwaarden ten aanzien van het aantal personen in een huishoudens. Grote woningen (met veel kamers of een groter oppervlakte) worden gereserveerd voor woningzoekenden met een groot gezin en kleinere woningen juist voor woningzoekenden die alleen of met zijn tweeën zijn. Er kunnen lokaal ook nog andere verhuurvoorwaarden gelden zoals bijvoorbeeld leeftijd. Woningen speciaal voor senioren of wooncomplexen waar al veel senioren wonen, worden meestal met voorrang toegewezen aan ouderen.⁸⁸

Naast deze veel voorkomenden verhuurvoorwaarden zijn er nog allemaal lokale uitzonderingen mogelijk. Voorbeelden daarvan zijn bij bepaalde woningen uitsluitend of met voorrang toewijzen aan bepaalde beroepsgroepen, mensen met kinderen, urgente woningzoekenden, mensen uit de buurt, mensen die een populaire woning achterlaten, mensen met veel reistijd naar het werk enz.

Via de verhuurvoorwaarden kan een woningcorporatie direct of indirect invloed uitoefenen op wie waar een woning krijgt. Maar deze invloed beperkt zich tot algemene kenmerken van bepaalde groepen woningzoekenden en heeft geen invloed op waar de individuele woningzoekende gaat wonen. De laatste jaren geven steeds meer woningcorporaties aan dat ze ook behoefte hebben om meer maatwerk te kunnen leveren, door gericht een woning voor ene bepaalde huurder te zoeken of omgekeerd bij een bepaalde woning een geschikte huurder die past bij het wooncomplex. Eén van de manieren waarop geprobeerd wordt hier tegemoet aan te komen is het toewijzen op basis van leefstijlen. Er is hier nog weinig ervaring mee, maar op een aantal plaatsen in Nederland is men hier mee gestart of wil men hier mee starten. Bij het toewijzen op basis van leefstijl is een belangrijk onderscheid of de leefstijl omschrijving wordt gebruikt om de woningzoekende te informeren of als bindende verhuurvoorwaarde geldt.

4.4.3 Volgordecriteria

In de huidige woningmarkt zijn er voor elke goedkope woning die vrij komt om te verhuren meerdere gegadigden. Dit kan verschillen van enkele geïnteresseerden tot honderden geïnteresseerden. Om te bepalen wie van al deze gegadigden als eerste aan de beurt is voor een goedkope huurwoning worden volgordecriteria gehanteerd. Ook hierbij zijn veel lokale verschillen. Tot de jaren negentig werd er in bijna heel Nederland gebruik gemaakt van een puntensysteem. Op basis van persoonlijke omstandigheden, wachttijd en woonwensen kregen woningzoekenden een aantal punten. Hoe meer punten een woningzoekende had, hoe eerder die in aanmerking kwam voor een woning. De woningcorporatie bepaalde op basis van hun eigen ervaring en het aantal punten van de woningzoekenden wie welke woning kreeg aangeboden. Alhoewel nagenoeg overal in Nederland werd gewerkt met een puntensysteem was de invulling lokaal verschillend. Inmiddels wordt bijna nergens meer een puntensysteem gehanteerd. De meest gebruikte volgordecriteria zijn nu inschrijftijd en woonduur. Inschrijftijd is het aantal maanden of jaren dat men bij de woningcorporaties staat geregistreerd als woningzoekende. Wie het langst op de wachtlijst staat ingeschreven komt als eerste in aanmerking voor een woning. Met woonduur wordt het aantal jaren dat iemand in zijn of haar huidige woning woont bedoeld. De woningzoekenden met de langste woonduur krijgt als eerste de woning aangeboden.

⁸⁸ De leeftijdsgrens voor seniorenwoningen kan lokaal verschillen. Meestal wordt 55 jaar gehanteerd, maar grenzen van 45 jaar tot 85 jaar komen ook voor.

Een belangrijke reden om te kiezen voor woonduur in plaats van inschrijftijd is dat men wil voorkomen dat veel mensen zich preventief gaan inschrijven op een moment dat ze nog niet daadwerkelijk op zoek zijn naar een woning. Een andere belangrijk argument om te kiezen voor woonduur is dat men verwacht dat er mensen die al een zelfstandig woning hebben dan met voorrang gaan verhuizen zodat er meer beweging op de woningmarkt komt. Recentelijk zijn een aantal woningcorporaties overgegaan tot loten als volgordecriterium (van Daalen, Davis & Ouweland, 2005). Elke aangeboden woning wordt verloot onder gegadigden. Het is ook mogelijk dat lokaal verschillende volgordecriteria worden gecombineerd. Bijvoorbeeld inschrijftijd voor de meest populaire woningen en loten voor de minder populaire woningen.

4.4.4 Woningtoewijzingsysteem

In elk woningtoewijzingsysteem is er sprake van een volgordecriterium en meestal ook van een aantal verhuurvoorwaarden. De manier waarop de woningen worden aangeboden aan de woningzoekenden kan daarbij nog verschillen. Vanaf de jaren negentig wordt in Nederland bijna overal het zogenaamde aanbodmodel of advertentiemodel gebruikt. Goedkope huurwoningen die beschikbaar zijn voor verhuur worden geadvertiseerd in een wekelijkse of tweewekelijkse woonkrant en/of op internet. Eventuele verhuurvoorwaarden ten aanzien van inkomen, huishoudgrootte of andere voorwaarden worden daarbij vermeld. Alle woningzoekenden die geïnteresseerd zijn kunnen dan reageren op de woning(en) van hun voorkeur. Op basis van het gehanteerde volgordecriterium (inschrijftijd, woonduur, loten) wordt bepaald wie als eerste de woning krijgt aangeboden door de corporatie. Een aantal woningcorporaties hanteert een afwijkende manier van woningtoewijzing. Eén daarvan is het optiemodel. Hierbij is er niet één algemene wachtlijst voor alle woningzoekenden, maar een wachtlijst voor elk verschillend wooncomplex. Woningzoekenden kunnen dan kiezen voor welk complex ze zich willen inschrijven. Op enkele plekken in Nederland werkt de woningcorporatie nog met inplaatsing, zoals dat voor de jaren negentig in bijna heel Nederland gebruikelijk was. De woningcorporatie bepaalt dan wie welke woning krijgt aangeboden.

4.5 Huurprijsberekening

De wettelijke huurgrenzen

De ruimte voor huurprijsvaststelling in Nederland wordt begrensd door de Huurprijzenwet Woonruimte en het Besluit Huurprijzen. Deze wet en dit besluit gelden voor de zogenaamde gereguleerde woningen, zowel sociale als private huurwoningen. De wet geldt niet voor geliberaliseerde woningen. Voor huurcontracten die na 1994 zijn aangegaan en waarvan de huurprijs bij het afsluiten hoger was dan de tot dan toe geldende liberalisatiegrens, is de huurprijsregulering niet van toepassing. De liberalisatiegrens bedraagt in het tijdvak 2004-2005 597,54 euro. Anno 2005 is ongeveer 5% van de huurwoningvoorraad geliberaliseerd.

Voor de gereguleerde woningen geldt een maximale huurprijs zoals vastgelegd in het woningwaarderingstelsel. Het woningwaarderingstelsel kent op basis van de kwaliteit van een woning punten toe. Vervolgens wordt er voor het puntenaantal een maximale huurprijs vastgesteld. Dit maximum geldt zowel bij nieuwbouw als bij leegkomst van bestaande woningen (MVRM, 2004). Het puntenstelsel brengt de kwaliteit van woningen in beeld. Het gaat deels om objectieve kenmerken van de woning: de oppervlakte en de voorzieningen van de woning. De punten voor de woonomgeving worden vastgesteld door de huurcommissie. Hierbij wordt vooral gekeken naar de aanwezigheid van voorzieningen als winkels, openbaar vervoer, scholen etc.

Momenteel is er een discussie gaande over aanpassing van het woningwaarderingstelsel, de huidige maximale huren sluiten te weinig aan bij de populariteit van woningen. De maximale huurprijzen voor woningen in populaire buurten worden als te laat beschouwd. Er wordt voor gepleit om de marktwaarde van de woning een plaats te geven in het woningwaarderingstelsel.

Momenteel bedraagt de huur in de sociale sector gemiddeld 70% van de maximale huur. In de commerciële sector is de huur 83% van het maximum. De huur van de meeste woningen, zeker die in de sociale huursector, ligt dus ruim beneden het maximum. Dit is ook bewust beleid van de verhuurders die vaak werken met streefhuren uitgedrukt als % van de maximale huurprijs, deze percentages kunnen verschillen naar woningtype of buurt. Wanneer een woning vrijkomt wordt de huur voor de volgende huurder vastgesteld op de streefhuur.

Daarnaast wordt jaarlijks een maximale huurverhoging vastgesteld. De beperkingen ten aanzien van de jaarlijkse huurstijging gelden voor zowel sociale als commerciële huurwoningen met een huur van maximaal 597,54 euro. De maximale huurverhoging is afhankelijk van de huidige verhouding tussen de kwaliteit en de prijs van de woning. Hoe hoger de prijs in verhouding tot de kwaliteit des te lager de maximale huurverhoging, zoals blijkt uit tabel 3.2.

Op één onderdeel in de huurregulering is er onderscheid gemaakt tussen sociale en commerciële verhuurders. Dit verschil betreft de totale toegestane verhoging van de totale huuropbrengsten voor een verhuurder. In de sociale sector mag deze maximaal 3,4% bedragen, terwijl er in de commerciële sector geen maximum bestaat.

Tabel 4.2 De maximale huurverhogingspercentages, 2004

Huurprijs als % van de maximale huurprijs op 1 juli 2004	Maximale huurverhoging	Maximum verhogingspercentage per 1 juli 2004
>74-100%	Inflatie	3,0%
>62-74%	Inflatie + 1%	4,0%
>54-64%	Inflatie + 1,5%	4,5%
≤54%	Inflatie + 2 %	5,0%

Bron: MVRM, 2004

Binnen de boven omschreven wettelijke mogelijkheden is de verhuurder vrij om de huur vast te stellen.

De beschikbaarheid van subsidies

Met het Besluit Woninggebonden Subsidies (BWS) 1995 kwam een einde aan de periodieke exploitatiesubsidies voor sociale huurwoningen. Dit BWS omvatte eenmalige toeslagen zoals een bereikbaarheidstoeslag en een toeslag voor plaatselijk verschillende omstandigheden. Per 2005 is het BWS, na een afbouw periode van een aantal jaren, ingetrokken (MG 2004-9). Daarmee is een einde gekomen aan de objectsubsidiering van sociale huurwoningen door het Rijk.

Er zijn echter nog drie zaken die als subsidie voor sociale huurwoningen zouden kunnen worden aangeduid. De eerste is de verlaagde grondprijs. Bij de ontwikkeling van bouwlocaties wordt doorgaande een verlaagde grondprijs in rekening gebracht voor sociale huurwoningen. Deze verlaagde grondprijs wordt binnen het bouwproject verrekend (Groetelaers, 2004).

Een andere vorm van subsidie is de relatief lage rente die een sociale verhuurder betaalt op zijn leningen. Een sociale verhuurder heeft namelijk de mogelijkheid een lening te laten borgen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw. Dit is een privaat fonds dat in 1988 werd opgericht door de gezamenlijke sociale verhuurders. De rijksoverheid en de lokale overheid vervullen gezamenlijk een achtervangfunctie en zullen te hulp schieten wanneer het WSW in de financiële problemen geraakt. Bovendien bestaat het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting, een zelfstandig bestuursorgaan dat onder de rijksoverheid valt. Dit orgaan oefent het financiële rijkstoezicht op woningcorporaties uit en heeft tevens een saneringstaak. Hiertoe leveren alle woningcorporaties een bijdrage aan het CFV. Dit CFV signaleert corporaties met een financieel probleem en zorgt dat er spoedig een saneringsplan wordt opgesteld en ondersteunt ze met rentevrije leningen. Door de tijdige signalering en sanering worden financiële problemen tot een minimum beperkt. Het is daarom sinds 1988 nog niet gebeurd dat een corporatie een beroep op de borging van het WSW heeft hoeven doen (Elsinga e.a., 2004). De financiële gezondheid van de sector en de overheidsachtervang dragen bij aan de triple A status van het fonds waardoor woningcorporaties leningen, met als bestemming volkshuisvestelijke doelen, tegen een gunstige rente kunnen afsluiten.

Ten derde zijn het de woningcorporaties zelf die een subsidie kunnen verstrekken. De corporaties werden in 1995 financieel verzelfstandigd en hebben daarmee de vrijheid gekregen om dat vermogen binnen de wettelijke randvoorwaarden aan te wenden. Een aanwendingsmogelijkheid die op grote schaal wordt toegepast is het realiseren van zogenaamde 'onrendabele toppen' voor nieuwbouwwoningen (zie verder). Uit het verslag van het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting blijkt dat de gemiddelde stichtingskosten per huurwoning 137 000 euro bedragen. De onrendabele top voor deze huurwoningen bedraagt gemiddeld 29 000 euro ofwel 21% van de stichtingskosten. In 2003 werden er door woningcorporaties bijna 14 000 nieuwe huurwoningen gerealiseerd (CFV, 2005).

Tenslotte ken Nederland een individuele huursubsidie die verstrekt wordt door de Rijksoverheid en los staat van de huurprijsberekening. Deze huursubsidie is inkomensafhankelijke en wordt beschouwd als kerninstrument in het woonbeleid om de betaalbaarheid van het wonen te waarborgen (zie voor een uitgebreide beschrijving Winters e.a., 2004).

Huurprijsberekening

De sociale huursector beschikt momenteel over een vermogen van 15,5 miljard euro (CFV, 2004). Dit vermogen kan worden opgevat als een revolving fund dat kan worden ingezet voor de financiering van onrendabele toppen bij nieuwbouw of renovatie van woningen. Een sociale huurwoning kan dus zowel met eigen als met vreemd vermogen worden gefinancierd.

Bij het berekenen van de huurprijs van een nieuwbouwwoning worden de posten zoals in tabel weergegeven, meegenomen. Vervolgens wordt er een dynamische huurprijs gecalculleerd. Dit houdt in dat de contante waarde van de verwachte inkomsten en uitgaven gedurende de exploitatieperiode wordt berekend ofwel het principe van economic rent (zie hoofdstuk 4) wordt hier toegepast. De aanvangshuur wordt zodanig vastgesteld dat de netto contante waarde 0 bedraagt. Bij deze berekening wordt rekening gehouden met lastenstijgingen en ook met huurverhogingen. Deze wijze van berekenen leidt ertoe dat er in de eerste jaren van de exploitatie sprake is van een negatief exploitatieresultaat.

Het is uiteraard belangrijk welke aannames worden gemaakt voor de kostenposten zoals omschreven in de tabel en ook de verwachte levensduur is van groot belang. In de praktijk blijken de voorwaarden die het WSW stel voor het berekenen van de bedrijfswaarde van woningen voor veel verhuurders een belangrijke leidraad. De solvabiliteit op basis van de bedrijfswaarde van een corporatie is bepalend voor het al dan niet in aanmerking komen van de borging van leningen. Zo stelt het WSW voorwaarden aan de parameters die de bedrijfswaarde bepalen. Het gaat hierbij om de discontovoet ofwel het rendement op vermogen en de levensduur van de woningen. Jaarlijks stelt het WSW een door allen die aanspraak wensen te maken op borging, te hanteren discontovoet vast. Momenteel bedraagt deze 6,5%. Ook geeft het WSW aan dat de resterende levensduur van een woning maximaal 50 jaar mag bedragen en dat de eventuele opbrengsten van de verkoop van een woning niet mogen worden meegerekend. De restwaarde van de grond wordt gelijkgesteld aan de historische verkrijgingprijs van de grond (WSW, 2005). Wanneer de op voorgaande wijze berekende kostprijs hoger is dan de huur die volgens de huursubsidievoorwaarden betaalbaar is (en dit is doorgaans het geval), kan de woningcorporatie een 'onrendabele top nemen'. Dit betekent dat huur lager wordt vastgesteld dan de kostprijs huur en de verlaging van de bedrijfswaarde als onrendabele investering wordt afgeboekt. Woningcorporaties bouwen echter ook duurdere huurwoningen voorvoor zij wel de kostendekkende huur in rekening kunnen brengen.

5. Duitsland

5.1 Schets sociale huursector

Duitsland kent met ongeveer 40% in 2002/2003 in Europese context een vrij kleine koopsector. Keerzijde is dat er dan ook een grote huursector is met ongeveer 60% van de woningvoorraad (Haffner, Van der Heijden & Hoekstra, te verschijnen). Thans behoort ongeveer 10% van de huurwoningenvoorraad tot de sociale huurwoningenvoorraad (Haffner & Hoekstra, 2004). Als 'sociale huur' kan een kleine vijf procent van de landelijke woningvoorraad worden geclassificeerd.

De voorraad sociale huurwoningen is met name te vinden in de grote steden van voormalig West-Duitsland, en dan met name in het Roergebied (Haffner & Hoekstra, 2004). Daar kan de voorraad sociale huurwoningen 20% van de woningvoorraad beslaan. In voormalig Oost-Duitsland bestaan er volgens de Duitse definitie van sociaal (zie hierna) bijna geen sociale huurwoningen, en gezien de ontwikkeling dat de bevolking uit het oosten van het land wegtrekt - een leegstand van 1,1 miljoen woningen - (Deutscher Bundestag, 2003: 8), zullen die er ook niet gebouwd worden.

4.1.1 Objectgesubsidieerde huurwoningen

In tegenstelling tot de andere onderzochte landen speelt de standaardindeling van de woningvoorraad naar sociale versus particuliere huur in Duitsland geen rol (Haffner, Van der Heijden & Hoekstra, te verschijnen). Er wordt een onderscheid gehanteerd van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde (huur)woningen. Dit onderscheid heeft dus niet te maken met het eigendom van de woning, maar met de subsidiëring van de woning (zie ook Van der Heijden, Haffner & Reitsma, 2002). Busch-Geertsema (2004) stelt dat de sociale huursector in Duitsland gezien kan worden als een exponent van de sociale-markteconomie gecombineerd met het subsidiariteitsprincipe: geen overheidsproductie van woningen, maar wel een tijdelijk ingrijpen van de overheid op de huurwoningenmarkt.

Op het moment dat objectsubsidie voor een huurwoning verstrekt wordt, valt de woning onder het gesubsidieerde regime (gereguleerde huurprijs, etc.), ongeacht wie de eigenaar van de woning is (Haffner, Van der Heijden & Hoekstra, te verschijnen). Zodra de subsidieregeling eindigt, gaat een gesubsidieerde huurwoning over naar de particuliere sector. De combinatie van huurbescherming en huurregulering voorkomt dat de bewoner van de voorheen gesubsidieerde huurwoning per direct met commerciële huren te maken krijgt of uit de woning gezet wordt, omdat de woning als eigen woning verkocht gaat worden.

Aangezien de looptijden van de objectsubsidiereregelingen in de huursector sinds de Tweede Wereldoorlog steeds korter zijn geworden, is het aandeel van de gesubsidieerde huurwoningen in de totale woningvoorraad flink gedaald (Haffner, Van der Heijden & Hoekstra, te verschijnen). Tussen 1978 en 1993 verminderde dit aandeel in voormalig West-Duitsland van 17,1% naar 10,1%. Het aantal gesubsidieerde huurwoningen van 3,9 miljoen in 1987 was in 2001 tot 1,8 miljoen woningen gereduceerd (Busch-Geertsema, 2004). Per jaar sinds 2001 mogen circa 100 000 woningen in mindering gebracht worden volgens Busch-Geertsema (2004), aangezien de nieuwbouw sinds 1993/1994 flink is afgenomen. Op deze wijze komt het totaal voor 2004 uit op 1,5 miljoen gesubsidieerde huurwoningen (zie ook GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen, 2004: 24). Dit is een reductie van de gesubsidieerde huursector tot eenderde binnen twintig jaar. Dit aantal komt bovendien neer op een sociale huursector die thans minder dan vier procent uitmaakt van de totale woningvoorraad.

5.1.2 Elke huurwoning fiscaal gesubsidieerd

De sterke positie van de (particuliere) huursector wordt toegeschreven aan de fiscale afschrijvingsaftrek die in 1953 in het leven is geroepen en sindsdien in diverse varianten heeft voortbestaan (Haffner, Van der Heijden & Hoekstra, te verschijnen). Volgens Hubert (1998) gaat het hier om een krachtig subsidie-instrument, aangezien elke koper-verhuurder van de woning opnieuw gebruik kan maken van de fiscale afschrijvingsregeling op basis van de historische uitgaafprijs. Inflatie alleen al geeft verhuurders een sterke impuls om bestaande huurwoningen af te stoten en opnieuw te beginnen.

De afschrijvingsperiode voor de afschrijvingsaftrek bedraagt 50 jaar. De afschrijvingsaftrek voor een nieuwbouwwoning werd met ingang van 2004 beperkt tot vier (was vijf) procent in de eerste tien (was acht) jaar, 2,5% in de volgende acht (was zes) jaar en 1,25% in de laatste 32 (was 36) jaar (Braun & Pfeiffer, 2004). Voor een bestaande huurwoning geldt in 2004 een afschrijvingspercentage van twee.

5.2 Taakverdeling woningtoewijzing

Duitsland kent een federale structuur. Sinds de hereniging van Oost- en West-Duitsland maken zestien deel- of bondsstaten deel uit van Duitsland (Van der Heijden, Haffner & Reitsma, 2002). De centrale overheid bepaalt het staatkundige kader, tenzij zij geen gebruik maakt van dit recht om kaderwetten te formuleren. Dan doen de deelstaten dat. De uitvoeringsbevoegdheid ligt bij de deelstaten of op een lager bestuurlijk niveau, als de deelstaten daar geen gebruik van maken. De financieringsplicht is in beginsel gekoppeld aan de uitvoeringsbevoegdheid. De bondsregering heeft echter wel de mogelijkheid om voor bepaalde taken als medefinancier op te treden, zoals bij de financiering en subsidiëring van de sociale woningbouw.

Met ingang van 2002 is de objectsubsidiering van woningen geregeld in de *Wohnraumförderungsgesetz 2001* (WoFG 2001; Haffner & Hoekstra, 2004; Haffner, Van der Heijden & Hoekstra, te verschijnen). Insteek is nu de ondersteuning van de 'sociale' sector in zijn totaliteit en niet meer alleen de nieuwbouw (<http://www.bmvb.de>). Tevens is niet meer de subsidiëring van brede lagen van de bevolking gewenst, maar een doelgerichte subsidiëring van lage-inkomensgroepen, huishoudens met kinderen en alleenstaande ouders. Daarnaast was het bereiken van flexibiliteit in het beleid een doelstelling van de nieuwe wet. De bedoeling is dat de deelstaten met de federale kapstok (WoFG 2001) hun beleid aangepast aan de lokale behoeften vorm kunnen geven. De deelstaten kunnen extra eisen stellen (WoFG 5(3)). Ook mogen gemeenten volgens de ideeën die ten grondslag liggen aan de WoFG 2001 3(4) en de subsidieregelingen van de deelstaten extra eigen middelen voor de objectsubsidiering van woningen inzetten.

*Objectsubsidie in ruil voor gemeentelijk recht van voordracht in de sociale huursector*⁸⁹

Bij de toewijzing van woningen mogen deelstaten in de subsidieregeling vastleggen of gemeenten als subsidiegevers een 'voordrachtsrecht' hebben om urgente woningzoekenden te huisvesten, en zo ja, welk type voordrachtsrecht. Alle deelstaten hebben inmiddels gebruik gemaakt van dit recht om de woningtoewijzing van gesubsidieerde huurwoningen nader te reguleren. De gemeenten kunnen zo hun recht gebruiken om kwetsbare groepen te huisvesten, een taak die tot hun takenpakket hoort (Häußermann, 1994).

Er zijn drie typen toewijzingsrechten van gemeenten die in de WoFG 2001 zijn gedefinieerd en toegestaan. Deze worden in paragraaf 4.4 nader beschreven. Als gemeenten via het WoFG 2001 de renovatie van woningen subsidiëren, kunnen zij daar ook toewijzingsrechten aan verbinden. Als gemeenten enkele woningzoekenden urgent moeten onderbrengen, kan dit ook geregeld worden via een toewijzingsrecht in ruil voor extra subsidie.

Naast de genoemde typen voordrachts- of toewijzingsrechten staat het WoFG 2001 (14, 15) toe dat een gemeente een zogenaamde coöperatieovereenkomst (*Kooperationsvertrag*) met de verhuurders afsluit. Daarin worden bijvoorbeeld de doelen van het toewijzingsbeleid opgenomen en ook het aandeel van bepaalde groepen woningzoekenden dat de verhuurders gaan huisvesten.⁹⁰

⁸⁹ Overgenomen uit Haffner & Hoekstra, 2004.

⁹⁰ De Verband Norddeutscher Wohnungsunternehmen e.v. heeft een standaard coöperatieovereenkomst opgesteld voor Hamburg (Haffner & Hoekstra, 2004). Elke individuele verhuurder die getekend heeft verbindt zich daarmee zijn steentje bij te dragen aan de realisatie van de woondoelen van Hamburg. Enerzijds gaat het om de opvang van een bepaald aantal houders van een woonvergunning en anderzijds om de opvang van een bepaald aantal daklozen. De verhuurder krijgt telkens de lijst met alle kandidaten voorgelegd om een nieuwe huurder te bepalen voor een vacante woning.

5.3 Doelgroep sociale huursector

Volgens de *Wohnraumförderungsgesetz 2001* (WoFG 1(2)2) bestaat de doelgroep van de objectsubsidie uit de huishoudens die zich op de woningmarkt niet met adequate woonruimte kunnen voorzien. Voor de huursector wordt gespecificeerd dat het gaat om huishoudens met lage inkomens, gezinnen en andere huishoudens met kinderen, alleenstaande ouders, vrouwen in verwachting, ouderen, gehandicapten daklozen en personen die op andere manieren hulpbehoevend zijn.

Om voor een sociale huurwoning in aanmerking te komen in Duitsland, moet een huurder een zogenaamde *Wohnberechtigungsschein* (WBS) kunnen laten zien (WoFG 2001; Haffner & Hoekstra, 2004). Met een dergelijke woonvergunning die door het *Wohnungsamt* van de gemeente wordt verstrekt, heeft men in beginsel het recht op een (bestaande of nieuwgebouwde) sociale huurwoning in de eigen deelstaat, maar de vergunning kan overgeheveld worden naar een andere deelstaat. De woonvergunning heeft een geldigheidsduur van één jaar.

De enige eis die geldt voor het verkrijgen van de woonvergunning is een maximum (laag) huishoudinkomen gecorrigeerd voor het aantal leden van het huishouden. De inkomenseis die geformuleerd is in de nationale wet (WoFG 2001 9(2)) staat een op een bepaalde manier berekend jaarinkomen van 12 000 euro toe voor een alleenstaande, 18 000 euro voor een huishouden met twee personen, 4 100 euro extra per extra persoon en als het bij deze extra persoon om een kind gaat, mag nog eens 500 euro voor elk extra afhankelijk kind opgeteld worden. De deelstaten mogen deze inkomensgrenzen in de subsidieregeling naar eigen inzicht aanpassen aan de lokale omstandigheden (WoFG 2001 9(3)).

Op de website van de stad Keulen zijn de inkomenseisen te vinden zoals de deelstaat Nordrhein-Westfalen (NRW) deze hanteert sinds 1 januari 2003 (<http://www.stadt-koeln.de/imperia/md/content/pdfdateien/pdf/169.pdf>; zie ook Haffner & Hoekstra, 2004). Voor een eenpersoonshuishouden geldt een jaarinkomen van maximaal 15 000 euro en voor een tweepersoonshuishouden geldt een maximum van 20 000 euro. Hier heeft NRW gebruik gemaakt van het recht om de inkomensgrenzen aan te passen aan de lokale omstandigheden. Bij huishoudens vanaf drie personen gelden de nationale inkomenseisen; dus bij een stel met één kind komt het maximum uit op 22 600 euro. Een maximale overschrijding van deze bedragen met 5% is toegestaan in NRW in het geval dat de gemeente een urgentieverklaring (*Ausnahme-Wohnberechtigungsschein*) afgeeft. Verder worden de toegestane limieten onder andere verhoogd als gehandicapte personen die thuiszorg behoeven deel uitmaken van het huishouden.

Het berekende jaarinkomen levert voor verschillende huishoudenssamenstellingen en voor verschillende bronnen van inkomen, verschillende maximale bruto huishoudensinkomens op. Bij een bijstandontvanger die alleenstaand is ligt dit maximum onveranderd ten opzichte van het berekende jaarinkomen op 15 000 euro, terwijl bij de alleenverdiener (niet-belastingplichtige gepensioneerde) die verzekerd is voor ziektekosten het maximum van het bruto inkomen op 19 794 euro uitkomt.

Als een huishouden voldoet aan de gestelde inkomenseisen, wordt een woonvergunning verstrekt. Deze moet de grootte van de woonruimte in vierkante meters of in aantal kamers bevatten waarop de vergunninghouder recht heeft. De deelstaten moeten deze limieten vaststellen in de subsidieregeling (WoFG 10, 27(4)).

5.4 Voorrangscriteria

Met de woonvergunning op zak moet de woningzoekende zich in beginsel inschrijven bij de verhuurders die ook sociale huurwoningen verhuren (Haffner & Hoekstra, 2004). De woonvergunning is echter geen garantie dat men ook daadwerkelijk een betaalbare woning krijgt toegewezen, zeker als schaarste van huurwoningen een feit is.

Zoals in paragraaf 4.2 gemeld zijn er drie typen toewijzingsrechten van gemeenten (*Belegungsrecht*; *WoFG* 26(2)), als gemeenten een dergelijk recht uitonderhandelen met de verhuurders in kwestie.

1. Algemeen toewijzingsrecht (*allgemeines Belegungsrecht*)

Het algemene toewijzingsrecht is eigenlijk meer een afspraak tussen de subsidiegever en de subsidienemer-verhuurder om een bepaalde woning alleen aan woningzoekenden met een door de gemeente verstrekte woonvergunning te verhuren. De verhuurder kan vervolgens vrij kiezen uit de kandidaten. Dit type recht komt neer op het recht van inplaatsing dat de verhuurder kan uitoefenen.

2. Benoemingsrecht (*Benennungsrecht*)

Het benoemingsrecht staat de subsidiegever toe drie kandidaat-woningzoekenden voor te dragen waaruit de subsidienemer-verhuurder vervolgens mag kiezen. Dit type recht komt neer op een beperkt recht van inplaatsing door de verhuurder.

3. Voordrachtsrecht (*Besetzungsrecht*)

Het voordrachtsrecht geeft aan de gemeente het recht om de woning in kwestie toe te wijzen aan één woningzoekende. De verhuurder heeft zo geen inspraak meer in de toewijzing van de woning.

In het verleden pasten de gemeenten het voordrachtsrecht (type 3) toe, met als gevolg dat er gehele complexen en buurten ontstonden met een eenzijdige bewonerssamenstelling (Haffner & Hoekstra, 2004). Daarom hebben de verhuurders in de loop van de tijd meer vrijheid gekregen bij het bepalen van welke woningen ingezet worden en wie in welke woning terechtkomt.⁹¹

Duitse verhuurders lijken zo veel macht te hebben bij de toewijzing van woningen, aangezien zij vaak hun nieuwe huurder zelfstandig mogen kiezen uit de kandidaten die een woonvergunning presenteren (zie paragraaf 4.2). Als de gemeente kandidaat-huurders voordraagt, mag de verhuurder ook meestal kiezen uit meerdere kandidaten en vaak mag de verhuurder bepalen welke woning voor de huurder geschikt is. Zo komt toewijzing erop neer dat de verhuurder in de meeste gevallen een kandidaat met woonvergunning inplaatst in een woning. Een wachtlijst als zodanig, waar de inschrijfduur doorslaggevend is voor de toewijzing van een woning lijkt niet te bestaan.

⁹¹ Als het toewijzingsrecht alleen geldt voor de gesubsidieerde woningen heet het unmittelbare Belegung; voor gesubsidieerde en bepaalde niet-gesubsidieerde woningen, dan is er sprake van verbundene Belegung; voor alleen bepaalde niet-gesubsidieerde woningen, dan heet het mittelbare Belegung.

*Objectgesubsidieerde huur: casus Keulen*⁹²

Hoe een woningzoekende in de stad Keulen, deelstaat Nordrhein-Westfalen aan een sociale huurwoning kan komen, staat op de internetsite van de Keulse gemeente (<http://www.stadt-koeln.de/bol/wohnen/index.html>). In Keulen (NRW) geldt een geadviseerde woninggrootte, die op de woonvergunning wordt aangegeven, voor alleenstaanden van een maximum van 45 vierkante meters woonoppervlakte. Per extra persoon stijgt het aantal vierkante meters met vijftien. Het alternatief voor het aantal vierkante meters is het aantal 'woonruimtes'. Er moet er één zijn per persoon, plus een keuken en andere 'nevenruimtes'. In bijzondere gevallen mag worden afgeweken van deze richtlijnen, ook als bijvoorbeeld gezinsuitbreiding te verwachten staat (stellen die minder dan vijf jaar gehuwd zijn en waarvan geen van beide partners ouder is dan 40 jaar).

Als de woonvergunning eenmaal is verkregen, begint de zoektocht naar een sociale huurwoning. Het verkrijgen van een sociale huurwoning is immers geen automatisme, aangezien er per jaar in Keulen 19 000 aanvragen voor bemiddeling binnen komen, terwijl iets meer dan een kwart van de aanvragers geholpen kan worden aan een sociale huurwoning.

Eigen initiatief van de woningzoekende is dan ook gevraagd, mede omdat in Keulen coöperatieovereenkomsten zijn gesloten tussen de gemeente en de circa 45 verhuurders met sociale huurwoningen. Deze overeenkomsten geven de verhuurders het recht om zelf een kandidaat voor te dragen voor een vacante woning (*Hauseigentümergebote*). Volgens de website stemt de gemeente in het merendeel van de gevallen in met de door de verhuurder gekozen kandidaat, tenzij er kandidaten zijn met een hogere urgentie. In alle gevallen houdt de verhuurder bij de toewijzing van een woning rekening met de sociale mix van de buurt, evenals het aandeel allochtonen in die buurt (woningbedrijf GAG⁹³).

De gemeenteraad van Keulen heeft overigens dertien urgentiecategorieën bindend vastgesteld, zoals kader 5.1 toont. Deze lopen van een onbewoonbare woning (kelder bijvoorbeeld; categorie 1, zeer urgent) via dakloos zijn (categorie 2) via 'de huur is te hoog in vergelijking met het inkomen' (categorie 11) naar overige woningzoekenden die volgens hun huishoudinkomen recht hebben op een sociale huurwoning (categorie 13, minst urgent). De niet-lokale bevolking wordt bijvoorbeeld in categorie 13 ingedeeld.

⁹² Overgenomen uit Haffner & Hoekstra (2004).

⁹³ GAG exploiteert samen met dochter GRUBO (www.gag-koeln.de) 41 000 woningen in Keulen. Dat betekent het huisvesten van bijna één op de tien inwoners van Keulen.

Kader 5.1 Urgentiecategorieën van woningzoekenden zoals geformuleerd door de stad Keulen, 2005

Dringlichkeitskatalog der Stadt Köln für die Wohnungsvermittlung

Da die Zahl der Wohnungssuchenden die Zahl der zur Verfügung stehenden Wohnungen bei weitem übersteigt, wird jeder Antrag auf Wohnungsvermittlung in einen Dringlichkeitsrang eingestuft. Der Dringlichkeitskatalog ist vom Rat der Stadt Köln verbindlich festgelegt.

Rang 1

Unbewohnbare Wohnungz.B. Tiefkeller, keine natürliche Belichtung, Einsturzgefahr, Wohnungsbrand etc.-

Rang 2 Akute und latente Obdachlosigkeit

- z.B. Räumungsurteil rechtskräftig ohne gerichtlichen Räumungsschutz, Wohnungsbeschlagnahmefall, Entlassung aus Klinik oder Strafanstalt, Kündigung ist unabwendbar bei der Freisetzung von echten Werkdienstwohnungen

Rang 3

Familienzusammenführung – Familientrennung

- z.B. junge Eheleute leben noch getrennt oder ohne Wohnungsabschluß bei den Eltern, Alleinerziehende mit Kindern, Pendler mit getrennten Wohnsitz, Bewohner von Frauenhäusern, Ehescheidung-

Rang 4

Gravierende gesundheitliche Schäden, die eine Wohnungswechsel in eine geeignete Wohnung erforderlich machen

Rang 5

Wohnung ist erheblich zu klein bzw. zu groß

5.1 drei oder mehr Personen als Wohnräume vorhanden sind - zu klein-

5.2 Wohnungstausch - zu groß-

Rang 6

Bewohner in Übergangwohnheimen

Rang 7

Auf Dauer unzumutbare Wohnung,- soweit nicht Nr. 1-, deren Wiederherstellung wohnungsaufsichtsrechtlich nicht durchsetzbar ist, Pendler unter erschwerten Bedingungen

Rang 8

Zwei Personen mehr als Wohnräume vorhanden sind

Rang 9

Wohnungswechsel aus gesundheitlichen Gründen, soweit nicht Nr. 4

Rang 10

Eine Person mehr als Wohnräume vorhanden sind

Rang 11

Miete ist zu hoch - die Wohnung lässt sich auch bei Anrechnung eines Wohngeldes nicht halten, weil die wohngeldfähige Miete 30 % des Gesamteinkommens nach § 9 Abs. 2

Wohnraumförderungsgesetz -WoFG- übersteigt-

Rang 12

Miete überschreitet die Mietobergrenze

-Miete ohne Heizkosten liegt um mehr als 10 % über dem Betrag von 6,57 € je qm-

Rang 13

Alle übrigen Wohnungssuchenden, die aufgrund ihres Einkommens nach § 9 Abs. 2 WoFG berechtigt sind

Bron: <http://www.stadt-koeln.de/bol/wohnen/produkte/05966/index.html>.

5.4 Huurprijsberekening

Vóór 2001 bepaalde de tweede woningbouwwet (*zweites Wohnungsbaugesetz*, II. WoBauG) de wijze waarop de objectsubsiëring werd vorm gegeven. De bepalingen voor de huurprijsbepaling gingen uit van de kostprijsuur. Volgens de wet op de gereguleerde woningtoewijzing (*Wohnungsbindungsgesetz*, WoBindG, par. 8) ‚darf [man] die Wohnung nicht gegen ein höheres Entgelt zum Gebrauch überlassen, als zur Deckung der laufenden Anwendungen erforderlich is (Kostenmiete).’ Met kostprijsuur wordt hier bedoeld de huur die berekend wordt na aftrek van de ontvangen subsidie. Het gaat zo om de huur op basis van de resterende kosten na verrekening van de ontvangen subsidie.

Verder werd bepaald (par. 8a):

Bei der Ermittlung der Kostenmiete ist von dem Mietbetrag auszugehen, der sich für die öffentlich geförderten Wohnungen des Gebäudes oder der Wirtschaftseinheit auf Grund der Wirtschaftlichkeitsberechnung für den Quadratmeter der Wohnfläche durchschnittlich ergibt (Durchschnittsmiete). In der Wirtschaftlichkeitsberechnung darf für den Wert der Eigenleistung, soweit er 15 vom Hundert der Gesamtkosten des Bauvorhabens nicht übersteigt, eine Verzinsung von 4 vom Hundert angesetzt werden

In het citaat wordt aangegeven dat de *opportunity costs* voor het eigen vermogen voor berekening van de kostprijsuur op vier procent is vastgesteld. Dit geldt voor een bijdrage van 15% eigen vermogen in de stichtingskosten van de woning. De beloning voor de eigen middelen bedraagt 6,5% voor bedragen die boven de 15% eigen vermogen van de stichtingskosten uitgaan (tenzij de subsidiecontract vóór 1 januari 1974 was afgesloten).

De term *Wirtschaftlichkeitsberechnung* uit het voorgaande citaat kan met bedrijfseconomische rentabiliteit vertaald worden. Zo bestond de kostprijsuur uit (*zweite Berechnungsverordnung*):

- de rentelasten voor het vreemd vermogen;
- de beloning voor de eigen middelen⁹⁴;
- de afschrijvingskosten⁹⁵;
- de reservering voor onderhoud;
- de administratiekosten en
- de kosten van huurderiving.

Weliswaar was de kostprijsuur gebaseerd op de werkelijk te maken kosten, de door de deelstaat vastgestelde maximaal toelaatbare huurprijzen per huurniveau (zie hierna) mochten echter niet worden overschreden.

⁹⁴ Aandeel eigen vermogen in de financiering moest tenminste 15% in Nordrhein-Westfalen bedragen.

⁹⁵ Die op één procent waren vastgesteld in Nordrhein-Westfalen. Op grond wordt niet afgeschreven. Voor extra afschrijvingen zijn ook percentages vastgesteld, bijvoorbeeld 3% extra voor de verwarming en 9% extra voor de antenne.

Aangezien deze huurprijsbepaling aansloot bij de werkelijk gemaakte kosten van de verhuurder, zowel voor de financiering van de investering als voor exploitatie van de woning, na verrekening van de subsidie, ging er geen prikkel van uit om tegen de laagst mogelijke kosten woningen te bouwen en te verhuren. Ook was er geen relatie met de huurprijzen die op de woningmarkt golden. Zo kon het gebeuren dat de kostprijsuur hoger dan wel lager uitkwam dan de 'markthuur'. De kostprijsuur werd alleen aangepast als één van de onderliggende kostenposten (bijvoorbeeld met inflatie) steeg of daalde. Bij een dalende rente voor de lening bijvoorbeeld, zou ook de kostprijsuur voor de huurder moeten dalen, en omgekeerd.

Als gevolg van discussies over de nadelen van de kostprijsuur zoals deze in Duitsland werd toegepast, bod de bond eind jaren tachtig de wettelijke mogelijkheid om af te wijken van de centraal voorgeschreven huurprijsberekening. Subsidieverstrekker en subsidieontvanger konden vanaf dat moment tot individuele afspraken komen. In de deelstaat Nordrhein-Westfalen werd hier echter bijna geen mogelijkheden toe geboden en werd vastgehouden aan de kostprijsuur.

In de nieuwe objectsubsidiewet van 2001 (Wohnraumförderungsgesetz 2001; WoFG, par. 28, zie paragraaf 4.) die per 1 januari 2002 geldig werd, is definitief afgestapt van de kostprijsuur. Voor alle woningen die onder het regime van vóór 2002 vallen, blijft de 'oude' huurprijsbepaling op basis van de kostprijsuur bestaan.

De WoFG 2001 bepaalt dat het subsidiecontract dat de gemeente als subsidieverstrekker en de verhuurder als subsidieverkrijger afsluiten, een afspraak moet bevatten over het maximaal toegestaan bedrag aan huur dat aan de huurder opgelegd mag worden:

höchstzulässige Miete ... ohne Betrag für die Betriebskosten ... Der Vermieter kann die Miete nach Massgabe der allgemeinen mietrechtlichen Vorschriften erhöhen, jedoch nicht höher als bis zur höchstzulässigen Miete und unter Einhaltung sonstiger Bestimmungen der Förderzusage zur Mietbindung. ... Betriebskosten nur nach Massgabe der Paragraphen 556, 556a und 560 des Bürgerlichen Gesetzbuchs.

Over de 'hoogst toelaatbare huur' kan zo onderhandeld worden tussen subsidiegever en subsidienemer, rekening houdend met het lokale huurniveau dat ook voor de huursubsidiewet geldt. Dus de hoogte van de markthuren beïnvloedt hier de huurprijs van de objectgesubsidieerde huurwoning. Onderwerp van onderhandeling tussen subsidiegever en subsidienemer is niet alleen de aanvangshuur, maar ook de jaarlijkse huurverhogingen en overige voorwaarden, zoals het citaat aangeeft.

Buiten deze onderhandelingen blijven de zogenaamde *Betriebskosten*. Mits deze zijn opgenomen in de *Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (BetrKV)*, mogen zij afzonderlijk doorberekend worden aan de huurder. Deze beschikking is op basis van het WoFG 2001 (par. 19) tot stand gekomen. Hiernaar verwijst ook een van de paragrafen uit het Burgerlijk Wetboek uit het hiervoor opgenomen citaat. Het Burgerlijk Wetboek bevat algemene regelingen, terwijl de beschikking (par. 2) een opsomming levert voor de zogenaamde bedrijfskosten: grondbelasting, kosten van een huismeester, rioleringkosten, kosten voor water en verwarming, kosten voor het onderhoud van de apparatuur voor water en verwarming, kosten voor de lift, kosten voor de verzorging van de tuin, het schoonhouden van het gebouw en het afvoeren van de afval, etc.

Het *Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport* van de deelstaat Nordrhein-Westfalen heeft de 'nieuwe' federale wetgeving omgezet naar de *Wohnraumförderbestimmungen* (WFB). Deze zijn met ingang van 1 januari 2003 geldig geworden. Deze voorschriften bepalen onder meer de maximaal toelaatbare aanvangshuur die de deelstaat voorschrijft (zie ook www.lbnrw.de).

De deelstaat onderscheidt twee huishoudensgroepen die een objectgesubsidieerde woning mogen huren. Voor een huurder in groep A gelden maximaal de wettelijke inkomensgrenzen die zijn vastgelegd door bond en deelstaat (zie paragraaf 4.3). De huurder van groep B mag een inkomen hebben dat de vastgestelde grenzen met maximaal 40% overschrijdt. In de objectsubsidieering wordt dus door de deelstaat Nordrhein-Westfalen onderscheid gemaakt naar inkomen. Daarbij is de insteek dat voor de huishoudens met de lagere inkomens (groep A) meer objectsubsidie wordt uitgetrokken dan voor de huishoudens met de hogere inkomens (groep B). De huurprijs wordt voor huishoudens van groep A dan ook lager vastgesteld dan voor huishoudens van groep B. Andere deelstaten in Duitsland zouden met de vaststelling van de doelgroep(en) overigens anders kunnen omgaan dan Nordrhein-Westfalen.

Verder zijn er zes huurniveaus onderscheiden (*Wohngeldhuurniveaus*), maar huurniveau vijf en zes zijn in een klasse ondergebracht, zodat er effectief vijf huurprijsklassen worden onderscheiden. De maximaal toegestane aanvangshuur voor groep A loopt op van 3,90 euro per vierkante meter woonoppervlakte per maand in een gemeente met huurniveau 1 naar 4,80 euro in een gemeente met huurniveau 5+6. De maximaal toegestane aanvangshuur voor groep B loopt op van 5 euro per vierkante meter woonoppervlakte per maand voor een gemeente waarvoor huurniveau 1 geldt naar 5,90 euro voor een gemeente met huurniveau 5+6. Voor de bepaling van de maximaal toegestane aanvangshuur oriënteren de deelstaten zich aan de zogenaamde *Mietspiegel* die een overzicht bevatten van de huurontwikkeling in een bepaalde gemeente naar verschillende kenmerken van de woningen. Verder geldt in Nordrhein-Westfalen als beperking voor de bepaling van de huurprijs van een huurder in groep B dat de aanvangshuur minimaal 20% lager vastgesteld moet worden dan die voor een gelijkwaardige nieuwbouwwoning.

Voordeel van het nieuwe systeem van huurprijsbepaling is dat het aansluit op de huren die op de markt gelden en dat er in Nordrhein-Westfalen geen complexe berekeningen mee gepaard gaan. Alle verhuurders gaan voor de maximaal toelaatbare huurprijs en onderschrijven een contract waarin zij aangeven deze huurprijs te berekenen. Ten opzichte van de 'federale' intentie dat subsidieverstrekking en subsidieontvangers onderhandelen over de maximaal toelaatbare huur en de huurstijgingen, moet voor Nordrhein-Westfalen geconstateerd worden, dat deze intentie niet geëffectueerd wordt. Een eventueel (ander) nadeel van het nieuwe systeem van huurprijsbepaling ten opzichte van het oude systeem op basis van kostprijshuren houdt in dat bovenmatige kostenstijgingen voor eigen risico van de verhuurder zijn.

In tegenstelling tot Ierland waar de investering in de publieke woningbouw in beginsel volledig gefinancierd wordt door de centrale overheid, zal de objectsubsidie in Duitsland een deel van de stichtingskosten afdekken. Nordrhein-Westfalen bijvoorbeeld gaat uit laagrentende leningen (www.lbnrw.de), en niet bijvoorbeeld een kapitaalsubsidie. Voor de huurders in groep A en bij een huurniveau van 1+2 bedraagt het leningsbedrag per vierkante meter woonoppervlakte 800 euro. Dit loopt op naar 1 100 euro per vierkante meter voor huurniveau 5+6. De huurniveaus 3 en 4 zijn overigens aparte klassen. Voor groep B liggen de leningssommen bij 365 euro per vierkante meter woonoppervlakte bij huurniveau 1+2 en bij 585 euro voor huurniveau 5+6.

6. Spanje⁹⁶

6.1 Schets sociale huursector

De Spaanse woningvoorraad bestond in 1998 voor 83% uit koopwoningen, 11% uit huurwoningen en 6% uit de eigendoms categorie 'overig' (dit betreft leegstaande woningen of woningen waarvoor geen huur betaald hoeft te worden). Van de huurwoningenvoorraad bestond 21% uit sociale huurwoningen en 79% uit particuliere huurwoningen (European Commission, 2002). Dit betekent dat minder dan 3% van de totale woningvoorraad uit sociale huurwoningen bestaat.

Zowel binnen de koop- als ook binnen de huursector kan er onderscheid worden gemaakt tussen gesubsidieerde of beschermde woningen (*viviendas protegidas* of *viviendas sociales*) en niet-gesubsidieerde woningen (*viviendas libres*). Het is niet precies bekend wat voor aandeel de gesubsidieerde woningen in de totale woningvoorraad hebben. Wel zijn er gegevens over het aandeel gesubsidieerde woningen in de totale nieuwbouwproductie. Volgens gegevens van het Spaanse *Ministerio de Fomento* (2002) werden er in de afgelopen jaren jaarlijks ongeveer 400 000 nieuwe woningen gebouwd. Het jaarlijkse aantal nieuw gebouwde gesubsidieerde woningen lag de afgelopen jaren steeds rond de 50 000. Daarnaast worden er ook reeds bestaande woningen in de gesubsidieerde sector 'ingebracht'; gemeenten of autonome regio's (zie paragraaf 5.3) verwerven bestaande woningen, waarna deze een beschermde status krijgen. In de afgelopen jaren ging het hierbij jaarlijks om tussen de 10 000 en 15 000 woningen. Tegelijkertijd vallen er echter ook woningen uit de gesubsidieerde sector, omdat gesubsidieerde woningen soms slechts voor een beperkte termijn hun beschermde status houden.

Het nationale programma voor gesubsidieerde woningen heeft niet alleen betrekking op koopwoningen maar ook op huurwoningen. Wat dit betreft kan er een onderscheid worden gemaakt tussen *alquiler a 10 anos* (huurwoningen voor een periode van 10 jaar) en *alquiler a 25 anos* (huurwoningen voor een periode van 25 jaar). Bij de huurwoningen voor 10 jaar ligt de maximale maandelijkse huurprijs op 3,64 euro per vierkante meter woonoppervlak, terwijl de maximale huurprijs bij de huurwoningen voor een periode van 25 jaar op 2,08 euro per vierkante meter ligt (Ministerio de Fomento, 2002). Voor de gesubsidieerde huurwoningen die worden gebouwd in opdracht van de autonome regio's (zie paragraaf 5.3) of gemeenten zijn echter weer andere regels van toepassing. Voor Baskenland geldt bijvoorbeeld dat de huurprijs van een gesubsidieerde huurwoning afhankelijk is van zowel de waarde van de woning als het inkomen van de huurder; naarmate het inkomen hoger wordt, betaalt de huurder een hoger percentage van de waarde van de woning aan jaarlijkse huur (Gobierno Vasco, 2002, 249 ZK, No 7432).

De bouwers van gesubsidieerde huurwoningen (particuliere projectontwikkelaars) kunnen gebruik maken van subsidies en premies. Deze subsidies en premies liggen hoger bij *alquiler en 25 anos* (als gevolg van de lagere huuropbrengsten voor de ontwikkelaars) dan bij *alquiler en 10 anos*. Overigens is het aandeel gesubsidieerde huurwoningen dat jaarlijks gebouwd wordt absoluut gezien erg gering (in de meeste autonome regio's (zie paragraaf 5.3) gaat het om niet meer dan een paar honderd woningen per jaar).

Na afloop van de periode van 10 of 25 jaar worden de gesubsidieerde huurwoningen 'vrij' en kan de eigenaar er in principe mee doen wat hij of zij zelf wil. Bij de gesubsidieerde huurwoningen met een termijn van 25 jaar, mag de verhuurder de woning na een periode van tien jaar verkopen aan de huurder (tegen de prijs van een gesubsidieerde koopwoning).

⁹⁶ Overgenomen uit Haffner & Hoekstra (2004), tenzij in een voetnoot wordt gemeld dat dit niet zo is.

6.2 Doelgroep sociale huursector

De gesubsidieerde woningen hebben als primair doel om huishoudens die moeite hebben om op eigen kracht een koopwoning te verwerven, toegang te geven tot betaalbare en adequate huisvesting (Plan de Vivienda, 2002-2005). De gesubsidieerde woningen zijn dan ook primair bestemd voor de volgende groepen:

- huishoudens die voor de eerste keer een woning kopen;
- jongeren (tot 35 jaar);
- grote families;
- immigranten;
- gehandicapten/ouderen en
- potentiële huurders van gesubsidieerde huurwoningen.

6.3 Taakverdeling woningtoewijzing

Spanje bestaat uit 17 autonome regio's (Comunidades Autonomas) die een behoorlijke mate van zelfstandigheid hebben. De autonome regio's zijn onderverdeeld in 50 provincies en in meer dan 8 000 gemeenten. De economische verschillen tussen de diverse autonome regio's zijn groot. In Catalonië, Baskenland en Madrid ligt het gemiddeld inkomen per hoofd van de bevolking bijna twee keer zo hoog als in de zuidelijke en zuidwestelijke regio's (Donner, 2000: 210).

De autonome regio's zijn in principe verantwoordelijk voor hun eigen ruimtelijke ordenings- en woonbeleid, hoewel de nationale overheid de financiële en juridische kaders aangeeft waarbinnen dit beleid geformuleerd dient te worden. De autonome regio's hebben echter de mogelijkheid om het beleid van de nationale overheid aan te vullen met extra maatregelen of zelf geheel nieuw beleid te formuleren. Dit extra of nieuwe beleid moet dan wel betaald worden uit de begroting van de autonome regio's zelf (terwijl het beleid dat wordt geformuleerd in de nationale beleidsplannen gefinancierd wordt door de nationale overheid). Het woonbeleid van de autonome regio's wordt vastgelegd in regionale woonplannen.

Voor de periode 2002-2005 heeft de Spaanse overheid een beleidsplan opgesteld (Plan Estatal de Vivienda 2002-2005), waarin de nationale regelgeving ten aanzien van de nieuwbouw en toewijzing van gesubsidieerde woningen⁹⁷ uiteen wordt gezet. Op basis van dit plan heeft de Spaanse overheid convenants gesloten met de autonome regio's. Deze convenants bevatten afspraken over het aantal gesubsidieerde woningen dat jaarlijks in de diverse autonome regio's gebouwd dient te worden. De autonome regio's mogen vervolgens zelf bepalen in welke projecten de gesubsidieerde woningen gebouwd worden en aan welke exacte eisen de kopers of huurders van dergelijke woningen moeten voldoen. Binnen de autonome regio's wordt het woonbeleid, inclusief de toewijzing van de gesubsidieerde woningen, vaak uitgevoerd door publieke diensten die speciaal hiervoor in het leven zijn geroepen. In Baskenland⁹⁸ betreft dit de dienst Extebide (Servicio Vasco de Vivienda).

⁹⁷ De gesubsidieerde woningen die in opdracht van de lokale overheden worden gebouwd (speciaal regime) vallen buiten dit plan.

⁹⁸ Ter illustratie wordt in deze paragraaf specifiek aandacht besteed aan de wijze waarop de verdeling van woningen in de autonome regio Baskenland (*Pais Vasco/Euskadi*) is geregeld.

6.4 Voorrangscriteria

Om voor een gesubsidieerde huurwoning in aanmerking te komen moet men aan een aantal eisen voldoen. Het wettelijk kader hiervoor is vastgelegd door de Spaanse nationale overheid (*Plan de Vivienda 2002-2005*). In dit wettelijk kader op nationaal niveau zijn de volgende eisen opgenomen:

- de woningen moeten door de autonome regio's officieel goedgekeurd zijn als gesubsidieerde woningen;
- de aanvragers van een gesubsidieerde woning mogen niet over een andere woning beschikken;
- het inkomen van het aanvragende huishouden dient binnen bepaalde, door de centrale overheid vastgestelde, grenzen te liggen;
- In een bepaalde periode voorafgaand aan de aanvraag van een gesubsidieerde huurwoningen mogen de aanvragers geen gebruik hebben gemaakt van andere door de overheid verstrekte huisvestingssubsidies.

Lokale overheden hebben de mogelijkheid om aanvullende eisen te stellen.

De gesubsidieerde huurwoningen (sociale huurwoningen) die worden gebouwd en beheerd door de lokale overheden (autonome regio's, gemeenten) worden toegewezen op basis van criteria en regelgeving die door deze lokale overheden zelf worden vastgesteld. Soms is er hierbij sprake van een wachtlijst (waarbij de rangorde bepaald wordt met behulp van een puntensysteem), soms ook van een loterij. In de autonome regio Madrid is er sprake van een combinatie van deze beide systemen van woningtoewijzing. Hier wordt de ene helft van de door de lokale overheid nieuwgebouwde gesubsidieerde huurwoningen verdeeld door middel van een loterij (eigenlijk is er sprake van drie verschillende loterijen voor drie verschillende inkomensgroepen), terwijl de andere helft wordt toegewezen aan speciale kwetsbare groepen. Hierbij wordt gebruik van een puntensysteem, waarbij er punten worden toegekend voor de verschillende woon- en persoonlijke omstandigheden en het huishouden met het hoogste puntenaantal de meeste kans maakt op een woning (Comunidad de Madrid, 2000).

Bij de verdeling van gesubsidieerde huurwoningen spelen bindingseisen vaak een rol. Zo zijn de gesubsidieerde huurwoningen die worden beheerd door de autonome regio Madrid alleen toegankelijk voor huishoudens die reeds twee jaar in wonen of werken in de gemeenten waar de woningen worden aangeboden (verdeling via loterij) of die reeds in twee jaar wonen of werken in de autonome regio Madrid (verdeling via wachtlijsten en puntensysteem). Deze eis is echter niet van toepassing op officieel erkende immigranten en op remigranten; mensen die minstens drie jaar in het buitenland hebben gewoond en voor hun verhuizing naar het buitenland binnen de autonome regio Madrid woonachtig waren (Comunidad de Madrid, 2000).

7. Italië⁹⁹

7.1 Schets sociale huursector

Betrouwbare gegevens over de Italiaanse woningvoorraad zijn alleen beschikbaar voor 1991, het jaar waarin de laatste volkstelling is gehouden. In dat jaar bestond de Italiaanse woningvoorraad uit 25 miljoen woningen, waarvan er 19,9 miljoen ook daadwerkelijk werden bewoond. Dit betekent dat er ruim 5 miljoen tweede woningen waren. Hiermee heeft Italië het grootste aandeel tweede woningen van de hele Europese Unie (Tosi, 2001).

Uitgesplitst naar eigendomssectoren bestaat de bewoonde Italiaanse woningvoorraad (dus zonder de tweede woningen) voor 68% uit koopwoningen, voor 19% uit particuliere huurwoningen, voor 6% uit sociale huurwoningen en voor 7% uit overige woningen (Padovani, 1996: 4). Bij de 'overige woningen' gaat het voor een belangrijk deel om woningen die 'gratis' worden bewoond.

De sociale huursector wordt in Italië *edilizia sovvenzionata* (gesubsidieerde sector) genoemd. Het gaat hierbij om woningen die worden beheerd door de staat, door de gemeenten of door de semi-publieke IACP's. Al deze vormen van sociale huisvesting zijn overigens aan dezelfde regelgeving onderworpen. Zo moeten nieuw gebouwde sociale huurwoningen voldoen aan een aantal door het Ministerie van Publieke Werken geformuleerde eisen met betrekking tot de bouwkosten en de grootte van de woning. De meeste Italiaanse sociale huurwoningen zijn appartementen in de buitenwijken van stedelijke gebieden, hoewel deze complexen in de regel minder grootschalig zijn dan in veel andere landen het geval is. Het grootste aandeel sociale huurwoningen is te vinden in de grote steden van Italië. In Milaan bijvoorbeeld bestaat 18% van de woningvoorraad uit sociale huurwoningen (Tosi, 2001). Oorspronkelijk waren de Italiaanse sociale huurwoningen een soort van collectieve sociale verzekering voor Italiaanse werknemers. Pas sinds 1968 hebben ook niet-werkenden toegang tot de sociale huursector.

De sociale huurwoningen worden gebouwd in opdracht van de lokale autoriteiten of de IACP's, waarbij gebruik wordt gemaakt van bouwland dat de lager overheden onder de marktprijs, of soms zelfs gratis, ter beschikking stellen. Daarnaast worden er ook sociale huurwoningen aan de voorraad toegevoegd door aankoop van bestaande woningen (meestal gepaard gaand met een renovatie). Dit betreft echter slechts een beperkt deel van de totale toevoegingen aan de sociale huurwoningenvoorraad.

De financiële middelen die worden gebruikt voor de bouw van sociale huurwoningen zijn voornamelijk afkomstig van de Italiaanse nationale overheid (Padovani, 1996: 11). In de jaren '80 werden er jaarlijks gemiddeld ongeveer 18 000 nieuwe sociale huurwoningen aan de Italiaanse woningvoorraad toegevoegd, waarna er een daling inzette tot een jaarlijkse productie van ongeveer 5 000 woningen in de jaren negentig (Padovani, 1998: 4). Ondanks de nieuwbouw neemt de voorraad sociale huurwoningen absoluut gezien niet toe. Dit komt omdat er ook veel sociale huurwoningen worden verkocht aan de bewoners.

⁹⁹ Overgenomen uit Haffner & Hoekstra (2004), tenzij in een voetnoot wordt gemeld dat dit niet zo is.

De huurprijs van een sociale huurwoning is afhankelijk van het inkomen van het hurende huishouden en de officiële waarde van de woning (*valore catastale*). Onder een bepaalde inkomensgrens betaalt men 4% van deze officiële waarde als jaarlijkse huur, daarboven 7% (Donner, 2000: 342). In de praktijk zijn de huurinkomsten van de sociale verhuurders (gemeenten, IACP's) meestal niet voldoende om de uitgaven te dekken, waardoor de sociale verhuurders over het algemeen met grote tekorten te kampen hebben. Mede als reactie hierop hebben de IACP's recentelijk meer vrijheid gekregen.¹⁰⁰ Om financieel rond te kunnen komen proberen veel IACP's woningen te verkopen aan de zittende huurders.

Ten slotte dient opgemerkt te worden dat er ook huurwoningen gebouwd kunnen worden onder het beleid van de *edilizia agevolata* (drempelverlagende woningbouw). Het betreft hier huurwoningen die worden gebouwd (en verhuurd) door marktpartijen. Omdat deze marktpartijen subsidies van de overheid ontvangen, kunnen de woningen tegen een lagere huurprijs worden aangeboden. Absoluut gezien gaat het hierbij echter maar om een klein aantal woningen (Padovani, 1998).

7.2 Doelgroep sociale huursector

Om in aanmerking te komen voor een sociale huurwoning dient een huishouden aan een aantal voorwaarden te voldoen. Allereerst is er een inkomenscriterium. Sociale huurwoningen zijn alleen toegankelijk voor huishoudens met een inkomen onder een bepaalde grens. Op basis van het huishoudinkomen kwamen in 1994 2,7 miljoen huishoudens voor een sociale huurwoning in aanmerking. Van deze groep stonden 700 000 huishoudens ook daadwerkelijk op de wachtlijst voor sociale huisvesting (Tosi, 2001).

Naast het huishoudensinkomen spelen ook andere criteria een rol bij de toewijzing van sociale huurwoningen. Het gaat hierbij om de criteria als nationaliteit (voor huishoudens van buiten de Europese Unie gelden andere regels als voor Italianen en EU-ingezetenen), staat van de huidige woning (in hoeverre is deze adequaat?), het feit of men al een andere woning in bezit heeft en de huidige woon- en werklocatie. In principe hebben alleen huishoudens die wonen of werken binnen het bestuursgebied waar ze een woning wensen, toegang tot een sociale huurwoning in het desbetreffende gebied (Padovani, 1998: 5). Meestal gaat het hierbij om gemeenten hoewel ook andere bestuursgebieden, zoals bijvoorbeeld samenwerkingsverbanden van gemeenten of provincies, als ruimtelijke eenheid voor deze bindingseisen kunnen fungeren. Zo komt iedereen die in één van de 200 gemeenten van de provincie Trento woont in aanmerking voor een sociale huurwoning in (een willekeurige gemeente binnen) deze provincie. Met name in de meer verstedelijkte gebieden vormt de gemeente echter nog steeds de belangrijkste ruimtelijke eenheid voor de bindingseisen.

¹⁰⁰ Dit heeft ook geresulteerd in een naamsverandering. Sinds kort heten de IACP's *Agenzie Territoriali per La Casa* (ATC's). In de rest van deze paragraaf wordt echter nog gesproken over IACP's, omdat deze aanduiding meer algemeen bekend is.

7.3 Taakverdeling woningtoewijzing

Italië is onderverdeeld in 20 regio's en 102 provincies. De provincies worden bestuurd door van staatswege benoemde prefecten, terwijl de regio's een eigen, door de regionale bevolking gekozen, president hebben. Ten slotte zijn er 8 100 gemeenten. Met een gemiddelde bevolking van 7 100 inwoners kunnen de Italiaanse gemeenten klein worden genoemd (Donner, 2000: 332). Er bestaan grote economische verschillen tussen de noordelijke en de zuidelijke regio's. In Noord Italië ligt het gemiddelde inkomen maar liefst 65% hoger dan in Zuid Italië (Donner, 2000: 332).

De procedures met betrekking tot de toewijzing van sociale huurwoningen zijn complex en zijn in de loop der tijd vele malen gewijzigd. De lagere overheden (provincies, gemeenten of samenwerkingsverbanden van gemeenten) zijn verantwoordelijk voor de verdeling van de sociale huurwoningen, maar ze dienen hierbij rekening te houden met regels en prioriteiten die worden geformuleerd door de regio's. Dit betekent dat de precieze regelgeving per regio verschilt (Tosi, 2001). De hoofdlijnen van het systeem van woningtoewijzing worden echter door de centrale overheid bepaald en zijn dus overal gelijk.

Over de complexiteit en de veelheid aan betrokken actoren schrijft Padovani schrijft:

In some circumstances, different priorities may be introduced by local (communal or regional) governments as well as by the central government. This distribution of competences between the municipality responsible of managing the allocation of the stock, central and regional government defining the general criteria, and IACPs responsible for the management and maintenance of the stock, severely limits the effective use of this scarce resource (Padovani, 1998: 5).

Mede als gevolg van deze complexiteit zijn de institutionele verhoudingen in het Italiaanse volkshuisvestingssysteem recentelijk gewijzigd. Sinds 2001 valt de sociale huursector volledig onder de verantwoordelijkheid van de regio's en de gemeenten en hebben de IACP's een deel van hun zelfstandigheid verloren (Padovani, 2002: 4). Het is op dit moment echter nog niet duidelijk of dit tot belangrijke wijzigingen in het systeem van woningtoewijzing zal gaan leiden.

7.4 Voorrangscriteria

Geïnteresseerden in sociale huurwoningen die aan de criteria voldoen komen in de regel op een wachtlijst terecht. Deze wachtlijsten worden beheerd door een commissie waarin afgevaardigden van verschillende partijen zitting hebben. Deze commissie wordt voorgezeten door een magistraat en bestaat onder andere uit de burgemeester van de betrokken gemeente, de president van de betrokken IACP, de directeur van het regionale werkgelegenheidskantoor, een vertegenwoordiger van de regionale overheid en drie afgevaardigden van de vakbonden (Cecodhas, 2003). De eindverantwoordelijkheid voor de toewijzing van sociale huurwoningen ligt bij de gemeenten.¹⁰¹

¹⁰¹ Omwille van de overzichtelijkheid koppelen we de toewijzing van sociale huurwoningen en gesubsidieerde koopwoningen in de rest van deze paragraaf aan de gemeenten. In de praktijk kunnen deze woningen echter ook worden toegewezen door samenwerkingsverbanden van gemeenten of provincies.

De wachtlijsten worden in de regel gecombineerd met een puntensysteem, waarbij er prioriteitspunten worden toegekend op basis van de huidige huisvestingssituatie en de persoonlijke omstandigheden van het aanvragende huishouden. Ook de woontijd speelt in dit verband een belangrijke rol. Huishoudens met een lange woontijd in het bestuursgebied dat de woningen toewijst, hebben beduidend meer kans op een sociale huurwoning dan mensen met een kortere woontijd.

Vrijkomende sociale huurwoningen worden toegewezen aan huishoudens die boven aan de wachtlijst staan (huishoudens met het hoogste puntenaantal). Nieuwgebouwde sociale huurwoningen worden soms bloksgewijs toegewezen. De woningen worden dan geadverteerd in de lokale kranten, waarna geïnteresseerde huishoudens erop kunnen reageren. Vervolgens worden de woningen onder de geïnteresseerden verdeeld op basis van het zojuist beschreven puntensysteem (Tosi, 2001).

Ten slotte mag de gemeente een deel van de voorraad sociale huurwoningen direct (dus buiten de wachtlijsten om) toewijzen aan bepaalde zeer kwetsbare groepen, zoals bijvoorbeeld daklozen, vluchtelingen of huishoudens met sociale problemen. Ieder overheidsniveau (lokaal, regionaal en nationaal) beschikt over een eigen quotum aan sociale huurwoningen, te gebruiken voor de directe toewijzing van woningen (Cecodhas, 2003). Dit quotum mag ook worden ingezet voor de huisvesting van bepaalde typen ambtenaren die voor hun werk naar een andere gemeente moeten verhuizen (politie, militairen, etc.). De directe toewijzing van gesubsidieerde huurwoningen is niet altijd gebaseerd op objectieve criteria en wekt soms de schijn van willekeur en subjectiviteit (Tosi, 2001).

Aan immigranten van buiten de Europese Unie worden vaak aparte eisen gesteld. Zo wordt er in de regio Lombardije gewerkt met een aparte wachtlijst voor deze groep. Alleen immigranten die minstens twee jaar in de regio wonen of werken kunnen zich op deze wachtlijst laten plaatsen.

Omdat Italiaanse sociale huurwoningen veel lagere huurprijzen hebben dan vergelijkbare particuliere huurwoningen, is de vraag ernaar veel groter dan het aanbod. De wachtlijsten voor sociale huurwoningen zijn dan ook erg lang. In 1994 stonden maar liefst 700 000 mensen ingeschreven voor een sociale huurwoning, terwijl de totale voorraad sociale huurwoningen minder dan één miljoen woningen bedroeg (Padovani, 1996: 3). Daarbij komt nog dat de mutatiegraad van sociale huurwoningen over het algemeen laag is. De gemiddelde woontijd in sociale huurwoningen bedraagt maar liefst 17,3 jaar (Tosi, 2001). Wanneer huishoudens eenmaal in een sociale huurwoning wonen, kunnen ze daar namelijk zo lang blijven wonen als ze zelf willen, ook al stijgt hun inkomen zodanig dat ze eigenlijk niet meer tot de doelgroep van dergelijke woningen behoren.

8. Conclusies

8.1 De sociale huursector

In Italië, Spanje, Duitsland en Ierland is er sprake van een sociale huursector met een bescheiden omvang. Er zijn echter grote verschillen tussen de sociale huursectoren in deze landen. In Ierland vervult de sociale huursector de functie van sociaal vangnet en is de sector eigendom van local authorities. In Duitsland en Spanje is sprake van een dynamische sociale huursector die wordt beheerd door private verhuurders. Woningen worden gebouwd met een subsidie en gedurende een bepaalde periode betaalbaar gehouden en zijn onderwerp van woningtoewijzingsregels. Na afloop van deze periode zijn deze woningen vrij. In Italië is de sociale huursector ontstaan als collectieve verzekering voor Italiaanse werknemers, maar inmiddels hebben ook niet-werkenden toegang tot de sector. De woningen worden beheerd door de staat, door gemeenten of door semi-publieke IACP's.

In Nederland en Engeland is sprake van een groter marktaandeel van de sociale huursector, respectievelijk 35 en 20% van het woningpatrimonium. In beide landen zien we een trend naar een afname van sociale huurwoningen in eigendom van de overheid. In Nederland zijn de gemeentelijke woningbedrijven nagenoeg verdwenen en in Engeland neemt het aantal RSL's (registered social landlords) gestaag toe. Deze beheren momenteel 6% van het Engelse woningpatrimonium.

In Ierland en Engeland is sprake van een Right to Buy en kan ieder huurder op het moment dat hij wil zijn huurwoning tegen een gereduceerd huurprijs kopen. In de andere landen worden woningen alleen verkocht op initiatief van de verhuurder. Tenslotte kan worden gesignaleerd dat zowel in Nederland als in Engeland een sociale koopsector als verlengstuk van de sociale huursector aan het ontstaan is en ook in Spanje en Italië is er sprake van een sociale koopsector. In Ierland, Spanje en Italië zijn de huren in de sociale huursector afhankelijk van het inkomen. In Engeland, Duitsland en Nederland zijn de huren niet afhankelijk van het inkomen. De huurprijs in de sociale huursector is, dankzij objectsubsidies, lager dan de marktprijs. De betaalbaarheid van het woningen wordt in deze landen veilig gesteld met huursubsidie die beschikbaar is voor zowel de sociale als de private huursector.

8.2 Doelgroep

Het woord doelgroep is voor tweeërlei uitleg vatbaar. In veel gevallen is er sprake van een maximale inkomensgrens. In sommige landen gaat het dan om een absolute voorwaarde om voor een sociale huurwoning in aanmerking te komen zoals in Duitsland en Italië. In Nederland is er daarentegen sprake van *voorrang* voor de zogenaamde doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid die is afgebakend door een maximum inkomen, maar ook hogere inkomensgroepen kunnen in de sociale huursector terecht.

Naast inkomen zijn er ook andere doelgroepomschrijvingen. Zo is er in Engeland sprake van een *reasonable preference* voor bepaalde kwetsbare groepen die zijn omschreven in de Homelessness Act. In Spanje vormen degenen die moeite hebben om op eigen kracht een koopwoning te verkrijgen de doelgroep van de sociale huursector.

In alle zes landen blijkt het mogelijk om lokale bindingseisen te stellen en dus voorrang te geven aan woningzoekenden in het desbetreffende gebied.

8.3 Taakverdeling

In Ierland heeft de rijksoverheid een prominente rol in de woonruimteverdeling. De Housing Act schrijft voor dat lokale overheden een scheme of letting priorities moeten opstellen en die ter goedkeuring moeten voorleggen aan de minister. Deze taakverdeling vertoont grote overeenkomsten met die in Vlaanderen.

In de vijf andere landen die bestudeerd zijn is er een grotere rol toebedeeld aan lokale actoren. In Duitsland kunnen de deelstaten in hun subsidieregelingen de doelgroep voor gesubsidieerde woningen nader specificeren. Gemeenten kunnen verhuurders sturen via subsidie die zij toekennen en de urgentieregeling. De afspraken hierover zijn lokaal verschillend. In Italië zijn de lagere overheden (gemeente, provincie en samenwerkingsverbanden van gemeenten) verantwoordelijk voor de woningtoewijzing. In 2001 zijn de private sociale verhuurders een deel van een vrijheid kwijtgeraakt en valt de gehele sociale huursector onder de overheid. De eindverantwoordelijkheid voor de toewijzing ligt bij gemeenten. Ook in Spanje en Engeland is de lokale overheid verantwoordelijk voor de woningtoewijzing. In Engeland is het streven naar meer samenwerking op lokaal niveau een actueel onderwerp, het doel hierbij is meer onderlinge afstemming en meer helderheid voor de woningzoekende.

8.4 Toewijzing

Bij de woningtoewijzing kan onderscheid worden gemaakt tussen de manier waarop de woningzoekenden worden gerangschikt en de manier waarop de woningen worden aangeboden (zie tabel 3.3). De meest eenvoudige manier om woningzoekenden te rangschikken is op inschrijfduur. In veel landen was dit voorheen de manier waarop woningzoekenden werden gerangschikt voor de door de overheid gesubsidieerde woningen. Het inzicht dat de ene kandidaat meer urgent is dan de andere en dus ook sneller een woning nodig heeft, ligt ten grondslag aan de urgentiesystemen die in alle bestudeerde landen zijn ontwikkeld. Op basis van de persoonlijke omstandigheden en de wachttijd krijgen kandidaten urgentiepunten toegekend of worden kandidaten ingedeeld in een bepaalde urgentieklasse. Het resultaat is dat de ene woningzoekende voorrang kan krijgen boven de andere op basis van criteria die uiteraard vaak onderwerp van discussie zijn. In alle zes bestudeerde landen is sprake van een puntensysteem of een indeling in urgentieklassen.

In Spanje is er in een aantal gevallen sprake van verloting van woningen. Bij deze loting is wel sprake van een indeling in urgentieklassen en maken de kandidaten uit de klasse met een hoge urgentie meer kans op een woning. Binnen de groepen is sprake van gelijke kansen. Enerzijds heeft dit een element van eerlijkheid omdat iedereen gelijke kansen heeft, anderzijds brengt dit onzekerheid voor de woningzoekende met zich mee. Deze weet niet waar hij aan toe is en kan er ook niet van uitgaan dat hij na een bepaalde wachttijd kan rekenen op een woning.

In Nederland heeft de invoering van het zogenaamde aanbodmodel geleid tot een herbezinning op de voorrangscriteria. In veel gemeenten werd gekozen voor een eenvoudig criterium zoals de woonduur of de inschrijfduur.

Een tweede onderwerp in de tabel is de wijze waarop woningen worden aangeboden aan de woningzoekende. Een wachtlijst waarop de kandidaten op basis van het urgentiepuntensysteem zijn gerangschikt, vormt in de meeste gevallen de basis voor de toewijzing van sociale huurwoningen. Een dergelijk systeem nodigt potentiële woningzoekenden uit om zich zo spoedig mogelijk in te schrijven op de wachtlijst en verder af te wachten tot hij een woning krijgt toegewezen.

Op het moment dat de woning wordt toegewezen blijkt niet zelden dat de woning in kwestie niet gewenst is waardoor de toewijzing vertraging oploopt en tot leegstand kan leiden. Deze inefficiëntie tezamen met het idee dat huurders meer keuzevrijheid zouden moeten hebben, leidde tot de introductie van het aanbodmodel. Het streven naar keuzevrijheid voor de huurder is een belangrijk element en wordt ook in verband gebracht met de leefbaarheid. De verwachting is dat keuzevrijheid leidt tot bewuste keuze voor een wijk en daarmee tot grotere inzet voor en tevredenheid met de woonomgeving. In dit aanbodmodel worden woningen geadverteerd en woningzoekenden kunnen reageren op deze advertenties. Degene die het hoogst scoort op het volgordecriterium krijgt de woning toegewezen. Dit systeem heeft onder de noemer Choice Based Letting, navolging gekregen in Engeland.

Tabel 4.3 Overzicht van de voorrangscriteria en manier van woningaanbieding in zes landen

	Voorrangscriteria	Manier van aanbieden
Ierland	Puntensysteem	WachtlIJst
Engeland	Puntensysteem Kleinschalige toepassing van: - estate profiling, - merit based scheme	WachtlIJst Choice based letting
Nederland	Woonduur Puntensysteem Urgentieklassen Inschrijftijd Experimenten met leefstijl (inplaatsing) en loting	Aanbodmodel WachtlIJst
Duitsland	Urgentieklassen Gemeente stemt toe in voordracht verhuurder tenzij er kandidaten zijn met hogere urgentie	Eigen initiatief huurder 3 modellen: - Verhuurder kan vrij kiezen, - Verhuurder kiest uit drie kandidaten - Verhuurder kan niet kiezen
Spanje	Puntensysteem Loterij	WachtlIJst
Italië	Puntensysteem	WachtlIJst Directe toewijzing aan kwetsbare groepen

In Duitsland geldt een geheel ander systeem van woningtoewijzing, hier speelt keuzevrijheid met name een rol als het gaat om de verhuurder. De bovenstaande tabel laat zien dat de lokale overheid bepaald in hoeverre de verhuurder de mogelijkheid heeft om een huurder te kiezen uit de lijst met woningzoekenden. De lokale mogelijkheden voor verhuurders variëren van geen enkele keuze tot vrije keuze binnen urgentieklassen.

Tenslotte zijn er in Engeland en Nederland uitzonderingssituaties gecreëerd voor woningcomplexen waar sprake is van ernstige leefbaarheidsproblemen. In Engeland wordt dit estate profiling of merit based scheme genoemd, in Nederland is sprake van toewijzing op leefstijl of inplaatsing. In alle gevallen gaat het erom huurders te selecteren die de leefbaarheid problemen niet verergeren en liefst doen afnemen.

Bij dergelijk experimenten wordt in meer of minder mate gestreefd naar objectivering van de criteria voor toewijzing. Er zijn echter duidelijke verschillen als het gaat om de wijze waarop de criteria worden toegepast. Bij inplaatsing heeft de verhuurder het voor het zeggen en komt de kandidaat die niet aan de criteria voldoet, niet in aanmerking voor een woning in het desbetreffende complex. Bij toewijzing op leefstijl wordt er meer gewerkt met voorlichting over de leefstijl in de desbetreffende buurt die de woningzoekende moet beïnvloeden in zijn keuze voor een woning. Daarnaast wordt in een aantal gevallen een deel van de leefstijl vastgelegd in een portiekcontract, waarin afspraken zijn opgenomen over bijvoorbeeld het gebruik van de portiek en de mate waarin en het tijdstip waarop harde muziek wordt getolereerd.

8.5 Huurprijsberekening

De huurprijsbepalingssystemen van de drie besproken landen zijn uitermate divers. In Ierland hangt de huurprijs bijna alleen af van het inkomen van huishoudens, in Duitsland sinds kort van de markthuur (daarvoor van de kostprijs van de investering en de exploitatie) en in Nederland van de kwaliteit die aan een woning wordt toegekend via het woningwaarderingstelsel en het beleid van de verhuurder. We vatten in deze paragraaf de hoofdprincipes van de huurprijsbepalingssystemen samen.

Beschikbaarheid van subsidie

In de drie landen blijken er subsidies beschikbaar om de huurprijzen in de 'sociale' huursector betaalbaar te maken. Er zijn grote verschillen te onderkennen.

In Ierland is er formeel een groot aandeel objectsubsidie beschikbaar. De investeringskosten van de woning komen voor rekening van de overheid, evenals een gedeelte van de exploitatiekosten (gemiddeld 25%). Het restant van de exploitatiekosten (gemiddeld 75%) wordt in rekening gebracht bij de huurder. Het inkomen van de huurder blijkt maatgevend te zijn voor de huur die berekend wordt, en niet de kosten die worden gemaakt om de woning te exploiteren (zonder de investeringskosten).

In Duitsland is er formeel ook objectsubsidie verkrijgbaar. Deze dekt gedeeltelijk de investering, maar niet de exploitatiekosten. In de deelstaat Nordrhein-Westfalen gaat het bij de objectsubsidie overigens om een laagrentende lening die te zijner tijd terugbetaald moet worden, en niet om een kapitaalsubsidie. De hoogte van de objectsubsidie is ook afhankelijk van het inkomen van de toekomstige huurder: er worden twee groepen onderscheiden. Daarnaast is het mogelijk dat de huurder ook nog eens huursubsidie ontvangt.

In Nederland is er formeel geen objectsubsidie beschikbaar om een sociale huurwoning te bouwen. Echter, als gevolg van een bepaalde manier van grondkostenberekening, een relatief lage rente voor de financiering en een subsidie uit de *revolving fund*, het vermogen van de sociale verhuurders dat ingezet kan worden om bijvoorbeeld de huurprijs van nieuwbouwwoningen betaalbaar te maken. Daarnaast is er huursubsidie beschikbaar voor huishoudens met een lager inkomen.

Verhouding huur en kostprijs

In de drie onderzochte landen heeft de kostprijs van een woning thans weinig invloed op de huurprijs van die woning. In Ierland is het huishoudinkomen de meest bepalende factor, in Duitsland is de huur (een afgeleide van) de markthuur, en in Nederland de kwaliteit van de woning en het beleid van de verhuurder.

Bij de huurprijsstijging komen er nog andere factoren in het spel, maar over het algemeen niet de kostprijs van de woning. In Ierland blijft het inkomen bepalend, en de zorg dat niet een inkomensstijging geheel opgaat aan een huurstijging. In Duitsland worden er afspraken gemaakt over de huurstijgingen in het contract dat gesloten wordt bij de subsidieverstreking. Aangezien niet bekend is hoe deze afspraken er uitzien, valt niet te zeggen of de markthuur ook sturend is in de jaarlijkse huurprijsverhogingen, dan wel dat een bepaalde (andere) indexatie van de aanvangshuur gekozen wordt. In Nederland zijn er nationale regels over de huurstijging, bijvoorbeeld een maximale jaarlijkse huurverhoging per woning, die los staat van de feitelijke ontwikkeling van de kostprijs van de woning.

Vrijheid bij de huurprijsvaststelling

Er bestaan in Ierland nationale richtlijnen over de bepaling van de huur van sociale huurwoningen. Het inkomen is de meest bepalende factor bij de vaststelling van de huurprijs. De nadere invulling van de vaststelling van de huur is een lokale aangelegenheid. In de praktijk blijkt dat er drie systemen van huurprijsvaststelling in omloop zijn.

Ook in Duitsland zijn er nationale richtlijnen over de bepaling van de huur van gesubsidieerde woningen. De deelstaten zorgen voor een nadere invulling. Tenslotte worden de hoogst toelaatbare huur en de toegestane huurverhogingen van de woningen bepaald in onderhandeling tussen de verhuurder en de gemeente.

In Nederland bestaat het nationale kader uit de huurprijswetgeving: het woningwaarderingstelsel en de jaarlijks toegestane huurverhogingen. Binnen deze kaders zijn verhuurders vrij hun huurprijs vast te stellen. Sociale verhuurders kunnen gebruik maken van hun vermogen (het revolving fund) om betaalbare woningen te realiseren. Het komt er dan in feite op neer dat de woningcorporatie een objectsubsidie verstrekt.

Problemen met huurprijsbepalingssystemen

De gevolgen van de huurprijsbepalingssystemen in de verschillende landen met elk hun eigen context zijn dan ook verschillend. In Ierland is het gevolg van het systeem van inkomenshuren (bijna niet gebaseerd op de kosten) dat er onvoldoende opbrengsten gegenereerd worden om voldoende gepland onderhoud uit te voeren. In Duitsland daarentegen zou de kostprijs van een huurwoning boven de markthuur kunnen uitkomen. Wanneer dit het geval is stagneert de nieuwbouw. Bij de bestaande voorraad bestaat het risico dat de woning niet verhuurbaar is. In Nederland wordt als grote probleem van de huurprijsbepaling gezien dat er in het woningwaarderingstelsel onvoldoende rekening gehouden wordt met marktinvoeden, zoals locatie van de woningen, op de huurprijzen van de woningen.

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen voor een nieuw sociaal huurstelsel in Vlaanderen

1. Inleiding

Uit wat voorafging blijkt dat sociale huisvesting op zeer verschillende wijzen inhoud en vorm kan krijgen. De verschillen tussen mogelijke sociale huisvestingssystemen hebben in hoofdzaak te maken met:

- de omschrijving van de doelgroep;
- het toewijzingssysteem;
- de financiering;
- de bestuurlijke organisatie.

Voor elk van deze aspecten kunnen een aantal aanbevelingen geformuleerd worden. Vooral eer echter aanbevelingen kunnen gemaakt worden, is er behoefte aan keuzes. Welke aanbevelingen van toepassing zijn, hangt immers in zeer belangrijke mate af van de doelstellingen en de aard van het sociale huisvestingssysteem dat men wenst uit te bouwen. Een eerste beleidsaanbeveling is daarom dat in eerste instantie een duidelijke keuze gemaakt moet worden over waar men naar toe wil met de sociale huisvesting in Vlaanderen. Wenst men een sociaal vangnet voor de meest kwetsbaren of een breder toegankelijk systeem? Een centraal gestuurde sociale huisvesting of een systeem dat draait op zelfsturing en verantwoordelijkheid op lokaal niveau? Een systeem dat overleeft op overheidsfinanciering of dat gebouwd is op financiële verantwoordelijkheid van de verhuurders?

We vatten kort samen wat de voornaamste opties zijn. Vervolgens leggen we uit hoe de keuze voor één optie medebepalend is voor andere. Sommige opties laten zich namelijk gemakkelijker combineren dan andere. Vertrekkend van de samenhang tussen opties leiden we een aantal mogelijke scenario's af voor de toekomstige ontwikkeling van de sociale huisvesting in Vlaanderen. De scenario's schetsen de grote lijnen voor mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Dit is wat we eerst behandelen.

Daarna formuleren we aanbevelingen die achtereenvolgens betrekking hebben op de vier voornaamste onderdelen: de doelgroep, het toewijzingssysteem, de financiering, de bestuurlijke organisatie. Sommige van deze aanbevelingen zijn relevant voor elk huisvestingssysteem. Dit is bijvoorbeeld het geval met sommige aanbevelingen inzake toewijzing. Andere aanbevelingen zijn rechtstreeks afhankelijk van de keuze die men gemaakt heeft inzake het sociale huisvestingssysteem. Dit is het duidelijkst wat betreft doelgroepomschrijving en bestuurlijke organisatie. In nog andere gevallen kunnen we geen aanbevelingen doen zonder opnieuw een aantal keuzes te verduidelijken, bv. bij de huurprijsberekening.

We maken bij dit alles geen onderscheid tussen uitvoerende actoren. Zoals aangegeven bij de bespreking van de definitie van sociale huisvesting is het immers niet cruciaal wie bouwt en verhuurt, maar hoe dit gebeurt. Welke rechten een 'woonbehoefte' heeft op steun van de overheid bij het verkrijgen van een woning en/of het betalen van de huurprijs, moet gebaseerd zijn op criteria die o.a. de woonbehoefte concreter maken en niet op kenmerken van de verhuurder die de woning ter beschikking stelt of hoe die woning in het sociaal patrimonium terecht is gekomen (voor een verdere argumentatie: zie hoofdstuk 3, 6.3.1). In het vervolg van dit hoofdstuk sluiten we ons daarom aan bij het geformuleerde streven om alle verhuurders onder te brengen onder een gezamenlijke regelgeving.

2. Welk sociaal huisvestingssysteem wensen we in Vlaanderen?

2.1 De voornaamste opties

2.1.1 Doelgroep

In hoofdstuk 3 hebben we de mogelijke doelgroepen verkend vertrekkend van de doelstellingen die men met de sociale huisvesting wenst na te streven. Uiteindelijk bakenden we drie mogelijke doelgroepen af, waarvan de eerste twee een vergaande overlapping vertonen. We verwijzen naar figuur 3.1 die dit schematisch voorstelt.

	Doelgroep
Optie 1	personen/gezinnen voor wie kwaliteitsvol wonen niet betaalbaar is
Optie 2	idem, met inbegrip van personen/gezinnen met een woonbehoefte die niet noodzakelijk samenhangt met een betaalbaarheidsprobleem (sociale behoefte)
Optie 3	alle personen/gezinnen (eventueel met uitsluiting van de hoogste inkomens)

Voorbeelden:

- Vlaams sociaal huurstelsel: momenteel optie 1, met aanzetten tot optie 2 (verhuringen buiten sociaal huurstelsel)
- Optie 1: Ierland
- Optie 2: Engeland, Spanje
- Optie 3: Nederland

2.1.2 Toewijzing

Bij de bespreking van de mogelijke toewijzingssystemen gingen we in op:

- passendheidscriteria;
- voorrangscriteria;
- modellen van aanbieden.

De meest fundamentele keuze inzake toewijzing bleek te zijn de mate waarin aan kwetsbare groepen voorrang wordt gegeven. Deze vraag speelt binnen elk van de drie besproken modellen van aanbieden (aanbodmodel, distributiemodel, optiemodel). Elk systeem van sociale huisvesting kent voorrang toe aan omschreven groepen. De mate waarin voorrang wordt toegekend kan echter verschillen. Passendheidscriteria beogen vooral een optimale match tussen woning en huurder en zijn vereist in elk model en bij elke voorrangregeling.¹⁰²

¹⁰² We merken op dat wanneer passendheidscriteria zeer strikt worden gehanteerd dit de facto kan betekenen dat voorrangregels niet meer spelen. Bij het beoordelen van voorrang moet daarom niet enkel gekeken worden naar de voorrangregels op zich, maar naar het ruimere kader waarbinnen voorrang wordt toegekend. Zo hebben voorrangregels bijvoorbeeld geen betekenis wanneer voor de betreffende groep geen aanbod beschikbaar is.

Daarom zijn inzake toewijzing volgende opties cruciaal:

	Toewijzing
Optie 1	Absolute voorrang voor kwetsbare en zwakke personen/gezinnen
Optie 2	Beperkte voorrang voor kwetsbare en zwakke personen/gezinnen

Volgens de beschrijving in hoofdstuk 4 hanteren alle bestudeerde landen bepaalde voorrangscriteria. Toch lijkt de voorrang die kwetsbare groepen genieten erg verschillend tussen landen. Bovendien zijn er grote lokale verschillen binnen die landen als gevolg van de vaak vergaande lokale autonomie die in de meeste landen bestaat (zie verder). Om deze reden, en omdat ook veel afhangt van de toepassing van de reglementering, is het erg moeilijk op basis van de wettelijke regeling in de landen uit te maken hoe groot de voorrang is. Op basis van de beschikbare informatie lijkt globaal gezien de voorrang in Vlaanderen, Ierland en Engeland groter dan in Nederland, Duitsland en Spanje.

2.1.3 De financiering

In hoofdstuk 3 gaven we een theoretisch kader voor het beoordelen van de financiering van de sociale huisvesting. We bespraken mogelijke kostenbegrippen en criteria voor het bepalen van de huurprijs. Op basis hiervan kunnen een reeks aanbevelingen (of eerder mogelijkheden) worden geformuleerd voor de financiering en huurprijsberekening die relevant zijn ongeacht het huisvestingssysteem. Dit wordt verder in dit hoofdstuk (5. Aanbevelingen voor de financiering) uitgewerkt.

Bij een financiering met 'open einde' bij de overheid wordt het verschil tussen de betaalde huurprijs en de referentiehurprijs (kostendekkende huurprijs of markthuur) volledig gedragen door de overheid. Dit kan zowel via een subjectsubsidie als via een objectsubsidie. In geval van een subjectsubsidie rekent de verhuurder de referentiehurprijs aan en kent de overheid een subsidie toe rechtstreeks aan de huurder om deze huurprijs betaalbaar te maken. Bij een objectsubsidie gaat de subsidie naar de verhuurder, die hiermee een verlaagde huurprijs toekent aan de huurder. Het effect voor de huurder is in beide gevallen hetzelfde, tenminste voor zover de huurprijs wettelijk wordt vastgelegd. Een open einde financiering bij de overheid kan dus zowel via subject- als via objectsubsidies. Dergelijke financiering is het meest aangewezen bij een enge doelgroepafbakening met een strikte voorrangregeling voor zwakke groepen.

Bij een systeem van open einde bij de verhuurder moet de verhuurder zelf middelen genereren die worden ingezet om aan lagere inkomensgroepen een huurprijs aan te rekenen die minder is dan de referentiehurprijs. Dit kan enkel indien de doelgroep ruim gedefinieerd is. Winsten gerealiseerd uit de verhuring of verkoop aan hogere inkomens (huurprijs en verkoopprijs > referentieprijs) worden ingezet voor de financiering van de woonkost van gezinnen met een laag inkomen. Het kan daarbij ook gaan om meerwaarden gerealiseerd in het verleden, die toegevoegd werden aan het eigen vermogen van de huisvestingsmaatschappij (revolving fund).

Dergelijke financiering met open einde bij de verhuurder komt in de praktijk niet in zuivere vorm voor. In de landen waar de verhuurder mee eigen inkomsten of vermogen inzet voor het verbeteren van de betaalbaarheid bij sommige groepen is dit in min of meerdere mate aangevuld met overheidssteun. In minimale vorm gaat het dan bijvoorbeeld om garantiefondsen. Maar zelfs wanneer het eigen vermogen van de verhuurder wordt ingezet en dit vermogen is in het verleden mee opgebouwd op basis van toenmalige subsidies, is er nog een impliciete overheidsfinanciering in het systeem aanwezig.

	Financiering
Optie 1	Open einde bij de overheid
Optie 2	Gedeelde verantwoordelijkheid
Optie 3	Open einde bij de verhuurder

Voorbeelden:

- Optie 1: Ierland, Duitsland
- Optie 2: Nederland
- Ook in Vlaanderen kunnen we spreken van optie 2. De situatie erg onduidelijk. Enerzijds wordt de subsidie geacht het verschil tussen inkomsten en kosten van de maatschappijen te dekken, maar anderzijds wordt het systeem verwacht mee te overleven op basis van de interne solidariteit tussen huurders. In antwoord op de toenemende klachten van maatschappijen over het ontoereikend zijn van de subsidies en op een aantal financiële problemen bij de maatschappijen is een ‘verhuursubsidie’ in het leven geroepen, die voor een aantal maatschappijen een eenmalige forfaitaire bijpassing betekent (inmiddels drie maal toegekend). Dus ook hier neemt dan uiteindelijk toch weer de overheid de eindverantwoordelijkheid op zich.

2.1.4 Bestuurlijke organisatie

In hoofdstuk 3 stonden we ook stil bij de bestuurlijke organisatie van de sociale huisvesting. We gaven een toelichting bij de mogelijke sturingsmechanismen (hiërarchie, markt, zelfsturing), toetsten de taakverdeling tussen de centrale en lokale overheid aan een aantal bestuurskundige criteria en gingen in op de opdrachten van de uitvoerders van het sociale huisvestingsbeleid. Doorheen de hele bespreking loopt één cruciale vraag, met name in welke mate de uitvoerende actoren van het sociale woonbeleid zelfstandig beslissingen kunnen nemen. Het gaat hierbij over beslissingen inzake bouwen en verbouwen, onroerende transacties, woningtoewijzing en huurprijsbepaling. Er ligt opnieuw een fundamentele keuze voor.

	Bestuurlijke organisatie
Optie 1	Grote zelfstandigheid voor huisvestingsmaatschappijen
Optie 2	Beperkte zelfstandigheid
Optie 3	Nauwelijks zelfstandigheid

Voorbeelden:

- Optie 1: Nederland, Duitsland
- Vlaanderen sluit momenteel aan bij optie 2. Enerzijds is er een sterke centrale reglementering inzake onroerende transacties en toewijzing, anderzijds is er voor de huurprijsberekening vrij vergaande autonomie voor de maatschappijen.
- Optie 3: Ierland

2.2 Mogelijke scenario's

Op basis van wat voorafgaat zal het reeds duidelijk zijn dat niet alle combinaties van opties mogelijk zijn. Een keuze voor een bepaalde optie inzake doelgroep bijvoorbeeld, heeft implicaties voor de keuzes die men moet maken voor andere aspecten. Hierna hebben we 4 scenario's geformuleerd waarbij de opties voor de verschillende aspecten logisch gegroepeerd zijn.

De scenario's 1 en 4 zijn zeer extreme scenario's. Het zijn theoretische concepten die nergens in de praktijk op die manier voorkomen. Toch zijn ze interessant als referentiepunt. Beide scenario's hebben een aantal beperkingen en risico's. Om hieraan tegemoet te komen, worden een aantal correcties voorgesteld die leiden tot tussenliggende scenario's. Er zijn twee tussenliggende scenario's beschreven die relevant kunnen zijn voor de Vlaamse situatie. Naast de vier besproken scenario's zijn nog andere tussenliggende modellen denkbaar. De 4 scenario's moeten dus eerder bekeken worden als modellen die te plaatsen zijn op een continuüm. De scenario's aan de linkerzijde sluiten daarbij het dichtst aan bij het unitair huisvestingssysteem van Kemeny en die aan de rechterzijde bij het duaal huisvestingssysteem.

Elk van deze scenario's heeft voor- en nadelen. Geen enkel kan beschouwd worden als beter dan een ander. Wel heeft elk model duidelijke consequenties en moeten een aantal voorwaarden gerealiseerd zijn om het te kunnen laten functioneren. We verduidelijken hierna deze consequenties en de voorwaarden. De voornaamste elementen zijn samengevat in tabel 5.1. Welk model van sociale huisvesting men wil realiseren, is uiteindelijk een beleidskeuze. Die wordt gemaakt op basis van ideologische overwegingen en na afweging t.o.v. andere beleidsprioriteiten. We laten deze keuze aan de beleidsverantwoordelijken.

Scenario 1: volkshuisvesting

In scenario 1 is de sociale huisvesting toegankelijk voor een zeer brede doelgroep. De huisvestingsmaatschappijen hebben een vergaande autonomie in de toewijzing en de huurprijsbepaling. Voor de financiering van de investeringen wenden de maatschappijen eigen vermogen aan en winsten uit verhuring of verkoop aan hogere inkomens. Autonomie van de maatschappijen is vereist om het systeem financieel draaiende te houden. De overheid kan bijkomend subsidiëren, via objectsubsidies of rechtstreeks aan de huurders.

Er is slechts beperkte voorrang voor zwakke groepen. Dergelijk systeem vraagt dus een omvangrijk sociaal woningpatrimonium. Daarnaast is een neutrale behandeling van huurders en eigenaars een voorwaarde. Wanneer de overheid belangrijke stimulansen geeft om aan te zetten tot eigendomsverwerving, bestaat er immers een risico dat enkel wie geen woning kan verwerven, nog wenst toe te treden tot de sociale huisvesting. De sector verliest dan een stuk aantrekkelijkheid voor midden en hoge inkomens en de huisvestingsmaatschappijen verliezen inkomsten die hen moeten toelaten te investeren voor zwakkere groepen.

Een andere voorwaarde is dat een vorm van algemene huurreglementering bestaat. Deze moet verhinderen dat de subsidies worden doorgerekend in de huurprijzen. De huisvestingsmaatschappijen hebben dus grote autonomie wat betreft huurprijsbepaling, maar moeten wel werken binnen het bredere kader dat ook voor de private markt geldt.

De kern van het model is dat de sociale verhuurders een grote verantwoordelijkheid dragen. Het voordeel van dergelijk model is dat zelfstandige verhuurders meer dan in een gereguleerd model zullen streven naar efficiëntie. De voorwaarde is dan wel dat de verhuurders niet binnen een wettelijk keurslijf opereren, maar op gelijke voet kunnen concurreren met de private sector.

Er bestaat in dit model echter een gevaar dat sociale verhuurders zich gaan concentreren op hun rendement, de betaalbaarheid veronachtzamen en kwetsbare groepen onvoldoende huisvesten. Er is wel de verplichting om de winsten te herinvesteren. Maar de resultaten in dergelijk model hangen toch sterk af van de sociale verantwoordelijkheid van de verhuurders. Een goede zelfsturing vanuit de sector en een sterke inbedding in het maatschappelijk middenveld, waarbij ook de belangen van de zwakste groepen worden verdedigd, moeten daartoe bijdragen. Een andere voorwaarde is dat de verhuurders voldoende sterk geprofessionaliseerd zijn (en dus ook voldoende groot zijn) om net als private actoren te kunnen opereren op de markt.

In principe is een open einde financiering bij de verhuurder mogelijk. Dit vraagt dan dat de betaalbaarheid gegarandeerd wordt via subjectsubsidies. Indien dergelijk systeem van volkshuisvesting wordt gesubsidieerd met objectsubsidies, is het de verhuurder die als gevolg van de vrije huurprijs bepaalt naar welke groepen de subsidie gaat en hoe hoog de subsidie is. Men gaat er daarbij impliciet van uit dat de verhuurder beter geïnformeerd is over de mate waarin een huurder moet financieel ondersteund worden dan de centrale overheid. In de mate dat de verhuurder beter de lokale of regionale situatie kent dan de centrale overheid en tegelijkertijd voldoende inzicht heeft in het zetten van economisch en sociaal verantwoorde huurprijzen, kan men op deze wijze efficiëntiewinsten boeken. Het is echter niet duidelijk of een verhuurder ook een goede inschatting kan maken van de betaalbaarheid en een huurprijs zal stellen die rekening houdt met een aantal belangrijke principes daarbij (zie verder). Het lijkt dus in geval van objectsubsidies gewenst dat de overheid in dit geval investeert in resultatenmeting om de doelmatige inzet van overheidsmiddelen te bewaken. Maar zelfs met een goed monitoringsysteem zal het voor de overheid moeilijk te beoordelen zijn hoeveel subsidies naar de sector moeten gaan om de kloof tussen huurinkomsten en kosten te dekken.

Deze problemen zijn een argument om de betaalbaarheid rechtstreeks te verzekeren via subjectsubsidies. Als men vasthoudt aan objectsubsidies, dan is een andere mogelijke oplossing (met evenwel andere nadelen) dat de huurprijsberekening en de toewijzing worden gereguleerd vanuit de centrale overheid. Dit komt aan bod in scenario 2.

Scenario 2: volkshuisvesting, met beperkte zelfstandigheid van de verhuurders

Ook bij dit scenario past een systeem van subjectsubsidies het best. Opteert men voor objectsubsidies, dan kan de overheid vanuit doelmatigheidsoverwegingen de huurprijsbepaling vastleggen, waarbij betaalbaarheid van de huur één van de criteria is. De huur wordt dan afhankelijk van het inkomen. Dergelijk systeem werkt maar voor zover de objectsubsidie voldoende hoog is om de lagere huurinkomsten van lagere inkomens op te vangen. Is dit niet zo, dan bestaat het risico dat de verhuurders relatief minder gaan toewijzen aan lage inkomens omdat dit financiële risico's meebrengt. Ook dit kan de overheid trachten te verhinderen door de toewijzing strikt te reglementeren. Maar dan zitten de verhuurders gewrongen tussen enerzijds hun financiële verantwoordelijkheid en anderzijds het correct toepassen van de reglementering.

Hoe strikter dus het toewijzings- en huurprijsbeleid worden gereguleerd door de overheid, hoe meer het noodzakelijk is dat de eindverantwoordelijkheid voor de financiering verschuift van de verhuurders naar de overheid. Dit is scenario 3 (zie verder).

Net als in scenario 1 is het ook in dit scenario voor de overheid zeer moeilijk uit te maken hoe groot de noodzakelijke subsidie is. Monitoring is noodzakelijk, maar blijft moeilijk. En evenals in scenario 2 is een voldoende ruim sociaal woningpatrimonium een belangrijke voorwaarde. Is het patrimonium te beperkt van omvang, dan slijt het dicht met enkel lage inkomensgroepen en kan het systeem financieel niet overleven.

Scenario 4: sociaal vangnet

In scenario 4 fungeert de sociale huisvesting als een sociaal vangnet. De doelgroep is er beperkt tot gezinnen voor wie betaalbaar wonen problematisch is. Bij de toewijzing wordt voorrang gegeven aan gezinnen in de meest kwetsbare posities. Om deze doelstelling te realiseren is er een strikt reglementair kader. De huisvestingsmaatschappijen voeren louter uit wat wettelijk bepaald is. Ze hebben geen autonomie, noch wat betreft toewijzing, noch wat betreft huurprijsbepaling. En de overheid draagt alle eindverantwoordelijkheid inzake financiering.

De omvang van het sociaal woningpatrimonium is beperkter dan in voorgaande scenario's. Het volstaat net zoveel woningen te voorzien als er gezinnen zijn met betaalbaarheidsproblemen. De subsidiëring kan zowel via object- als via subjectsubsidies. Voor de verhuring van deze woningen is in vergelijking met voorgaande scenario's per woning meer subsidie nodig, vermits geen inkomsten gegenereerd kunnen worden uit verhuring aan sterkere gezinnen of via strategisch voorraadbeheer. Via het centraal geregeld toewijzingsbeleid en huurprijsbeleid worden de overheidsmiddelen daar ingezet waar zich de grootste nood voordoet. De subsidies worden dus zeer doelmatig ingezet. Een logisch gevolg is dat bewoners die niet meer voldoen aan de criteria van woonbehoefte doorstromen naar de reguliere woningmarkt, wat in een situatie van grote fiscale voordelen voor eigenaars betekent dat zij in belangrijke mate de groep eigenaars zullen vervoegen. De huurmarkt wordt daarmee alsmat smaller en er is dus duidelijk sprake van een duale markt.

Een risico van dergelijk systeem is dat de sociale huisvesting een stigma kan krijgen als 'huisvesting van de zwakken'. Omdat de gemiddelde burger er niet in terecht kan, krijgt de sociale huisvesting minder steun uit de samenleving dan in de vorige scenario's. Wanneer sociale woningen gebouwd zijn in grotere complexen of grote appartementsblokken, houdt de concentratie van zwakke groepen een risico op minder kansen in de samenleving in en mogelijk (hoewel niet noodzakelijk) op leefbaarheidsproblemen. Kleinschaligheid, weloverwogen inplanting van projecten, aandacht voor de woonomgeving en begeleiding van de bewoners zijn in dit scenario belangrijke voorwaarden.

Een ander risico met dit systeem is dat inefficiënties optreden als gevolg van de bureaucratische sturing. De centrale overheid kan in de reglementering onmogelijk rekening houden met alle aspecten van de lokale situatie. Om hieraan zoveel mogelijk tegemoet te komen, is het wenselijk de planning van projecten inhoudelijk te voeden van uit een lokaal woonoverleg.

Scenario 3: huisvesting met een sociaal doel

Om het draagvlak van de sociale huisvesting te vergroten, kan de opdracht als sociaal vangnet worden uitgebreid met huisvesting van een aantal groepen met een sociale woonbehoefte. Zoals toegelicht in hoofdstuk 3 gaat het hier over doelgroepen waarvoor op de private markt een onvoldoende aanbod beschikbaar is dat tegemoet komt aan hun woonbehoeften. De voornaamste groep zijn de ouderen. Hun aandeel in de bevolking is groot en neemt sterk toe. Zij wonen in belangrijke mate in verouderde woningen die onvoldoende woningkwaliteit bieden en/of ver afgelegen zijn van een aantal diensten die hen moeten in staat stellen zo lang mogelijk zelfstandig te kunnen blijven leven. De sociale huisvesting kan op deze nood inspelen. Daarnaast kan de sociale huisvesting een rol opnemen in de extramuralisering van de welzijns- en gezondheidszorg, o.a. voor personen met een handicap, psychiatrische patiënten, MS-patiënten, ...

Een voorwaarde voor dit scenario is dat het investeringsbudget groter is dan in scenario 4. Is dit niet zo, dan dreigt het huisvesten van deze doelgroep ten koste te gaan van het huisvesten van de meest zwakke groepen. Om dit te vermijden, kan men contingentering overwegen, waarbij een voldoende groot deel van het patrimonium wordt voorbehouden voor de gezinnen met betaalbaarheidsproblemen. Hoe groot dit aandeel moet zijn, kan mee resulteren uit een lokaal planningsproces.

Dit scenario vraagt overleg met de gezondheids- en welzijnssector. Indien de sociale huisvesting met dergelijk initiatief huisvesting biedt aan een doelgroep die ook (of voorheen) tot de doelgroep van de welzijnssector behoort, dan kan een herverdeling van overheidsmiddelen tussen beide beleidsdomeinen noodzakelijk zijn. Worden hierover geen afspraken gemaakt, dan riskeert dit soort projecten te stuiten op de kritiek van afwending van middelen voor sociale huisvesting.

Een uitbreiding van het investeringsbudget vraagt niet noodzakelijk een evenredig optrekken van het subsidiebudget. In de mate dat de huurders met een 'sociale woonbehoefte' geen betaalbaarheidsproblemen ondervinden, kunnen zij een kostendekkende huurprijs betalen of zelfs een huurprijs die meer dan kostendekkend is. Dit scenario evolueert dus in de richting van de scenario's volkshuisvesting. Het vraagt meer zelfstandigheid van de verhuurders.

2.3 Richtingen voor toekomstige ontwikkeling

Als we de huidige Vlaamse situatie leggen naast de 4 scenario's, dan herkennen we hierin geen zuiver scenario. Het Vlaams sociaal huurstelsel sluit het dichtst aan bij scenario 4, maar heeft ook enkele kenmerken van scenario 3 en zelfs van scenario 2. Deze vaststelling op zich wijst reeds op de moeilijke verzoenbaarheid van een aantal uitgangspunten in het huidige stelsel en levert reeds een aantal leerpunten betreffende de aanpassing van het huidige stelsel.

Ontwikkeling richting scenario 3:

De 'verhuringen buiten het sociaal huurstelsel' en de vele vormen van samenwerking die zich op het terrein ontwikkelen op de grens van wonen en welzijn zijn aanzetten naar scenario 3. Bovenstaande bespreking leert dat wanneer men deze evolutie wenst verder te zetten en wettelijk wil mogelijk maken, zijn er duidelijke afspraken nodig met de verantwoordelijken voor het welzijnsbeleid en eventueel een herverdeling van budgetten nodig is.

Verder dient er over gewaakt dat dit niet ten nadele mag zijn van de toegang van zwakke doelgroepen tot de sociale huisvesting.

Ontwikkeling richting scenario 2:

Verder gaan er ook stemmen op om de doelgroep van de sociale huisvesting te verruimen naar ook gemiddelde inkomens toe te laten, dit om het maatschappelijk draagvlak van de sociale huisvesting te verruimen, de financiële leefbaarheid te verbeteren en de sociale mix te vergroten. Hiermee wordt gepleit voor een evolutie richting scenario 2. De bespreking hierboven wijst er op dat dergelijk scenario enkel kan mits een zeer omvangrijke uitbreiding van het patrimonium, en plaatst vraagtekens bij de haalbaarheid ervan wanneer er tegelijkertijd niets gebeurt aan de ongelijke fiscale behandeling van huurders en eigenaars. Zolang eigendomsverwerving financieel voordeliger is, zullen gezinnen voor wie woningverwerving betaalbaar is, daaraan voorkeur blijven geven en zal er geen instroom van gemiddelde inkomens in de sociale huisvesting tot stand komen. Wanneer een dergelijk scenario is gewenst impliceert dit een omslag in het regionale en federale woonbeleid. Wanneer wordt gekozen voor het toelaten van huishoudens met gemiddelde inkomens zonder uitbreiding van het sociaal woningpatrimonium, zal dit ten koste gaan van de huishoudens die zijn aangewezen op sociale huisvesting. Zij zullen moeten uitwijken naar de private huursector.

Ontwikkeling richting scenario 4:

In het huidige Vlaamse sociaal huurstelsel wordt de doelgroep bepaald op basis van een laag inkomen en het niet beschikken over een eigen woning. Een theoretische redenering onder een aantal veronderstellingen¹⁰³ leverde als raming dat in Vlaanderen in 2005 176 000 private huurders een te laag inkomen hebben om een woning in matige staat te kunnen huren, en om deze reden dus in aanmerking zouden komen voor een sociale huurwoning op basis van het criterium 'betaalbaarheid'. Deze raming komt ruwweg overeen met het aantal huishoudens dat onder de huidige wettelijke criteria in aanmerking komt voor een sociale woning. Dit is slechts een zeer ruwe vergelijking die geen rekening houdt met de verschillen tussen gezinstypes. Maar men zou er (onder de veronderstelling dat de huidige sociale huurders op basis van dezelfde criteria terecht een sociale woning kunnen huren)¹⁰⁴ kunnen uit afleiden dat de voorwaarden van het huidige stelsel min of meer overeen komen met een stelsel dat betaalbaarheid als doel stelt. Echter, de implicatie zou dan wel zijn dat de bijkomende behoefte aan sociale woningen 176 000 woningen zou bedragen. In elk geval betekent dus zelfs dit scenario dat er een aanzienlijke uitbreiding van het sociaal huurpatrimonium nodig is.

Indien het beschikbare huidige patrimonium ontoereikend blijkt om alle behoeften te dekken, houdt scenario 4 vervolgens in dat strikte voorrangregels worden gehanteerd voor zwakke groepen. In het huidige stelsel zijn er dergelijke voorrangregels, o.a. voor gezinnen die te maken hebben met onbewoonbaarverklaring en campingbewoners. Merkwaardig is wel dat één van de groepen waarvoor het recht op wonen het meest is aangetast, met name daklozen, geen rechtstreekse voorrang krijgen. Een consequente keuze voor scenario 4 zou betekenen dat gezocht wordt naar manieren om ook daklozen meer mogelijkheden te bieden binnen de sociale huisvesting.

¹⁰³ Ter herinnering: raming potentiële behoefte op basis van criterium 'betaalbaarheid': private huurders uit de laagste twee inkomensquintielen met een woonquote voor een woning in matige staat met een mediaan huurprijs die meer bedraagt dan 30%.

¹⁰⁴ Dat het profiel van de huidige sociale huurder zwak is, bleek uit de analyses op de Woonsurvey (zie supra).

In scenario 4 legt de overheid ook een huurprijsreglementering op die de betaalbaarheid verzekert. In ruil daarvoor draagt de overheid de volledige verantwoordelijkheid voor de financiering. Een consequente keuze voor scenario 4 zou in Vlaanderen betekenen dat de marge die maatschappijen hebben om de huurprijs te bepalen, zou verdwijnen. Anderzijds zou de overheid alle verschillen tussen inkomsten en kosten van de maatschappijen vergoeden. Ofwel in dit scenario ligt het open einde van de financiering van de sociale huisvesting bij de overheid. We merken op dat het verzekeren van de betaalbaarheid niet noodzakelijk een taak van het woonbeleid hoeft te zijn, in de mate dat het inkomens- en tewerkstellingsbeleid er in slaagt iedereen een redelijk inkomen te verschaffen.

Tabel 5.1 Kenmerken van vier mogelijke scenario's voor sociale huisvesting in Vlaanderen

	Scenario Volkshuisvesting	1. Scenario Volkshuisvesting met beperkte zelfstandigheid van verhuurders	2. Scenario Huisvesting met sociaal doel	3. Scenario met Sociaal vangnet	4. Huidig sociaal huurstelsel	Vlaams huurstelsel
Doelgroep						
			X	X	X	
			X		(X)	
	X	X				
Toewijzing						
		1. Absolute kwestbaren	X	X	X	
		2. Beperkte voorrang	X		(X)	
Financiering						
		1. Open einde bij de overheid	X	X	X	
		2. Gedeelde verantwoordelijkheid	X		X	
		3. Open einde bij de verhuurder	X			
Zelfstandigheid verhuurders						
	x					
		1. Groot				
		2. Beperkt	X		X	
		3. Nauwelijks		X		

Tabel 5.1

Kenmerken van vier mogelijke scenario's voor sociale huisvesting in Vlaanderen. Vervolg

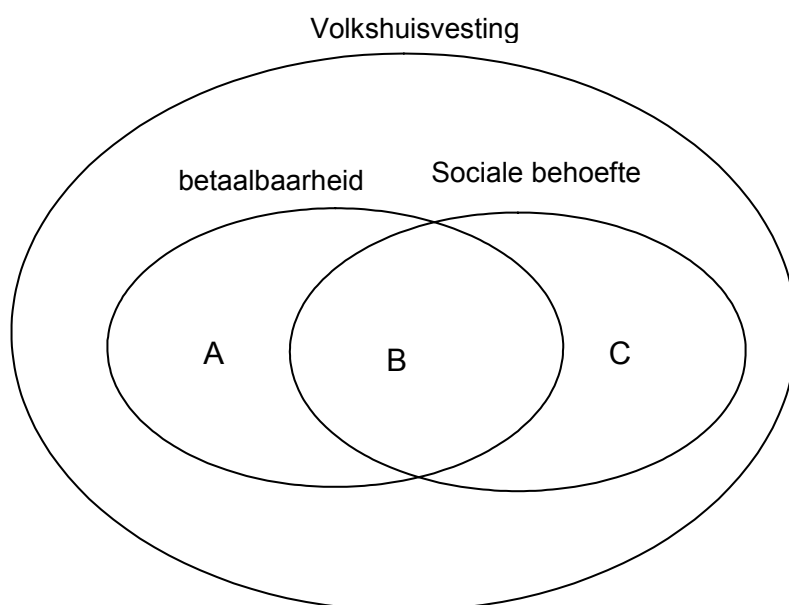
	1. Scenario	2. Scenario	3. Scenario	4.
	Volkshuisvesting	Volkshuisvesting met beperkte zelfstandigheid van verhuurders	Huisvesting met sociaal doel	Sociaal vangnet
Voordelen	Lokaal maatwerk Breed maatschappelijk draagvlak Sociale huisvesting biedt ook antwoord op 'sociale woonbehoeften'	Toegang van zwakke groepen en betaalbaarheid verzekerd Doelmatige inzet van overheidsmiddelen Sociale huisvesting biedt ook antwoord op 'sociale woonbehoeften'	Toegang van zwakke groepen en betaalbaarheid verzekerd Doelmatige inzet van overheidsmiddelen Sociale huisvesting biedt ook antwoord op 'sociale woonbehoeften'	Toegang van zwakke groepen en betaalbaarheid verzekerd Verhuurders zijn uitgerust om met zwakke groepen om te gaan Doelmatige inzet van overheidsmiddelen
Risico's	Onvoldoende toegang zwakke groepen Ondoelmatige inzet van overheidsmiddelen	Financiële problemen verhuurder Minder lokaal maatwerk	Stigma als 'huisvesting van zwakken' Inefficiëntie als gevolg van bureaucratie aansturing Minder lokaal maatwerk	Stigma als 'huisvesting van zwakken' Beperkt maatschappelijk draagvlak Inefficiëntie als gevolg van bureaucratie aansturing Minder lokaal maatwerk
Voorwaarden	Omvangrijk woningpatrimonium Neutrale behandeling huurders/eigenaars Algemene huurprijsreglementering Sterke zelfsturing en inbedding in maatschappelijk middenveld Voldoende grote en professionele verhuurders Subjectsubsidies	Omvangrijk sociaal woningpatrimonium Neutrale behandeling huurders/eigenaars Sterke zelfsturing en inbedding in maatschappelijk middenveld Voldoende grote en professionele verhuurders Subjectsubsidies/objectsubsidies (voldoende hoog, goede monitoring)	Sociaal woningpatrimonium en investeringsbudget ruimer dan in scenario 4 (niet noodzakelijk hogere subsidie) Subjectsubsidies/objectsubsidies (voldoende hoog) Afspraken met welzijn Lokale planning	Doorstroming naar reguliere woningmarkt Weloverwogen inplanting, aandacht voor woonomgeving, woonbegeleiding Subjectsubsidies/objectsubsidies (voldoende hoog)

Na bovenstaande toelichting bij de mogelijke systemen van sociale huisvesting formuleren we hierna concrete aanbevelingen voor een aanpassing van het sociaal huurstelsel in Vlaanderen. Sommige aanbevelingen zijn geldig voor alle scenario's. Andere hebben slechts betrekking op één of enkele scenario's. In dit geval verwijzen we daarnaar.

3. Aanbevelingen i.v.m. de doelgroep van de sociale huisvesting

Hoe men de doelgroep van de sociale huisvesting dient af te bakenen, hangt volledig samen met de keuze inzake het sociaal huisvestingssysteem (zie 2.) We brengen de figuur in hoofdstuk 3 in herinnering. In scenario 4 blijft de doelgroep van de sociale huisvesting beperkt tot de groepen A en B. In scenario 3 wordt hieraan groep C toegevoegd. De scenario's 1 en 2 hebben we benoemd als 'volkshuisvesting'.

Figuur 5.1 Schematische voorstelling van de doelgroepen van de sociale huisvesting



Vertrekkend van de grondwettelijke bepalingen en rekening houdend met enerzijds de omvang van de groep met betaalbaarheidsproblemen en anderzijds de omvang van het sociaal huurpatrimonium kan men in Vlaanderen op korte termijn moeilijk anders dan de hoogste prioriteit te geven aan de groep met betaalbaarheidsproblemen (A + B). Een ruwe raming wees uit dat op de private huurmarkt ongeveer 166 000 personen of gezinnen betaalbaarheidsproblemen ondervinden. Het is in eerste instantie deze groep die de steun van de overheid verdient om het wonen betaalbaar te maken. Dit kan via de sociale huisvesting, hoewel het betaalbaarheidsprobleem evenzeer kan worden opgelost via huursubsidies.

De omvang van groep C kan moeilijk worden geraamd. Gezien deze groep niet rechtstreeks een betaalbaarheidsprobleem heeft, zou men kunnen stellen dat deze groep een minder grote prioriteit moet krijgen in de Vlaamse sociale huisvesting. Anderzijds biedt het aanbieden van een beperkt aantal woningen voor deze groep toch interessante perspectieven. Als de huurprijs gebaseerd wordt op het principe van betaalbaarheid, en groep C krijgt toegang tot een sociale woning, dan betekent dit dat deze groep een huurprijs betaalt die overeenstemt met de 'referentiehurprijs' (zie hoofdstuk 3) en er geen enkele subsidie naar deze groep gaat. Meer zelfs, het is mogelijk om via de verhuring aan deze groep meerwaarden te realiseren die kunnen worden ingezet voor de zwakke groepen. Anderzijds krijgen op deze wijze personen of gezinnen met een zeer verschillende sociale positie toegang tot dezelfde woningen, wat overeenstemt met het inclusief denken. Waarom zouden ouderen met een laag inkomen moeten wonen in andere woningen (met name sociale woningen) dan ouderen die over een voldoende inkomen beschikken om een serviceflat of een woning op de private markt te betalen. Een ander voordeel van het opentrekken van de doelgroep naar groep C is dat hiermee het draagvlak van de sociale huisvesting kan vergroten. Zoals boven aangegeven kan het aangewezen zijn dat bij een uitbreiding naar groep C er via de planning over gewaakt wordt dat ook de zwakste groepen (zie verder) in dezelfde mate aan bod blijven komen. Een uitbreiding van de doelgroep met groep C vraagt een ruimere omschrijving van 'woonbehoefte' in het sociaal huurbesluit en vermoedelijk ook in de Wooncode.

De ontwikkeling van de sociale huisvesting in Vlaanderen richting volkshuisvesting is een optie die op lange termijn mogelijk is, wat dus een nog grotere uitbreiding van het patrimonium vereist. Wordt een drastische uitbreiding van het patrimonium tot doel gesteld, dan kan dit waarschijnlijk niet wanneer die moet verlopen via de traditionale actoren. Bij de bespreking van de definitie van sociale huisvesting hebben we vastgesteld dat ook andere (inclusief private en zelfs commerciële) actoren dan de traditionele huisvestingsmaatschappijen sociale woningen kunnen aanbieden en verhuren. Naar aanleiding hiervan moet men ook de vraag durven stellen of 'kleinschaligheid' wel het enige juiste antwoord is in het streven naar integratie van sociale huurders. Een zoektocht naar nieuwe modellen die uitgaan van een coherente ruimtelijke aanpak van een groter gebied, is hier op zijn plaats (De Meulder B., Ryckewaert M. e.a., 2002).

Een essentiële voorwaarde blijft wel dat de woningtoewijzing voldoende gereguleerd is. Eveneens een voorwaarde is dat het voor de private actoren financieel mogelijk blijft om te investeren in deze sector. Of dergelijke sociale verhuring via de private markt even efficiënt is als via de traditionele actoren, kunnen we op basis van de in dit onderzoek verzamelde informatie niet beoordelen. Hoe een aanbodbeleid kan worden gevoerd naar de private markt, kwam aan bod in een andere onderzoeksopdracht van het Kenniscentrum (Vandenbroucke e.a., 2007).

Ongeacht het scenario kan men op basis van wat aan bod kwam in hoofdstuk 3 stellen dat groep B een zeer omvangrijke groep vertegenwoordigt. Woonproblemen zijn al lang niet meer louter betaalbaarheidsproblemen. Deze zijn hoe langer hoe meer verweven met andere - wat wij genoemd hebben 'sociale' - problemen. De sterke aanwezigheid van deze groep B kan niet genegeerd worden. Ze wijst er op dat de sociale huisvesting - zelfs wanneer betaalbaarheid de hoogste prioriteit krijgt, maar evenzeer in geval van volkshuisvesting - zal moeten meewerken aan het zoeken naar oplossingen voor deze problemen, o.a. door oog te hebben voor de sociale achtergrond van huurders, door samen te werken met actoren uit de welzijnssector, door in de planning van projecten en de toewijzing van woningen de sociale problematiek mee in rekening te nemen. In het bijzonder willen we hier wijzen op twee bijzondere groepen: de traditionele doelgroep van de residentiële zorg- en welzijnssector en de personen/gezinnen die zich bevinden in een precare woonsituatie.

In hoofdstuk 3 beschreven we de vervaging van de grenzen tussen de huisvestingssector en de welzijnssector en de verschuiving van een beleid dat gericht is op de specifieke vraag van specifieke doelgroepen naar een algemeen beleid gericht op alle groepen van de samenleving dat tegelijkertijd ook maximale kansen biedt op integratie van groepen met een specifieke woon- en zorgbehoefte. Waar vroeger bv. gehandicapten of ouderen werden ondergebracht in aparte voorzieningen, is de tendens nu deze groepen maximaal te laten leven en wonen als iedereen, in woningen die zo weinig mogelijk 'anders' zijn, waar de zorg- en hulpverleners niet noodzakelijk meer onder hetzelfde dak aanwezig zijn, maar wel in de onmiddellijke buurt. Ook voor deze bijzondere groepen moet wonen mogelijk zijn zoals voor iedereen. Bovendien profiteren ook 'gewone' gezinnen van de uitbouw van dergelijk woningaanbod. De sociale huisvesting kan in deze nieuwe ontwikkeling een sleutelrol vervullen. In vergelijking met andere Europese landen liggen we een heel stuk achter. Dat de regelgeving hierop niet voorzien is, is daarvoor één van de voornaamste redenen. Met de herziening van het sociale huurbesluit kan in dit opzicht een belangrijke stap vooruit worden gezet. Een grondig overleg met de welzijnssector is hierover noodzakelijk. Een herverkaveling van bevoegdheden (en dus ook van budgetten) tussen beide sectoren moet hier mee onderwerp van gesprek kunnen zijn.

Een tweede groep die bijzondere aandacht verdient, zijn de mensen in een preciaire woonsituatie. Het gaat zowel om echte 'daklozen' als om 'thuislozen', om mensen in een onzekere woonsituatie of die onaangepast wonen. De groep waarover het gaat, werd nader afgebakend in hoofdstuk 3. Er zijn onvoldoende cijfers beschikbaar om de omvang van de groep te kunnen ramen. In diverse beleidsdocumenten (o.a. het NAP Sociale Inclusie) wordt aandacht gevraagd voor deze groep. Op 5 mei 2005 keurde het Vlaams Parlement een resolutie goed waarin de Vlaamse Regering wordt gevraagd een strategie tegen thuisloosheid uit te werken. Het sociale huurbesluit kan een belangrijk onderdeel vormen van dergelijke strategie. Uit de bespreking in hoofdstuk 3 leiden we af dat er daartoe o.a. behoefte is aan een duidelijke omschrijving van het begrip 'dakloze' in het sociaal huurbesluit en aan een duidelijke regeling om de toegang van de mensen in een preciaire woonsituatie tot de sociale huisvesting te verbeteren. Tenslotte wijzen we op de grote noodzaak aan meer samenwerking tussen sociale huisvestingsmaatschappijen en welzijnsorganisaties (inclusief CAW's), dit enerzijds om tot een betere doorstroming te komen vanuit de thuislozenzorg naar de sociale huisvesting en anderzijds om uithuiszettingen te vermijden en dus thuisloosheid te voorkomen. Informatieverstrekking over samenwerkingsmogelijkheden en het tonen van goede voorbeelden kunnen daartoe bijdragen.

4. Aanbevelingen i.v.m. toewijzing

In hoofdstuk 3 werd uitgebreid ingegaan op mogelijke toewijzingsmodellen en de samenstellende bestanddelen ervan, waaronder de criteria voor toegang tot het systeem, de criteria die bepalen of een woning al dan niet geschikt is voor een bepaald huishouden, de rangorde- en voorrangscriteria, en de gebruikelijke woningverdeelmodellen. We vatten de voornaamste conclusies en aanbevelingen samen.

Via toewijzing moet een beperkt aantal woningen op efficiënte en rechtvaardige wijze verdeeld worden over een grote groep van woningzoekenden. De woningzoekende verwacht van een toewijzingsstelsel dat het toegankelijk is, rechtvaardig behandeld te worden, en uiteindelijk een woning naar wens na een aanvaardbare wachttijd. Het woningtoewijzingsstelsel moet als dusdanig zijn uitgewerkt dat er geen selectieve werking van uitgaat. Het moet snel tegemoet komen aan situaties van woningnood en kwetsbaarheid, zonder dat de rechten van de andere ingeschrevenen geschonden worden. De gemeenten verwachten lokale accenten te kunnen leggen en willen een vinger in de pap ten behoeve van de eigen inwoners.

De maatschappijen vragen tevreden klanten en een efficiënt systeem (weinig administratie, snelle toewijzingen, weinig weigeringen en minimale leegstand). De sociale huisvestingsmaatschappijen hopen daarnaast ook dat de manier van toewijzen een deel van de oplossing vormt voor de leefbaarheidsproblemen binnen de sociale huisvesting.

De keuze voor een woningtoewijzingssysteem impliceert keuzes op diverse vlakken: de keuze voor een woningverdeelmiddel en voor de rangorde- en voorrangscriteria binnen dit model, een beslissing met betrekking tot het al dan niet hanteren van labels en/of passendheidscriteria, en de concrete invulling ervan, en een stellingname met betrekking de definiëring en de plaats van urgenten binnen het systeem. Verder moet worden nagedacht over de rolverdeling tussen maatschappij, gemeente(n) en Vlaamse overheid. Er moet een beslissing genomen worden over het toelaten van lokale accenten bij het toewijzen en m.b.t. het aanwenden van elementen binnen het toewijzingssysteem in relatie tot de leefbaarheidsproblematiek. Vanuit de studie van de (voornamelijk Europese) onderzoeksliteratuur terzake, formuleren we een aantal aanbevelingen.

Met betrekking tot de keuze van een woningverdeelmiddel

1. Keuzevrijheid.

Keuze voor de kandidaat-huurder leidt tot een betere match tussen woningzoekende en woning en heeft doorgaans een positief effect op de woontevredenheid en buurtbetrokkenheid. Op termijn komen er meer stabiele (maar meer homogene) leefgemeenschappen tot stand. Reële keuzevrijheid vraagt een voldoende groot woningpatrimonium om uit te kiezen. Het afbakenen van voldoende grote woonregio's waarbinnen men kan kiezen (groter dan een gemeente) is dan ook een voorwaarde.

Een weloverwogen keuze kan enkel op basis van alle relevante informatie over de woning en de woonomgeving, overgebracht op een manier die voor alle doelgroepen verstaanbaar en toegankelijk is. Voor sommige groepen betekent dit dat toeleiding en begeleiding zal moeten worden voorzien.

Het optiemodel biedt de beste garanties voor het inbouwen van keuze.

2. Flexibiliteit.

Het systeem moet rekening kunnen houden met veranderende woonwensen tijdens de wachttijd. Voorbijgaan aan gewijzigde woonwensen of ze afstraffen of ontmoedigen leidt tot meer weigeringen en tot verhuizingen op korte termijn, en is bijgevolg weinig efficiënt.

3. Transparantie.

Het is van belang dat de kandidaat-huurder inzicht heeft in de behandeling en voortgang van zijn of haar aanvraag. Naast een goede communicatie is het inbouwen van de wachttijd als een criterium waarmee men rekening houdt bij het kiezen van een woning (bv. door het afficheren van gemiddelde wachttijden per woningtype), een zinvolle aanvulling.

Rangordecriteria

Een rangordecriterium moet, ongeacht het gekozen woningverdeelmodel, als rechtvaardig beschouwd worden. Er bestaan heel wat rangordecriteria. Uit de praktijk blijkt echter dat vooral 'de wachttijd' als rechtvaardig wordt gezien en tevens ook een helder en eenvoudig criterium is.

Labeling voor lokale differentiatie

Labels kunnen leiden tot een efficiëntere allocatie. Naast het labelen van typische voor bejaarden, rolstoelgebruikers, ... uitgeruste woningen of bv. van kwalitatief minder goede woningen voor tijdelijke huisvesting, ... kan ook de ligging (bv. nabij een dienstencentrum voor bejaarden of een organisatie die woonbegeleiding aanbiedt) bepalend zijn wie erin komt. Bijzondere doelgroepen zoals personen die tijdelijk gehuisvest moeten worden, studenten, personen die woonbegeleiding nodig hebben en zo meer.

Los van woning- en woonomgevingskenmerken kunnen labels ook aangewend worden om een tegengewicht te bieden voor lokale onevenwichten in de woningmarkt. Labels kunnen ook aangewend worden om spreiding te realiseren. Dit kan een goede manier zijn om de lokale inbreng binnen het toewijzingsstelsel vorm te geven. Het toekennen van labels is best onderdeel van het lokale planningsproces, gestaafd door objectieve gegevens over woonbehoeften en aanbod, en in relatie tot geplande investeringen. De goedkeuring van de plannen op Vlaams niveau staat garant voor de kwaliteit.

Urgenties

Voor woningzoekenden die omwille van hun persoonlijke situatie sneller dan anderen een woning nodig hebben, is een voorkeursbehandeling gerechtvaardigd. Het definiëren van woonnood is een delicate evenwichtsoefening. Het aandeel van urgenten bepaalt immers de wachttijd van de anderen. Het is aan te bevelen om van overheidswege te waken over de toekenning van de urgenties, opdat elke inwoner in woonnood dezelfde rechten zou hebben, ongeacht de visie van de betrokken gemeente of sociale huisvestingsmaatschappij(en) ter zake. Ook de uitreiking ervan kan beter buiten de sociale huisvestingsmaatschappijen om georganiseerd worden. Met de toegekende urgentiestatus kan de kandidaat-huurder zich aanbieden bij een sociale huisvestingsmaatschappij naar keuze.

Gezien urgenten op korte termijn huisvesting nodig hebben, komen ze bijna automatisch in het minst populaire deel van de markt terecht vermits de 'turn-over' daar het grootst is. Wie de laagste woonnood heeft kan in principe wachten op de woning naar wens. In geval er gekozen wordt voor een brede doelgroep voor de sociale huisvesting (scenario's 1 en 2) kan het daarom een optie zijn het totale patrimonium op te splitsen in een gelijkwaardig deel voor urgenten en niet-urgenten, gespreid over het patrimonium. Dit garandeert dezelfde keuzemogelijkheden voor beide groepen en biedt een oplossing voor gebieden waar de voorrang voor urgenten tot te lange wachttijden leidt voor de andere kandidaat-huurders. Voorwaarde is wel dat de huurprijsberekening garandeert dat de woningen voorbehouden voor urgenten voor hen ook betaalbaar zijn. Hoe groter het gewicht van de kwaliteit in de huurprijsberekening (zie ook aanbevelingen huurprijsberekening), hoe groter het risico dat de betaalbaarheid voor urgenten niet meer gegarandeerd is en zij uiteindelijk toch voorbestemd zijn voor de minst aantrekkelijke woningen. Het deel voor urgenten en reguliere woningzoekenden wordt afgebakend op basis van een objectieve inschatting van de woonnood die aanleiding geeft tot een urgentie in de betrokken woonregio, met een toezichtsmechanisme op Vlaams niveau.

Een alternatief is te aanvaarden dat de urgenten aanvankelijk in het minst aantrekkelijke deel van de markt terecht komen. Urgenten tekenen bij inschrijving meteen in voor een woning naar keuze, die vervolgens wordt toegewezen volgens de toewijzingsprocedure van de reguliere woningzoekenden. De slechtste delen van de woningmarkt doen dan voor een deel dienst als 'wachtkamer'. Hier speelt evenzeer de huurprijsberekening een rol: hoe groter het aandeel van kwaliteit in de huurprijsberekening, hoe groter het risico dat enkel de kwalitatief slechtere woningen voor de laagste inkomens betaalbaar zijn en zij dus niet naar de betere woningen zullen doorstromen.

Het stellen van lokale bindingseisen als voorrangscriterium is in strijd met het recht op vrije vestiging en remt de woondynamiek af. Het wordt in de praktijk al te vaak gebruikt om ongewenste groepen zoals vreemdelingen, nieuwkomers die zich in de gemeente willen vestigen, ... uit te sluiten. Bindingseisen kunnen ons inziens enkel gesteld worden voor woningen die gebouwd werden met een financiële inbreng van de gemeente of het OCMW, bijvoorbeeld onder de vorm van het ter beschikking stellen van grond. De bindingseisen gelden dan voor een (nader te bepalen) deel van de betrokken woningen. De Vlaamse reglementering kan uitsluiting voorkomen door bepaalde groepen van bindingseisen vrij te stellen die in geen enkele gemeente van bindingseisen kunnen genieten zoals nieuwkomers, terugkeermigranten, ...

5. Aanbevelingen i.v.m. de bestuurlijke organisatie

De bestuurlijke organisatie van de sociale huisvesting kwam in dit rapport slechts beperkt aan bod, vooral omdat we onvoldoende kunnen terugvallen op bestaande literatuur. Om deze reden houden we ook de aanbevelingen op dit punt kort.

1. De Vlaamse sociale huisvesting heeft nog vooral kenmerken van een hiërarchisch sturingsmodel. Een van de vragen is of dergelijk model nog werkbaar is in een omgeving waarin woonbeleid zoveel samenhang vertoont met andere beleidsdomeinen, de situatie op de woningmarkt lokaal of regionaal zeer verschillend is en de problematiek van de doelgroep complex en multi-aspectueel is. Zonder het marktmodel of het netwerkmodel als ideaal te willen voorstellen, menen we dat een evolutie in de richting van beide modellen toch wenselijk zou zijn. Er zijn daarvoor reeds diverse aanzetten op het terrein. De keuzes die men hierin maakt, hangen voor een deel samen met de keuze aangaande het soort huisvestingsmodel. Hoe verder men evolueert van scenario 4 naar scenario 1, hoe meer marktwerking en zelfsturing in de sector noodzakelijk is. Tegelijkertijd hoort bij deze aanbeveling de waarschuwing dat dit niet ten koste mag gaan van de zwakke groepen op de woningmarkt (zie ook verder).
2. Er zijn argumenten te geven om de uitvoering van sociale woningprojecten bij voorrang te blijven toevertrouwen aan sociale huisvestingsmaatschappijen die het bouwen en verhuren van woningen met een sociaal doel als de kern van hun opdracht hebben. Wanneer men op korte tijd het patrimonium aan sociale woningen grondig wenst uit te breiden (een evolutie richting scenario 1), heeft de sector echter een te beperkte capaciteit en is het noodzakelijk om ook private actoren mee in te schakelen in de bouw en/of verhuring. Een eerste actor die dan in het zicht komt, zijn de sociale verhuurkantoren, die woningen huren op de private markt en verhuren aan zwakke huurders. Deze verhuringen gebeuren best binnen dezelfde reglementering als de verhuringen via sociale huisvestingsmaatschappijen. Wanneer aan deze verhuringen een huursubsidie wordt toegekend, betekenen deze de facto een uitbreiding van het sociaal huurpatrimonium. We hebben deze optie uitgebreid toegelicht in het rapport

‘Op weg naar een Vlaamse huursubsidie?’.¹⁰⁵ Nog een stap verder zou zijn om ook commerciële actoren in te schakelen in de sociale huisvesting, naar analogie met Duitsland. Kenmerkend voor de commerciële sector is echter dat deze steeds tracht risico’s te beperken. Om te vermijden dat zwakke groepen minder kansen krijgen op een sociale woning, komt het er in dit geval op aan via de reglementering de doelmatige inzet van overheidsmiddelen te garanderen. We spreken ons hierbij niet uit over de mate waarin bouw en verhuring via private actoren efficiënter is dan via publieke of semi-publieke actoren.

3. Inzake planning van sociale woonprojecten is een grotere inbreng van het lokale beleidsniveau gewenst. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de noodzaak aan differentiatie van het beleid in functie van lokale noden en behoeften. Deze planning dient tot stand te komen op basis van objectieve gegevens en na overleg met alle actoren die relevant zijn voor het voeren van een lokaal woonbeleid. Om de planlast te beperken, is het aangewezen deze planning te integreren in een beleidsdomeinoverstijgende planning.
4. Inzake toewijzing van sociale woningen zijn er argumenten te geven om ook hier een grotere lokale autonomie mogelijk te maken. Een belangrijke beperking hieraan is echter dat de gelijke behandeling van burgers moet gegarandeerd blijven. De Vlaamse overheid moet hiervoor instaan, vanuit haar verantwoordelijkheid voor het realiseren van het recht op kwaliteitsvol wonen. Kent men het lokale niveau meer autonomie toe in het bepalen van de toewijzingsregels, dan is een objectivering van de feiten die aan de grondslag liggen van een toewijzingsstelsel dat afwijkt van het Vlaamse, een noodzakelijke voorwaarde.
5. Om al deze nieuwe taken op te nemen, is er zowel bij de huisvestingsmaatschappijen als bij de gemeentebesturen nood aan ondersteuning. Hierin heeft de Vlaamse overheid een belangrijke rol, o.a. door het ter beschikking stellen van gegevens op gemeentelijk en subgemeentelijk niveau, door planningstechnieken en overlegmodellen aan te reiken, door managementinstrumenten te ontwikkelen. De rol van de overheid evolueert hiermee verder van regelgever en toezichthouder in de richting van facilitator, zonder evenwel de eindverantwoordelijkheid van zich af te schuiven.

6. Aanbevelingen i.v.m. de huurprijsberekening

1. Vooraleer wordt gesproken over een huurprijsberekening moeten eerst een aantal fundamentele keuzes gemaakt worden over de richting die men met de sociale huisvesting in Vlaanderen uit wil. Wordt gekozen voor een uitgebreide sociale huursector zoals in scenario 1 en 2 dan kunnen de verantwoordelijkheden voor het sluitend maken van de financiering gedeeld worden tussen de sociale verhuurders en de overheid en in een meest extreme vorm zelfs volledig bij de sociale verhuurder worden gelegd (open einde bij de verhuurder). In dit geval hoeft in het sociaal huurbesluit niet noodzakelijk een formule voor huurprijsberekening worden opgenomen. Blijft de sociale huursector echter een restsector met een klein patrimonium en een beperkte doelgroep, dan is een logisch gevolg dat de overheid de formule voor huurprijsberekening bepaalt en de financiële verantwoordelijkheid hiervoor draagt (open einde bij de overheid).

¹⁰⁵ De huurprijsberekening die we in het huursubsidierapport voorstelden, is trouwens op dezelfde principes gebaseerd als de aanbevelingen die we in dit rapport meegeven.

3. Momenteel vertoont de Vlaamse situatie, als gevolg van de beperkte omvang van het sociaal patrimonium, de beperkte vrijheid die de sociale verhuurders hebben om aan een strategisch voorraadbeheer te doen, de beperkte mogelijkheden die ze hebben om een interne solidariteit te organiseren, ..., alle kenmerken van een systeem waarbij de financiële eindverantwoordelijkheid bij de overheid zou moeten liggen. De subsidiëring is daar echter niet helemaal op afgestemd. Ofwel wordt in het nieuwe sociaal huurbesluit aan alle randvoorwaarden voldaan om effectief te komen tot een systeem met gedeelde financiële verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale verhuurder (verschuiving naar scenario 1 of 2), ofwel wordt tegenover de sociale huurprijsberekening een subsidie gesteld die sluitend is voor de sociale verhuurder.
4. Voor de bepaling van de formule voor huurprijsberekening moeten verschillende criteria in rekening worden gebracht.
 - Het eerste criterium is betaalbaarheid. Betaalbaarheid van de huur wordt maximaal gegarandeerd door de minimumbudgetmethode. Een huurprijsberekening louter op basis van betaalbaarheid brengt echter ook een aantal risico's met zich mee, namelijk het risico op de armoedeval en op overconsumptie.
 - Het risico op de armoedeval kan verminderd worden door de huurprijsverhoging bij inkomensstijging met vertraging door te rekenen of door de formule van huurprijsberekening zelf aan te passen, zodat een stijging van het inkomen niet volledig wordt gecompenseerd door een stijging van de huurprijs. Dit laatste leidt tot meer complexe formules van huurprijsberekening.
 - Overconsumptie kan worden vermeden door ook kwaliteit mee te nemen als criterium in de huurprijsbepaling. Ook dit brengt weer risico's met zich mee. Naarmate dit criterium zwaarder doorweegt in de huurprijs, wordt het risico groter dat de huishoudens met een lager inkomen in de goedkopere woningen of buurten terecht komen dat huishoudens met een hoger inkomen. Het inbrengen van kwaliteit in de huurprijsberekening kan dus een negatief effect hebben op de sociale mix.
5. Als kwaliteit wordt ingebracht in de huurprijsberekening, dan moet een goede indicator voor kwaliteit worden bepaald. De meest aangewezen indicator in geval van open einde bij de overheid is een vorm van toegerekende kostprijs. Het is aangewezen om een kostprijsdefinitie te kiezen die zowel dienstig is als indicator voor kwaliteit, als als ijkpunt voor de berekening van de subsidie. De 'economic rent' leent zich daar het beste toe.
6. Een dergelijke bureaucratische manier van huurprijsbepaling brengt ook het risico van efficiëntieverlies met zich mee. Dit kan gedeeltelijk worden opgevangen door te werken met genormeerde in plaats van werkelijke kosten.

Bijlage 1

Planning en toewijzing: toetsing van de bevoegdheidsverdeling aan de methodologie kerntakendebat

In 2003 voerde het Instituut voor de Overheid samen met het HIVA in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur een onderzoek uit over de kerntaken van de verschillende overheden (Bouckaert e.a., 2003). In het onderzoeksrapport wordt een methodologie voorgesteld die toelaat in overleg tussen de verschillende beleidsniveaus en in samenspraak met de relevante actoren te komen tot een bevoegdheidsverdeling over de bestuursniveaus.

De methodologie werkt als volgt. Op een eerste niveau wordt aan de hand van de verschillende criteria nagegaan op welk niveau de taken worden toegewezen. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. Op het tweede niveau is er een tweede set van criteria. Deze worden niet meer gehanteerd om taken en bevoegdheden te verdelen, maar om de bestuurlijke organisatie die bekomen is op het eerste niveau te evalueren. Bovendien zijn er op dit niveau enkele finale toetsingscriteria. De verdeling van taken en bevoegdheden wordt daar beoordeeld op zijn functionaliteit en haalbaarheid. Tenslotte is er nog een derde niveau. Op dit niveau bevindt zich een set van criteria waarmee er over verschillende deeldomeinen heen kan worden gekeken. Er wordt dus een afstemming tussen het beleidsdomein zelf en andere beleidsdomeinen beoogd.

Afhankelijk van de gewichten die men toekent aan de criteria kan men tot verschillende bevoegdheidsverdelingen komen. Welke gewichten toekent aan de criteria, is daarbij een politieke keuze. Uiteraard kunnen we als onderzoekers dergelijke keuzes niet maken. Binnen het onderzoek was echter ook niet de tijd beschikbaar om de criteria te toetsen bij verantwoordelijken van de verschillende beleidsniveaus. Om deze reden beperken we onze analyse tot een weergave van de verschillende criteria die een rol spelen bij de afweging. We geven daarbij telkens aan wat de gevolgen zijn van wanneer belang wordt gehecht aan dit criterium.

Niveau 1: toewijzing van taken en bevoegdheden aan bestuursniveaus

De toewijzing van taken en bevoegdheden aan beleidsniveaus gebeurt op basis van een set van criteria. De criteria verschillen voor de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering. We geven hierna voor elk criterium eerst een algemene definitie op basis van Bouckaert en vervolgens een toepassing.

Criteria bij de beleidsvoorbereiding

Differentiatie

Het is noodzakelijk dat in gebieden waar zich een specifiek probleem stelt, een specifiek beleid kan worden gevoerd. Er kan een grotere beleidseffectiviteit worden bereikt door beter in te spelen op feitelijke lokale situaties. Het gaat daarbij niet zozeer om het kunnen inspelen op de vraag van één specifieke burger, maar op de vragen en noden van bijvoorbeeld een regio. Dit criterium leidt er toe dat de beleidsvoorbereiding wordt toebedeeld aan het lokale niveau, echter slechts in zoverre men ook in staat is de verschillen te objectiveren.

Dit criterium is een sterk argument om de planning van sociale woonprojecten in belangrijke mate te laten plaatsvinden op het lokale niveau. Lokale actoren hebben immers een beter zicht op de situatie en de noden dan verantwoordelijken op een hoger beleidsniveau.

In netwerkverband kan de lokale situatie w.b. vraag en aanbod op de woningmarkt en w.b. de behoeften van specifieke groepen geobjectiveerd worden. Ook voor het toewijzingsbeleid biedt dit criterium een argument om de verantwoordelijkheid toe te bedelen aan het lokale niveau. Dit is echter slechts het geval in de mate dat de problemen waarop het beleid moet antwoorden, territoriaal kunnen worden afgebakend en geobjectiveerd.

Uniformiteit

Uniformiteit duidt op de noodzaak minimale/maximale normen voor een bepaald gebied in acht te nemen.¹⁰⁶ Indien dergelijke normen noodzakelijk zijn, verantwoordt dit een uniforme Vlaamse reglementering.

Een voorbeeld hiervan op vlak van planning is dat de Vlaamse overheid zou opleggen dat in elke gemeente een minimum aantal of minimum percentage sociale woningen aanwezig is. Dergelijke norm dringt zich op wanneer in het toewijzingsbeleid voorrang wordt gegeven aan inwoners uit de eigen gemeente. In dit geval komen burgers uit gemeenten waar geen sociale woningen zijn in de problemen.

Een voorbeeld van uniformiteit op vlak van toewijzing is dat de Vlaamse overheid bv. kan opleggen dat in elke gemeente een minimum percentage asielzoekers dient gehuisvest te worden. Voor dergelijke norm kan een vast percentage te overwegen zijn indien bijvoorbeeld de spreiding van asielzoekers een beleidsdoelstelling is. Een uniform minimum percentage opleggen voor de huisvesting van lage inkomens in alle gemeenten of voor alle SHM's is moeilijk te verantwoorden omdat het aandeel lage inkomens niet in alle gemeenten hetzelfde is en dergelijke norm dus in strijd kan zijn met het gelijkheidsbeginsel (zie verder). Al bij al lijkt dit criterium voor het woonbeleid echter niet van doorslaggevend belang.

Equivalentieregel

De equivalentieregel houdt in dat de effectiviteit van het beleid kan worden gemaximaliseerd wanneer de baten, kosten en beslissingsbevoegdheid van een bepaald beleid samenvallen.

De equivalentieregel biedt een argument om zowel de planning als de toewijzingsregels op Vlaams niveau te houden. Er kan zich immers volgend probleem stellen bij het toewijzingsbeleid. De Vlaamse regering geeft met name financiële middelen om kwaliteitsvolle huisvesting ter beschikking te stellen van zwakke groepen. Indien de toewijzing van woningen gebeurt op lokaal niveau, bestaat echter het risico dat deze zwakke groepen een minder hoge prioriteit zullen krijgen in de toewijzing dan wanneer de reglementering op Vlaams niveau wordt bepaald. Immers, een gezin met een laag inkomen geeft de gemeente minder fiscale inkomsten dan een gezin met een hoger inkomen. Bovendien kan de gemeente vrezen dat het huisvesten van zwakke groepen ook leefbaarheidsproblemen zal veroorzaken. Maar ook het omgekeerde gaat op. Wanneer een gemeente of OCMW bijvoorbeeld gronden ter beschikking stelt voor de bouw van sociale woningen, zou het aangewezen zijn dat zij ook iets te zeggen hebben in het toewijzingsbeleid. Is dit niet het geval, dan bestaat een minder groot incentief om grond ter beschikking te stellen. Vermits het grootste deel van de financiering van de sociale huisvesting afkomstig is van het Vlaams Gewest, geeft de equivalentieregel dus voorrang aan een toewijzingsbeleid op Vlaams niveau.

¹⁰⁶ Het criterium uniformiteit hoeft niet noodzakelijk in tegenstelling te zijn met het criterium differentiatie. Het kan immers voorvallen dat, om een bepaalde norm over een geheel grondgebied te halen, er in verschillende gebieden een verschillend beleid dient gevoerd te worden.

Externaliteiten

Externaliteiten doen zich voor wanneer het beleid van een bepaalde overheid een negatief of positief effect heeft op een andere overheid. We menen dat zich bij de planning en toewijzing van sociale woningen weinig dergelijke externaliteiten voordoen. Een mogelijk voorbeeld is wanneer een sociale woonwijk wordt ingeplant op de grens van de gemeente en er daarmee leefbaarheidsproblemen ontstaan voor de grensgemeente. Om dergelijke problemen te voorkomen kan de Vlaamse overheid de planning in handen houden. Dit probleem lijkt ons echter niet van die omvang.

Gelijkheidsbeginsel

Bij het voeren van een beleid kan het van belang worden geacht aan alle inwoners van een bepaald gebied gelijke mogelijkheden te verschaffen. Het gaat er dus over dat elke burger van een bepaalde dienstverlening of infrastructuur kan gebruik maken. Dit criterium is van groot belang voor het woonbeleid. Het is immers de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid er voor te zorgen dat het recht op behoorlijk wonen voor alle burgers gerealiseerd wordt. Het criterium biedt dan ook een sterk argument om de toewijzingsregels te bepalen op Vlaams niveau. Het argument speelt ook inzake planning, in de zin dat de Vlaamse overheid het noodzakelijk kan vinden dat in elke gemeente een minimum aan sociale woningen beschikbaar is.

Democratische legitimatie

Vaak is er in een beleid sprake van de afweging van verschillende belangen. In onze democratie wordt een afweging van belangen als legitiem beschouwd indien dit door een rechtstreeks verkozen orgaan gebeurt (bv. parlement, provincie- en gemeenteraad). De Rycnk meent dat door de rechtstreekse verkiezing politici een brede legitimiteit krijgen om voor een afgebakend territorium een integrale afweging te maken. In deze zin is de gemeenteraad een goed orgaan om de lokale planning op te maken en een lokaal toewijzingsreglement op te stellen. Echter, de twijfel aan de legitimiteit van verkozen politici doet sommige auteurs hierbij vragen stellen. Dit komt tot uiting in het volgend criterium.

Deelneming

Deelname van de burger aan de totstandkoming van het beleid kan van belang geacht worden om een beleid op maat tot stand te kunnen brengen en om een groter draagvlak te creëren bij diegene voor wie het beleid bestemd is. In het geval van het toewijzingsbeleid kan dit inhouden dat de sociale huurders van een wooncomplex betrokken worden bij het opstellen van de toewijzingsregels voor dit complex. Dit kan bijdragen tot een grotere sociale cohesie binnen het wooncomplex, maar kan evenzeer leiden tot een te grote segregatie binnen het complex, zodat dit een eiland wordt binnen de ruimere woonomgeving of tot uitsluiting van een aantal groepen waarvan de huidige bewoners menen dat ze een risico inhouden voor de leefbaarheid. De deelneming kan ook op een niveau hoger georganiseerd worden, met name door vertegenwoordigers van de bewoners op te nemen in adviesorganen, bv. de lokale woonraad. In dit geval zijn de bewoners iets minder rechtstreeks betrokken partij. In Scandinavische landen zijn dergelijke participatiemodellen veelvuldig aanwezig. Het criterium kan relevant zijn als het gaat over specifieke woonprojecten die tot doel hebben het samenwonen te bevorderen, zoals bijvoorbeeld in projecten van groepswonen voor ouderen. Het is dus een argument om de planning van sociale woningen en de toewijzingsregels op lokaal niveau te laten vastleggen.

Antennefunctie

De antennefunctie duidt op de nood aan kennis over veranderende feiten en noden in de omgeving van de overheid. De vraag die hierbij gesteld moet worden, is welk overheidsniveau het best in staat is om snel veranderende noden en behoeften in de maatschappij te detecteren. In het woonbeleid is dergelijke antennefunctie wel degelijk relevant. Met name vooral wanneer er sprake is van leefbaarheidsproblemen in bepaalde wooncomplexen kan het beschikken over dagelijkse informatie over de situatie ter plaatse belangrijk zijn om oplossingen op maat uit te werken. Dit is dus opnieuw een criterium dat pleit voor een lokale beleidsplanning en een lokaal toewijzingsbeleid, vooral dan wanneer het gaat over complexen waar zich leefbaarheidsproblemen voordoen.

Criteria bij de beleidsuitvoering

Schaalvoordelen

Schaalvoordelen in de strikt economische zin duiden op het bestaan van een afnemende gemiddelde kosten bij de productie van een goed. Om op een zo voordelig mogelijke en efficiënte manier in het goed te voorzien, is het dus aangeraden om die productiehoeveelheid te vinden waarbij de gemiddelde kost het laagst is. De vraag hier is op welk niveau schaalvoordelen kunnen gerealiseerd worden. Inzake planning en toewijzingsbeleid lijken de schaalvoordelen toe te nemen naarmate men op een hoger beleidsniveau komt. Immers, het opmaken van toewijzingsreglementen vraagt tijd en voorbereiding. Indien elke gemeente zijn eigen reglement maakt, is de kostprijs van de voorbereiding hoog. Voor kleine gemeenten is deze kostprijs (in termen van in te zetten personeel) een te hoge drempel. Hierin ligt dan ook een verantwoording voor intergemeentelijke samenwerking. Op basis van dit criterium kan men besluiten dat het aangewezen is dat de Vlaamse overheid een algemeen kader opmaakt voor de planning en het toewijzingsbeleid, maar dat op lokaal niveau een verfijning van dit stelsel mogelijk is.

Rechtsgelijkheid

Onder rechtsgelijkheid wordt de gelijke behandeling in een administratieve procedure verstaan van burgers die zich in een gelijke situatie bevinden. Dit criterium verwijst uitdrukkelijk naar de procedure, terwijl het 'gelijkheidsbeginsel' (zie supra) verwijst naar een effectief gelijke uitkomst van het beleid. Aan de orde is hier de vraag op welk beleidsniveau de rechtsgelijkheid het best wordt gegarandeerd. We menen dat dit het geval is wanneer het toewijzingsbeleid volledig op Vlaams niveau wordt vastgelegd. In dit geval is er immers slechts sprake van één toewijzingsreglement en kan er gemakkelijker controle worden uitgevoerd op de toepassing van dit reglement. Indien alle gemeenten andere toewijzingsreglementen gaan toepassen, wordt controle vanuit de Vlaamse overheid moeilijker en duurder. Voor de planning is dit criterium minder belangrijk.

Toegankelijkheid en bereikbaarheid

Indien de beleidsuitvoering een contact van de burger met de uitvoerende administratie inhoudt, is de toegankelijkheid en bereikbaarheid een belangrijk criterium van klantgerichtheid. Wat betreft het toewijzingsbeleid menen we dat dit criterium geen rol speelt. Het maakt voor de burger niet uit waar het toewijzingsreglement werd opgemaakt, als hij voor de nodige toelichting maar terecht kan binnen een redelijke afstand. Gemeentelijke huisvestingsambtenaren kunnen daarbij even goed toelichting verstrekken bij een uniform Vlaams reglement als bij een specifiek gemeentelijk reglement. Hetzelfde geldt voor de planning van huisvestingsprojecten.

Besluit bij niveau 1

Uit de interviews die gebeurden binnen het kerntakenonderzoek (Bouckaert e.a., 2003) kwam naar voor dat in het woonbeleid vooral twee criteria belangrijk geacht werden, met name het 'gelijkheidsbeginsel' en het criterium 'differentiatie'.

Omwille van de verantwoordelijkheid van de Vlaamse overheid inzake het realiseren van het grondwettelijk recht op behoorlijk wonen, kan men een groot gewicht toekennen aan het 'gelijkheidsbeginsel'. Een mogelijk argument hiervoor is dat indien aan de gemeenten te veel autonomie inzake toewijzingsbeleid wordt toegekend, het risico bestaat dat zij hun eigen inwoners zullen voorrang geven en dat zij zwakke groepen trachten te weren uit hun gemeenten (cf. supra), waarmee de basisdoelstelling van de sociale huisvesting in gevaar kan komen. Het gelijkheidsbeginsel pleit dus voor een algemeen Vlaams stelsel, dat er borg voor moet staan dat elke Vlaamse burger gelijke toegang heeft tot de sociale huisvesting, ongeacht in welke gemeente zij wonen.

Anderzijds kan men ook een groot gewicht geven aan het criterium 'differentiatie'. De argumentatie ten gunste van dit criterium is dat wonen inherent is gebonden aan een concrete plaats in de ruimte en verbonden is met zeer vele andere aspecten van het dagelijks leven die eveneens erg vasthangen aan de lokale realiteit. Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen tussen stedelijke gebieden en landelijke gebieden, tussen de binnenstad en de stadsrand. Tussen regio's en gemeenten bestaan grote verschillen inzake bevolkingsamenstelling, woonbehoeften, woningaanbod, woningkwaliteit, woonomgeving, aanwezigheid van voorzieningen. Deze verschillen kunnen verantwoorden dat het toewijzingsbeleid mede lokaal een invulling krijgt.

In vergelijking met deze twee criteria zijn de andere criteria voor het toewijzingsbeleid van minder groot belang. Sommige criteria spreken in het voordeel van een Vlaamse reglementering, met name de 'equivalentieregel', 'schaalvoordelen' en 'gelijkberechtiging', terwijl de criteria 'democratische legitimatie', 'deelneming' en 'antennefunctie' pleiten voor een meer lokale reglementering. De criteria 'uniformiteit', 'externaliteiten' en 'toegankelijkheid' laten niet toe op die basis uitspraken te doen inzake toewijzingsbeleid.

Ook wat betreft de planning van sociale woonprojecten kan men nagaan wat de mogelijke implicaties zijn van het laten doorwegen van het gelijkheidsbeginsel en het criterium differentiatie. Op basis van het criterium 'differentiatie' kan men er voor opteren de planning in belangrijke mate op gemeentelijk niveau te situeren. Het 'gelijkheidsbeginsel' daarentegen pleit voor een evenwichtige verdeling van middelen over gemeenten en regio's, zodat er in elke gemeente een aanbod gegarandeerd is.

Niveau 2: toetsing van de functionaliteit en haalbaarheid

De bevoegdheidsverdeling die resulteert uit de afweging op niveau 1 wordt vervolgens getoetst aan criteria inzake functionaliteit en haalbaarheid. Wanneer blijkt dat de verdeling op niveau 1 niet strookt met de hier weergegeven criteria, kunnen er eventueel correctiemechanismen worden ingebouwd. Blijken die correctiemechanismen onvoldoende, dan kan een herziening van de verdeling op niveau 1 noodzakelijk zijn.

Criteria

Transparantie

Bij periodieke verkiezingen moet de burger de verschillende bestuurders kunnen afrekenen op hun beleid. Daartoe moeten de bevoegdheden op een transparante en doorzichtige wijze tussen de beleidsdomeinen worden verdeeld, zodat de burger weet welk niveau voor wat bevoegd is.

Wat betreft de planning van projecten lijkt er niet direct een probleem te zijn. Indien meer autonomie wordt toegekend aan de gemeenten inzake toewijzing, dan kan dit betekenen dat verschillende gemeenten of verschillende SHM's verschillende reglementen hanteren, wat niet echt bevorderlijk voor de transparantie. Om hiervoor te corrigeren is alleszins goede informatie aan de burger noodzakelijk. Een andere manier om hieraan tegemoet te komen is intergemeentelijke samenwerking, waarbij er naar gestreefd wordt eenzelfde toewijzingsreglement te hanteren voor een groter geografisch gebied. De terugkoppeling naar niveau 1 zou inhouden dat toch opnieuw beklemtoond wordt dat er behoefte is aan een algemeen Vlaams stelsel, waarbij de specifieke lokale invulling die er aan gegeven wordt duidelijk afgebakend is.

Belangenvermenging

Het herverdelen van bevoegdheden over verschillende bestuursniveaus kan het gevaar inhouden dat een bepaalde overheid belangen vermengt. Dergelijk risico bestaat indien de gemeente een (gedeeltelijke) invulling kan geven aan de planning en het lokale toewijzingsreglement en tegelijkertijd zelf optreedt als verhuurder van sociale woningen. In dit geval vervult de gemeente immers ook een rol als 'beheerder', wat o.a. inhoudt dat ook overwegingen inzake financieel beheer een rol kunnen gaan spelen bij het opmaken van de planning en het toewijzingsreglement. Via objectivering van de elementen die het gevolgde beleid verantwoorden, kan men dit risico beperken.

Coördinatie intra-beleidsdomein

Dit criterium betreft de coördinatie binnen het beleidsdomein, met name de vraag of er coördinatie mogelijk is van het toewijzingsbeleid met de verschillende andere aspecten van het woonbeleid, en dit zowel tussen de actoren op lokaal niveau als tussen de verschillende bestuursniveaus. Dit criterium wijst in de richting van meer lokale autonomie. Op lokaal niveau wordt het immers mogelijk de link te leggen tussen de planning van sociale huisvesting en het toewijzingsbeleid langs de ene kant en de andere aspecten van het lokale woonbeleid langs de andere kant. Zo krijgen bijvoorbeeld gemeenten die ernstig werk maken van hun verantwoordelijkheid inzake kwaliteitsbeheersing de mogelijkheid om een groter aanbod aan noodwoningen uit te bouwen. In gemeenten waar de SHM samenwerkt met een welzijnsorganisatie met het oog op het huisvesten van een bijzondere doelgroep, kan men in de planning dit project mee opnemen, en in overleg tussen beide actoren afspreken hoe deze specifieke woningen worden toegewezen.

In de grotere gemeenten zal meer aandacht moeten gaan naar deze coördinatie dan in de kleinere gemeenten, waar het hele woonbeleid in handen is van één en dezelfde ambtenaar. Om de coördinatie te verbeteren, is daarom (zeker in de grotere gemeenten) een coördinatiefunctie (in de persoon van de huisvestingsambtenaar) of het organiseren van overlegfora belangrijk. Een gemeentelijke woonraad kan een instrument bieden, mede met het oog op de inbreng van de uitvoerende actoren die lokaal actief zijn, zoals de SHM's en SVK's.

Finale toetsingscriteria

Functionaliteit

Met functionaliteit wordt bedoeld dat de verdeling van taken en bevoegdheden moet toelaten het beleid voldoende af te stemmen op nieuwe en toekomstige ontwikkelingen die zich afspelen in het beleidsdomein. Opnieuw wordt duidelijk dat het zoeken naar een evenwicht tussen de inbreng van het lokale en Vlaamse niveau niet gemakkelijk is. Wordt vanuit het belang van het gelijkheidsbeginsel het toewijzingsbeleid in belangrijke mate Vlaams gehouden, dan riskeert men hiermee onvoldoende te kunnen inspelen op een aantal nieuwe lokale ontwikkelingen.

Technische haalbaarheid

Hier stelt zich de vraag of de bekomen bevoegdheidsverdeling in overeenstemming is met de juridische en financiële mogelijkheden. De juridische toetsing in welke mate lokale autonomie inzake toewijzing mogelijk is, maakt geen deel uit van deze onderzoeksopdracht.

Daarnaast is er de vraag naar de financiële haalbaarheid. Beschikken de gemeenten over voldoende personeel en middelen om er nieuwe taken bij te nemen, in het bijzonder om het voorbereidend werk te doen om tot een goed beargumenteerd toewijzingsbeleid te komen. Er zijn op dit punt grote verschillen tussen de gemeenten. De draagkracht van de kleine gemeenten lijkt daartoe erg beperkt. Vaak beschikken zij niet eens over een huisvestingsambtenaar. De ambtenaar die de verantwoordelijkheid voor het woonbeleid draagt, heeft meestal nog andere taken. Er kan bijgevolg niet verwacht worden dat een degelijk voorbereid toewijzingsbeleid mogelijk is. Dit is opnieuw een reden om een algemeen stelsel te ontwerpen op Vlaams niveau. De gemeenten met onvoldoende technische draagkracht kunnen zich beperken tot de toepassing van dit stelsel. Daarnaast biedt intergemeentelijke samenwerking een alternatief. Tenslotte wijst dit criterium op de noodzaak aan een ondersteuning van de gemeenten.

Politieke haalbaarheid

Met politieke haalbaarheid wordt bedoeld dat sommige actoren niet akkoord kunnen gaan met de nieuwe bevoegdheidsverdeling. We kunnen moeilijk beoordelen in welke mate dit het geval gaat zijn.

Niveau 3: coördinatie tussen beleidsdomeinen

De criteria op dit niveau moeten toelaten na te gaan of de bevoegdheidsverdeling voldoende mogelijkheden biedt voor coördinatie tussen beleidsniveaus. Opnieuw kan deze toetsing resulteren in correctiemechanismen of een herverdeling van taken en bevoegdheden.

Criteria

Coördinatie inter-beleidsdomein

Hier stelt zich dezelfde vraag als bij de coördinatie binnen het beleidsdomein wonen, maar dan inzake de relatie met andere beleidsdomeinen. Voor het woonbeleid zijn dit vooral het welzijnsbeleid en de ruimtelijke ordening. Om deze coördinatie te waarborgen, is ook hier weer een coördinatiefunctie of het organiseren van overlegfora belangrijk, en dit zowel op Vlaams niveau als op lokaal niveau. Wat betreft welzijn gebeurt deze afstemming binnen de denktank wonen-welzijn. Op lokaal vlak is het belangrijk dat de welzijnsactoren betrokken worden bij de planning van projecten en bij de mogelijke lokale invulling van het toewijzingsbeleid. Eenzelfde redenering kan worden gemaakt wat betreft ruimtelijke ordening. Wanneer bijvoorbeeld op lokaal niveau een leefbaarheidsprobleem (objectief) wordt vastgesteld, dient ook de ruimtelijke ordening betrokken te worden in het aanpakken van het probleem. Dergelijke aanpak voorkomt dat een oplossing enkel gezocht wordt in het toewijzingsbeleid en kan dus bijdragen tot het voorkomen dat het gelijkheidsbeginsel wordt geschaad.

Transparantie en doorzichtigheid

Zie supra. Zijn de taken en bevoegdheden op een voor de burger heldere manier verdeeld?

Consistentie

Zijn de taken in de verschillende beleidsdomeinen op een consistente manier verdeeld? Zo niet, kan dit problemen opleveren voor de consistentie van het bestuur.

Finale toetsingscriteria

Evenals op het tweede niveau kunnen hier nog dezelfde drie finale beoordelingsgronden worden gegeven: functionaliteit, technische haalbaarheid en politieke haalbaarheid. Hier stelt zich een zelfde soort vragen als op het tweede niveau. We zien opnieuw mogelijke problemen bij de technische haalbaarheid. Het opmaken van een lokale planning en van een lokaal toewijzingsreglement dat tegelijkertijd tracht rekening te houden met de evoluties en bevoegdheden op de rakende beleidsdomeinen is geen eenvoudige zaak en vraagt van het lokale bestuur draagkracht en maturiteit. Deze zijn zeker niet in elk lokaal bestuur aanwezig

BIJLAGE 2

Toewijzing in de Waalse sociale huisvesting

De toegangsvoorwaarden en de toewijzing van sociale woningen in Wallonië is gereguleerd door 'l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location des logements sociaux gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public (M.B. 9 avril 1999)'.

De toewijzingspraktijk in Wallonië staat alweer ter discussie. In een resolutie van het Waals parlement met betrekking tot wonen (15 mei 2004) wordt onder meer gevraagd aan de Waalse regering om bij het begin van de volgende legislatuur de criteria en de procedure van de toewijzing van sociale woningen te verbeteren met het oog op een grotere sociale gelijkheid en een grotere sociale mix ...

Toelatingsvoorwaarden

De kandidaat-huurder mag geen woning in eigendom hebben (noch vruchtgebruik) tenzij het om een onverbeterbare of onbewoonbare woning betreft. Daarnaast is er een inkomensgrens van 20 000 euro voor een alleenstaande en van 25 000 euro voor gezinnen die uit meer dan één persoon bestaan, te verhogen met 1 860 euro per kind ten laste (op basis van het recentste aanslagbiljet van de belastingen en de recentste loonfiches). Worden slechts voor de helft in aanmerking genomen: het inkomen van alleenstaande kinderen tussen 18 en 25 jaar, van een gepensioneerd (groot)ouder, van een gehandicapt familielid.

Toewijzingssysteem

Kandidaten worden gerangordend in functie van het aantal punten die ze hebben, toegekend volgens een puntensysteem dat rekening houdt met de sociale situatie van de betrokkene.

	Punten
De huurder moet een woning verlaten die object is van een besluit tot onbewoonbaarverklaring of onteigening	8
De bewoner van een woning die onbewoonbaar werd verklaard door de administratie	8
De huurder moet een overbewoonde woning verlaten	
De persoon die zich in een situatie van extreme sociale urgentie bevindt:	8
de persoon die slachtoffer is van een rampzalige gebeurtenis zoals brand (attest van de brandweer), erkend is als zijnde dakloos, en wie een woonwagen verlaat die de hoofdverblijfplaats was	
Geen cumul van punten in deze categorie	
Het koppel, gehuwd of minstens 8 jaar samen, met minstens een kind ten laste	6
De persoon die gescheiden is of in echtscheiding, met één of meerdere kinderen ten laste	6
Alleenstaande vrouw in verwachting of alleenstaande ouder met één of meerdere kinderen ten laste	6
Het huishouden waarvan de echtgenoten jonger zijn dan 30 jaar	
Geen cumul van punten in deze categorie	
De persoon die geniet van een pensioen van krijgsgévangene of oorlogsinvalide	4
Voormalige politiek gévangene en zijn rechthebbenden	4
(Voormalige) mijnwerker	4
Geen cumul van punten in deze categorie	
De huurder van wie de huur werd opgezegd door de verhuurder (vooropzeg van 6 maanden) om het goed zelf te bewonen of te laten bewonen door een descendant of ascendant	3
De persoon die geen professionele activiteit mag uitoefenen ten gevolge van een professionele ziekte erkend als hetzij een werkongeval hetzij een beroepsziekte, of de persoon die zo iemand ten laste heeft.	2
De persoon die geen professionele activiteit meer kan uitoefenen om dat hij/zij zijn/haar werk heeft verloren	2
De gehandicapte of de persoon die een gehandicapte ten laste heeft in de betekenis van de wetgeving met betrekking tot de inkomensbelastingen	2
De persoon die een boot verlaat waarvoor de staat een slooppremie heeft toegekend	2
Deze prioriteitencategorie laat toe maximum twee criteria van twee punten te cumuleren	
Punten met een verschillende waarde mogen bij elkaar opgeteld worden	
Hierbij komen telkens twee punten per jaar dat de kandidaat-huurder ingeschreven is voor een sociale woning	

De toewijzing gebeurt door de raad van beheer van de maatschappij of door een comité dat minstens bestaat uit drie personen van de raad van beheer en de commissie van de 'société wallonne' die echter niet stemgerechtigd is.

Een aangepaste woning wordt prioritair toegewezen aan een huishouden met een persoon met een handicap.

Prioriteit gaat vervolgens naar de huurder die bij dezelfde maatschappij een mutatieaanvraag indiende en een woning verlaat die niet aangepast is aan wat in Vlaanderen de 'rationele bezetting' wordt genoemd en gedefinieerd werd in het besluit (art. 1, 9°). Wie een woning bewoont met minstens twee overtollige kamers volgens de normen en een woning krijgt aangeboden in dezelfde gemeente die wel aan de bezettingsnormen, dan is hij/zij verplicht binnen de drie maanden te verhuizen.

Een vrijgekomen woning wordt toegekend aan de kandidaat-huurder met het hoogste puntenaantal. Bij gelijke punten wordt voorrang gegeven aan een kandidaat-huurder die reeds in een gemeente woonde die behoort tot het werkingsgebied van de betrokken sociale huisvestingsmaatschappij, vervolgens aan diegene die reeds het langst is ingeschreven is in het wachtregister.

Wie een aangepaste woning weigert wordt geschrapt. De kandidatuur moet elk jaar bevestigd worden, zoniet wordt men uitgesloten.

Bibliografie

- Adrianow S. (1993), *Sociaal woningbeheer door corporaties in naoorlogse woonbuurten*, Delftse Universitaire Pers, Delft.
- Afdeling woonbeleid (2001), *Sociaal huurbesluit: toewijzingsreglement en leefbaarheidsplan* (3.1.2001).
- Andersen H.S. (2002), 'Can deprived housing areas be revitalised? Effords against segregation and neighbourhood decay in Denmark and Europe', *Urban studies*, vol. 39, nr. 4, p. 767-790.
- Anderson I. (2004), 'Housing, Homelessness and the Welfare State in the UK', *European Journal of Housing Policy*, 4, no. 3, pp. 369-389.
- Barr N. (1996), 'The Economics of the Welfare State', *Welfare State Programme 'Alternatives to Fundholding'*, nr. 123.
- Barnett P.R. & Lowe S. (1990), 'Measuring housing needs to the provision of social housing', *Housing Studies*, nr. 5, p. 184-194.
- Bendijk K., Mulder A. & Wagemakers A. (2002), *De rol van leeftijd in woonruimteverdeelsystemen*, LBL, expertisecentrum leeftijd en maatschappij, Utrecht.
- Birgersson B.O. & Turner B. (2006), The future of main stream public housing in Europe. A Swedisch perspective, ENHR Conference 2006, Ljubljana, 23 p. (http://enhr2006-ljubljana.uirs.si/publish/PIII_bengt.pdf)
- Blackwell J. (1988), *A Review of Housing Policy. Report No. 87*, National Economic and Social Council, Dublin.
- Bloemen H. (1998), *De Vlaamse wooncode*, Vanden Broele, Brugge.
- Blokland T. (1997), 'De aanmerkelijk-belangheffing in Nederland', *Tijdschrift voor fiscaal recht*, nr. 151, p. 186-190.
- Boelhouwer P. (2002), 'Trends in Dutch housing policy and the shifting position of the social rented sector', *Urban studies*, vol. 39, no. 2, p. 219-235.
- Boelhouwer P. & Haffner M. (2002), *Subjectsubsidiering in de huursector onder de loep*, OTB, Delft.
- Boer J. (maart 2004), 'Corporaties en gemeenten experimenteren met alternatieve woonruimteverdeling. Schipperen tussen keuzevrijheid en sturing', NUL20, *Tijdschrift voor Amsterdams Woonbeleid*, vol. 13.
- Booi T. (juni 2002), *Het aanbodmodel voorbij: Gezocht: meer maatwerk voor woningzoekenden*, Programma woonarrangementen SEV.

- Bouckaert G. & Voets J. (2001), *Vermindering van de planlast van de Vlaamse OCMW's*, Instituut voor de Overheid – K.U.Leuven, Leuven.
- Bouckaert G. e.a. (2003), *De kerntaken van de verschillende overheden. Een studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur*, Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, Brussel.
- Bouckaert G. e.a. (ed.) (2004), 'Vlaanderen: Quo Vadis? Bijdrage aan de Vlaamse regering vanuit het SBOV', in Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen (ed.), *Vlaanderen op een keerpunt? Bijdragen vanuit bestuurskundig onderzoek*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven, p. 235-268.
- Bouwman R. (24 juli 2003), *Onderzoek Aedes, TNS/NIPO: Consument wil minder regels en meer keuzevrijheid*, www.aedesnet.be.
- Braun R. & Pfeiffer U. (2004), *Mieter oder Eigentümer – wer wird stärker gefördert? Eine analyse der Folgen des Subventionsabbaus zum Jahresbeginn 2004*, Berlin (Empirica).
- Busch-Geertsema V. (2004), 'The changing role of the state in German housing and social policy', *European Journal of Housing Policy*, 4, no. 3, pp. 303-321.
- Buyst E., Winters S., Vandekerckhove B. & Delbeke J. (te verschijnen: 2007), *Een meetinstrument voor het Vlaamse woonbeleid*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO, Brussel.
- Cecodhas (2003), *Social Housing. Country Profiles in the EU member states*.
- Chartered institute of housing (2003), *Offering communities real choice - lettings and community cohesion*.
- Cole I., Iqbal B., Slocombe L. & Trott T. (2001), *Social engineering or consumer choice? Rethinking housing allocations*, the chartered Institute for housing, Coventry.
- Comunidad de Madrid (2000), *Acceso a Viviendas de Promocion Publica en la Comunidad de Madrid*, Decreto 195/2000 de 31 de Agosto (<http://www.madrid.org/vivienda2/decreto.htm>).
- Conijn J. (1995), *Enkel financieel-economische grondslagen van de volkshuisvesting*, Delftse Universitaire Pers, Delft.
- Conijn J.B.S & Philipsen E. (1999), *De toekomst van woningcorporaties*, Delft University Press, Delft.
- Cools H.B. (2004), *Sociale huisvesting. Een vergelijkend vierstedenonderzoek rond verdraagzaam samenleven*, Politea, Brussel.
- Cope H. (1999), *Housing Associations. The Policy and Practice of Registered Social Landlords*, Macmillan Press Ltd., London.
- Cowan D. & Laurie E. (2005), 'Internet, England', in C. Schmid (ed.), *Tenancy Law*, <http://www.iue.it/LAW/ResearchTeaching/EuropeanPrivateLaw/Projects/TenancyLawUK.pdf>.
- Cowan D. & Marsh A. (2001), 'Analysing New Labour housing policy', in D. Cowan & A. Marsh (eds.), *Two steps forward. Housing policy into the new millennium*, The Policy Press, Bristol.

- Cowan D. (2001), 'From allocations to lettings: sea change or more of the same?' in D. Cowan & A. Marsh (eds.), *Two steps forward. Housing policy into the new millennium*, The Policy Press, Bristol.
- Czische D. & Gruis V. (2007), *Managing social rental housing in the EU in a changing policy environment: towards a comparative study*, Comparative Housing Policy Workshop in Dublin 20-21 April 2007, 33 p.
- Dambre M., Debruyne E., Hubeau B. & Vandenberghe J. (2004), *Vastgoedzakboekje 2004*, Kluwer, Mechelen.
- De Decker P. (2005), 'In sommige sociale woonblokken zou ik mijn konijnen nog niet durven steken'. Over sociaal huren, de creatie van een reputatie en haar gevolgen', in De Decker P., Goossens L. & Pannecoucke I. (Eds), *Wonen aan de onderkant*. Garant, p. 283 – 318.
- De Decker P. & Geurts V. (eds.) (2000), 'Wonen. Residualiseert de huursector?', in J. Vrancken, D. Geldof & G. Van Menxel (eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*, Acco, Leuven, p. 193-204.
- De Decker P. & Pannecoucke I. (eds.) (2001), 'Wonen', in J. Vrancken e.a. (ed.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001*, Acco, Leuven, p. 243-261.
- De Decker P. & Pannecoucke I. (2002), *Good news from bad neighbourhoods*, Paper to be presented at the ENHR 2002 conference 'Housing cultures and divergence' 1 July - 5 July 2002, Wien
- De Decker P. (mei 1998), *De recente evolutie van de inkomens van de sociale huurders*, Rapport aan de Minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Stedelijk Beleid en Huisvesting, L. Peeters, Brussel.
- De Decker P. (2004), *De ondraaglijke lichtheid van het beleid voor de stad in Vlaanderen. Van geïndividualiseerd woonmodel tot stedelijke crisis: een sociologische analyse. Proefschrift voorgelegd tot het behalen van de graad van doctor in de politieke en sociale wetenschappen aan de universiteit Antwerpen te verdedigen door Pascal De Decker*, Universiteit Antwerpen, Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen, Antwerpen.
- De Denkcel Platteland (2004), *Vlaams Plattelandsbeleid: kiezen voor kwaliteit en leefbaarheid. Memorandum voor een geïntegreerd plattelandsbeleid ten behoeve van de Vlaamse Regering*.
- De Keyser G. (2005), 'Werkafspraken in de sociale huisvesting', *Vlaamse huisvestingsmaatschappij*, driemaandelijks informatieblad, vol. 57, p. 4-5.
- De Meulder B. e.a. (ed.) (1999), 'Over de plaats van de volkswoningbouw in de Vlaamse ruimte', in Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (ed.), *Huiszoeking*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, p. 10-86.
- De Meulder B., Ryckewaert M. e.a. (2002), *De alledaagse ruimte van armoede en uitsluiting in het stadslandschap. Onderzoek naar de ruimtelijke dimensie van armoede en de architectonische invulling van minimumgrenzen voor een kwaliteitsvol leven*, OSA – KULeuven.

- De Smet H. (ed.) (1997), 'De erkende vennootschappen: de werkers op het veld', in Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (ed.), *Bouwstenen voor sociaal woonbeleid*, Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, Brussel, p. 161-252.
- Denktank wonen-welzijn (s.d.), *Wonen van ouderen*, s.l.
- Denktank wonen-welzijn (s.d.), *Wonen voor personen met een handicap*, s.l.
- Department of the Environment (1992), *Memorandum on the Preparation of a Statement of Policy on Housing Management*, Department of the Environment, Dublin.
- Department of Environment, Heritage and Local Government (2001), *Housing Information booklets*, Local Authority Housing (www.environ.ie).
- Department of Environment, Heritage and Local Government (2002a), *Guidelines for Local Authorities*, Assessment of Need for Housing Accommodation.
- Department of Environment, Heritage and Local Government (2002b), *Local Authority*, Assessments of Social Housing Needs.
- Descamps L. (ed.) (1997), 'Het Sociale-Huisvestingsbeleid vanaf WOII tot heden. Van missie tot resultaten: de basisgegevens', in Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (ed.), *Bouwstenen van sociaal woonbeleid*, Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, Brussel, p. 21-82.
- Deutscher Bundestag (2003), Unterrichtung durch die Bundesregierung. Wohngeld und Mietenbericht 2002, Drucksache 15/2200, 11.12.2003, 15. Wahlperiode.
- Dewilde S. & Winters S. (2000), *Een leefbaarheidsbarometer voor Leuven. Bewoners beoordelen leven en wonen in hun wijk*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Ditch J., Lewis A. & Wilcox S. (2001), *Social Housing, Tenure and Housing Allowance: An International Review*, In-house report 83, University of York.
- Doms K. e.a. (2001), *Op zoek naar eigendom. Onderzoek naar de overheidssteun voor eigenaars van woningen*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Donner Ch. (2000), *Housing Policies in the European Union. Theory and Practice*, Christian Donner, Wien.
- Dossier Huisvestingsvergunning, WWW.VROM.nl.
- Dossier Huursubsidie 2004-2005, WWW.VROM.nl.
- Duyvendak J.W. (mei 2000), 'De gedifferentieerde buurt: een oplossing voor welk probleem?', *AGORA*, vol. 16, nr. 3, p. 22-23.
- Ecole Nationale d'administration (2001), *L'interministérialité au niveau locale: Analyse comparée du rôle des préfets et des représentants territoriaux de l'Etat en Europe. Groupe 6: logement*, Séminaire d'administration comparée de la promotion 'Nelson Mandela' (1999-2001).

- Edgar B., Doherty J. & Meert H. (2002), *Access to Housing. Homelessness and vulnerability in Europe*, The Policy Press, Bristol.
- Edgar B., Meert H. & Doherty J. (2004), *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe*, European Federation of National Associations Working with the Homeless, Brussels.
- Elsinga M., Haffner M. & Van der Heyden H. (2006), 'EU-proof Social Housing in the Netherlands', *ENHR Conference 2006*, Ljubljana, 17 p. (http://enhr2006-ljubljana.uirs.si/publish/W16_Elsinga_Haffner_Heijden.pdf)
- Epstein R. & Kirszbaum T. (eds.) (Avril 2003), 'L'enjeu de la mixité sociale dans les politiques urbaines', in La documentation française (ed.), *Regards sur l'actualité - Compétitivité de la France*.
- European Commission (2002), *Housing Statistics in the European Union 2002*.
- Fondation Abbé Pierre (2005), *L'état du mal-logement en France*, Imprimerie Artésienne, Paris.
- Fotheringham D. & Perry J. (2003), *Offering Communities Real Choice – Lettings and Community Cohesion*, Chartered Institute of Housing, Coventry.
- GdW Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (2004), *Mietwohnungen in Deutschland – ein attraktives und wertbeständiges Marktsegment. Entwicklung, Besonderheiten und aktuelle Trends im internationalen Vergleich*, Berlin, August.
- Gibb K. (2002), 'Trends and change in social housing housing finance and provision within the European Union', *Housing Studies*, vol. 17, nr. 2, p. 325-336.
- Gobierno Vasco, Boletín Oficial del País Vasco, No 249 ZK.
- Goossens L. (1982), *Het sociaal huisvestingsbeleid in België. Een historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke probleembehandeling op het gebied van het wonen*, Faculteit Sociale Wetenschappen-K.U.Leuven, Leuven.
- Goossens L. (ed.) (1997), 'De slinger van de selectiviteit. De onzekere lotgevallen van de doelgroepen van het woonbeleid in België', in Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (ed.), *Bouwstenen voor sociaal woonbeleid*, Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, Brussel, p. 253-294.
- Government of Ireland (1988), *Housing Act*, (www.irishstatutebook.ie).
- Government of Ireland (2000), *Planning and Development Act* (www.irishstatutebook.ie).
- Groeneveld M., Kolar K. & Rottier R. (2004), *Experiment woonruimteverdeling WoonbronMaasoevers*, B&AGroep, Den Haag.
- Gruis V. & Nieboer N. (ed.) (2004), *Asset Management in the Social Rented Sector. Policy and Practice in Europe and Australia*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

- Gruis V. en Priemus H. (2006), 'Social housing policy. Has the European Commission anything to decide?', *ENHR Conference 2006*, Ljubljana, 22 p. (http://enhr2006-ljubljana.uirs.si/publish/W16_Gruis%20and%20Priemus.pdf)
- Haffner M.E.A. (1999), *Kosten en uitgaven van eigenaar-bewoners. Een fiscaal-economische vergelijking tussen West-Europese landen*, Delft University Press, Delft.
- Haffner, Van der Heijden & Hoekstra (te verschijnen), Actualisatie van Haffner, Van der Haffner, Reitsma uit 2002.
- Hagens R. (ed.) (18 juni 2003), 'Woonruimte Verdelen. Leefbaarheid Schept Dilemma Tussen Vrijheid En Sturing', in OTB Aedes studiedag (ed.), *Kiezen of (ver)delen? Woonruimteverdeling tussen vrije keuze en lokale sturing*, presentaties, de doelen, Rotterdam.
- Hakfoort J., van Leuvensteijn M. & Renes G. (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Centraal Planbureau, 's Gravenhage.
- Häußermann H. (1994), 'Social Housing in Germany', in B. Danermark & I. Elander (ed.), *Social Rented Housing in Europe: Policy, Tenure and Design*, Delft University Press, Delft.
- Heylen K., Le Roy M., Vanden Broucke S., Vandekerckhove B. & Winters S. (2007), *Wonen in Vlaanderen: de resultaten van de Woonsurvey 2005 en de Uitwendige Woningschouwing 2005*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement RWO, Brussel.
- Heylen K., Tratsaert K., Winters S. (2007), *Leefbaarheid en de rol van toewijzing in de Vlaamse sociale huisvesting*. Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Departement RWO, Brussel.
- Hills J. (1991), *Unraveling housing finance: subsidies, benefits and taxation*, Clarendon Press, Oxford.
- Hoekstra J.S.C.M. & Reitsma A.A. (2002), *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, Onderzoeksinstituut OTB, Delft.
- Holmans A. & Whitehead Ch. (1997), 'Trends in Housing Assistance for Owner-Occupiers and Local Authority Tenants', *Housing Finance*, no. 35, August, pp. 38-42.
- Housing Rents and Tenure Section (2002), *Rents of Local Authority Dwellings*, Circular letter HRT 3, 6 March.
- Hubert Franz (1998), 'Private rented housing in Germany', *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 13, no. 3, pp. 205-232.
- Hulse K. & Randolph B. (2005), 'Workforce Disincentive Effects of Housing Allowances and Public Housing for Low Income Households in Australia', *European Journal of Housing Policy*, 5, nr. 2, p. 147-165.
- Huygen A. & Rijkschroeff R. (2004), *Wijkgebonden leefbaarheidsbudgetten. Evaluatie stimuleringsprogramma wijkgebonden leefbaarheidsvraagstukken*, SEV, Rotterdam.
- Inslegers G. (maart 2005), 'Meer markt en nog minder sociale huur?!', *Alert*, vol. 31, nr. 1, p. 53-75.

- Keenan M. (2002), *Local Authority Differential Rent Schemes*, Unpublished report for the Department of the Environment and Local Government.
- Keenan M. (2002), *Survey of Local Authority Rent Determination Schemes*, Housing Unit, Dublin, unpublished report for the Department of the Environment and Local Government.
- Keulen M. (2004), *Vlaams Woonbeleid. Beleidsnota 2004-2009*, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, Brussel.
- Keulen M. (2006), *Vlaams Woonbeleid, Beleidsbrief 2006-2007*, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering, Brussel.
- Kleinhans R. (2004), 'Social implications of housing diversification in urban renewal: A review of recent literature', *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 19, p. 367-390.
- Köster F. (november 2002), *Surfers op de woningmarkt. Een toekomstverkenning over starters en wonen. Tussen souterrainen dakterrassen: wonen als motor voor maatschappelijke kansen*. www.VROM.nl, Leiden.
- Lescauwat D. (2004), *Woonbegeleiding en begeleid wonen als gedeelde zorg*, Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Berchem.
- Marsh A. e.a. (2004), *Piloting Choice Based Lettings: An Evaluation*, Office of the Deputy Prime Minister, London.
- Meire, M. & Bracke, P. (2005) *Het leven zoals het is: de Kust: samenvatting van het leefbaarheidsonderzoek voor de Kust*. Bredene, Lowyck. 91p.
- Meulemans B., Geurts V. & Dedecker P. (1996), *Het onbereikbare dak. Eigendomsverwerving, wooncomfort, prijsontwikkelingen en betaalbaarheid in dynamisch en geografisch perspectief*, CSB-berichten, UFSIA, Antwerpen.
- Meulemans B. & Willemé P. (eds.) (1999), 'Wonen Becijferd. Woonbehoeften in Vlaanderen, 1991-2010', in P. De Decker, L. Goossens & L. Deschamps (eds.), *Wonen onderzocht 1995-1999. Een overzicht van de resultaten van de recente onderzoeken*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, p. 24.
- Minister van VROM, 2004, MG 2004-9: Aanpassing bedragen in Besluit woninggebonden subsidies 1995 (BWS 1995) en Besluit Locatiegebonden subsidies, 's Gravenhage.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Woonbeleid (2000), *De sociale verhuurkantoren in Vlaanderen. Een zicht op de werking van de sociale verhuurkantoren*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Woonbeleid, Brussel.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Afdeling woonbeleid (1998), *De leefbaarheidscode voor de sociale huisvesting. Een handleiding bij de realisatie van leefbare woonprojecten*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Leefmilieu en Infrastructuur (2004), *Erkenning en subsidiëring van de sociale verhuurkantoren in Vlaanderen. Toelichting bij het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 2004 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van de sociale verhuurkantoren*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, departement Leefmilieu en Infrastructuur, Brussel.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed (2006), *Bouwen en wonen. Vlaamse regering keurt vernieuwd stelsel huursubsidies goed* [<http://www.bouwenenwonen.be>]
- Ministerie VROM (2004), *Cijfers over Wonen 2004, feiten over mensen, wensen, wonen*.
- Ministerie VROM, *Besluit beheer sociale-huursector. Lopende tekst van de artikelen en de toelichting, zoals het besluit geldt vanaf 1 juli 2003*.
- Ministerio de Fomento (2002), *Las cifras de 2002*, www.mfom.es.
- Monk S. & Whitehead Ch. (2002), *The key worker problem in the UK: a housing or a labour market issue*, ENHR 2002 conference Vienna, Cambridge.
- Musterd S. (mei 2000), 'Het omgevingseffect: het geloof en de angst', *AGORA*, p. 14-15.
- National Centre/ODPM (2003), *Housing in England 2001/2. A report of the 2001/2 survey of English Housing carried out by the National Centre for Social Research on behalf of the Office of the Deputy Prime Minister, London (ODPM)*, http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/page/odpm_house_026606.pdf.
- Neuerburg F. & Van Fulpen H. (1981), *Financiering van de volkshuisvesting. Dokumentatie werkcolleges*, Technische Hogeschool Delft, Delft.
- Norris M. & Murray K. (2004), 'National, Regional and Local Patterns in the Residualisation of the Social Rented Tenure: The Case of Ireland and Dublin', *Housing Studies*, 19, no. 1, pp. 85-105.
- O'Sullivan T. (2003), 'Local Areas and Structures', in H. Callanan & J. Keogan (eds.) *Local Government in Ireland*, Institute of Public Administration, Dublin, pp. 41-81.
- ODPM (2002), 'Choice-based lettings', *Newsletter Issue 4*, September, http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/odpm_housing/documents/page/odpm_house_023363_hcsp.
- Ouwehand A. & van Daalen G. (2002), *Dutch housing associations, a model for social housing*, Delft University Press, Delft.
- Oxley M. (2000), *The Future of Social Housing: Learning from Europe*, IPPR, s.l.
- Oxley M., Elsinga M., Haffner M., Van der Heijden H. (2007), *Competition and social rented housing*, Comparative Housing Policy Workshop Dublin 20-21 April 2007, 28 p.

- Pacolet J., Bouten R., Lanoye H. & Versieck K. (1999), *Social protection for dependency in old age in the 15 EU Members states and Norway. Synthesis Report*, Commission of the European Communities, Brussels.
- Padovani L. (1996), 'Housing Policies In Italy', in P. Balchin (ed.), *Housing Policies in Europe* London, Routledge.
- Padovani L. (1998), Public Intervention in Housing in Italy, paper for the International Housing Conference 'Housing in Southern Europe', Madrid.
- Padovani L. (2002), *Housing Policies, Welfare and Family Strategies in Italy* (niet gepubliceerde paper).
- Pannecoucke I. e.a. (2001), *Profiel van de sociale huurder en subjectieve beleving van de realisaties van de sociale huisvesting*, OASeS, Antwerpen.
- Pawson H. & Kintra K. (2002), 'Part of the problem or part of the solution? Social housing allocation policies and social exclusion in Britain', *Journal of social policy*, vol. 32, nr. 4, p. 643-667.
- Pawson H. & Mullins D. (2003), *Changing places. Housing association policy and practice on nominations and lettings*, The Housing Corporation, London.
- Pelgrims C., Hondeghem A. & Steen T. (s.d.), *Coördinatie van beleid binnen een veranderende politiek-ambtelijke verhouding*, Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, Leuven.
- Platform Wonen van Ouderen (1998), *Handboek Wonen van Ouderen. Een veelzijdige kijk op het wonen van een nieuwe generatie ouderen*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Priemus H. & Boelhouwer P. (1999), 'Social housing finance in Europe: trends and opportunities', *Urban Studies*, vol. 36, nr. 4, p. 633-645.
- Priemus H. & Dieleman F. (1999), 'Social Housing Finance in the European Union: Developments and Prospects', *Urban Studies*, vol. 36, nr. 4, p. 623-631.
- Priemus H. & Dieleman F. (2002), 'Social housing policy in the European Union: Past, present and perspectives', *Urban studies*, vol. 39, nr. 2, p. 191-200.
- Redmond Declan (2001), 'Social Housing in Ireland: Under New Management?', *European Journal of Housing Policy*, 1, no. 2, pp. 291-306.
- Rombaut H. (2003), *Het toezicht op de sociale huisvestingsmaatschappijen*, niet gepubliceerd rapport.
- Rottier R. & Kalders P. (2004), *Wachten wordt beloond. Evaluatie van het optiemodel*, SEV, Rotterdam.
- Schreel Y. (2005), 'Voordelen en staatssteun voor sociale woonorganisaties : concurrentievervalsing?', Vlaamse Huisvestingsmaatschappij, *Info*, Nr. 58, p. 17-20.
- Simon P. (novembre-décembre 2003), 'Le logement social en France et la gestion 'des populations a risques'', *Hommes & Migrations*, N°1246, p. 76-81.

- Somerville P. (2001), 'Allocating housing – or 'letting' people choose?', in D. Cowan & A. Marsh (eds.), *Two steps forward. Housing policy into the new millennium*, The Policy Press, Bristol.
- Stad Leuven (2005), 'Sociale huisvesting is niet langer het zwakke broertje in de architectuurwereld', *Mozaïek*, vol. juni 2005, p. 17-19.
- Stephens M. (2005), *Lessons from the past, challenges for the future for housing policy. An evaluation of English Housing policy 1975-2000*, Office of the Deputy Prime Minister, London.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2004), *Een andere benadering van armoede-indicatoren: onderzoek actie-vorming. Maart 2004*, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Brussel.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005), *Recht op wonen. 10 jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede. Discussienota*, Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Brussel.
- The Housing Unit (2001), *Rent Assessment, Collection, Accounting and Arrears Control, series Good Practice in Housing Management*, Guidelines for Local Authorities, Dublin, produced in conjunction with The Department of the Environment and Local Government and The City and County Managers Association.
- Tosi A. (2001), *Access to Housing in Italy. National Report 2000*, European Observatory on Homelessness, Feantsa.
- Turkington R., Van Kempen R. & Wassenberg F. (eds.) (2004), *High-rise housing in Europe. Current trends and future prospects*, Housing and Urban Policy Studies. DUP Science, Delft.
- United Nations (1998), *Housing finance. Key concepts and terms*, Genève.
- van Daalen G., Davis S. & Ouweland A. (2005), *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij*, SEV, Rotterdam.
- Van Dam R. & Geurts V. (2000), *De bewoners van gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde woningen in Vlaanderen: profiel, woningkwaliteit en betaalbaarheid*, CSB Berichten, Centrum voor Sociaal Beleid, Antwerpen.
- Van Damme B. & Winters S. (eds.) (2002), 'Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: woonbeleid', in G. Bouckaert e.a. (ed.), *Kerntaken van de verschillende overheden. Een studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur*, Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, Brussel.
- Vandenbroucke P., Buyst E., Winters S., Elsinga M., Haffner M., Hoekstra J. (2007), *Naar een aanbodbeleid voor de private huurmarkt*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Departement RWO, Brussel.
- van der Heijden H. (2002), 'Social Rented Housing in Western Europe: Development and Expectations', *Urban Studies*, vol. 39, nr. 2, p. 327-340.

- van Daalen G., Davis S. & Ouwehand A. (2005), *Gelijke kansen voor iedereen: het is een loterij. Evaluatie van experimenten met loting in de woonruimteverdeling*, SEV, Rotterdam.
- van der Heijden H.M.H., Haffner M.E.A. & Reitsma A.A. (2002), *Ontwikkeling van de woonuitgaven in zes West-Europese landen*, Delft University Press, Delft.
- Vanlaere F. (ed.) (2002), 'Sociale Verhuring', in B. Hubeau (ed.), *Vijf jaar Vlaamse wooncode: het woonbeleid (nog) niet opeen kruissnelheid*, die Keure, Brugge.
- Verhoest K., Legrain A., Bouckaert G. (2003), *Over samenwerking en afstemming: Instrumenten voor een optimale beleids- en beheerscoördinatie binnen de publieke sector*, Gent: Academia Press, DWTC ism Instituut voor de Overheid, Brussel. 176 p.
- VIBOSO (2002) *Dorp inZicht. Leefbaarheidsonderzoek in plattelandskernen*. Brussel. VIBOSO
- VHM (1999), *Jaarverslag 1998*, VHM, Brussel.
- VHM (2004), *Jaarverslag 2003*, VHM, Brussel.
- VHM (2005), *Jaarverslag 2004*, VHM, Brussel.
- VHM(2006), *Jaarverslag 2005*, VHM, Brussel.
- VHM (Oktober 2004), *Sociaal wonen. Reflectienota van de VHM over de toekomst van de sociale huisvesting*, VHM, Brussel.
- Vlaams Parlement (16 december 2002), *Hoorzitting over de sociale mix en de leefbaarheid in de sociale huisvesting*. Verslag namens de Commissie voor binnenlandse aangelegenheden, huisvesting, en stedelijk beleid uitgebracht door Veerle Heeren, Zitting 2002-2003. Stuk 1498 (2002-2003)- nr. 1.
- Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen (2004), *Activiteitenverslag 2003*, Vlaams Woningfonds, Brussel.
- Vlaamse Huisvestingsmaatschappij (nu VMSW) (2006), *Statistisch Bulletin Kandidaat-huurders editie 2005*.
- VMSW(2007), *Jaarverslag 2006*, VMSW, Brussel.
- VVH (s.d.), *Visietekst: de toekomst van de sociale huursector*.
- Werkgroep Indicatoren NAPIncl (2005), *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2005-2006. Indicatoren*, s.l., 134 p.
- Winters S. & Marchal A. (2004), *Op zoek naar huurwoningen. Onderzoek naar de betaalbaarheid en de kwaliteit van het wonen op de private huurmarkt en naar een gepast beleid*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Winters S. & Van Damme B. (2004), *Wonen Onderzocht 2000-2004. Op zoek naar eigendom. De resultaten van twee HIVA-onderzoeken naar overheidssteun voor eigenaars van woningen samengevat*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.

- Winters S. & Van Damme B. (eds.) (2002), 'Evoluties in de Vlaamse bestuurlijke organisatie: woonbeleid', in G. Bouckaert e.a. (ed.), *De kerntaken van de verschillende overheden. Een studie in opdracht van de Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur*, Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, Brussel, p. 163-205.
- Winters S. (2003), *Asset Management in the Social Rented Sector in Flanders*, ENHR-Conference 26-28 May 2003, Tirana.
- Winters S. (2003), *Muren afbreken. Een verkenning van de mogelijkheden en knelpunten van woonzorgzones in Vlaanderen vanuit het demonstratieproject Woonzorgzone d'Oude Molen Heist-op-den-Berg*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.
- Winters S. (ed.) (2004), 'Belgium-Flanders', in V. Gruis & N. Nieboer (eds.), *Asset Management in The Social Rented Sector. Policy and Practice in Europe and Australia*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, p. 61-77.
- Winters S. e.a. (2004), *Op weg naar een Vlaamse Huursubsidie?*, Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid, Leuven.
- WSW (2005), *Waarderingsgrondslagen*.
- X. (2003), Belgisch Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2003-2005. Definitieve versie goedgekeurd door de Ministerraad op 5 september 2003, Brussel.

Verantwoordelijke uitgever:
Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerende Erfgoed
Woonbeleid
Koning Albert II-laan 19 bus 21
B-1210 Brussel
Vormgeving: Van Cromphaut L.
D/2007/3241/230