VOORWOORD

Wonen is en blijft voor het ACW altijd een prioritair aandachtspunt. We bekijken wonen vanuit het perspectief van gelijkheid en een betere spreiding van welvaart en welzijn. Met een bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare mensen in onze samenleving.

Vandaag constateren we een enorme kloof tussen de principes en de werkelijkheid. Tussen het te bereiken doel en de harde realiteit.

Iedereen heeft recht op een betaalbare en kwaliteitsvolle woning. Het is een basisvoorwaarde voor een goed leven. Daarom hebben we via de actie 'Sleutelen aan wonen' tien jaar geleden, samen met Welzijnszorg en het Vlaams Overleg Bewonersbelangen, geëist én bekomen dat het recht op een betaalbare en kwalitatieve woning in de Belgische Grondwet werd opgenomen.

Maar dit recht lijkt vandaag slechts een luchtkasteel te zijn. De huidige realiteit is totaal verschillend. De laatste jaren komt de realiteit zelfs verder af te staan van dit grondrecht. Voor steeds meer Vlamingen wordt het moeilijker, ja zelfs onmogelijk om nog een betaalbare en kwalitatieve woning te hebben.

De woningmarkt, die voor een belangrijk deel onderworpen is aan de wetten van vraag en aanbod, is steeds duurder geworden de jongste jaren. Dit geldt ook voor de huurmarkt. De woning- en huurmarkt is één van de belangrijke ongelijkmakers geworden in de samenleving. En de jongste jaren is die ongelijkheid, die kloof, steeds vergroot.

We vonden het als ACW dan ook dringend nodig om in actie te treden en een werkplan uit te tekenen. Drie speerpunten kende dit werkplan: meer sociale woningen, betaalbare woningen en bouwgronden, betaalbare private huurprijzen.

Wij zijn vrij bekend met de eerste twee speerpunten. We zijn als het ware opgegroeid in en met de sociale woningbouw. Daar liggen onze roots rond wonen. De jongste jaren hadden we ook vrij veel gewerkt rond allerlei mogelijke beleidsmaatregelen i.v.m. de prijsstijgingen van woningen en bouwgronden.

Alleen het derde speerpunt, de betaalbare private huur, was voor het ACW eerder een onbekende. Toch is dit punt even belangrijk als de twee andere. Eén op vijf Vlamingen, dus meer dan één miljoen Vlamingen, huurt een woning of appartement op de private huurmarkt. Een groot aantal onder hen is genoodzaakt een oplossing te zoeken op de private huurmarkt omdat ze geconfronteerd worden met ofwel hoge prijzen van bouwgronden of woningen, ofwel onvoldoende sociale woningen. Voor hen is er geen (overheids)bescherming, ook op de private huurmarkt zijn de prijzen hoog, en bovendien zijn vele private huurwoningen van slechte kwaliteit. Huisjesmelkers vragen woekerprijzen voor krotten.

Vanuit deze achtergrond en deze probleemstelling vonden we het noodzakelijk een beroep te doen op een wetenschappelijk instituut zoals het Hoger Instituut voor de Arbeid. Wij hadden vanuit het ACW daarrond verschillende verwachtingen. We dachten dat zij, vanuit hun expertise en achtergrond, voor ons de huurmarkt in Vlaanderen in kaart konden brengen als deel van de Vlaamse woningmarkt, en de vergelijking konden maken met andere landen. Vanuit hun expertise konden ze het profiel van de private huurder schetsen en in beeld brengen welke problemen deze huurder mogelijks ondervindt. Vanuit hun kundigheid konden zij in kaart brengen welke overheidsinitiatieven er in andere landen bestonden om de zwakke positie waarin de private huurder zich bevindt, te versterken, en dit zowel naar betaalbaarheid als naar kwaliteit. Vanuit hun deskundigheid konden zij de noodzakelijke elementen uit de andere landen overbrengen en een aantal beleidsaanbevelingen doen voor het Vlaamse woningbeleid.

Deze studie is het resultaat van al deze verwachtingen. Het ACW is van oordeel dat het HIVA, en met name Sien Winters en An Marchal, perfect in deze opdracht geslaagd zijn. Hun beleidsaanbevelingen zijn voor het ACW essentieel; ze maken dan ook een groot deel uit van de politieke eisen die het ACW stelt naar de volgende Vlaamse regering en meerderheidspartijen.

Op onze studiedag rond betaalbaar wonen, met meer dan 200 deelnemers, bleek alvast dat de vertegenwoordigers van de verschillende politieke partijen (VLD, SP.a, Groen! en CD&V) het alvast eens waren over de principes die in deze studie tot uiting komen.

Het pleit voor hen, en ook voor het HIVA, dat zij zich engageren voor het wegwerken van de woonkloof en van de dualisering van de private huurmarkt. Dankzij deze studie van het HIVA heeft het ACW een belangrijk signaal kunnen geven aan de politici en aan gans Vlaanderen. Wij zijn het HIVA daar zeer dankbaar voor!

Jan Renders
Algemeen voorzitter ACW

INHOUD

Lijst van afkortingen **xi**

Inleiding **1**

Hoofdstuk 1 / Theoretisch kader: de werking van de woningmarkt **3**

1. Inleiding 3

2. De werking van de woningmarkt 4
   - 2.1 De vraag naar woondiensten 4
     - 2.1.1 Determinanten van de vraag 4
     - 2.1.2 Hindernissen voor vlotte vraagwijzigingen 5
   - 2.2 Het aanbod aan woondiensten 6
     - 2.2.1 Determinanten van het aanbod 6
     - 2.2.2 Hindernissen voor vlotte aanbodwijzigingen 7
   - 2.3 Prijsvorming op de woningmarkt 7
     - 2.3.1 De prijsvorming op een perfect werkende woningmarkt 7
     - 2.3.2 Hindernissen voor een efficiënte prijszetting: is de prijsvorming op de woningmarkt vraaggestuurd of aanbodgestuurd? 9
   - 2.4 Eigendomsmarkt en huurmarkt 10

3. Marktfalingen en argumenten voor overheidsingrijpen 10
   - 3.1 Waarom en wanneer is overheidsingrijpen op de woningmarkt te verantwoorden? 10
     - 3.1.1 Efficiëntieredenen 10
     - 3.1.2 Rechtvaardigheidsredenen 14
     - 3.1.3 Besluit: waarom en wanneer is overheidsingrijpen op de woningmarkt te verantwoorden? 16

3.2 Vergelijking tussen de verschillende vormen van overheidsingrijpen 16
3.2.1 Algemene inkomensverhoging 17
3.2.2 Huursubsidies (vraagsubsidies) 18
3.2.3 Subsidiëring van nieuwbouw, aankoop en renovatie van woningen (vraagsubsidie) 19
3.2.4 Aanbodsubsidies 20
3.2.5 Sociale woningbouw 22
3.2.6 Regulering 23
3.2.7 Het verbeteren van de marktwerking via het verstrekken van informatie en empowerment van bepaalde groepen 25
3.2.8 Besluit betreffende de verschillende vormen van overheids ingrijpen 26
3.3 De verschillende vormen van overheidsingrijpen op de woningmarkt gesitueerd binnen de welvaartssystemen in Europa 26
3.3.1 Liberale verzorgingsstaatregimes 27
3.3.2 Corporatistische verzorgingsstaatregimes 28
3.3.3 Sociaal-democratische verzorgingsstaatregimes 28
3.3.4 Evoluties in Europa 28

4. Betaalbaarheid van het wonen 29
4.1 Definities van 'betaalbaarheid' 30
4.2 Methoden voor het meten van betaalbaarheid 30

Hoofdstuk 2/ Kenmerken van de Belgische woningmarkt 33

1. De prijzen op de woningmarkt 33
1.1 De verkoopprijzen van woningen en gronden 33
1.1.1 De verkoopprijzen van woningen en gronden naar regio 33
1.1.2 Evolutie van de verkoopprijs van bestaande woningen 37
1.1.3 Evolutie van de nieuwbouwprijs 38
1.1.4 Evolutie van de verkoopprijzen van bouwgronden 40
1.1.5 Verklaringen achter de prijsstijgingen 41
1.2 De huurprijzen 42
1.2.1 De huurprijzen naar regio 42
1.2.2 De evolutie van de huurprijzen 44

2. De eigendomsmarkt en de huurmarkt 46
2.1 Evolutie van de verhouding tussen eigendomsmarkt en huurmarkt 46
2.1.1 België 46
2.1.2 Internationaal 47
2.2 Kenmerken van eigendomswoningen en huurwoningen 49
2.2.1 De uitwendige woonkwaliteit op basis van de kwaliteitssurvey 1994/95 van AROHM 49
2.2.2 De resultaten van het huishoudbudgetonderzoek 2001 49

2.3 Kenmerken van eigenaars en huurders 53
2.3.1 De resultaten van de CSB-enquête 1997 53
2.3.2 Resultaten van het huishoudbudgetonderzoek 2001 54

3. De betaalbaarheid van het wonen 59
3.1 De resultaten van de CSB-enquêtes 1976-1997 59
3.2 De resultaten van het huishoudbudgetonderzoek 2001 61
3.3 De resultaten van de subjectieve vragen uit het huishoudbudget onderzoek 1997-1998 62

4. De relatie tussen de betaalbaarheid en de kwaliteit van het wonen 64
4.1 Resultaten van de CSB-enquêtes 1976-1997 65
4.2 Resultaten van het huishoudbudgetonderzoek 2001 65

5. Besluit 66

Hoofdstuk 3 / Reglementering van de huurprijzen op de private huurmarkt 69

1. Enkele uitgangsprincipes ten aanzien van het wonen op de private huurmarkt 69
1.1 Het recht op behoorlijke huisvesting 69
1.2 Het private huurrecht 71
1.3 Huurgeschillen 71
1.4 Bronnen 72
1.5 Bevoegdheidsverdeling 73
1.6 De beleidsintenties 74

2. De federale regelgeving 75
2.1 Het gemeen huurrecht 76
2.2 De Woninghuurwet 76
2.2.1 De basishuurprijs 77
2.2.2 De huurprijsaanpassing 78
2.2.3 Onroerende voorheffing 79
2.2.4 De waarborg 80
2.3 Andere relevante federale bepalingen met betrekking tot de huurmarkt 80
2.4 Evaluatie 81
2.4.1 Huurprijsbeleid volgens de WHW 1997 81
2.4.2 Vroegere wetsvoorstellen ter beperking van de contractuele vrijheid bij de huurprijsbepaling 82
2.4.3 Huurgeschillen en toegang tot het recht 83

3. Vlaamse regelgeving 85

4. Buitenlandse voorbeelden 87
4.1 De redelijke huurprijs in Nederland 87
4.2 Het fair rent systeem in Engeland 88
4.3 Een vergelijkbare huurprijs in Frankrijk 89
4.4 Vergleichsmiete in Duitsland 90
4.5 De huisvestingsvergunning in Nederland 90
4.6 Licensing voor meergezinswoningen in Schotland 90
4.7 Ombudsman Huisvesting in Engeland 91
4.8 Huurcommissies in Nederland 91

5. Conclusies en aanbevelingen 92

Hoofdstuk 4 / Reglementering van de kwaliteit op de private huurmarkt 95

1. De federale regelgeving 95
1.1 Federale reglementering in verband met de kwaliteit van de huurwoning 95
1.2 Evaluatie 97

2. Vlaamse regelgeving 98
2.1. De Vlaamse Wooncode 99
2.1.1 Conformiteitsattest 99
2.1.2 Ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring 102
2.1.3 Onaangepast- en overbewoondverklaring 104
2.1.4 Sociaal beheersrecht 104
2.1.5 Het voorkooprecht 105
2.2 Het Kamerdecreet 106
2.3 Het decreet op de heffing op de leegstand en verkrotting 108
2.4 Handhaving van de Vlaamse kwaliteitsnormen 109
2.5 Evaluatie van het Vlaamse instrumentarium ter bewaking van de kwaliteit 110
2.5.1 Inzake ongeschikt- en onbewoonbaarverklaringen 110
2.5.2 Inzake overbewoondverklaring 112
2.5.3 Inzake de heffing op leegstand en verwaarlozing 113
2.5.4 Inzake conformiteitsattest 113
2.5.5 Inzake Recht van voorkoop 114
2.5.6 Inzake sociaal beheersrecht 114
2.5.7 Inzake het Kamerdecreet 115
2.5.8 Inzake de handhaving van de gewestelijke reglementering 115

3. Andere beleidsniveaus 118
3.1 Provinciaal 118
3.2 Stedelijke en gemeentelijke reglementering 118
3.2.1 Gemeentelijk woonbeleid 118

3.2.2 Gemeentelijke bevoegdheden 119
3.3 Lokale woonactoren: sociaal verhuurkantoren, huurdersbonden en woonwinkels 119
3.4 Evaluatie 121

4. Conclusies en aanbevelingen 122

Hoofdstuk 5 / Subsidiëring van prijs en kwaliteit op de private huurmarkt 125

1. Inleiding 125

2. Verschillende vormen van huursubsidies in Europa en de Verenigde Staten 127
2.1 Verschillende vormen van huursubsidies 127
2.2 Het Vlaamse systeem van huursubsidies 128
2.3 Voorbeelden van buitenlandse huursubsidies 129
2.3.1 De 'Individuele Huursubsidie' in Nederland 129
2.3.2 De 'Rent Vouchers' in de Verenigde Staten 131
2.3.3 Huursubsidies voor gepensioneerden en gezinnen met kinderen in Zweden 133
2.3.4 'Wohngeld' in Duitsland 133
2.3.5 De 'Housing Benefit' in het Verenigd Koninkrijk 134
2.3.6 Het Vlaamse systeem van huursubsidies versus de buitenlandse systemen 135

3. De voor- en nadelen op een rijtje 135
3.1 De voordelen 136
3.2 De nadelen 136

4. Aanbevelingen voor een Vlaams huursubsidiebeleid 137
4.1 De doelstellingen 138
4.2 De modaliteiten 139
4.2.1 Omvang van het systeem 139
4.2.2 Selectiviteit naar doelgroep 140
4.2.3 Selectiviteit naar woningen 140
4.2.4 Maximum huurprijzen 141
4.2.5 Uitvoering 141
4.2.6 Hoogte van de subsidie 142

5. Besluit 142

Hoofdstuk 6 / Conclusies en aanbevelingen **145**

1. Wonen op de private huurmarkt: enkele vaststellingen 145

2. De rol van de overheid: theoretische overwegingen 147

3. De rol van de overheid in Vlaanderen/België versus andere landen 150
   3.1 Reglementering van prijs en kwaliteit 150
   3.2 Subsidiëring van prijs en kwaliteit 151

4. Beleidsaanbevelingen 152
   4.1 Het algemeen inkomensbeleid 152
   4.2 Meer overheidsmiddelen naar de huursector 153
   4.3 Uitbreiding van de sociale huursector 154
   4.4 Huursubsidie 155
   4.5 Reglementering van de private huurprijzen 156
   4.6 Een versterkte kwaliteitsbewaking 157
   4.7 Een substantiële renovatiepremie 158
   4.8 Een meer transparant en toegankelijk woonbeleid 158

Bibliografie **161**

LIJST VAN AFKORTINGEN

ABEX-index	Index vastgesteld door de Associatie van Belgische Experten voor contracten inzake privé-woningbouw
AROHM	Administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten van de Vlaamse Gemeenschap
BBRoW	Brusselse Bond voor het Recht op Wonen
BS	Belgisch Staatsblad
BTW	Belasting op de toegevoegde waarde
CA	Conformiteitsattest
CSB	Centrum voor Sociaal Beleid, Universiteit Antwerpen
GW	Grondwet
IB	Inkomstenbelasting
KB	Koninklijk Besluit
KI	Kadastraal inkomen
M.v.T	Memorie van toelichting
NAPincl	Nationaal Actieplan Sociale Inclusie
NIS	Nationaal Instituut voor de Statistiek
OASeS	Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad van de Universiteit Antwerpen
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
RVS	Raad van State
SVK	Sociaal Verhuurkantoor
SWB	Strafwetboek
VIBOSO	Vlaams Instituut ter Bevordering en Ondersteuning van de Samenlevingsopbouw
VROM	Ministerie van VROM: ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen
VVSG	Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten
VWC	Vlaamse Wooncode
WHW	Woninghuurwet

INLEIDING

Volgens de Belgische grondwet heeft iedereen het recht op een woning naar eigen keuze, in een goede woonomgeving, van een goede kwaliteit, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid.[1] Ook de Vlaamse Wooncode, het basisdecreet van het Vlaamse woonbeleid, vertrekt van dit recht.

De laatste jaren wordt meer en meer aangeklaagd dat dit recht voor vele gezinnen wordt geschonden. Dit was ook het uitgangspunt van het ACW-project 'betaalbaar wonen'. Binnen dit project vroeg het ACW aan het HIVA de problemen op de private huurmarkt te documenteren en te duiden, alsook na te gaan welke beleidsmaatregelen een gepast antwoord kunnen bieden. Het onderzoek werd uitgevoerd in de periode van september 2003 tot maart 2004.

De doelstellingen van het onderzoek werden als volgt omschreven:
1. het verzamelen van gegevens over de betaalbaarheid van het wonen op de private huurmarkt;
2. het inventariseren van mogelijke beleidsmaatregelen die inspelen op deze betaalbaarheidsproblemen;
3. het inschatten van de effecten van mogelijke beleidsmaatregelen op basis van beschikbare evaluatiestudies.

Het onderzoek had dus vooral een inventariserende bedoeling, dit met het oog op een goede inhoudelijke onderbouwing van beleidsvoorstellen van het ACW aan de huidige en toekomstige regeringen.

Voor het verzamelen van informatie beperkten we ons in hoofdzaak tot secundaire bronnen, met name bestaande databanken, onderzoeksrapporten, beschrijvingen van buitenlandse systemen. Met uitzondering van de analyses op het NIS-huishoudbudgetonderzoek 2001 werden geen nieuwe gegevens aangeboord. De meerwaarde van het onderzoek hebben we vooral trachten te leggen in een syste-

1 Het artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat iedereen het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Hiertoe worden economische, sociale en culturele rechten gewaarborgd, waarvan het recht op een behoorlijke huisvesting er één is.

matische benadering van de problemen op de private huurmarkt vanuit een theoretisch kader, aangevuld met objectieve vaststellingen.

Het rapport bevat vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk tracht de werking van de woningmarkt uit te leggen vanuit de sociale welvaartstheorie. Daarbij gaan we na of overheidsoptreden vanuit theoretisch oogpunt te verantwoorden is en welke overheidsinstrumenten het meest geschikt zijn om tegemoet te komen aan de problemen op de woningmarkt. We bekijken daarbij een breed gamma van instrumenten, bevattende inkomensondersteuning, huursubsidies, subsidies voor sociale woningbouw, premies voor nieuwbouw en renovatie, reglementering van woningkwaliteit, bemiddeling tussen huurders en verhuurders.

In hoofdstuk 2 beschrijven we de voornaamste kenmerken van de Belgische/Vlaamse woningmarkt. Aan bod komen de ontwikkeling van de prijzen, de kwaliteit van de eigendoms- en huurwoningen en de verschillen tussen huurders en eigenaars. De betaalbaarheidsproblemen met het wonen worden gekwantificeerd en de relatie tussen de betaalbaarheids- en de kwaliteitsproblemen op de private huurmarkt verduidelijkt.

In de drie volgende hoofdstukken worden een aantal beleidsinstrumenten gericht op het verbeteren van de betaalbaarheid en de kwaliteit op de private huurmarkt onder de loupe genomen. In hoofdstuk 3 is dat de reglementering van de huurprijzen. We beschrijven de federale en Vlaamse wetgeving terzake en geven een beknopt overzicht van maatregelen die in het buitenland worden genomen om de huurprijzen op een redelijk niveau te houden. In hoofdstuk 4 komen de reglementering van de woningkwaliteit aan bod en de instrumenten voor kwaliteitsbewaking. Hoofdstuk 5 richt de blik op subsidiëring van prijs en kwaliteit op de private huurmarkt. We geven een overzicht van enkele buitenlandse systemen van huursubsidies en formuleren voorstellen voor een verruimd Vlaams stelsel van huursubsidies.

Het rapport wordt afgerond met een samenvatting van de voornaamste vaststellingen en met een reeks beleidsaanbevelingen in hoofdstuk 6.

HOOFDSTUK 1
THEORETISCH KADER: DE WERKING VAN DE WONINGMARKT

1. Inleiding

De werking van de woningmarkt kan worden uitgelegd aan de hand van de (neoklassieke) economische theorie. Deze theorie gaat uit van een aantal veronderstellingen, o.a.

- dat alle vragers en aanbieders over perfecte informatie beschikken;
- dat er een perfecte mededinging bestaat op de markt;
- dat er geen marktfalingen bestaan.

Onder deze veronderstellingen gebeurt de meest optimale allocatie van goederen en diensten via de prijsvorming. De prijzen reageren zodanig dat schaarse middelen juist daar worden ingezet waar ze de hoogste nuttigheid (welvaart) genereren, gegeven de inkomensverdeling, de voorkeuren van consumenten, de beschikbaarheid van productiefactoren en de productietechnologie. Dit wil zeggen dat bij gelijk welke herallocatie van goederen en diensten niemand zijn situatie kan verbeteren zonder iemand anders zijn situatie te schaden. Dit is wat men noemt 'Pareto-efficiëntie'.

In een perfect werkende markt verstoort overheidsingrijpen de marktwerking. Echter, hierna in de tekst zullen we zien dat de gemaakte veronderstellingen voor de woningmarkt niet altijd opgaan. Deze imperfecties van de woningmarkt kunnen overheidsingrijpen verantwoorden, onder de vorm van subsidies of regulering of het verstrekken van een publiek aanbod.

Bovendien gaat Pareto-efficiëntie uit van een gegeven inkomensverdeling. Maar de bestaande inkomensverdeling kan zeer onrechtvaardig zijn en er toe leiden dat niet iedereen toegang heeft tot elementaire rechten, zoals het recht op behoorlijk wonen. Ook hierin kan men een grond vinden voor overheidsingrijpen.

We proberen in dit hoofdstuk uit te leggen hoe de prijsvorming op de woningmarkt tot stand komt en hoe vraag en aanbod afhangen van de prijs en reageren op externe impulsen.

2. De werking van de woningmarkt

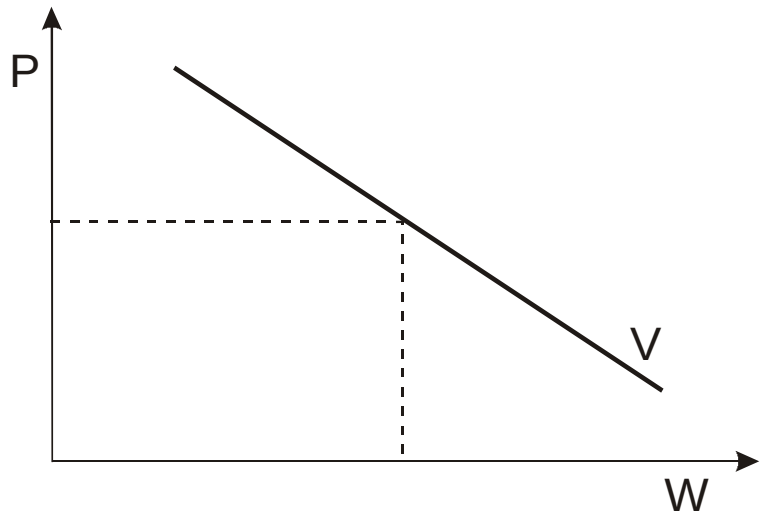
2.1 De vraag naar woondiensten

Een woning is een duurzaam goed. De woning levert diensten aan de consument. We noemen dit 'woondiensten'. Woondiensten (W) hebben zowel betrekking op kwantitatieve aspecten van de woning (aantal kamers, oppervlakte) als op kwalitatieve aspecten (woningkwaliteit, uitrusting en comfort, bereikbaarheid van voorzieningen in de omgeving, …). Voor de consument genereren deze woondiensten een zeker nut.

2.1.1 Determinanten van de vraag

Net zoals voor andere goederen en diensten hangt de vraag van een individuele consument naar woondiensten (V) af van:
- het inkomen;
- de relatieve prijs van woningen (d.w.z. de prijs van woningen t.o.v. de prijs van andere goederen en diensten) (P);
- de voorkeur van de consumenten.

De globale vraag naar woningen op de woningmarkt is daarbij afhankelijk van het aantal huishoudens op de markt.



Figuur 1.1 De vraag naar woondiensten

Figuur 1.1 geeft de vraag naar woningen weer. De verticale as geeft de prijs, de horizontale as de hoeveelheid woondiensten. Bij veranderingen in de prijs beweegt de vraag over de curve: bij een prijsdaling zal ceteris paribus (d.w.z. alle andere factoren gelijk houdend) de vraag toenemen, bij een prijsstijging afnemen. De prijselasticiteit drukt uit in welke mate de vraag reageert op prijswijzigingen,

meer bepaald de procentuele wijziging van de vraag ten opzichte van de procentuele wijziging van de prijs.

Over het algemeen wordt vastgesteld dat de prijselasticiteit van de vraag naar woningen laag is. Dit betekent dat wanneer de prijs op de woningmarkt stijgt, de vraag slechts in zeer beperkte mate afneemt. De uitgaven voor wonen stijgen dan en er blijft voor het gezin minder inkomen over voor andere levensnoodzakelijke uitgaven.

Veranderingen in andere factoren dan de prijs houden in dat bij een zelfde prijs de vraag hoger of lager zal zijn. De vraagcurve verschuift dan naar links of rechts.

Bij een inkomensstijging zullen bij eenzelfde prijs meer woondiensten worden gevraagd. De vraag naar woondiensten is echter niet zozeer afhankelijk van het actuele inkomen van het gezin, maar van het totale verwachte inkomen over de volledige levensloop. Immers, de kapitaalmarkt maakt het mogelijk toekomstig inkomen nu reeds aan te wenden voor het betalen van woondiensten (met name door een lening aan te gaan voor de aankoop van een woning).[2] Als gevolg hiervan reageert de vraag slechts zeer beperkt op een tijdelijke verlaging of verhoging van het inkomen.

De rente op de kapitaalmarkt is eveneens een vraagdeterminerende factor. Een hoge rente op hypotheekleningen betekent dat de kost van de investering stijgt.

Wat de voorkeuren van de huishoudens betreft, is het belangrijk te vermelden dat deze erg verschillen tussen groepen. Zo verschillen bv. de woonwensen tussen jongeren en ouderen, en tussen gezinnen en alleenstaanden w.b. locatie, belang van woonzekerheid, onderhoudsverplichtingen, etc.

2.1.2 Hindernissen voor vlotte vraagwijzigingen

Een van de problemen w.b. de werking van de woningmarkt is dat de vraag niet altijd onmiddellijk en perfect reageert op prijswijzigingen.

Een eerste reden daarvoor is dat de prijs van een woning steeds een samengestelde prijs is, die kan worden opgesplitst in prijzen voor de verschillende onderdelen of aspecten van de woning. De prijselasticiteiten voor deze onderdelen verschillen sterk. Ook de inkomenselasticiteiten (de procentuele wijziging van de vraag t.o.v. de procentuele wijziging van het inkomen) kunnen sterk verschillen. Omdat in een woning deze delen samen in één pakket zitten, bemoeilijkt dit een vlotte werking van de woningmarkt.

We vermeldden reeds dat niet zozeer het huidige, maar het verwachte inkomen een invloed heeft op de vraag. Ook voor andere factoren hebben verwachtingen over de toekomst grote invloed op de gevraagde hoeveelheid woondiensten en dus op de prijs. Op de woningmarkt komt regelmatig 'overshooting' voor. D.w.z.

---

2 Hoewel de kapitaalmarkt op dat gebied zeer imperfect is. De looptijd en het bedrag zijn bijvoorbeeld afhankelijk van het huidige inkomen i.p.v. het totale verwachte inkomen.

dat bij prijsstijgingen de verwachtingen omtrent toekomstige prijsverhogingen sterker zijn dan de trend die onderliggend is aan de prijsstijging. In dit geval zal achteraf de prijsevolutie worden gecorrigeerd om terug aan te sluiten bij het evenwicht dat resulteert uit de trend.

Tenslotte is ook de relatie tussen de demografie en de marktvraag niet rechtlijnig. Hier spelen immers ook sociale en culturele factoren zoals het aantal echtscheidingen, de leeftijd waarop jongeren het ouderlijke huis verlaten, inwonen van ouderen bij kinderen, …

2.2 Het aanbod aan woondiensten

2.2.1 Determinanten van het aanbod

Het aanbod aan woningen (A) wordt bepaald door:
- de relatieve prijs van woningen t.o.v. andere goederen en diensten (P);
- de prijs van de productiefactoren, met name de prijs van arbeid, de prijs van kapitaal, de prijs van bouwgrond;
- het risico verbonden aan investeren in vastgoed;
- de financieringskost.

Bouwheren en bouwpromotoren zijn bereid te investeren in nieuwe woningen zolang de opbrengst van de laatst geproduceerde eenheid groter is dan een alternatieve aanwending van dezelfde middelen. Een prijsstijging op de woningmarkt zet investeerders er toe aan het aanbod uit te breiden en/of zet nieuwe firma's aan toe te treden tot de markt. In een competitieve markt zullen firma's het aanbod blijven uitbreiden tot de kostprijs van de laatst geproduceerde eenheid gelijk is aan de opbrengst van deze eenheid. Zolang de prijs hoger is dan de productiekost, zal het aanbod blijven toenemen. Wanneer de prijs uiteindelijk alleen nog de productiekost dekt, worden geen nieuwe woningen meer aangeboden op de markt.

Het risico verbonden aan investeren in vastgoed bepaalt of investeerders kiezen voor belegging in vastgoed dan wel in andere activa. Sterke fluctuaties in waardeontwikkeling remmen investeringen af.

Tenslotte zijn ook financiële aspecten belangrijk, in het bijzonder de kostprijs van financiering van vastgoedverwerving t.o.v. de financieringskost van andere beleggingen. Het is immers goedkoper om kapitaal te krijgen (te lenen) om te investeren in vastgoed vermits er een goede waarborg is (bv. in vergelijking met lenen om te investeren in aandelen).

2.2.2 Hindernissen voor vlotte aanbodwijzigingen

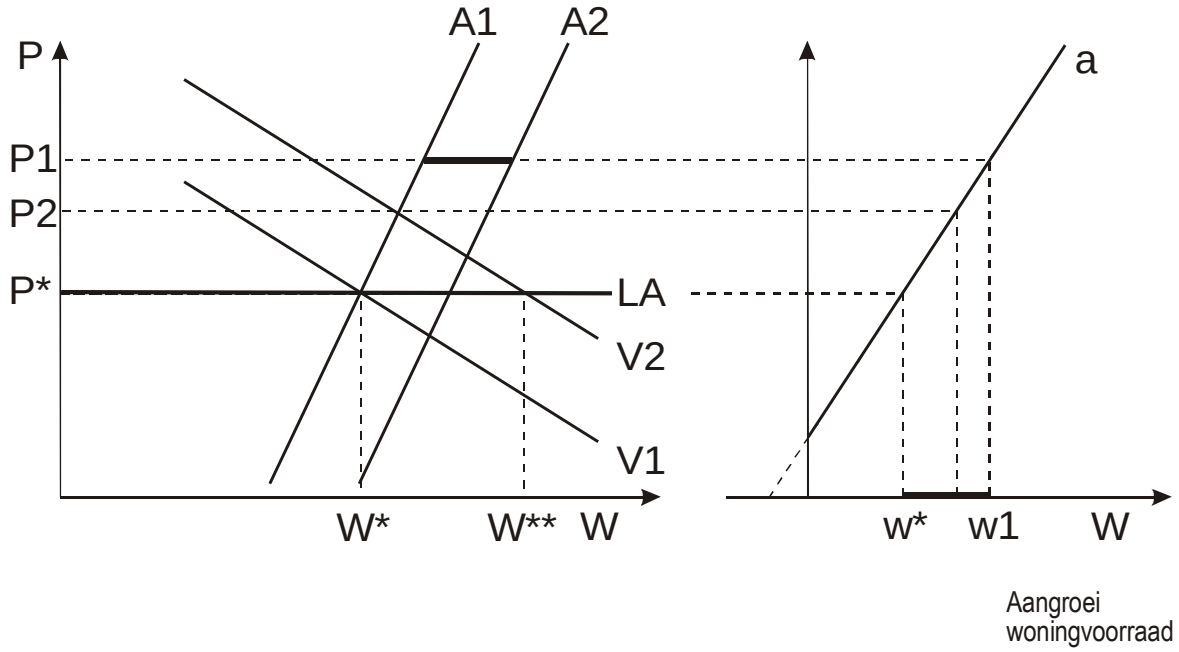
Voor doorsnee goederen neemt het aanbod toe naarmate de verkoopprijzen stijgen. Maar, net zoals aan de vraagzijde bestaan er ook aan de aanbodzijde belemmeringen die voorkomen dat het aanbod perfect inspeelt op prijsstijgingen.

Eén van deze belemmeringen is de beschikbaarheid van productiefactoren, in het bijzonder van bouwgronden en van een arbeidsreserve in de bouw. De beschikbaarheid van gronden wordt beperkt via de ruimtelijke ordening, die bijvoorbeeld verbiedt in bepaalde gebieden te bouwen of strikte bouwvoorschriften oplegt. Op lange termijn is trouwens per definitie de beschikbaarheid van grond beperkt. Ook prijsreglementering (bv. maximum huurprijzen) kunnen er toe leiden dat de prijsvorming veel minder wordt beïnvloed door de nieuwbouwactiviteit.

2.3 Prijsvorming op de woningmarkt

2.3.1 De prijsvorming op een perfect werkende woningmarkt

De prijs van goederen en diensten komt in het algemeen tot stand waar de gevraagde hoeveelheid overeen komt met de aangeboden hoeveelheid. Maar, op de woningmarkt verloopt de prijsvorming enigszins anders. Aanpassingen aan de woningvoorraad vragen veel tijd (bouwgrond zoeken en verwerven, plan maken, bouwen). Bovendien leidt nieuwbouwactiviteit slechts tot een zeer beperkte uitbreiding van de bestaande woningvoorraad. Wanneer de vraag stijgt en dus ook de prijzen stijgen, duurt het daarom een hele tijd vooraleer de markt reageert met een toename van het aanbod. Op korte termijn is dus het aanbod inelastisch, d.w.z. dat het slechts zeer beperkt reageert op prijsstijgingen. Op langere termijn kan het aanbod wel elastisch zijn. De wijze waarop het aanbod reageert op prijsstijgingen kan men voorstellen aan de hand van een ‘stock-adjustment model’ (Barr, 1996).



Bron: N. Barr, 1996

Figuur 1.2 Het stock-adjustment model voor de woningmarkt

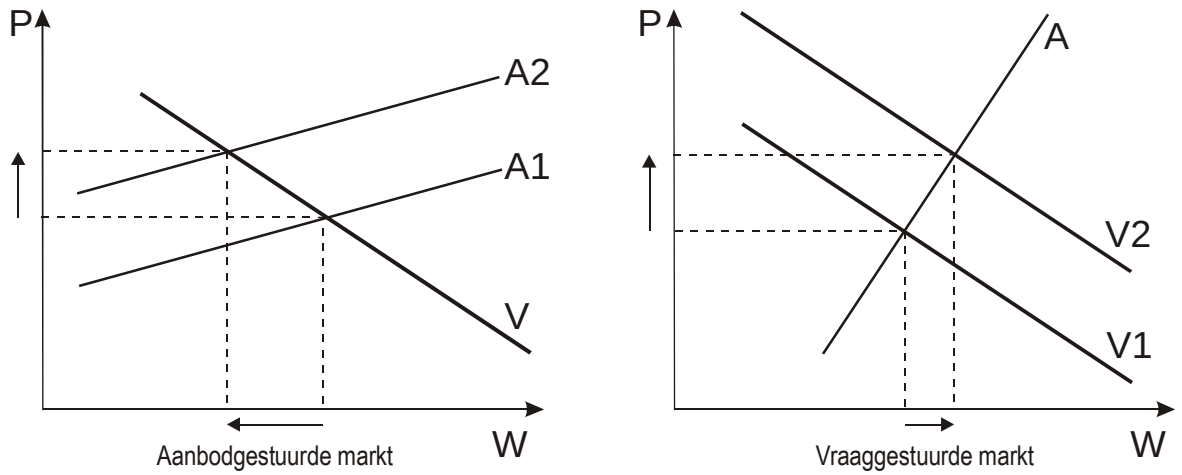
Stel dat op de linker figuur het oorspronkelijk evenwicht tussen vraag (V1) en aanbod (A1) wordt bereikt bij een woningvoorraad W* en een prijs P*. De aanbodcurve A1 is de korte termijn aanbodcurve, die weinig elastisch is. De rechterfiguur stelt de relatie voor tussen de prijs en de hoeveelheid nieuwbouw. De evenwichtsprijs P* induceert een hoeveelheid nieuwbouw w*. Deze hoeveelheid nieuwbouw is net voldoende om de versleten woningvoorraad te vervangen. Stel nu dat de vraag als gevolg van een externe factor (bijvoorbeeld een inkomensstijging) toeneemt van V1 naar V2. De prijs van de woningvoorraad stijgt dan naar P1. Bij deze prijs zal echter de omvang van nieuwbouw toenemen van w* naar w1. De nieuwbouw overstijgt de vervangingsbehoefte en de totale woningvoorraad neemt toe, zodat de aanbodcurve verschuift naar rechts (A2) en de evenwichtsprijs daalt naar P2. Deze nieuwe prijs is nog steeds hoger dan de oorspronkelijke evenwichtsprijs, met als gevolg dat de productie van nieuwe woningen blijft toenemen tot de prijs van de woningvoorraad opnieuw P* bedraagt. Bij een vraag die overeenkomt met V2 is dit bij een woningvoorraad W**. De lange termijn aanbodcurve kan daarom worden voorgesteld als LA. Deze aanbodcurve is wel elastisch: het aanbod reageert zeer sterk op een prijsstijging op de markt. Op lange termijn zijn het volgens dit model de kosten van de productiefactoren (gronden en bouwkosten) die de evenwichtsprijs op de woningmarkt bepalen.

2.3.2 Hindernissen voor een efficiënte prijszetting: is de prijsvorming op de woningmarkt vraaggestuurd of aanbodgestuurd?

Bovenstaande figuur illustreert zoals gesteld de situatie van een perfect werkende woningmarkt. Men noemt dergelijke situatie een aanbodgestuurde situatie: de prijs volgt de kosten van de productiefactoren. Bij verschuivingen van de vraagcurve blijft de prijs (nagenoeg) gelijk. Prijsstijgingen op de woningmarkt zijn in dit geval te verklaren vanuit een verschuiving van de aanbodcurve naar links. Men ziet dan een gelijktijdige prijsstijging en een afname van de gevraagde hoeveelheid. Figuur 1.3 illustreert deze situatie.

Maar zoals hierboven reeds aangegeven zijn er diverse hindernissen die maken dat het aanbod niet goed reageert op prijsstijgingen. De lange termijn aanbodcurve is als gevolg hiervan inelastisch. Verschuivingen van de vraagcurve hebben dan niet zozeer een invloed op de gevraagde kwantiteit, maar op de prijs. Het zijn in dit geval dus vooral vraagfactoren (inkomen, intresten, …) die de prijs bepalen. De prijs van nieuw gebouwde woningen volgt dan niet de productiekost, maar de prijsontwikkeling van de bestaande woningvoorraad. Dit is wat men noemt een vraaggestuurde prijsontwikkeling.

Het is essentieel over empirische informatie te beschikken om na te gaan of de prijsvorming op de woningmarkt vraag- dan wel aanbodgestuurd is. Dit heeft immers belangrijke implicaties voor de effecten van subsidies. In een vraaggestuurde markt zal een vraagsubsidie immers leiden tot prijsstijgingen, als gevolg waarvan het effect van de subsidie in belangrijke mate wordt tenietgedaan. In volgend hoofdstuk gaan we daarom op basis van empirische gegevens na of de Belgische woningmarkt eerder vraag- dan wel aanbodgestuurd werkt.



Figuur 1.3 Prijsstijgingen op een aanbodgestuurde en een vraaggestuurde markt

Tenslotte vermelden we nog dat dit uiteraard slechts een theoretisch model is. In de praktijk gebeurt de aanpassing van de markt nooit zo geleidelijk, is er eerder

sprake van een permanent onevenwicht als gevolg van toevallige schokken en bestaat er enkel een tendens naar een evenwicht.

2.4 Eigendomsmarkt en huurmarkt

Op de woningmarkt kunnen twee belangrijke deelmarkten worden onderscheiden: de eigendomsmarkt en de huurmarkt. Het onderscheid tussen beide markten is het resultaat van de verschillende kenmerken van de woningen. Deze verschillen zijn o.a. de volgende:

- eigendomswoning: biedt de bewoner-eigenaar woonzekerheid, leidt tot een onderhoudsverplichting, geeft kosten voor financiering via de kapitaalmarkt (intrest op leningen of gederfde intresten op spaargelden), de woondiensten zijn fiscaal belastbaar, de waarde van de woning kan wijzigen, …
- huurwoning: biedt de bewoner minder woonzekerheid, onderhoud en herstellingen zijn gedeeltelijk ten laste van bewoner, de kost bestaat louter uit een huurprijs, …

Een belangrijk verschil tussen huur- en eigendomswoningen is dat wie kiest voor een huurwoning, enkel kiest (en betaalt) voor de woondiensten. Wie daarentegen kiest voor een eigendomswoning, koopt tegelijkertijd vermogen. Dit vermogen genereert levenslang inkomsten en kan worden overgedragen naar de volgende generaties.

Hoe komt een huurprijs tot stand?

In een perfect werkende markt zal een eigenaar woningen verwerven en verhuren zolang de huurprijs voor de laatst verhuurde woning hoger is dan de kost. Het aanbod van woningen zal toenemen (en de huurprijs afnemen) tot de huurprijs juist kostendekkend is voor de eigenaars.

3. Marktfalingen en argumenten voor overheidsingrijpen

3.1 Waarom en wanneer is overheidsingrijpen op de woningmarkt te verantwoorden?

3.1.1 Efficiëntieredenen

In een goed functionerende markt verkopen[3] individuen (huishoudens) de productiefactoren die zij bezitten (arbeid, kapitaal, grond) aan firma's aan de marktprijs. Deze verkoop levert hen een inkomen, dat zij vervolgens besteden aan goederen en diensten vanuit de optiek het nut ervan te maximaliseren. Firma's van hun kant maximaliseren hun winsten en minimaliseren de kosten. Vrije toe-

[3] We gebruiken de term verkopen in algemene zin als het aanbieden van een product. Ook het aanbieden van een huurwoning is dan een vorm van verkopen.

gang tot de markt verzekert een efficiënte productie (een correcte mix van productiefactoren) en de correcte mix van geproduceerde goederen en diensten. Alle kosten kunnen worden doorgerekend in de prijzen. De prijszetting zorgt er voor dat productiefactoren daar worden ingezet waar ze het meest opleveren, dit alles uitgaande van een gegeven inkomensverdeling en consumentenvoorkeuren, en gegeven de beschikbaarheid van basisfactoren en productietechnologie. De markt is dus een efficiënt systeem. Overheidsinterventie is niet noodzakelijk en kan enkel de efficiënte marktwerking verstoren.

Cruciaal is dan ook de vraag of de woningmarkt efficiënt functioneert. Is dit niet het geval, dan vinden we hierin argumenten voor overheidsoptreden. Dit zijn de 'efficiëntieredenen'. Daarnaast zijn er de 'rechtvaardigheidsredenen' voor overheidsoptreden.

3.1.1.1 Perfecte informatie

Een goed werkende markt veronderstelt dat alle actoren perfect geïnformeerd zijn over de *kwaliteiten van het product*. Voor de woningmarkt is dit grotendeels het geval: consumenten kunnen woningen vergelijken op hun kwaliteiten en de woning kiezen die het best overeenkomt met hun voorkeur.[4] Barr stelt dat voor de kenmerken die zij niet of moeilijk kunnen beoordelen (zoals de technische kwaliteit), op de markt specialisten (zoals architecten) beschikbaar zijn. Toch blijven verborgen gebreken mogelijk. En zelfs specialisten zien niet alles in één oogopslag.

Een tweede vraag is of consumenten perfect geïnformeerd zijn over de *prijzen*. In tegenstelling tot goederen die regelmatig worden aangekocht en homogeen zijn van karakter (bv. voeding), is een woning een goed dat slechts een aantal malen op een levensloop wordt aangekocht of gehuurd en is de prijs in feite een samengestelde prijs voor de verschillende onderdelen (zie boven). Men kan aannemen dat consumenten hierover onvolledig zijn geïnformeerd. Volgens sommige auteurs speelt de markt echter ook op deze onvolledige informatie in: immobiliënkantoren en 'immothekers' informeren de klant over prijzen en kwaliteit en bemiddelen in onderhandeling met financiële instellingen. Toch neemt in sommige landen de overheid interessante initiatieven om de werking van de markt te verbeteren via informatiebevordering. Omdat dit een interessante benadering is, komen we hier verder in deze tekst meer uitgebreid op terug.

Het derde informatieprobleem is *onzekerheid* over de toekomst, bv. dat men vooraf niet weet of de woning ooit verwoest zal worden door brand of stormschade. Ook op dit informatieprobleem heeft de markt weer een antwoord geformuleerd, met name door het aanbieden van verzekeringen. Onzekerheid over de toekomstige waarde-evolutie van de woning is echter niet verzekerbaar. De consument kan hierop reageren door een woning te huren en het risico op waardevermindering door te schuiven naar de eigenaar. Onzekerheid over het toekom-

4 De vraag of zij met hun beschikbaar inkomen ook deze woning kunnen betalen is geen kwestie van efficiëntie, maar van rechtvaardigheid (zie verder).

stig inkomen en over de betaalbaarheid van de lening als gevolg van de arbeidssituatie is op de markt niet of moeilijk verzekerbaar.[5] De overheid kan hier een initiatief nemen, zoals bijvoorbeeld de Vlaamse verzekering tegen inkomensverlies in geval van werkloosheid.

Samengevat kan men stellen dat er op de woningmarkt diverse informatieproblemen bestaan. Over de mate waarin dit een argument is voor overheidsingrijpen lopen de meningen tussen auteurs uiteen. Barr stelt dat de markt op dit informatieprobleem in de meeste gevallen zelf een antwoord heeft gezocht en dat de rol van de overheid daarom in hoofdzaak beperkt moet blijven tot het opleggen van regels aan professionelen (notarissen, architecten, bouwpromotoren, …) en voor verzekeringen. Hiertegen kan men inbrengen dat toegang tot deze informatie een kostprijs heeft en dat lage inkomensgroepen om deze reden hiervan uitgesloten kunnen blijven.

Voor sommige deelsegmenten van de woningmarkt stelt Barr dat de overheid kan overwegen de informatie voor consumenten te verbeteren. Ook het opleggen van minimumnormen aan de kwaliteit van de woningen kan volgens Barr te verdedigen zijn. Oxley daarentegen stelt dat het informatieprobleem zodanig belangrijk is dat het een argument kan zijn voor het verstrekken van een publiek aanbod, met name de bouw van sociale huurwoningen door de overheid of op vraag van de overheid. In dit geval kan de overheid immers strikte normen opleggen wat betreft prijs en kwaliteit.

3.1.1.2 Perfecte mededinging

De assumptie van perfecte mededinging houdt in dat er op de markt zeer vele *aanbieders* van woningen zijn die allen dezelfde macht hebben. Op het eerste zicht lijkt aan deze voorwaarde voldaan vermits zeer veel bouwfirma's en -promotoren actief zijn op de markt en men bovendien gemakkelijk kan toetreden tot de markt (Barr, 1996). Toch zit er specifiek in de huursector een probleem met perfecte mededinging, met name dat wanneer een huurder reeds langere tijd in een woning woont, de verhuurder een soort monopoliemacht krijgt. Dit probleem is er niet op het ogenblik dat de consument de woning huurt. Hij beslist dan een bepaalde woning te huren, omdat hij de prijs niet hoger acht dan de waarde die hij aan de woning hecht. Na een aantal jaren wordt echter de waarde van de woning voor de bewoner groter dan de marktprijs, en dit om diverse redenen: omdat de bewoner zich identificeert met de woning, omdat hij heeft geïnvesteerd in inrichting, omdat hij geïntegreerd is in de buurt, gebruik maakt van buurtvoorzieningen (bv. school). Bovendien gaat een verhuis gepaard met transactiekosten (bv. tijd om iets anders te zoeken, kosten van verhuis). Op dat ogenblik heeft de eigenaar dus meer macht ten opzichte van de huurder dan andere potentiële verhuurders. De

5 Er bestaat een risico op 'moral hazard', d.w.z. dat het hebben van een verzekering mensen er toe kan aanzetten werkloos te worden of te blijven.

huisbaas kan deze monopoliemacht omzetten in huurprijsverhogingen. Dergelijke prijszetting waarbij monopoloïde overwinsten worden gemaakt, komen vooral voor in situaties van een woningtekort (Boelhouwer & Haffner, 2002).

Een reactie van de overheid op dit probleem kan zijn de huurprijzen te reglementeren, bv. door maximale huurstijgingen vast te leggen. Dergelijke interventie kan echter marktverstorend werken (zie verder). Een meer marktconforme oplossing is dat de huurverhoging wordt voorgelegd aan een raad of commissie die beoordeelt of de verhuurder gebruik maakte van zijn monopoliemacht en in dit geval een maximum oplegt aan de huurstijging.

Een tweede vorm van perfecte mededinging houdt in dat ook *consumenten* gelijke macht hebben t.a.v. de verkoper of verhuurder. M.a.w. dat er geen discriminatie bestaat. Op de woningmarkt is deze voorwaarde vaak geschonden.

Op de huurmarkt is er het probleem dat gezinnen met lage inkomens of van allochtone afkomst bij sommige verhuurders niet of niet aan dezelfde voorwaarden kunnen huren als gezinnen met hoge inkomens. Ze worden gediscrimineerd omwille van huidskleur, werkloosheid, laag inkomen, veel kinderen, … Een oplossing hier ligt deels in regulering, bv. in antidiscriminatiewetgeving. Maar sommige vormen van discriminatie zijn moeilijk te reguleren.

Minder extreem dan discriminatie is negatieve selectie ('Cherry picking'). Hiermee wordt bedoeld dat verhuurders sneller zullen verhuren aan 'gemakkelijke' huurders, bijvoorbeeld tweeverdieners waarvan men vermoedt dat ze trouw de huur zullen betalen, dat ze de woning goed zullen onderhouden, … Volgens Priemus (2002) ligt hierin het voornaamste argument voor het bestaan van de sociale huisvestingssector. In tegenstelling tot private verhuurders zijn sociale huisvestingsmaatschappijen opgericht voor een sociaal doel en is de gelijke behandeling van huurders een vanzelfsprekendheid. Bovendien is het voor de overheid gemakkelijker wat betreft selectie en discriminatie toezicht te houden op sociale huisvestingsmaatschappijen dan op private verhuurders.

Op de eigendomsmarkt houdt perfecte mededinging in dat aanbieders van hypotheekleningen aan iedereen dezelfde leningvoorwaarden bieden. In de praktijk biedt de markt echter geen leningen aan huishoudens waarvan het toekomstig inkomen te onzeker is, of wordt hiervoor een hogere intrest gevraagd. De overheid kan dit probleem oplossen door de leningen te waarborgen of door zelf leningen toe te staan. Deze overheidstussenkomst biedt voordelen zowel w.b. efficiëntie als rechtvaardigheid (zie verder).

3.1.1.3 Andere marktfalingen

In het algemeen worden in de economische theorie drie soorten marktfalingen onderscheiden: publieke goederen, externaliteiten en toenemende schaalvoordelen. Voor het functioneren van de woningmarkt zijn vooral 'externaliteiten' en schaalvoordelen relevant.

'*Externaliteiten*' bestaan als goederen of diensten het nut van derden positief of negatief beïnvloeden. De prijs die de gebruiker bereid is te betalen, reflecteert dan niet het nadeel (of voordeel) dat anderen hiervan ondervinden. Er bestaan verschillende vormen van externaliteiten op de woningmarkt.

Een eerste vorm kan men vaststellen wanneer woningen van zodanig lage kwaliteit zijn dat zij gevaren inhouden voor omwonenden of een negatieve invloed hebben op de leefbaarheid van de buurt. Een andere externaliteit zien we wanneer woningen gebouwd worden op een plaats of een wijze die nadelig is voor omwonenden, bijvoorbeeld een woning met zoveel verdiepingen dat de buren geen licht meer hebben, een zelfstandige die zijn lawaaierige werkplaats in zijn tuin bouwt. Het meest voor de hand liggende antwoord van de overheid op deze externaliteiten is regulering, met name het opleggen van minimumnormen aan de woningkwaliteit en aan het ruimtegebruik.

Een *schaalvoordeel* houdt in dat goederen aan een lagere prijs kunnen worden aangeboden wanneer ze geproduceerd worden in grote hoeveelheden. Hierin ligt één van de argumenten voor het aanbieden van sociale huur- en koopwoningen. Immers, wanneer deze woningen in groep worden gebouwd, ligt de eenheidskost lager dan wanneer particulieren voor zichzelf bouwen.

3.1.2 Rechtvaardigheidsredenen

Hierboven beschreven we wanneer de marktwerking op de woningmarkt niet perfect is. Maar zelfs bij een goed werkende markt kunnen er redenen zijn voor overheidsingrijpen, met name wanneer bepaalde groepen geen toegang hebben tot de markt omwille van een te laag inkomen of om andere redenen. Indien dit zich voordoet, bestaan er naast de efficiëntieredenen ook rechtvaardigheidsgronden voor overheidsinterventie. Verticale rechtvaardigheid slaat op een herverdeling tussen rijke en arme gezinnen. Horizontale rechtvaardigheid heeft betrekking op het garanderen van minimumnormen voor bepaalde goederen, gelijke toegang tot goederen en gelijke kansen.

3.1.2.1 Verticale rechtvaardigheid

Wat baat het als de markt efficiënt werkt, wanneer bepaalde groepen omwille van een te laag inkomen geen toegang hebben tot de markt? Om hieraan tegemoet te komen kan de overheid ofwel inkomens herverdelen (cash transfer) ofwel direct huisvesting ter beschikking stellen van gezinnen met een te laag inkomen (in-kind transfer).

Volgens de economische theorie zijn in een perfect werkende markt *cash transfers* (via belastingen, sociale zekerheid of subsidies) de beste vorm van interventie omdat hiermee de keuze van de consument niet wordt verstoord. Er wordt immers van uitgegaan dat de consument het best zicht heeft op zijn woonbehoeften en dat het verhoogd inkomen hem zal toelaten de woning te kiezen die het

meest is aangepast aan die behoeften. Volgens de theorie is bovendien een herverdeling van inkomen via belastingen en sociale zekerheid te verkiezen boven subsidies voor huren of voor eigendomsverwerving omdat deze laatste de keuze van de consument in een bepaalde richting duwen.

In-kind transfers (het ter beschikking stellen van woningen door de overheid, sociale woningen dus) zijn theoretisch te verantwoorden wanneer men er van kan uitgaan dat er een informatieprobleem is bij de consument die de transfer ontvangt, bijvoorbeeld wanneer hij het belang van goed wonen onderschat, en dat dus de overheid een bepaald consumptieniveau oplegt. Dit is een paternalistisch argument. Minder extreem en meer realistisch is dat de consument eerder de zichtbare kenmerken belangrijk vindt (esthetische kwaliteiten) en minder belang hecht aan minder zichtbare kenmerken die wel op lange termijn belangrijk zijn (bv. constructie, duurzaamheid van materialen, aanpasbaarheid van de woning). Een ander argument voor in-kind transfers is dat de overheid (i.c. de belastingbetaler) niet het risico wil lopen dat de ontvanger van de steun de bijkomende middelen besteedt aan goederen die de belastingbetaler geen goede besteding vindt, bv. aan drank en sigaretten i.p.v. aan een goede woning. Een aanverwant argument is dat de rijken (die de inkomenstransfer betalen vanuit hun belastingen) zelf belang hebben bij een goede huisvesting van de armen, bijvoorbeeld omdat dit de productiviteit van arbeiders verhoogt of sociale onrust tegengaat. Dit laatste lag historisch gezien aan de basis van de sociale woningbouw aan het einde van de 19de eeuw.

3.1.2.2 Horizontale rechtvaardigheid

Horizontale rechtvaardigheid houdt in dat bepaalde groepen ongelijke toegang hebben tot de woningmarkt. Dit is het geval indien ze niet over volledige informatie beschikken zodat ze geen rationele beslissingen kunnen nemen of indien ze niet over voldoende macht beschikken om af te dwingen wat zij willen. Dit zijn dus tegelijkertijd voorbeelden van imperfecte informatie en imperfecte competitie. In deze situaties kan de overheid regulerend optreden, bijvoorbeeld door minimumkwaliteitsnormen of bouwvoorwaarden op te leggen, zoals bijvoorbeeld veiligheidsnormen voor gas en elektriciteit en bouwvoorschriften om de toegankelijkheid van woningen voor gehandicapten te verzekeren. De overheid kan ook consumptie stimuleren door prijzen of inkomens te subsidiëren, bijvoorbeeld premies geven voor het toegankelijk maken van de woning. Indien de markt onvoldoende reageert op deze stimuli kan de overheid zelf woningen voor deze bijzondere doelgroep bouwen of laten bouwen (bv. via aanbodsubsidies).

Wat betreft de kapitaalmarkt is er een duidelijke situatie van ongelijke toegang: lagere inkomensgroepen kunnen geen hypotheeklening afsluiten of slechts aan een hoge intrestvoet omdat hun toekomstig inkomen te onzeker is (cf. supra).

3.1.3 Besluit: waarom en wanneer is overheidsingrijpen op de woningmarkt te verantwoorden?

De neoklassieke economische theorie stelt dat wanneer markten goed functioneren overheidsinterventie best wordt beperkt. In dit geval zullen de prijzen er immers voor zorgen dat middelen juist daar worden ingezet waar ze de hoogste nuttigheid genereren. Wanneer de woningmarkt niet functioneert overeenkomstig de principes van een vrije markt, kan overheidsingrijpen te verantwoorden zijn.

Daarom gingen we hierboven na waar de perfecte marktwerking op de woningmarkt geschonden is, om hieruit af te leiden welke argumenten er kunnen gegeven worden om overheidsingrijpen op de woningmarkt te verantwoorden. In de literatuur vonden we zowel argumenten omwille van efficiëntie als omwille van rechtvaardigheid. De laatste lijken de belangrijkste te zijn. We volgen daarin Oxley (2000) die stelt dat het probleem op de woningmarkt niet zozeer is dat gezinnen onvoldoende de voordelen van kwaliteitsvol wonen zien, maar dat bepaalde groepen bij gebrek aan middelen geen toegang hebben tot kwaliteitsvol wonen. Wat betreft de efficiëntie van de woningmarkt zijn vooral negatieve selectie en discriminatie belangrijke argumenten voor overheidsinterventie.

De volgende vraag is dan op welke manier de overheid best ingrijpt. Volgens Barr worden de doelstellingen van het huisvestingsbeleid het best gerealiseerd wanneer de consumenten zelf kunnen beslissen, terwijl de rol van de overheid beperkt wordt tot regulering van minimumnormen, het garanderen van efficiënte prijszetting en het toekennen van inkomenstransfers. Andere auteurs gaan verder en menen dat gerichte subsidies alsook een publiek aanbod te verdedigen zijn. In het volgende deel geven we een toelichting bij de verschillende mogelijke vormen van ingrijpen op de woningmarkt en bespreken we de voor- en nadelen.

3.2 Vergelijking tussen de verschillende vormen van overheidsingrijpen

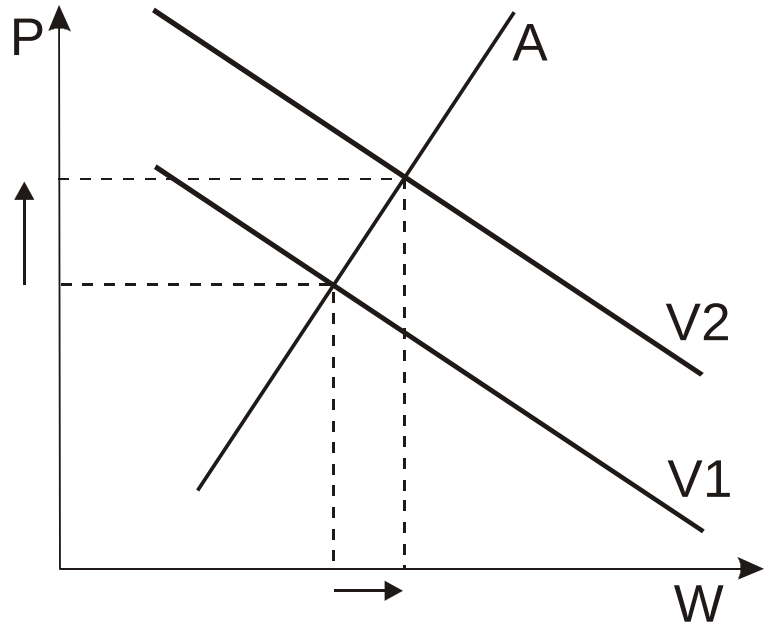
Hierna vergelijken we een aantal vormen van overheidsingrijpen op de woningmarkt nog steeds vanuit een theoretische invalshoek. Om de effecten van deze verschillende vormen meer concreet te bespreken in het bijzonder voor Vlaanderen, hebben we empirische informatie nodig. Deze komt aan bod in het volgend hoofdstuk. Verder in dit rapport zullen we op basis van deze empirische bevindingen de onderstaande globale bemerkingen verder concretiseren.

3.2.1 Algemene inkomensverhoging

Om aan de gestelde rechtvaardigheidsproblemen tegemoet te komen, kan de overheid voor bepaalde groepen (bv. de laagste inkomensgroepen, gezinnen die in een bepaalde regio wonen, specifieke doelgroepen zoals ouderen of gehandicapten) een uitkering toekennen die volledig onafhankelijk is van hun woonsituatie.

Deze inkomensverhoging is dan een vorm van sociale zekerheid. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen huren enerzijds en eigenaar zijn anderzijds. Het extra inkomen kan deze gezinnen in staat stellen toch een kwaliteitsvolle woning te kopen of te huren. Maar het bijkomend inkomen moet niet noodzakelijk besteed worden aan wonen. Er bestaat een kans dat gezinnen andere bestedingen prefereren. Een bekommernis van de overheid (i.c. de belastingbetaler) kan zijn dat dit extra inkomen moet gaan naar wonen en niet naar andere behoeften.

De effecten van een inkomensverhoging zijn te zien op figuur 1.4. De inkomensverhoging heeft hier een verschuiving van de vraagcurve van V1 naar V2 tot gevolg.



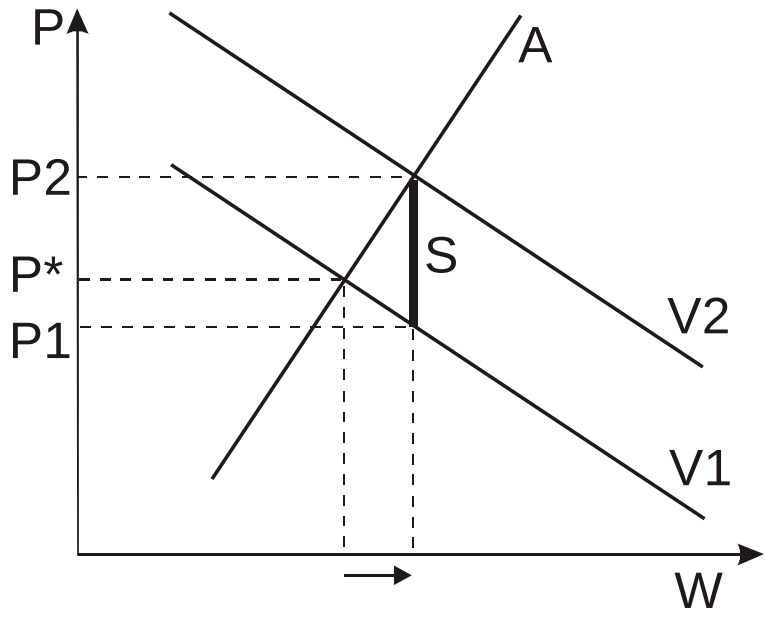
Figuur 1.4 De effecten van een inkomenssubsidie op de woningmarkt

Zoals hierboven uitgelegd zal deze vraagverschuiving op korte termijn een opwaartse invloed hebben op de prijs op de woningmarkt. In de mate dat het aanbod reageert op de prijsstijging, zal op lange termijn de prijs terug zakken naar de oorspronkelijke prijs (zie supra). Bestaan er belemmeringen en is het aanbod ook op lange termijn inelastisch, dan blijft de prijsstijging behouden en is er slechts een beperkte stijging van de gevraagde hoeveelheid zichtbaar. Het grootste deel van de inkomensstijging gaat dus naar prijsverhogingen op de markt en niet naar verbetering van de woonsituatie. Of nog anders gesteld: de inkomenssubsidie komt niet ten goede van de bewoners, maar van de eigenaars van de woningen. Dit is een belangrijk argument tegen inkomenstransfers als middel om het recht op kwaliteitsvol wonen te verzekeren.

3.2.2 Huursubsidies (vraagsubsidies)

Bij een huursubsidie wordt extra inkomen toegekend aan gezinnen die een woning huren, al dan niet gekoppeld aan bijkomende voorwaarden bv. wat betreft het inkomen.

De huursubsidie is in Europa ruim verspreid. Maar er bestaan zeer veel varianten. Aan het ene uiteinde van het continuüm ligt een subsidie die wordt uitgekeerd aan gezinnen (uit bepaalde inkomensgroepen) van zodra zij kunnen aantonen dat ze een kwaliteitsvolle woning huren. Aan het andere uiteinde ligt een subsidie die alleen in specifieke woonvormen wordt toegekend, bv. sociale huurwoningen of woningen verhuurd via bemiddelaars erkend door de overheid. Een minder bekende vorm van de huursubsidie is de 'housing voucher' die in de Verenigde Staten bekend staat onder de naam 'section eight housing allowance'. Het is een soort cheque waarmee gezinnen een woning kunnen huren. In Nederland is momenteel een discussie aan de gang om het huidige systeem van huursubsidies te vervangen door huurcheques. We komen in hoofdstuk 5 ook op deze discussie terug.



Figuur 1.5 De effecten van een vraagsubsidie

Figuur 1.5 toont de effecten van een vraagsubsidie. Stel dat er een huursubsidie S wordt toegekend. De prijs voor de verkopers is P2, voor de kopers P1. De vraagcurve verschuift van V1 naar V2. De subsidie resulteert bijgevolg in een prijsverhoging op de markt (naar P2), een prijsdaling voor de consument (naar P1) en in een toename van de hoeveelheid woondiensten. Merk wel op dat niet de volledige subsidie ten goede komt van de consument. De prijsdaling voor de consument is

kleiner dan de omvang van de subsidie, dit als gevolg van de gestegen marktprijs. Een deel van de subsidie gaat dus op in prijsverhogingen en komt terecht bij de eigenaar.

Cruciaal voor de effecten zijn de elasticiteit van vraag en aanbod. Naarmate de elasticiteit lager is, zal het effect op de prijs groter zijn en op de hoeveelheid kleiner. Bij een volledig inelastische vraag of inelastisch aanbod zijn er enkel prijseffecten en geen kwantiteitseffecten. Om te beoordelen wat de effecten zullen zijn van een huursubsidie is dus informatie over deze elasticiteiten cruciaal.

In vergelijking met een algemene inkomensstijging betekent een huursubsidie dat de keuze van de consument beperkt wordt (er een woning mee verwerven wordt uitgesloten) en bijgevolg dat het ervaren nut van een huursubsidie lager is dan van een inkomenssubsidie van dezelfde grootte. Naarmate meer voorwaarden worden gekoppeld aan de toekenning van de huursubsidie, zal het nut voor de consument dalen. Echter, een huursubsidie heeft vanuit het standpunt van de overheid het voordeel dat voor eenzelfde overheidsuitgave als bij een evenwaardige inkomenssubsidie de vraag naar wonen (al dan niet voor een bepaalde doelgroep) sterker zal toenemen dan bij een inkomenssubsidie. Immers, alternatieve aanwendingen van het extra inkomen worden uitgesloten. Het is dus in deze zin een effectiever instrument voor het voeren van een woonbeleid dan een algemene inkomenstransfer.

3.2.3 Subsidiëring van nieuwbouw, aankoop en renovatie van woningen (vraagsubsidie)

Net zoals vraagsubsidies ten gunste van huurders kunnen ook vraagsubsidies worden toegekend aan eigenaars. Het subsidiëren van eigendomsverwerving kan de vorm aannemen van financiële tegemoetkomingen of van belastingverminderingen. Net zoals huursubsidies zijn het vormen van prijsverlaging, die er toe leiden dat bij eenzelfde prijs de vraag naar eigendomswoningen stijgt.

De subsidies kunnen ook hier weer zeer vele vormen aannemen. Zo worden premies voor woningverwerving vaak selectief toegekend aan lage inkomensgezinnen. Belastingverminderingen kunnen zowel selectief als niet selectief zijn. In onze huidig Belgisch belastingstelsel is de huisvestingsfiscaliteit als gevolg van de progressiviteit van de inkomstenbelasting vooral voordelig voor hoge inkomensgroepen.

De mate waarin een subsidie selectief is, bepaalt mee de invloed die de subsidie heeft op de woningmarkt. Indien er een strikte doelgroepafbakening is, en indien de bouwheren of verkopers geen informatie hebben over het al dan niet begunstigd zijn van de kandidaat-koper, zal de invloed op woningmarkt relatief beperkt zijn. Subsidies die van toepassing zijn op grote groepen (zoals fiscale aftrekken), hebben een grotere invloed op de woningmarkt. De kans dat de overheidstegemoetkoming wegvloeit via prijsverhogingen op de markt is dan ook groter dan bij

selectieve subsidies (Englund, 2002), maar nog steeds afhankelijk van de prijselasticiteit van het aanbod op lange termijn.

Het effect van vraagsubsidies voor woningverwerving is vergelijkbaar met de effecten van vraagsubsidies voor huren. We verwijzen hiervoor naar de boven besproken figuur 1.5.

Vermits de aankoop of bouw van een woning meestal wordt gefinancierd met geleend vermogen, kan de overheid woningverwerving subsidiëren via interventie in de leningfinanciering. Dit kan onder de vorm van het waarborgen van leningen die bouwers of kopers aangaan op de private kapitaalmarkt. Dankzij deze overheidsgarantie kunnen ze een hoger bedrag lenen en voordeligere intresttarieven genieten. Een alternatief is dat de overheid zelf leningen aangaat op de kapitaalmarkt en hiermee leningen toestaat aan particulieren aan intrestvoeten die onder de marktrente liggen. Deze kredietverstrekking kan beperkt blijven tot lage inkomensgroepen. Dergelijke overheidstussenkomst in de financiering is opnieuw een vorm van vraagsubsidie.

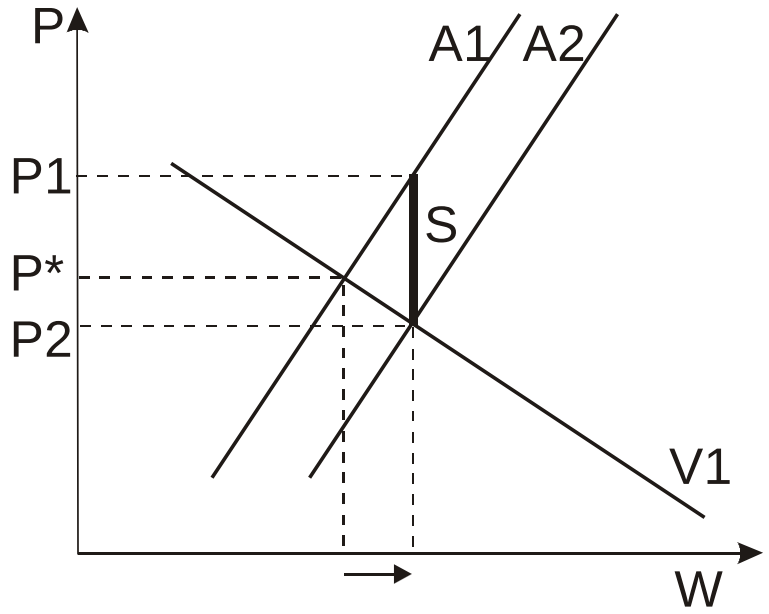
Een belangrijk aspect van het subsidiëren van huren versus woningverwerving is dat wanneer beide opties verschillend worden gesubsidieerd, de keuze van de consument voor één van beide vormen hierdoor wordt beïnvloed. M.a.w. de consument kiest dan niet meer alleen op basis van zijn persoonlijke voorkeur, maar mede op basis van de incentieven die de overheid geeft. Het principe van 'tenure neutrality' zoals dit in de literatuur wordt genoemd, is dan doorbroken. Dit is het geval in vele West-Europese landen, als gevolg van de omvangrijke fiscale voordelen die vanuit het verleden ter beschikking werden gesteld voor eigendomsverwerving. In heel veel landen ziet men nu dat het woonbeleid kiest voor het herstellen van deze 'tenure neutrality' met het oog op het herstellen van de marktwerking.

3.2.4 Aanbodsubsidies

Bij de drie bovenstaande vormen van overheidstussenkomst kende de overheid financiële transfers toe die een positieve invloed hebben op de vraag. Bij aanbodsubsidies daarentegen kent de overheid financiële middelen toe aan aanbieders van woningen met als doel het aanbod op de markt te verhogen en/of de prijs te doen dalen. Het subsidiëren van het aanbod kan door de productie te subsidiëren of de productiefactoren goedkoper te maken. Mogelijke vormen zijn het subsidiëren van grondverwerving, lastenverlagingen voor de bouwsector, tegemoetkomingen voor de sloop van krotten of voor de wederopbouw, …

Voor een perfect werkende markt kan worden aangetoond dat aanbodsubsidies een identiek effect hebben als vraagsubsidies. Het effect van aanbodsubsidies wordt geïllustreerd in figuur 1.6. De aanbodcurve schuift naar rechts: voor de verkoopprijs P2 betaalt de koper slechts P1. Het effect is dus opnieuw een combinatie van prijsverhogingen op de markt, prijsdalingen voor de begunstigde van een

subsidie en een toename van de hoeveelheid woondiensten. Opnieuw is de prijsdaling voor de consument slechts een deel van de subsidie en komt het resterend deel ten goede van de eigenaar. En opnieuw bepalen weer de vraag- en aanbodelasticiteiten de omvang van de effecten.



Figuur 1.6 De effecten van een aanbodsubsidie

Voor een goed werkende markt toonden we aan dat vraag- en aanbodsubsidies een zelfde invloed hebben. Afhankelijk van de concrete modaliteiten op de markt en het institutionele kader waarbinnen men opereert, is er echter wel een verschil tussen vraag- en aanbodsubsidies.

De vraag of de voorkeur moet uitgaan naar vraagsubsidies dan wel naar aanbodsubsidies krijgt in de literatuur veel aandacht. Over het antwoord bestaat echter geen eenduidigheid. Er zijn auteurs die ervan uitgaan dat consumenten goed geïnformeerd zijn en dat de markt concurrentieel is, en die bijgevolg voorrang geven aan vraagsubsidies. Vele auteurs wijzen echter op de talrijke imperfecties van de woningmarkt en prefereren aanbodsubsidies. Lux (2001) argumenteert dat econometrische modellen wijzen op de nadelen verbonden aan extreme keuzen. Yates en Whitehead (1998) stellen dat zoveel elementen betreffende het marktfunctioneren in rekening moeten worden gebracht, dat men moeilijk een uitspraak kan doen ten gunste van het ene of het andere. Ze stellen dat het belangrijker is na te gaan hoe de doeltreffendheid van vraag- en aanbodsubsidies kunnen worden verhoogd dan het moeilijke debat over de keuze voor het ene dan wel het andere te blijven voeren. Ook De Decker (1998) sluit zich aan bij deze redenering.

3.2.5 Sociale woningbouw

Om de nadelige effecten van aanbodsubsidie op te vangen, kunnen aanbodsubsidies worden toegekend onder voorwaarden betreffende de prijzen en de geproduceerde hoeveelheden. Bovendien kunnen voorwaarden worden opgelegd wat betreft de kenmerken van de consumenten die toegang hebben tot deze woningen, zoals bijvoorbeeld inkomen en gezinssamenstelling. Via dergelijke gerichte aanbodsubsidie kan de overheid de allocatie op de woningmarkt onder controle trachten te krijgen. De aanbieders van woningen kunnen in principe nog steeds private personen, private organisaties of bouwpromotoren zijn. De overheid kan greep proberen te krijgen op de private instanties door de toekenning van aanbodsubsidies te koppelen aan voorwaarden of door zelf aandelen in de private vennootschappen te verwerven.

Naarmate meer voorwaarden worden opgelegd aan de promotoren, komt men dichter bij de sociale woningbouw zoals ze in veel Europese landen bestaat. De sociale huisvestingsmaatschappijen die de woningen bouwen zijn vaak private organisaties met een sociaal doel. Zij worden gesubsidieerd voor het bouwen van woningen voor zover zij zich aan een aantal regels houden, o.a. wat betreft de toewijzing van de woningen, het volgen van gereglementeerde prijzen, het herinvesteren van inkomsten. In vele gevallen zijn de lokale overheden belangrijke aandeelhouders. Het gaat hier echter nog steeds over een specifieke vorm van aanbodsubsidie, verbonden aan zeer strikte voorwaarden. Argumenten voor dergelijke subsidiëring van de sociale huisvesting zijn zoals boven reeds is aangegeven imperfecte competitie (de negatieve selectie en discriminatie op de private huurmarkt) alsook imperfecte informatie.

Nog een stap verder zit men bij een publiek aanbod van sociale woningen. Hier is het de overheid die woningen bouwt en verkoopt of verhuurt en zelf beslist over de prijs en de toewijzing van de woningen. In vergelijking met de boven besproken vraag- en aanbodsubsidies gaat de overheid hier zeer ver in het tussenkomen in de marktwerking.

Een ander verschilpunt is dat ten opzichte van de verhuring van individuele woningen in de sociale woningbouw schaalvoordelen kunnen gerealiseerd worden. Dit speelt echter evenzeer bij de bouw van wooncomplexen door particuliere bouwpromotoren.

In het vraag- en aanbodschema heeft het bouwen van sociale woningen dezelfde effecten op prijzen en hoeveelheden als vraag- en aanbodsubsidies. Net zoals op figuur 1.6 verschuift de aanbodcurve naar rechts. De nieuwe evenwichtsprijs op de markt ligt lager dan de oorspronkelijke en de gevraagde hoeveelheid neemt toe.

3.2.6 Regulering

Een eerste vorm van regulering is het opleggen van *minimumnormen* aan de woningkwaliteit van individuele woningen. Het bestaan van externaliteiten is een

duidelijk argument voor dergelijke normen: krotwoningen kunnen een gevaar opleveren voor de publieke gezondheid. Barr wijst er op dat minimumnormen vaak in het leven worden geroepen ter bescherming van zwakkere bevolkingsgroepen, maar dat dit argument kritisch moet bekeken worden. Wanneer deze normen liggen boven de kwaliteit die men zou bereiken vertrekkend van het efficiëntieprincipe (de gewone marktwerking), dan zal de prijs van deze minimumkwaliteitswoningen liggen boven de prijs die sommige gezinnen kunnen of willen betalen en zullen zij juist daardoor uitgesloten worden van toegang tot een goede woning.

Bovendien zijn volgens Barr minimumnormen slechts zeer beperkt te verdedigen vanuit het rechtvaardigheidsargument, met name enkel voor kinderen en misschien voor ouderen. Toch zijn er nog andere argumenten te geven, waaronder de onvolledige informatie: in de mate dat de consument de kwaliteit onvoldoende kan beoordelen (bv. wat betreft veiligheid) kan het aangewezen zijn normen op te leggen. Whitehead stelt dat om redenen van rechtvaardigheid minimumnormen noodzakelijk zijn, met name om alle gezinnen toegang te geven tot een eigen woning die voldoet aan een aantal vereisten.

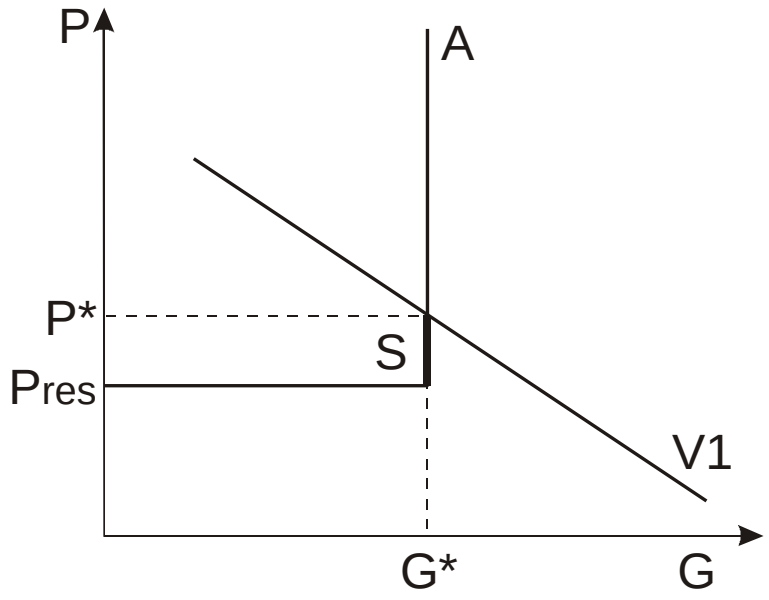
Het bestaan van een *huurreglementering* is te verantwoorden vanuit de ongelijke machtsverhoudingen tussen consumenten en vanuit horizontale rechtvaardigheid. Zoals hierboven beschreven bestaat er een risico dat verhuurders op basis hiervan monopoliemacht verwerven. De huurreglementering is nodig om te voorkomen dat deze monopoliemacht wordt aangewend. Ze beschermt huurders tegen ongegronde prijsverhogingen of uitdrijving. In principe kunnen de huurders ook wettelijk worden beschermd tegen discriminatie. Maar in ons rechtssysteem is dit niet evident, omdat contractuele vrijheid primeert.

In de huurreglementering kunnen ook beperkingen worden opgelegd aan de huurprijzen. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen prijsaanpassingen binnen bestaande huurcontracten en prijsbepaling voor nieuwe huurcontracten. Volgens de economische theorie is evenwel het opleggen van grenzen aan de huurprijzen of aan de stijging van de huurprijzen niet op basis van economische principes te verdedigen. Immers, indien de maximumprijzen onder de evenwichtsprijs liggen, is de vraag groter dan het aanbod. Producenten zijn niet bereid bijkomend te investeren in nieuwe woningen. Arme gezinnen kunnen juist hiervan de dupe worden.

Een laatste belangrijke vorm van reglementering betreft de *ruimtelijke ordening*. Argumenten voor deze vorm van ingrijpen zijn het bestaan van externaliteiten (zie boven) en het vrijwaren van productiefactoren (i.c. gronden) voor alternatieve of toekomstige aanwendingen. Bij opsommingen van overheidsinstrumenten om in te grijpen op de woningmarkt, komt eerder zelden de ruimtelijke planning op het lijstje voor. Nochtans heeft het planningsbeleid zijn impact op de beschikbaarheid en de prijzen van woningen en van bouwgronden, in de zin dat er beperkingen

worden opgelegd aan de verkoop van gronden, of dat de bouw van nieuwe woningen wordt beperkt tot bepaalde gebieden (bv. alleen in de woonkernen).

Om te begrijpen wat de invloed is van ruimtelijke planning, bekijken we het vraag- en aanbodschema voor gronden op een markt waar een grote krapte bestaat (Whitehead & Crook, 2000).



Bron: Whitehead & Crook (2000)

Figuur 1.7 Vraag en aanbod van bouwgronden op een krappe markt

In de figuur stelt G* de maximale hoeveelheid grond voor die eigenaars mogen verkopen (bv. enkel grond in woninginbreidingsgebieden mag worden verkocht). Omdat de eigenaars weten dat er een algemeen tekort is aan bouwgronden zijn zij niet bereid de gronden te verkopen onder een bepaalde prijs (de reservatieprijs). Eenmaal de prijs hoger, zijn zij wel bereid te verkopen. Bij een vraag die overeenkomt met deze op de figuur, zal de eigenaar de hoeveelheid grond G* verkopen aan de prijs P*. Deze prijs ligt boven de reservatieprijs Pres. De eigenaar krijgt voor de verkochte grond een economische rente bovenop de waarde. Het verschil tussen P* en Pres kan worden wegbelast zonder dat er een effect is op de verkochte hoeveelheid. Om deze reden is het belasten van de verkoop van gronden te verdedigen.

Een alternatief voor het financieel wegbelasten van de economische rente is bij de verkoop van grote stukken grond aan de verkoper op te leggen dat een vastgelegd aandeel van deze grond wordt ter beschikking gesteld voor de bouw van betaalbare woningen. Dergelijk beleid wordt in het Verenigd Koninkrijk toegepast. Lokale besturen kunnen private bouwpromotoren opleggen bij grootschalige bouwprojecten een minimum aandeel betaalbare woningen te realiseren, of sociale huisvestingsmaatschappijen de kans te bieden op een deel van de grond betaal-

bare woningen te bouwen, of de gemeente financieel te vergoeden om voor een vergelijkbaar deel zelf goedkope woningen te realiseren. In Vlaanderen, waar de eigendom van gronden veel meer versnipperd is dan in het Verenigd Koninkrijk, lijkt dit moeilijker. Het ACW-voorstel dat gemeenten bij het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden zouden opleggen een minimum percentage van de grond voor te behouden voor sociale woningbouw, is te begrijpen vanuit dergelijke redenering. Het aanbod aan goedkope woningen voor lage inkomensgezinnen kan daarbij wel een negatieve invloed hebben op de verkoopprijs van de andere woningen omdat deze dan voor hogere inkomensgroepen minder aantrekkelijk kunnen worden.

Zoals steeds is de realiteit echter minder eenvoudig dan volgens de figuur. In de mate het ruimtelijk beleid toestaat dat toch nog gronden op de markt worden gebracht, zal de aanbodcurve niet verticaal zijn, maar stijgend verlopen. Een belasting op de verkoop van gronden zal dan het omgekeerde effect hebben van de aanbodsubsidie, in de zin dat de aanbodcurve op figuur 1.6 naar links verschuift. Ten opzichte van de oorspronkelijke evenwichtsprijs zal de prijs stijgen en de hoeveelheid dalen.

Een ander mogelijk instrument is dat de overheid (bv. gemeentebesturen) eigen gronden verkoopt. Dit houdt een verschuiving van de aanbodcurve naar rechts in. De prijs van de gronden zal dalen en er zullen meer gronden worden verkocht. Indien de gronden verkocht worden beneden de marktprijs, is dit een impliciete subsidie aan kopers. Zelfs indien de gronden worden verkocht aan de oorspronkelijke aankoopwaarde vermeerderd met de inflatie, blijft dit een subsidie wanneer de inflatie beneden de residentiële inflatie ligt (zoals de laatste jaren overduidelijk het geval was, zie verder).

3.2.7 Het verbeteren van de marktwerking via het verstrekken van informatie en empowerment van bepaalde groepen

Zoals we boven uitlegden kunnen we er niet van uitgaan (zoals de economische theorie aanneemt) dat consumenten perfect geïnformeerd zijn en op basis hiervan rationele beslissingen nemen. Vooral de zwakkere inkomensgroepen kunnen kampen met informatieproblemen. De woningmarkt is bovendien zodanig complex dat het heel wat persoonlijke capaciteiten vereist om rationele beslissingen te kunnen nemen. Om aan dit probleem tegemoet te komen, kan de overheid initiatieven opzetten die burgers, en daarbij vooral armen en kansarmen, begeleiden in hun beslissingen betreffende hun woonsituatie. Deze initiatieven kunnen het volgende bieden: informatie over marktprijzen op de huurmarkt en eigendomsmarkt, informatie over bouwen en verbouwen, informatie over hypothecaire leningen en sociale leningen, begeleiding bij het zoeken naar een goede woning, begeleiding bij het vergelijken van alternatieven, … In Vlaanderen wordt deze rol opgenomen door gemeentebesturen (hoewel zeker niet alle), woonwinkels en woonwijzers, huurdersverenigingen. In een aantal andere landen vonden we bijkomend interes-

sante initiatieven opgezet door of geïnitieerd door de overheid (zie o.a. het woningwaarderingssysteem in Nederland en de huurcommissies in Nederland, Duitsland en Oostenrijk). We komen hierop terug verder in dit rapport.

Een bijzondere rol bestaat er in te intermediëren tussen woningeigenaars en kandidaat-huurders. Het probleem van de ongelijke macht en mogelijke discriminatie kan worden opgevangen als een voor beide partijen betrouwbare tussenpersoon bemiddelt tussen verhuurder en kandidaat-huurder. Ook hier gaat het dus over een functie die eigenlijk een verbetering van de marktwerking inhoudt. In Vlaanderen hebben de sociale verhuurkantoren deze rol opgenomen.

3.2.8 Besluit betreffende de verschillende vormen van overheidsingrijpen

Vanuit de neoklassieke economische theorie komt men meestal tot de conclusie dat het voor de consument een hoger nut oplevert wanneer overheidsingrijpen op de woningmarkt beperkt blijft tot het toekennen van inkomenssubsidies. De consument heeft dan immers de grootste keuze en kan de woning kiezen die het best overeenkomt met zijn persoonlijke voorkeur. Om dezelfde reden zijn prijssubsidies (voor huurders of eigenaars) zonder bijkomende voorwaarden te verkiezen boven prijssubsidies die de keuze van de consument beperken.

Echter, deze redenering gaat enkel op voor een goed werkende markt waarin aanbod en prijzen zich snel en goed aanpassen aan wijzigingen in de vraag. De woningmarkt is echter geen perfect werkende markt. Bovendien zijn algemene vraag- en aanbodsubsidies weinig doelmatig. Ze komen ook ten goede van gezinnen die ook zonder de subsidie kwaliteitsvol zouden wonen. Om deze reden stellen sommige auteurs dat het nodig is voorwaarden te koppelen aan vraag- en aanbodsubsidies.

Tenslotte kan het ook een taak zijn van de overheid om de marktwerking te verbeteren, bv. door informatiesystemen uit te bouwen of door bepaalde groepen begeleiding en bemiddeling te bieden.

3.3 De verschillende vormen van overheidsingrijpen op de woningmarkt gesitueerd binnen de welvaartssystemen in Europa

Uit het overzicht hierboven blijkt dat zeer verschillende vormen van overheidsingrijpen op de woningmarkt mogelijk zijn. Whitehead & Scanlon (2002) gaan na welke instrumenten aanwezig zijn in twaalf Westerse landen en komen tot de vaststelling dat de meeste soorten instrumenten wel in elk land aanwezig zijn, zij het met grote verschillen wat betreft de specifieke modaliteiten. Bovendien zijn er grote verschillen in het gewicht dat deze instrumenten hebben in verschillende landen. Sommige staten gebruiken vooral fiscale steunmaatregelen, andere landen of regio's kennen in hoofdzaak subsidies toe, of hebben vooral geïnvesteerd in een aanbod aan sociale woningen. Waarom deze landen juist kozen voor deze en niet

voor andere instrumenten is volgens Whitehead & Scanlon eerder het gevolg van toevalligheden en ideologische uitgangspunten dan van de specifieke problemen op de woningmarkt:

> *"Overall, the policies often look more as if they just grew in response to particular political pressure rather than representing a coherent approach to ensuring adequate affordable housing." (Whitehead & Scanlon, 2002)*

Om deze reden is het zinvol de verschillende vormen van overheidsingrijpen te plaatsen binnen een historisch-institutionele context. Om dit te doen, maken we gebruik van de theorie van Esping-Andersen, één van de meest gebruikte verzorgingsstaattheorieën van dit moment. Esping-Andersen heeft in zijn werk de huisvestingssector buiten beschouwing gelaten, maar een aantal auteurs hebben gewerkt aan een vertaling van deze theorie naar de huisvestingssector. We baseren ons op recent werk van Hoekstra & Reitsma (2002).

Esping-Andersen stelt dat de verschillen tussen verzorgingsstaten te herleiden zijn tot drie verschillende regimes die het resultaat zijn van de volgende drie factoren: de wijze waarop de mobilisatie van de arbeidersklasse heeft plaatsgevonden, de coalities tussen de politieke partijen en de historisch gegroeide steun voor de verzorgingsstaat onder de bevolking. De drie regimes kunnen als volgt gekarakteriseerd worden.

3.3.1 Liberale verzorgingsstaatregimes

In liberale verzorgingsstaatregimes zorgt de nationale overheid slechts voor een beperkt aantal sociale voorzieningen. Mensen die zich willen verzekeren tegen ziekte of inkomensverlies dienen dit in principe op de vrije markt te doen. De overheid verschaft alleen voorzieningen aan de allerlaagste inkomensgroepen, die uit de boot dreigen te vallen. Mede hierdoor wordt de maatschappij gekenmerkt door dualisme. De Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Australië en Ierland behoren tot dit regime.

In een liberaal volkshuisvestingsregime wordt de verdeling van woningen in principe overgelaten aan de markt. Overheidsinterventies zijn gericht op het verbeteren van de marktwerking en het verzorgen van de opvang van degenen die bij marktwerking buiten de boot vallen. In principe dienen huishoudens de kosten van het wonen te betalen uit op de arbeidsmarkt verworven inkomen. De overheid helpt alleen huishoudens die over onvoldoende inkomen beschikken om behoorlijk te kunnen wonen. Er bestaan in deze staten relatief grote verschillen tussen rijke en arme huishoudens wat betreft hun huisvestingssituatie en positie op de woningmarkt.

3.3.2 Corporatistische verzorgingsstaatregimes

In corporatistische verzorgingsstaatregimes verschaft de overheid redelijk wat sociale voorzieningen, maar hebben verschillende groepen toegang tot verschillende voorzieningen. Het traditionele gezin wordt daarbij vaak expliciet bevoordeeld. De voorzieningen worden niet steeds door de staat verstrekt. De familie en particuliere non-profitorganisaties (kerken, vakbonden, beroepsverenigingen) hebben hiervoor eveneens een belangrijke functie. Volgens Esping-Andersen behoren België, Oostenrijk, Duitsland en Italië tot de corporatistische verzorgingsstaatregimes.

In een corporatistisch volkshuisvestingsregime probeert de overheid marktwerking en sociale rechtvaardigheid zoveel mogelijk te verenigen. Met behulp van een vaak uitgebreid stelsel van kleine interventies probeert de staat de markt bij te sturen. Dit betekent dat het overheidsbeleid vooral een probleemoplossend en incrementeel karakter heeft. Daarbij hecht de overheid veel belang aan het eigen initiatief en ziet zij het vooral als haar rol kaders te creëren waarbinnen particulieren zelf actief kunnen zijn. Overheidssteun wordt vaak gedifferentieerd naar doelgroepen. Daardoor is de woningmarkt een weerspiegeling van de status- en klasseverschillen binnen de maatschappij.

3.3.3 Sociaal-democratische verzorgingsstaatregimes

Sociaal-democratische verzorgingsstaatregimes worden gekenmerkt door voorzieningen van hoog niveau die in principe voor iedereen toegankelijk zijn en door de nationale overheid worden verstrekt. Mede als gevolg van de nivellerende werking van de verzorgingsstaat zijn de inkomensverschillen in dergelijke verzorgingsstaten relatief gering. Zweden is het schoolvoorbeeld, maar ook andere Scandinavische landen behoren tot dit regime.

In sociaal-democratische verzorgingsstaatregimes ligt het zwaartepunt bij de staat. De overheid heeft de taak op zich genomen om voor de huisvesting van alle burgers te zorgen. Dit impliceert dat de overheid verregaande bevoegdheden heeft binnen de volkshuisvesting.

3.3.4 Evoluties in Europa

Binnen Europa is een algemene trend zichtbaar waarbij de overheid zich geleidelijk terugtrekt en haar rol meer toespitst op het beter doen werken van de woningmarkt. We zien in meerdere Europese landen een geleidelijke afbouw van de sociale huisvesting (bv. zichtbaar in de verkoop van sociale huurwoningen) gepaard met het relatief belangrijker worden van vraagsubsidies. Aanbodsubsidies voor investering in woningbouw worden afgeschaft. Ook de gunstige fiscale behandeling van eigendomswoningen die in vele Europese landen bestond, wordt

op meerdere plaatsen afgebouwd. De achterliggende motieven hiervoor zijn zowel het wegwerken van distorties op de woningmarkt, o.a. tussen de eigendomsmarkt en de huurmarkt, alsook het strikter budgettair beleid gevoerd in de Europese staten (Europese Centrale Bank, 2003).

Sommige auteurs (zie o.a. Whitehead & Scanlon, 2002, Oxley, 2002) zien in het Europese volkshuisvestingsbeleid een tweede ontwikkeling, met name deze weg van algemene overheidssteun naar meer selectieve overheidstegemoetkomingen gericht op een aantal specifieke doelgroepen. Op vlak van huurreglementering vindt men in de literatuur een pleidooi voor het wegwerken van rigiditeiten en het versoepelen van de marktwerking. Binnen de driedeling van Esping-Andersen kunnen deze evoluties geduid worden als een evolutie in de richting van de liberale verzorgingsstaatregimes.

Volgens Hoekstra en Reitsma is het Belgische huisvestingsregime te kenmerken als een combinatie van een corporatistisch en een liberaal verzorgingsstaatregime. Tijdens de jaren '90 verdwenen een aantal corporatistische kenmerken, o.a. door de afbouw van het cliëntelisme in de sociale huursector en de afbouw van de bouw-, aankoop- en saneringspremies in de eigendomssector. De private huursector heeft liberale kenmerken, met name omwille van het ontbreken van een huursubsidie (met uitzondering van de verhuis-, installatie- en huurtoelage) en de beperkte juridische bescherming die private huurders genieten.

4. Betaalbaarheid van het wonen

De betaalbaarheid van het wonen is vaak onderwerp van gesprek in beleidskringen, actiegroepen, sociale bewegingen, tussen mensen. Een van de doelen van dit onderzoek is uitspraken te doen over de betaalbaarheid van het wonen en na te gaan op welke manieren de overheid de betaalbaarheid van het wonen kan verbeteren.

De eerste vraag is dan hoe 'betaalbaarheid' te definiëren. Al te vaak worden veel te enge definities gebruikt, die enkel refereren naar de woonuitgaven en naar het inkomen. Hierbij wordt abstractie gemaakt van de woonkwaliteit die hier tegenover staat. Methoden om de betaalbaarheid te meten slagen er meestal niet in hiermee rekening te houden.

4.1 Definities van 'betaalbaarheid'

De meest volledige definitie van 'betaalbaarheid' van het wonen vernamen wij tijdens de jaarlijkse conferentie van het European Network for Housing Research 2003 te Tirana, van Christine Whitehead:

"Housing affordability stands for securing a standard of housing at a rent or price which does not impose in the eyes of a third party an unreasonable burden on household income".

In deze definitie vinden we verschillende belangrijke elementen:
- een minimum niveau van woningkwaliteit;
- voor een prijs;
- die volgens iemand anders dan het gezin waarover het gaat;
- geen te zware last betekent voor het inkomen van dat gezin.

Ten aanzien van de meeste gehanteerde definities, die enkel rekening houden met inkomen en prijs, betekent deze definitie de toevoeging van het element woningkwaliteit en de impliciete bemerking dat de betaalbaarheid misschien door het gezin zelf niet ervaren wordt als problematisch. De meeste methoden voor het meten van betaalbaarheid houden met deze elementen geen rekening.

4.2 Methoden voor het meten van betaalbaarheid

Over het algemeen zijn vooral twee soorten methoden in gebruik: de methode van de woonquota en de minimum budget methode.

De meest gebruikte (en tegelijkertijd meest onvolledige) methode is het bepalen van een *kritische woonquote* ('*rent to income ratio*'), dit is de verhouding tussen de woonuitgaven van het gezin en het inkomen. Er wordt een kritische grens bepaald, in de zin dat een maximum percentage van het inkomen mag besteed worden aan wonen. De ratio kan berekend worden zowel op macrogegevens als voor gezinnen. In het eerste geval is het een macro-economische indicator voor de betaalbaarheid van het wonen, waarbij vooral evoluties in de tijd interessant kunnen zijn.

De woonquote toegepast op gezinnen (microniveau) kent verschillende praktische toepassingen. Banken hanteren de één derde regel als vuistregel voor het toekennen van hypothecaire leningen: indien een klant meer van zijn inkomen betaalt aan de hypothecaire lening, dan bestaat een te groot risico op het niet kunnen terugbetalen van die lening. In het onderzoek in Vlaanderen werd vaak 20% als maximum vooropgesteld (zie o.a. Meulemans, Geurts & De Decker, 1996). Zelf hanteerden we in vroeger onderzoek naar analogie met buitenlandse literatuur de 30%-grens.

Deze methode is echter niet vrij van problemen. Freeman, Kiddle & Whitehead (2000) wijzen op diverse tekortkomingen. Eén van de belangrijkste bemerkingen is dat eenzelfde woonquote zeer verschillende gevolgen heeft naargelang het inkomen verschilt. Een woonquote van bv. 30% weegt veel zwaarder voor een gezin met een laag inkomen dan voor een gezin met een hoger inkomen. Sommige auteurs bevelen daarom aan een hoger percentage te gebruiken naarmate het inkomen stijgt. Meulemans, Geurts & De Decker (1996) verwijzen naar Verscheure (1988) die voor het laagste inkomensdeciel 5% voorstelt, voor het tweede deciel

15% om vervolgens de norm te laten stijgen tot 23% voor bijvoorbeeld het zesde deciel naar 45% voor deciel 10.

Een ander probleem is dat op geen enkele manier de woningkwaliteit of de minimale woningkwaliteit in rekening wordt gebracht. Stijgende woonquotes kunnen gepaard gaan met een stijgende woonkwaliteit. Als de laatste meer stijgt dan de eerste, is er een verbeterde prijs-kwaliteitsverhouding, die niet tot uiting komt in de evolutie van de woonquote.

De tweede methode voor het definiëren van betaalbaarheid houdt in dat wordt gekeken naar het inkomen dat overblijft nadat de woonkosten zijn betaald. Deze methode staat in de literatuur bekend als de '*residual income measure*' of als de '*budgetmethode*'.

Dergelijke methode wordt toegepast door de VHM in het kader van het solvabiliteitsonderzoek dat de toekenning van een sociale lening voorafgaat. De solvabiliteit van de ontlener wordt getoetst aan het bestaansminimum: de ontlener moet minimum over het bestaansminimum beschikken na aftrek van de maandelijkse afbetaling van de lening.[6] De methode heeft het voordeel dat ze tegemoetkomt aan de opmerking dat de minimale woonquote moet variëren met het inkomen. Een probleem met de toepassing van deze methode is dat het bestaansminimum ook geacht wordt de woonuitgaven te dekken, zodat de werkwijze methodologisch niet correct is. Bovendien wordt er van uitgegaan dat het bestaansminimum een goede inschatting is van de reële behoefte van gezinnen. Van den Bosch (1999) wijst er op dat het bestaansminimum het resultaat is van een incrementele politieke besluitvorming, zonder garantie dat het voldoende is om van te leven. Daarom moet gezocht worden naar andere methoden.

Van den Bosch (1999) bespreekt naast de methode van het bestaansminimum nog vier methoden. Elk van deze methoden levert inkomensgrenzen op voor verschillende gezinstypen. Uit de bespreking concludeert Van den Bosch dat om een maatschappelijk en wetenschappelijk gevalideerde armoedegrens te bepalen de 'budgetmethode' de meeste voordelen biedt. Hierbij wordt een volledige en gedetailleerde korf van noodzakelijke goederen en diensten samengesteld, van al deze goederen en diensten wordt de prijs nagegaan, en vervolgens wordt het totale noodzakelijke budget berekend. Deze methode heeft het voordeel heel concreet te zijn. Een probleem is dat de samenstelling van de korf van goederen en diensten bediscussieerbaar is. Hieraan kan men tegemoetkomen door het inbrengen van subjectieve informatie, bv. door het organiseren van panels van gewone leden uit het publiek. Internationaal wordt dergelijke methode zowel gebruikt voor het berekenen van consequenties van betaalbaarheid als in het beleid, zoals bijvoorbeeld in Noorwegen waar de hoogte van de overheidstussenkomst wordt berekend aan de hand van dergelijke methode.

De minimum budgetmethode ontkomt evenmin als de methode van de woonquote aan de kritiek dat woningkwaliteit niet in rekening wordt gebracht. Er

6 Beslissing Raad van Bestuur van de VHM van 21 juni 2000.

wordt wel een minimum niveau gedefinieerd voor levensnoodzakelijke uitgaven, maar niet voor huisvesting. Er wordt m.a.w. van uit gegaan dat de huidige woonsituatie van de gezinnen aanvaardbaar is.

Freeman, Kiddle & Whitehead stellen dat meer gesofisticeerde methoden nodig zijn om de betaalbaarheid van het wonen adequaat te meten. Ze verwijzen naar Australië en Nederland, waar een 'normhuur' wordt bepaald, een soort redelijke huurprijs die gebaseerd is op gezinsbudgetenquêtes en die verschilt naargelang het inkomen en de gezinssamenstelling.

HOOFDSTUK 2
KENMERKEN VAN DE BELGISCHE WONINGMARKT

Hierboven werd vanuit de neoklassieke economische theorie beschreven wat de determinanten zijn van vraag en aanbod op de woningmarkt en hoe de prijsvorming gebeurt. In dit hoofdstuk vullen we deze theoretische informatie aan met cijfergegevens. Hoe evolueren de prijzen op de eigendomsmarkt en de huurmarkt? Wat zijn de kenmerken van beide markten? Wat weten we over de betaalbaarheid van het wonen in een eigen woning of in de huurwoning? Tenslotte leggen we de relatie tussen de betaalbaarheid en de kwaliteit van het wonen, waarbij we in het bijzonder aandacht hebben voor de private huurmarkt en voor gezinnen in een precaire woonsituatie.

1. De prijzen op de woningmarkt

1.1 De verkoopprijzen van woningen en gronden

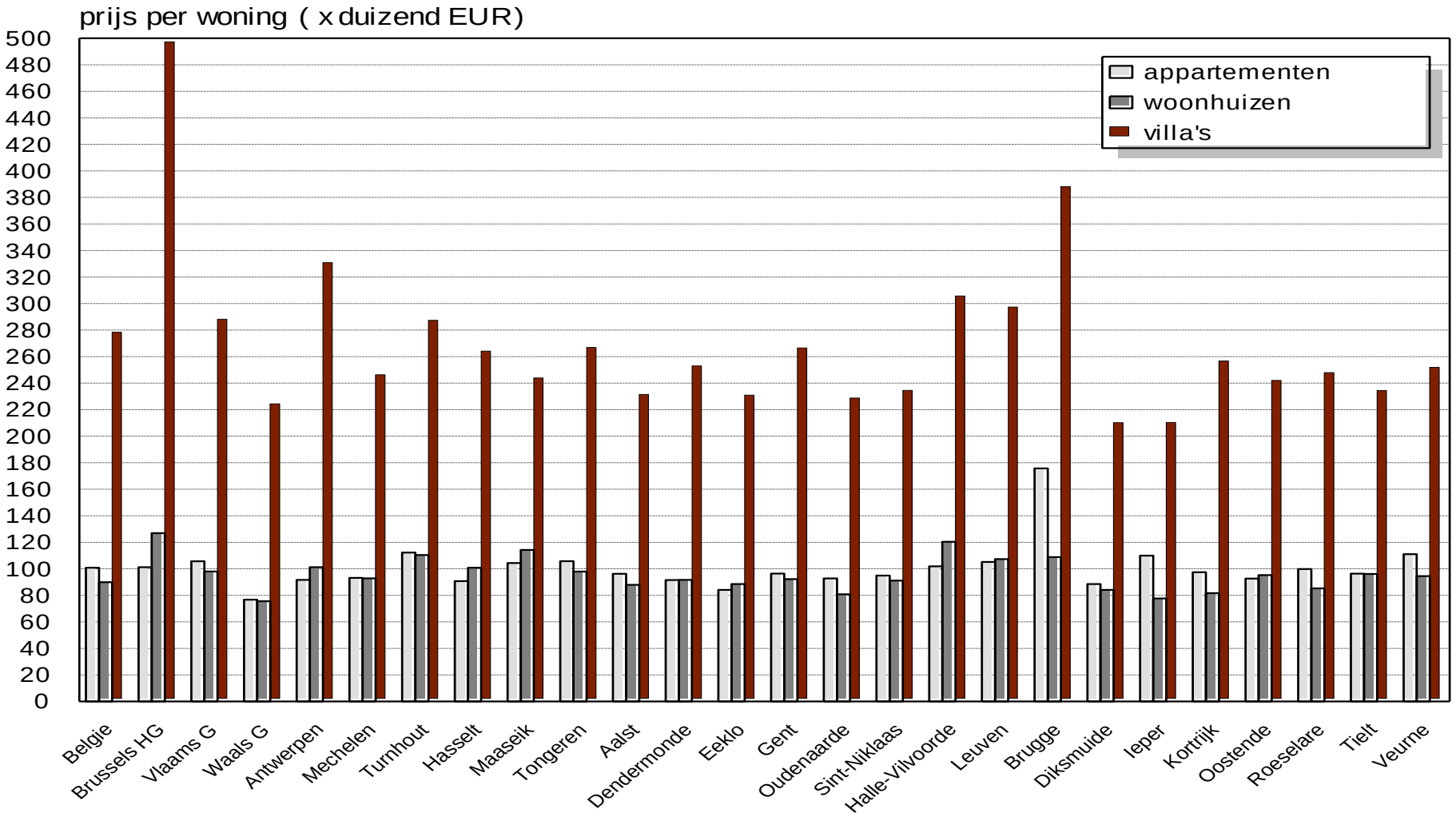
1.1.1 De verkoopprijzen van woningen en gronden naar regio

Figuur 2.1 toont dat in België grote verschillen bestaan wat betreft de verkoopprijzen van woningen, villa's en appartementen. In de eerste plaats valt op dat de prijzen in Vlaanderen ver uitsteken boven de prijzen in Wallonië. In Vlaanderen werd in 2002 bij verkoop uit de hand gemiddeld 89 892 euro betaald voor een woning, 278 478 euro voor een villa en 100 868 euro voor een appartement.[7] Met uitzondering voor de appartementen liggen de prijzen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest boven de Vlaamse prijzen.

Binnen Vlaanderen zijn er grote regionale verschillen. Brugge is veruit het duurste arrondissement. Vooral villa's en appartementen zijn hier uitzonderlijk duur. In de arrondissementen Leuven en Halle-Vilvoorde is de invloed van Brussel hoofdstad duidelijk merkbaar. Verder zien we ook hoge prijzen in grensregio's Turnhout en Maaseik, en dit voor elk van de drie categorieën van woningen.

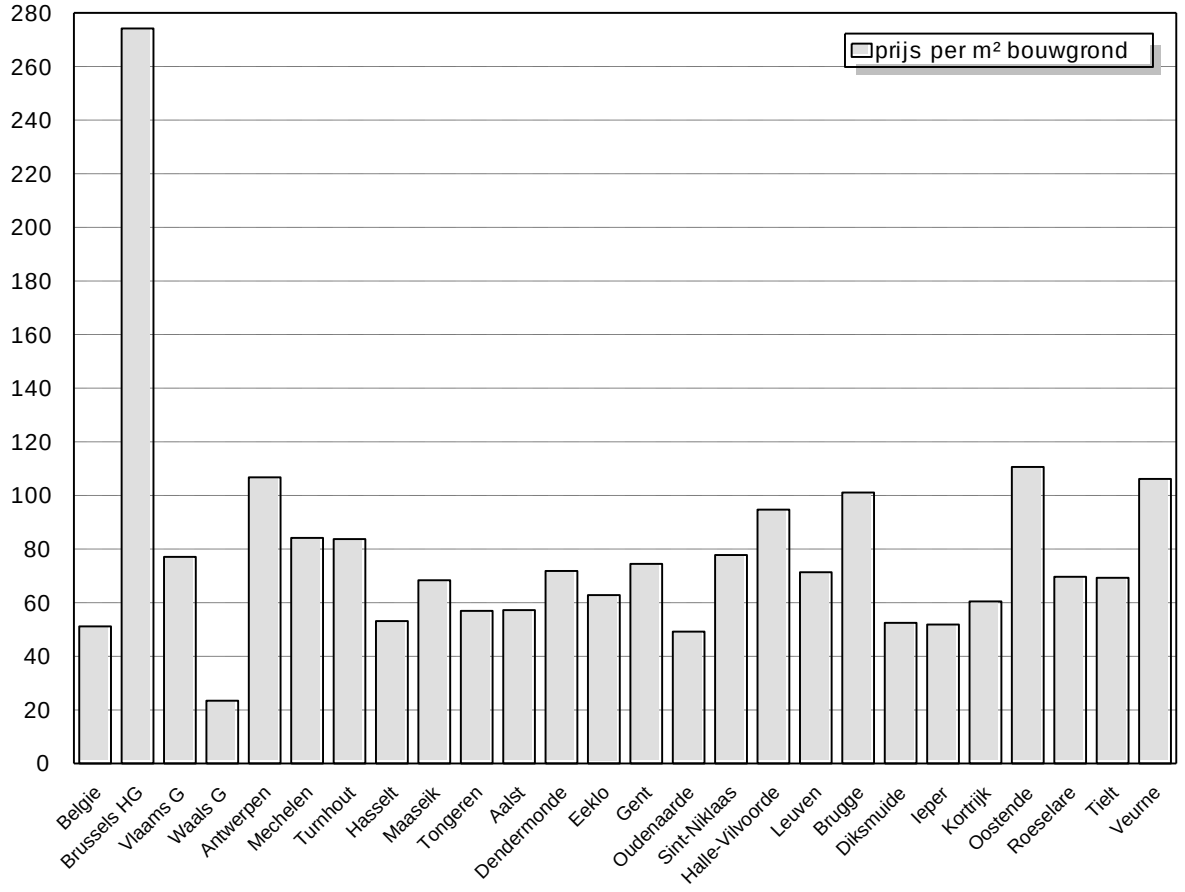
---

7 Woonhuis = arbeiders- of werkmanswoning, bediendenwoning, renteniers- en burgerhuizen, landelijke woningen of landbouwerswoningen waarvan de oppervlakte kleiner is dan 5 a. Villa = villa's, bungalows, landhuizen, chalets (excl. weekendverblijven).



Bron: NIS, verkopen van onroerende goederen in 2002

Figuur 2.1 De verkoopprijzen van appartementen, woningen en villa's bij verkopen uit de hand in 2002 naar regio

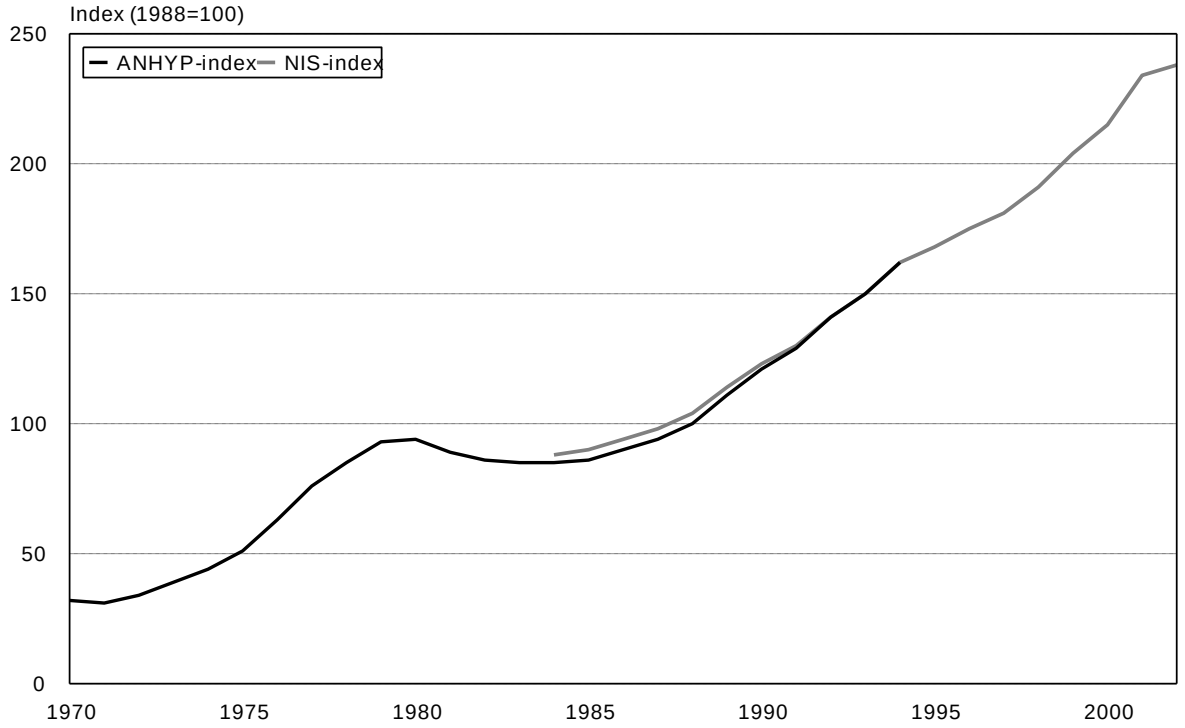


Bron: NIS, verkopen van onroerende goederen in 2002

Figuur 2.2 De verkoopprijs van bouwgrond per m^2 bij verkopen uit de hand in 2002 naar regio

Wat betreft de prijs van de bouwgronden zijn de verschillen tussen de drie gewesten nog groter. De prijs in Vlaanderen bedraagt meer dan het drievoudige van deze in Wallonië. Gemiddeld werd in Vlaanderen in 2002 77,06 euro neergeteld voor een m^2 bouwgrond. Ook de regionale verschillen binnen Vlaanderen zijn meer uitgesproken dan de verschillen in de verkoopprijzen van woningen. Er is daarbij geen directe samenhang tussen de hoogte van de prijzen van woningen en van bouwgronden. De hoogste gemiddelde grondprijzen vinden we in de kustregio, met name in de arrondissementen Oostende en Veurne. Halle-Vilvoorde en Brugge blijven koplopers, maar in Leuven ligt de prijs van bouwgrond beneden het Vlaams gemiddelde. Heel de provincie Antwerpen is gekenmerkt door hoge grondprijzen. Vooral het arrondissement Antwerpen behoort tot de duurste regio's in Vlaanderen. Maar ook in de arrondissementen Turnhout en Mechelen liggen de prijzen boven het Vlaams gemiddelde.

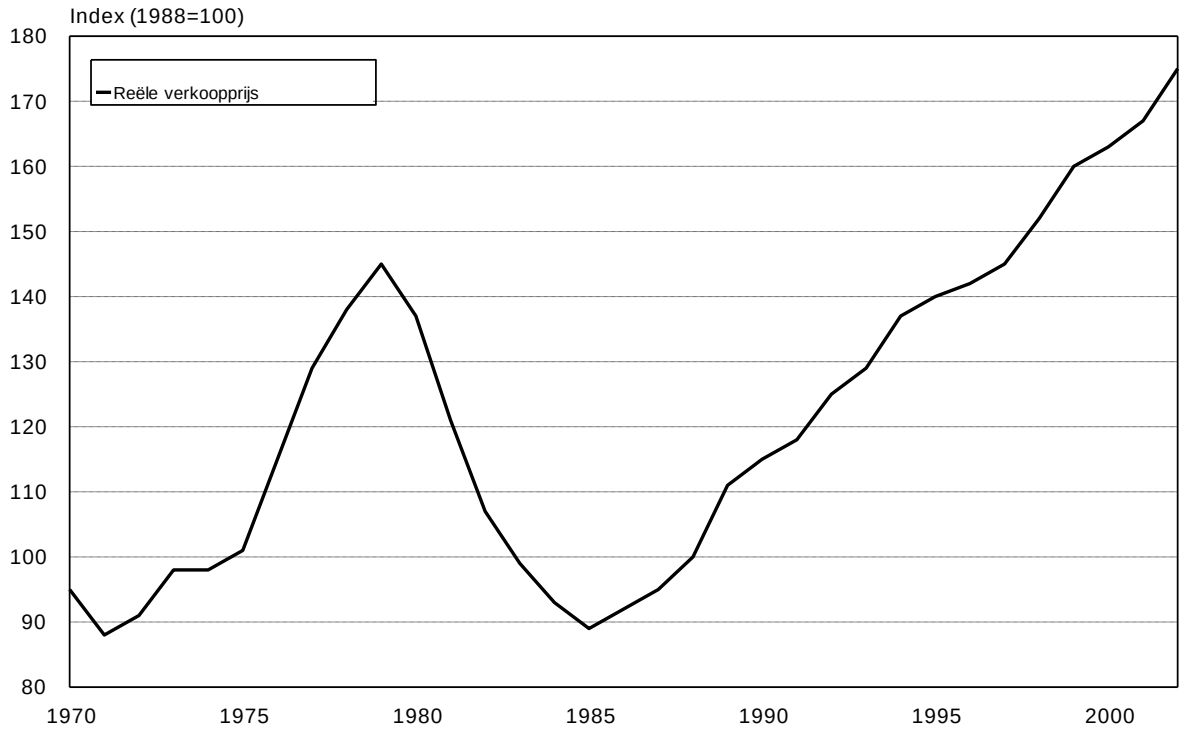
1.1.2 Evolutie van de verkoopprijs van bestaande woningen



Bron: Bilsen V. en Buyst E., in Doms e.a. (2000), op basis van Anhyp, NIS en eigen berekeningen, actualisering HIVA

Figuur 2.3 De evolutie van de verkoopprijs van woningen

Figuur 2.3 geeft de evolutie van de verkoopprijzen van woningen weer sedert 1970. Het globale beeld is er één van sterke prijsstijgingen. Rekening houdend met de inflatie komt echter in figuur 2.4 een heel ander beeld naar voor, meer bepaald sterke reële prijsstijgingen tijdens de tweede helft van de jaren '70, vervolgens een prijsdaling tot 1985, waarna zich opnieuw een sterke klim inzet.



Bron: Bilsen V. en Buyst E. in Doms e.a. (2000), op basis van Anhyp, NIS en eigen berekeningen, actualisering HIVA

Figuur 2.4 De evolutie van de reële verkoopprijs van woningen van 1970 tot 2002

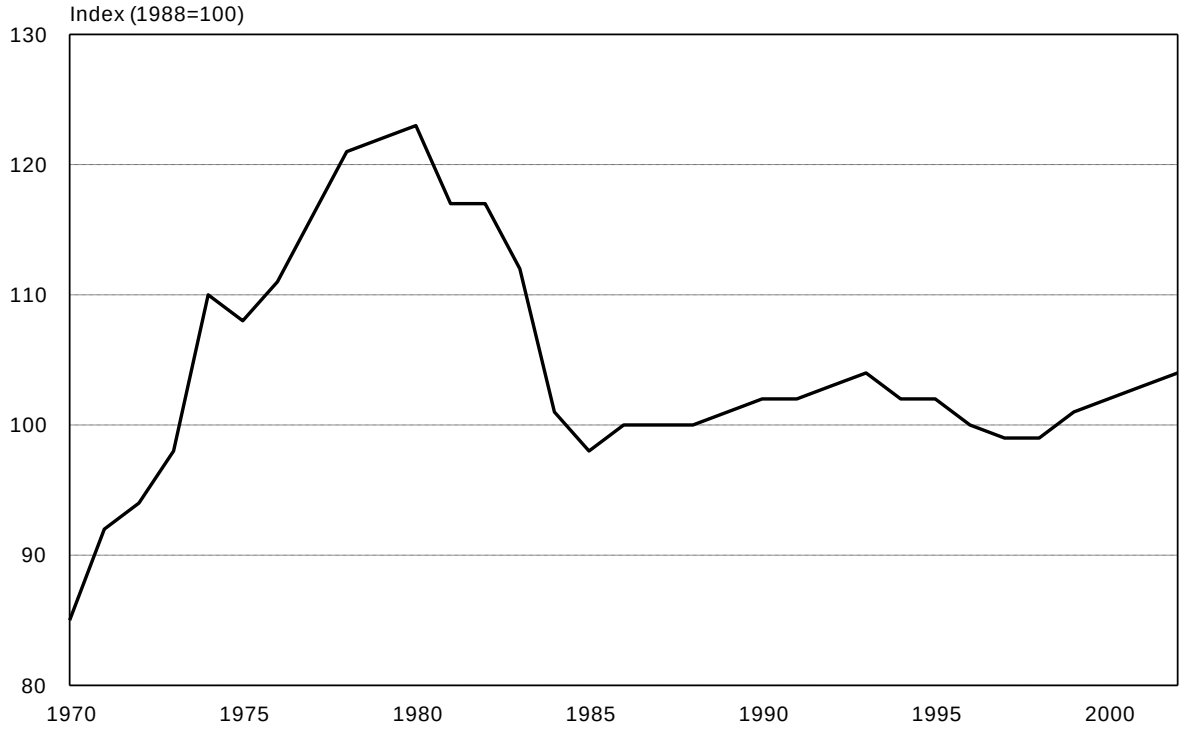
In 'Op zoek naar eigendom' (Doms e.a., 2000) vergelijken Bilsen en Buyst de evolutie van de verkoopprijzen van woningen met de evolutie van de verkopen en stellen vast dat met uitzondering van de periode 1982-1985 (periode van economische crisis) de prijzen en hoeveelheden in dezelfde richting evolueren. In een normaal vraag- en aanbodschema wijst een simultane toename of daling van de hoeveelheid en de prijs op een verschuiving van de vraag, met een weinig veranderende aanbodcurve. Deze auteurs besluiten daarom dat de Belgische woningmarkt een vraaggestuurde markt is.

De sterke prijsstijgingen zijn geen uitzonderlijke situatie voor België. In een recent rapport over de Europese woningmarkt komt de Europese Centrale Bank tot het besluit dat met uitzondering van Zweden de verkoopprijzen in alle Europese landen tijdens de periode 1981 tot 2001 sneller gestegen zijn dan de consumptieprijzen.

1.1.3 Evolutie van de nieuwbouwprijs

De prijzen van nieuwbouw kunnen worden uitgedrukt door de ABEX-index. In deze index is niet de kostprijs van de bouwgrond opgenomen. Het is een prijs voor een standaardwoning over de jaren heen, zonder kwaliteitsverbeteringen. De index geeft dus eerder een minimum waarde voor de bouwprijs weer. Niettegen-

staande deze bemerking was er de afgelopen 30 jaar een vervijfvoudiging van deze bouwprijs.

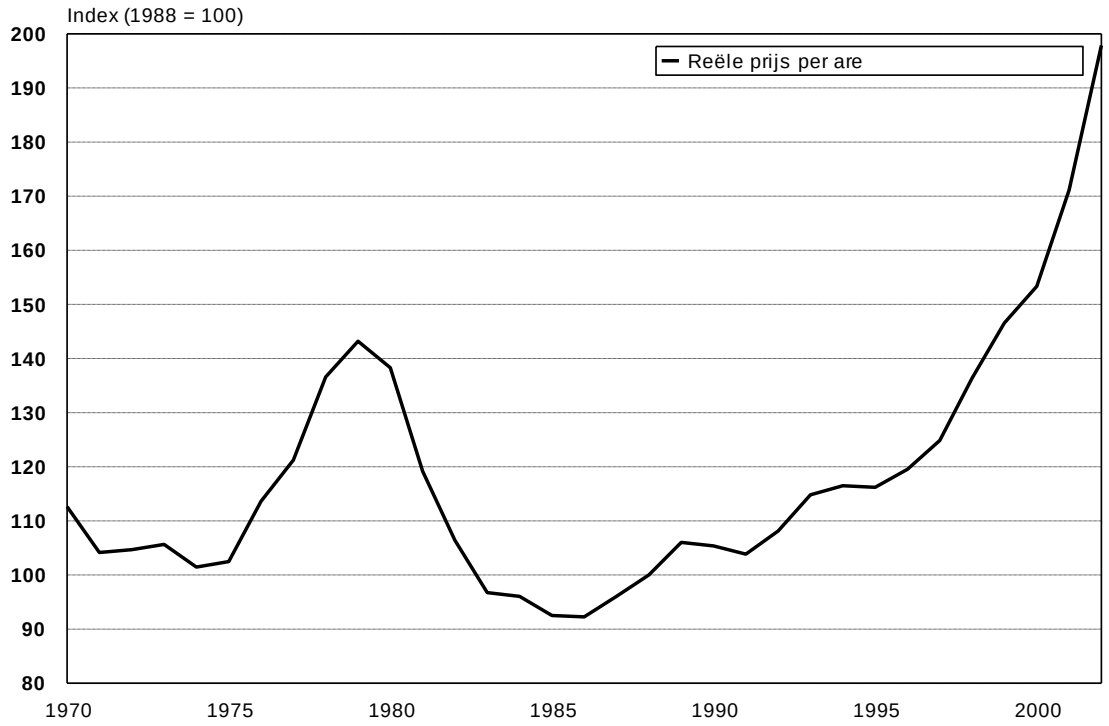


Bron: Bilsen V. en Buyst E. in Doms e.a. (2000), op basis van Belgostat, actualisering HIVA (op basis van www.abex.be)

Figuur 2.5 De evolutie van de reële bouwkosten, index 1988=100

Figuur 2.5 geeft de evolutie van de ABEX-index in reële termen, d.w.z. gecorrigeerd voor de stijging van de consumptieprijzen. Uitgedrukt in reële termen is de stijging van de nieuwbouwprijs vooral duidelijk in de jaren '70. Tussen 1980 en 1985 zakt de reële prijs en vanaf 1985 zet zich een stabilisatie in (met eventueel een opnieuw licht stijgende trend de laatste 2 jaar). Dit doet vermoeden dat de toename van de prijzen op de woningmarkt tijdens de laatste twee decennia niet in de eerste plaats het gevolg is van stijgende nieuwbouwkosten. Een verklaring kan worden gezocht in de stijgende prijzen van bouwgronden (zie verder). Ook de Europese Centrale Bank meent dat de prijsstijgingen op de woningmarkt die in de meeste Europese landen zichtbaar waren tussen 1981 en 2001 niet zozeer te maken hebben met de toename van de productiekosten, maar met de evolutie van de verkoopprijzen van bouwgronden.

1.1.4 Evolutie van de verkoopprijzen van bouwgronden



Bron: Bilsen V. en Buyst E. in Doms e.a. (2000), op basis van NIS, actualisering HIVA

Figuur 2.6 De evolutie van reële verkoopprijs van bouwgronden per are, 1970-2002

Figuur 2.6 geeft de evolutie van de verkoopprijzen van bouwgronden. We zien een nagenoeg identieke evolutie als deze van de verkoopprijzen van bestaande woningen, met name sterke reële prijsstijgingen tijdens de tweede helft van de jaren '70, vervolgens een prijsdaling tot 1985 en daarna terug een prijsstijging, die ook nu nog blijft aanhouden. In vergelijking met de verkoopprijzen van woningen, is de prijsstijging voor bouwgronden na 1985 trager op gang gekomen, maar zet ze zich nu sterker door. Het indexcijfer (1988=100) bedroeg in 2002 resp. voor verkoop van woningen 175 en voor bouwgronden 198.

Naar analogie met de verkopen van woningen vergelijken Bilsen en Buyst ook de evolutie van de verkoopprijzen van bouwgronden en de verkoop van bouwgronden. Hier stellen ze vast dat tot 1994 de prijs van bouwgronden (met twee jaar vertraging) reageert op de vraag: wanneer de vraag stijgt, stijgt na twee jaar ook de prijs en wanneer de vraag daalt, daalt ook de prijs. Opnieuw wijst dit op een vraaggestuurde markt: bij gelijkblijvende prijzen neemt de vraag naar gronden toch toe. Vanaf 1994 daarentegen verandert de situatie: dalende verkopen gaan dan samen met stijgende verkoopprijzen van bouwgronden. Dit wijst op een aanbodgedetermineerde markt: bij een gelijkblijvende prijs gaan grondeigenaars minder gronden te koop aanbieden. Bilsen en Buyst zoeken een mogelijke verklaring

in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Dit maakte meer dan in het verleden duidelijk dat ruimte in Vlaanderen een schaars goed is. De schaarste vertaalt zich in een hogere prijs en toch werden minder gronden te koop aangeboden.

1.1.5 Verklaringen achter de prijsstijgingen

De Europese Centrale Bank stelt dat het *inkomen* van gezinnen de belangrijkste verklarende factor is voor de prijsevoluties op de woningmarkt. De inkomenselasticiteit van de vraag zou dicht tegen 1 liggen. Dit wil zeggen dat een inkomensstijging leidt tot een bijna evenredige toename van de vraag naar woningen. Buyst (in Doms e.a., 2000) bekomt in econometrische schattingen van de vraag naar koopwoningen inkomenselasticiteiten tussen 0,5 en 1.[8] Voor de vraag naar nieuwbouwwoningen daarentegen vonden deze auteurs een negatieve inkomenselasticiteit, wat volgens hen wijst op een aanbodgestuurde markt. Hier zou vooral de schaarste aan bouwgronden een verklarende factor zijn voor de prijsstijgingen.

Een tweede verklarende factor is de *intrest op hypotheekleningen*. Naarmate de intrest daalt, is de ontleencapaciteit van gezinnen groter, en stijgt de vraag, wat een druk geeft op de prijzen. Tijdens de jaren '90 was er in Europa en ook in België een algemene rentedaling. Deze zou mee een verklaring bieden voor de prijsverhogingen op de woningmarkt.

De *aangroei van gezinnen* bepaalt mee de vraag naar woningen en dus ook de prijs. Aan de kant van het aanbod is zoals reeds meermaals gesteld de *prijs van de bouwgrond* een belangrijke kostenfactor. Stijgende grondprijzen komen tot uiting in stijgende verkoopprijzen van woningen.

Een van de vragen waarop geen duidelijk empirisch antwoord beschikbaar is, betreft de *prijselasticiteit van het aanbod*. Nochtans is dit een belangrijk gegeven. Immers, indien de markt reageert op prijsstijgingen (tengevolge van een inkomensverhoging, of vraagsubsidie, …) met het uitbreiden van het aanbod, zal dit opnieuw leiden tot prijsverlagingen (zie figuur 1.2). De aanbodelasticiteit heeft dus ook belangrijke implicaties voor de effectiviteit van vraagsubsidies. Voor België hebben we hierover geen gegevens, maar de eerder beperkte beschikbaarheid van grondvoorraad zal een eerder lage aanbodelasticiteit tot gevolg hebben. Er zal daarbij waarschijnlijk een verschil zijn tussen stedelijk gebied en landelijk gebied. In de steden is de bebouwbare oppervlakte relatief beperkt, wat hier tot een relatief lagere aanbodelasticiteit leidt dan in buitengebied. Vraagstijgingen zullen als gevolg hiervan in stedelijke gebieden leiden tot grotere prijsstijgingen dan op het platteland.

De Europese Centrale Bank wijst er op dat de aanbodelasticiteit in het Verenigd Koninkrijk lager is dan in de Verenigde Staten, en dat dit vermoedelijk de reden is

8 Bilsen en Buyst (in Doms e.a. 2000) bekomen een inkomenselasticiteit gelijk aan 0,5. In vroeger onderzoek bekwam Buyst (1999) een inkomenselasticiteit gelijk aan 1.

voor de sterkere prijsstijgingen en de grotere prijsfluctuaties over de tijd in het Verenigd Koninkrijk. Ook in Nederland en de Scandinavische landen zou de aanbodelasticiteit eerder laag zijn. Men ziet hier sterke prijsstijgingen en beperkte investeringen in nieuwbouw. In Duitsland daarentegen is de aanbodelasticiteit groter, er wordt meer geïnvesteerd in nieuwbouw en de reële prijzen dalen er. De Europese Centrale Bank schrijft de verschillen tussen deze landen toe aan de verschillen in ruimtelijke planning, maar geeft wel aan dat hiervoor weinig harde bewijzen te geven zijn. In België zien we dezelfde tendensen: de prijzen stijgen sterk terwijl de investeringen in nieuwbouw beperkt blijven.

Ter verklaring van de stijgende huurprijzen op de private huurmarkt, verwijst de Europese Centrale Bank naar de algemene ontwikkeling van de prijzen op de markt voor koopwoningen en dus opnieuw naar de grondprijzen als voornaamste kostenfactor, maar ook naar kwaliteitsverbeteringen.

1.2 De huurprijzen

1.2.1 De huurprijzen naar regio

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de huurprijzen van particuliere huurwoningen in België, zoals deze resulteerden uit de socio-economische enquête 2001 van het NIS. Omdat in 2001 nog in Belgische frank werd gerekend, zijn het geen afgeronde bedragen.

Tabel 2.1 Maandelijkse huur (excl. andere woonkosten) van particuliere huurwoningen in België 2001, naar regio's en naar arrondissementen van het Vlaamse Gewest, in % van het totaal aantal particuliere huurwoningen in het gebied

	Minder dan 247,89 euro	Van 247,89 tot 495,78 euro	Van 495,79 tot 743,67 euro	743,68 of meer	Niet ingevuld
België	28,7	55,3	9,8	3,2	3,0
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	20,6	56,8	14,1	2,9	5,5
Waals Gewest	35,2	52,3	7,1	3,7	1,7
Vlaams Gewest	27,6	56,6	9,9	2,8	3,1
Arr. Antwerpen	27,2	58,4	8,6	2,7	3,1
Arr. Mechelen	35,0	51,4	8,9	1,7	2,9
Arr. Turnhout	28,1	57,9	8,1	2,6	3,2
Arr. Hasselt	31,0	58,6	6,6	1,4	2,4
Arr. Maaseik	28,5	61,3	5,8	1,7	2,7
Arr. Tongeren	27,5	60,5	6,9	1,9	3,1
Arr. Aalst	23,4	64,0	7,7	1,4	3,4
Arr. Dendermonde	32,5	56,4	6,5	1,2	3,4
Arr. Eeklo	35,0	54,6	5,5	1,1	3,7
Arr. Gent	29,5	54,5	10,8	2,3	3,0
Arr. Oudenaarde	29,4	57,1	8,0	1,5	3,8
Arr. Sint-Niklaas	30,2	57,9	7,4	1,4	3,2
Arr. Halle-Vilvoorde	16,1	52,3	20,1	8,4	3,1
Arr. Leuven	20,6	53,6	18,0	5,4	2,3
Arr. Brugge	19,7	60,1	13,1	3,7	3,4
Arr. Diksmuide	36,2	54,0	3,9	1,0	4,8
Arr. Ieper	44,2	47,8	3,2	1,0	3,7
Arr. Kortrijk	35,7	52,5	6,4	1,6	3,7
Arr. Oostende	25,6	63,0	7,2	1,3	2,8
Arr. Roeselare	35,4	55,2	4,5	1,3	3,5
Arr. Tielt	37,0	53,0	4,6	1,2	4,1
Arr. Veurne	23,7	57,4	12,0	3,0	3,9

Bron: Sociaal-economische enquête 2001 NIS

Het gros van de huurwoningen in België, bijna 87%, wordt verhuurd voor minder dan 496 euro (20 000 BEF). Meer dan de helft van de particuliere huurwoningen in België en ook in het Vlaamse Gewest wordt verhuurd voor een maandelijkse huurprijs gelegen tussen 247,89 euro (10 000 BEF) en 495,75 euro (20 000 BEF). Iets meer dan een kwart van de particuliere huurwoningen in België wordt verhuurd voor minder dan 247,89. In het Vlaamse Gewest is dit aandeel van de goedkope huurwoningen slechts iets lager dan gemiddeld in België, in Brussel zijn er duidelijk minder goedkope huurwoningen en in het Waalse Gewest meer. Voor de duurdere huurwoningen (huur meer dan 495,79 euro) zijn de verhoudingen net omgekeerd: ze komen meer voor in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, minder in het Waalse Gewest en ongeveer evenveel in Vlaanderen als in gans België. We zien dus dezelfde verschillen in de hoogte van de huurprijzen in de drie Belgische

gewesten als de verschillen die we zagen in de verkoopprijzen van bouwgronden en van woningen.

Binnen het Vlaamse Gewest zijn er net als voor de verkoopprijzen grote regionale verschillen in de huurprijzen. Er is daarbij een duidelijke relatie te zien tussen de hoogte van de huurprijzen en de hoogte van de verkoopprijzen van woningen. In de arrondissementen Halle-Vilvoorde, Leuven en Brugge zagen we de hoge verkoopprijzen van woningen en zien we nu ook dat de huurprijzen gemiddeld zeer hoog liggen. Merkwaardig is dat in de grensregio's Turnhout en Maaseik wel de verkoopprijzen hoog zijn, maar dat dit zich niet uit in hoge huurprijzen. Er is hier dus een verschillende ontwikkeling in de eigendomsmarkt en de huurmarkt. Relatief goedkoop zijn de arrondissementen Mechelen, Dendermonde, Eeklo, Diksmuide, Kortrijk, Roeselare en Tielt.

De cijfers geven enkel informatie over het aantal huurwoningen per huurprijscategorie en bevatten geen indicaties over de prijs-kwaliteitsverhouding. Zo weerspiegelen de eerder lage huurprijzen in West- en Oost-Vlaanderen dat in deze provincies het woningpatrimonium relatief ouder en van een lagere woonkwaliteit is dan elders in Vlaanderen.

1.2.2 De evolutie van de huurprijzen

Meulemans, Geurts & De Decker (1996) bekeken de ontwikkeling van de prijzen op de woningmarkt in de periode 1970-1992. Tijdens deze periode stelden zij vast dat de huurprijzen veel sterker stegen dan de index van de consumptieprijzen.

Deze evolutie is echter in het recentere verleden niet meer zichtbaar. Tabel 2.2 geeft de indexcijfers voor de consumptieprijzen en voor de private huur met basis 1996=100. In januari 2004 ligt het indexcijfer voor huur zelfs onder het algemeen indexcijfer.

Tabel 2.2 Indexcijfers voor consumptieprijzen en voor private huur voor januari tijdens de periode 1998-2004, basis 1996=100, België

	Algemeen indexcijfer	Index private huur
Januari 2004	113,32	112,99
Januari 2003	111,55	111,28
Januari 2002	110,22	108,92
Januari 2001	107,11	106,56
Januari 2000	104,80	104,71
Januari 1999	102,96	103,59
Januari 1998	101,99	102,21

Bron: FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, Dienst voor het Indexcijfer der prijzen

Dit gaat in tegen de signalen over sterk toenemende huurprijzen uit het werkveld. De verklaring hierachter is dat dit indexcijfer aangeeft hoe de huurkosten van

gezinnen evolueren. Deze gezinnen zijn voor een groot deel zittende huurders. Hun huurprijzen volgen de wettelijk toegelaten verhogingen met de gezondheidsindex. Daar tegenover staat dat de signalen over stijgende huurprijzen vooral betrekking hebben op nieuwe huurcontracten. Gezinnen die een huurwoning zoeken, zullen daardoor wel met zeer reële problemen geconfronteerd worden, terwijl dit niet tot uiting komt in het indexcijfer voor de huurprijzen. De evolutie van de huurprijzen van nieuwe contracten zal daarbij maar zeer traag doorsijpelen in het indexcijfer van de huurprijzen. Er zijn geen bronnen die toelaten uitspraken te doen over de huurprijzen voor recente huurcontracten.

Tevens merken we op dat dit indexcijfer geen informatie geeft over de evolutie van de prijs t.o.v. de kwaliteit. De kwaliteitsstijging die zich de laatste jaren heeft doorgezet, zal vermoedelijk eerder tot uiting komen in de nieuwe contracten, dan in lopende contracten. De sterk stijgende huurprijzen voor nieuwe verhuringen zullen ten dele mee deze kwaliteitsstijging weerspiegelen en kunnen dus niet enkel worden toegeschreven aan krapte op de markt.

Deze prijsontwikkeling op de private huurmarkt staat in contrast met de prijsevolutie op de eigendomsmarkt. Indien de verkoopprijs van woningen wordt omgerekend naar een indexcijfer met basis 1996=100 bedroeg het indexcijfer 2002 voor woonhuizen 136,18 (eigen berekening op gegevens NIS, Verkopen van onroerende goederen). In deze prijzen is evenwel een kwaliteitsverhoging verdisconteerd. De ABEX-index daarentegen is een index voor nieuwbouwprijzen die uitgaat van constante kwaliteit. De scherpe prijsstijging voor koopwoningen zien we niet in de evolutie van de ABEX-index. Voor 2002 bedroeg deze index 104,36. De prijsstijgingen voor gronden zijn nog meer uitgesproken dan de prijsstijgingen voor woningen. Het indexcijfer voor de verkoopprijs per are voor 2002 bedraagt 183,40 (eigen berekening op gegevens NIS, Verkopen van onroerende goederen).

De Europese Centrale Bank stelt vast dat tijdens de periode 1997-2001 in de meeste Europese landen de index van de reële huurprijzen nog steeds hoger was dan de index van de consumptieprijzen, maar dat de prijshausse van de periode daarvoor wel verzwakte, vooral als gevolg van de veel lagere inflatie. De prijsstijgingen op de huurmarkt worden door de ECB toegeschreven aan de stijgende prijzen op de koopmarkt.

2. De eigendomsmarkt en de huurmarkt

2.1 Evolutie van de verhouding tussen eigendomsmarkt en huurmarkt

2.1.1 België

Volgens de socio-economische enquête 2001 wordt in België 68% van de woningen bewoond door de eigenaars, de mede-eigenaars of de vruchtgebruikers van de woning. In het Vlaamse Gewest is dit aandeel met 72,6% hoger dan in het Waalse gewest, waar dit 68,1% bedraagt. In het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is het aandeel eigenaars incl. mede-eigenaars en vruchtgebruikers met 41,3% heel wat lager. Een laag aandeel eigenaars is een typisch stedelijk fenomeen en is ook zichtbaar in de andere Belgische grote steden (Antwerpen, Gent, Luik en Charleroi).

In absolute cijfers vertegenwoordigt de private huurmarkt in het Vlaamse Gewest volgens de Sociaal-economische enquête 452 864 woningen. Hiervan is 86% (389 480 woningen) eigendom van particulieren en de rest (63 384 woningen) eigendom van privé-vennootschappen. Daarnaast zijn er volgens de Sociaal-economische enquête 121 076 sociale huurwoningen[9] en zijn er nog eens 19 667 andere huurwoningen eigendom van publieke instellingen.

Ten opzichte van de Volks- en Woningtelling 1991 (de voorganger van de socio-economische enquête) is het aandeel eigenaars in België met 12% gestegen. De stijging is een stuk groter in Vlaanderen dan in Wallonië en Brussel. In 1981 bedroeg het aandeel eigenaars in België nog slechts 60,8%. Of anders gesteld: de huurmarkt in Vlaanderen is tijdens de afgelopen twee decennia aanzienlijk gekrompen.

Tabel 2.3 Evolutie van de procentuele aandelen van het woningpatrimonium bewoond door eigenaars, mede-eigenaars of vruchtgebruikers in België en regio's

	1991	2001	Procentuele toename 1991-2001
België	65,4	68,0	+12,3%
Vlaams Gewest	69,2	72,6	+14,1%
Waals Gewest	67,1	68,1	+9,7%
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	39,0	41,3	+8,5%
Totaal voor de 5 Belgische grootsteden	44,8	47,8	+7,6%

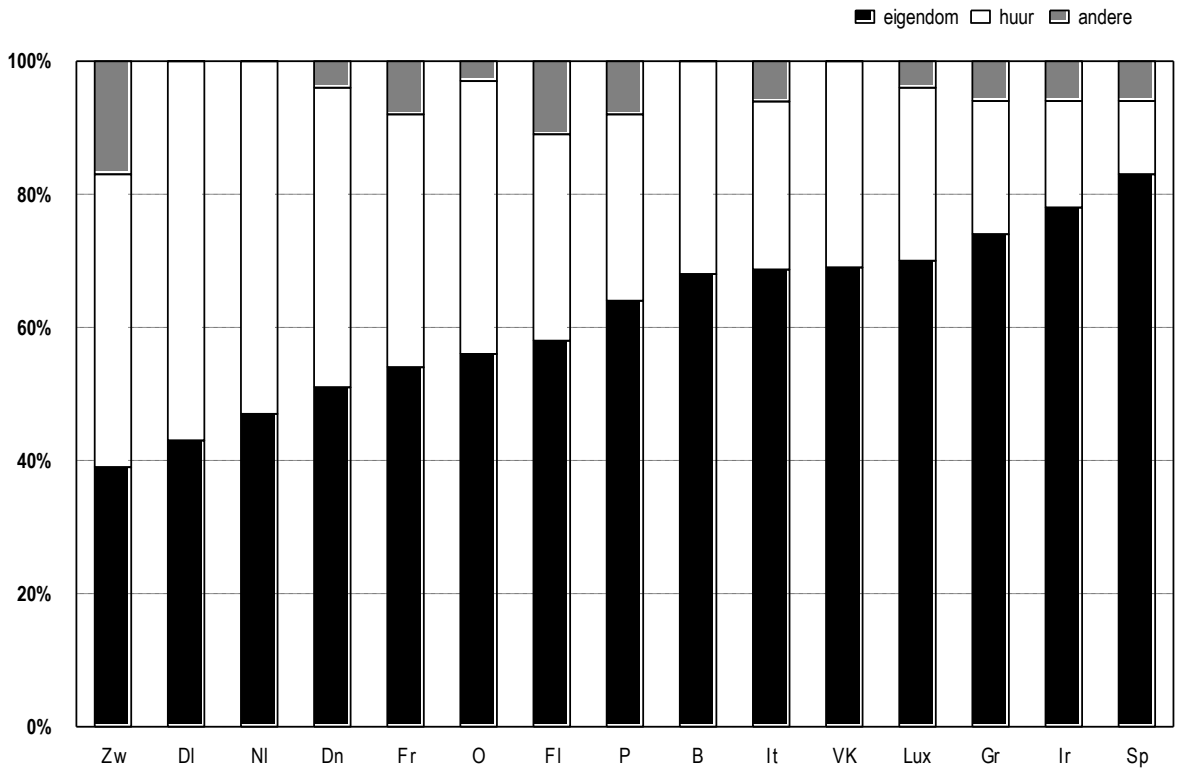
Bron: NIS, Socio-economische enquête 2001

9 Dit is een onderschatting. De VHM telde op 31 december 2001 130 962 sociale huurwoningen. Hiervan waren er 4 408 niet betrokken (VHM Jaarverslag 2002).

2.1.2 Internationaal

De samenstelling van het woningpatrimonium internationaal vergelijken is een bijzonder complexe zaak, vooral omdat definities van eigendomswoningen en huurwoningen tussen landen erg kunnen verschillen. De Europese Unie publiceert jaarlijks internationaal vergelijkende statistieken waarbij zoveel mogelijk de definities op elkaar worden afgestemd. Toch is de vergelijkbaarheid van de cijfers niet altijd verzekerd.

De verhouding tussen huurders en eigenaars is erg verschillend in de Europese landen. Wat betreft het aandeel van de eigendomssector behoort België met 68% en Vlaanderen met 72% (volgens de Socio-economische enquête 2001) bij de koplopers. Een hoog aandeel van de eigendomsmarkt is eerder typisch voor de Zuid-Europese landen. In Zweden, Denemarken, Duitsland en Nederland daarentegen is de huurmarkt belangrijker van omvang.



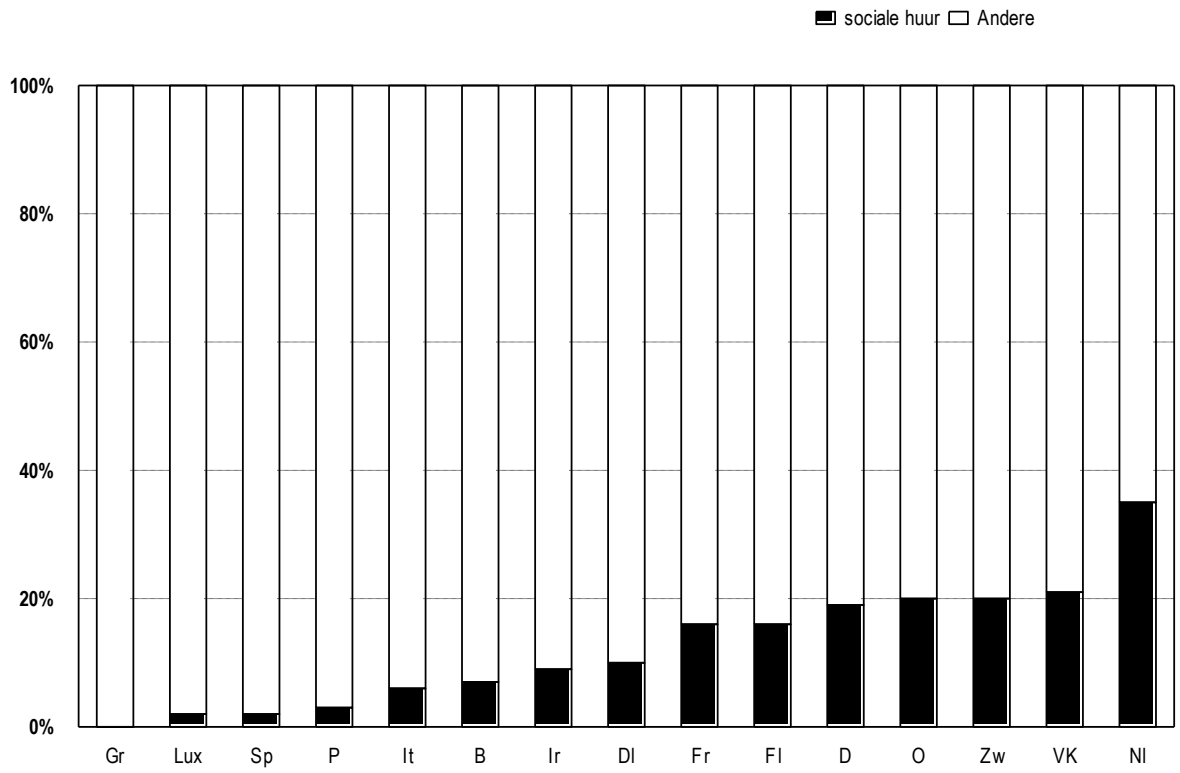
* Jaartal basisgegevens: Zw: 1990, Dl: 1998, ex-DDR: 1993, Nl: 2000, Dn: 1999, huur incl. huur-coöperatieven, Fr: 1996, O: 1998, Fl: 2000, B: 2001, P: 1998, VK: 2000, It: 1991, Lux: 2001, Gr: 1999 (enkel bewoonde woningen), Sp: 1998, Ier: 2000.

* Andere: leegstand (F.), vruchtgebruik, gratis wonen, gemeubelde kamers (Fr), onderverhuring (Fr.), coöperatieven voor huur (Zw.).

Bron: Housing Statistics in the European Union 2002, eigen bewerking

Figuur 2.7 Aandelen van de woningvoorraad bewoond door eigenaars, huurders en andere (in %)

Wat betreft het aandeel van de sociale huurmarkt merken we opnieuw dat een internationale vergelijking moeilijk is omwille van zeer uiteenlopende definities. Zo is de verhuring van een 'volkswoning' in Nederland en in Denemarken bijvoorbeeld niet gebonden aan inkomensvoorwaarden en in andere landen wel. Volgende vergelijking is dan ook zeer tentatief. Opnieuw zien we dat België vrij goed aansluit bij het profiel van de Zuid-Europese landen en Ierland, die gekenmerkt worden door relatief veel eigendomswoningen en een beperkte sociale huursector.



* Sp: 1990, P: 1991, Dl: excl. ex-DDR, B: 1991, O: 1991.

Bron: EU Housing Statistics 2002

Figuur 2.8 Aandeel van de sociale huurwoningen als % van de totale woningvoorraad, 2000

Tijdens de jaren '90 was in de meeste Europese landen een evolutie zichtbaar waarbij het aandeel van de eigendomswoningen steeg. Verklaringen hiervoor zijn de lage intresten op hypotheekleningen gepaard met de stijgende vastgoedprijzen. Dit maakte het investeren in woningen relatief goedkoop (Europese Centrale Bank). Bovendien hebben ook diverse Europese overheden een beleid gevoerd waarbij het verwerven van een eigen woning werd aangemoedigd. Zo zagen we in meerdere landen (o.a. Verenigd Koninkrijk en Nederland) dat het beleid de verkoop van sociale huurwoningen aanmoedigde.

2.2 Kenmerken van eigendomswoningen en huurwoningen

De eigendomssector en de huursector hebben een zeer verschillend profiel. De verschillen betreffen zowel het type woning als het wooncomfort, de uitwendige woonkwaliteit en de uitrusting van de woning.

2.2.1 De uitwendige woonkwaliteit op basis van de kwaliteitssurvey 1994/95 van AROHM

Wat betreft de uitwendige woningkwaliteit is het 'kwaliteitsonderzoek 1994/95' van de Cellen Huisvesting van de provinciale afdelingen ROHM de meest recente bron. Deze kwaliteitssurvey leverde het bekende resultaat dat in Vlaanderen 300 000 woningen bestempeld kunnen worden als zijnde van slechte kwaliteit. Van deze woningen waren er 165 000 betrokken door eigenaars-bewoners en 135 000 door huurders. In absolute aantallen zijn dus de meeste slechte woningen aanwezig in de eigendomssector. In relatieve termen zijn er echter in de huursector meer slechte woningen. Op basis van deze (weliswaar verouderde) cijfers zou bijna 1 op 4 huurwoningen van slechte kwaliteit zijn. Ook vroegere peilingen toonden reeds dat vooral in de huursector slechte woningen voorkomen. Maar de tegenstelling tussen eigenaars en huurders bleek wel niet toe te nemen in de tijd: tussen de twee peilingen (1982/83 en 1994/95) verbeterde de bouwtechnische kwaliteit van de huurwoningen, terwijl de kwaliteit van de woningen van de eigenaars verslechterde (Meulemans & Willemé, 1999).

2.2.2 De resultaten van het huishoudbudgetonderzoek 2001[10]

Het huishoudbudgetonderzoek beschrijft het bestedingspatroon van Belgische huishoudens. In het onderzoek worden de ontvangsten en de consumptie van een gestraficeerde steekproef van huishoudens weergegeven. De gegevens worden op het terrein verzameld met behulp van huishoudboekjes. Onder huishouden worden alle personen verstaan die, al dan niet met familiebanden, gewoonlijk eenzelfde woning betrekken en er samenleven. Naast de gegevens over inkomen en consumptie (die we verder in dit rapport ook bespreken) worden de gezinnen ook bevraagd over hun woonsituatie en woonkosten. Ondanks de vele toepassingsmogelijkheden worden deze gegevens slechts zelden gebruikt voor onderzoek over huisvesting.[11] Hier gaan we in op de verschillende kenmerken van woningen van huurders en eigenaars. Verder in dit rapport bespreken we ook het inkomen en de consumptie van beide groepen.

---

10 Met dank aan Griet Cattaert van het HIVA die de bewerkingen uitvoerde op het databestand.

11 Analyses over inkomen, sparen en consumptie over de levenscyclus en de betekenis van het hebben van een eigen woning voor ouderen komen aan bod in Devos, Van Dender & Pacolet, 1991 en Pacolet, 1998.

De verhouding tussen huurders en eigenaars is in het huishoudbudgetonderzoek 2001 vergelijkbaar met de resultaten van de recentste socio-economische enquête. In het huishoudbudgetonderzoek ligt het aandeel eigenaars lichtjes hoger.

Iets meer dan de helft van de eigenaars heeft de woning reeds afbetaald. Het aandeel van de sociale huurders komt overeen met het aandeel van deze groep in de populatie (5%). We wijzen er wel op dat deze groep in de steekproef slechts 34 gezinnen bevat, wat betekent dat de betrouwbaarheid van de resultaten voor deze groep eerder beperkt is. Toch toont een vergelijking van de resultaten voor deze groep met de gegevens uit de survey bij sociale huurders uitgevoerd in 1999 door het CSB en OASeS (Pannecoucke e.a., 2001) dat de bevindingen op basis van beide bevragingen zeer gelijklopend zijn.[12] Omdat de focus in dit onderzoek ligt op de private huurmarkt, gaan we verder in dit rapport niet nauwer in op de vergelijking met de survey bij sociale huurders.

Het aandeel eigenaars ligt in het huishoudbudgetonderzoek 2001 iets hoger dan volgens de socio-economische enquête en bedraagt 73,3% met inbegrip van de vruchtgebruikers. Van de eigenaars heeft iets meer dan de helft nog een afbetaling op de hypothecaire lening lopen.

12 Bijvoorbeeld:
- het gemiddeld netto beschikbaar jaarinkomen van sociale huurders bedraagt op basis van het huishoudbudgetonderzoek 2001 16 137 euro, terwijl dit volgens de survey bij sociale huurders 1999 15 676 euro bedroeg.
- de gemiddelde woonkosten van sociale huurders bedragen volgens het huishoudbudgetonderzoek 2001 2 459 euro en volgens de survey bij sociale huurders 1999 2 409 euro.

Tabel 2.4 Kenmerken van de woningen in België naar eigendomsstatuut op basis van het huishoudbudgetonderzoek, 2001

	Eigenaars zonder afbetaling	Eigenaars met afbetaling	Private huurders	Sociale huurders
Aandeel van deze groep in de totale groep (in %)	37,3	34,4	21,0	5,0
Kadastraal inkomen van de woning in euro	994,8	937,8	748,2	306,7
Verdeling naar type woning (in %):				
- open eengezinswoning 4 gevels vrij	41,3	42,3	7,6	0,65
- halfopen eengezinswoning 3 gevels vrij	22,4	21,8	11,6	24,8
- rijwoning 2 gevels vrij	24,3	26,4	17,2	26,9
- appartement in een gebouw met minder dan 10 woningen	4,4	5,4	44,2	10,9
- appartement in een gebouw met 10 woningen of meer	6,4	3,8	16,0	35,1
- ander type	0,8	0,2	2,6	1,4
- onbekend	0,4	0,1	0,7	0,2
Gemiddelde oppervlakte van de woning in m^2	114,5	124,7	80,4	69,0
Gemiddeld aantal plaatsen in de woning	8,0	8,3	6,0	6,2
Aandeel woningen (in %) zonder badkamer met bad of douche	3,2	0,8	5,9	2,4
Aandeel woningen (in %) dat beschikt over:				
- stromend water	97,7	98,5	99,5	100,0
- water in meerdere vertrekken	94,2	98,5	95,1	95,2
- afzonderlijke keuken	97,8	95,0	91,8	94,6
- afzonderlijke WC binnen de woning	83,0	84,1	66,9	74,5
- lift	8,9	5,6	21,7	30,4
- balkon	17,8	16,2	31,7	30,8
- tuin, terras, grasveld	89,2	92,0	50,7	62,2
- groentetuin	34,4	21,8	5,7	6,4
- garage	75,3	67,7	34,3	38,1
- werkplaats, atelier	44,3	47,4	19,1	18,7
Verdeling van de woningen naar verwarmingsbron (in %):				
- centrale verwarming stadsgas, stookolie, propaangas	77,0	81,0	69,9	71,2
- elektrische verwarming	6,4	8,0	6,75	7,1
- kachel (steenkool of hout)	2,9	1,8	2,3	2,1
- convectoren aardgas	7,8	6,5	15,4	16,0
- radiatoren gasfles	0,5	0,2	0,5	0,0
- haarden stookolie	3,0	1,5	2,8	1,1
- andere	2,0	1,0	1,7	2,5
- onbekend	0,4	0,0	0,6	0,0

Bron: Huishoudbudgetonderzoek 2001, bewerking Griet Cattaert (HIVA)

Zoals ook reeds bleek uit de Volks- en Woningtelling 1991 (zie Goossens, Thomas & Vanneste, 1997) en uit het 'doelgroepenonderzoek' (Meulemans, Geurts & De Decker, 1996) zijn eigendomswoningen groter en bieden zij meer comfort dan huurwoningen.

Dit blijkt in de eerste plaats uit het kadastraal inkomen van de woningen. Hierbij dient wel opgemerkt dat de cijfers over de kadastrale inkomens van de huurders weinig betrouwbaar zijn. Zowel bij de private als bij de sociale huurders is dit slechts bekend bij één op vijf huurders, zodat hier ernstige vertekeningen kunnen opzitten.

Bij de eigendomswoningen zijn de eengezinswoningen in open bebouwing (4 gevels) het meest vertegenwoordigd. Bij de private huurwoningen zijn er zeer weinig open bebouwingen en in de sociale huursector zelfs bijna geen.[13] Zowel in de sociale huursector als in de eigendomssector maken de halfopen bebouwingen ongeveer een kwart uit van het woningbestand. In de private huursector daarentegen komen veel minder halfopen bebouwingen voor.

Appartementen daarentegen zijn typisch voor de huursector, terwijl ze zeer beperkt voorkomen in de eigendomssector. Het aandeel van de appartementen in de private huursector (60,2%) is groter dan in de sociale huursector (46,0%). Verder zitten er verschillen tussen de private en de sociale huursector wat betreft de omvang van de appartementsgebouwen: in de private huursector zijn het vooral gebouwen met minder dan 10 woningen, in de sociale huursector overwegen de gebouwen met meer dan 10 woningen.

Zowel uitgedrukt in de gemiddelde oppervlakte als in het gemiddeld aantal kamers zijn de woningen van eigenaars groter dan deze van huurders. De woningen waarop nog een afbetaling loopt, zijn gemiddeld iets groter dan de reeds afbetaalde woningen. Vermoedelijk zijn het woningen van recentere datum. In oppervlakte zijn de sociale huurwoningen iets kleiner dan de private huurwoningen. In aantal kamers is het net omgekeerd, maar zijn de verschillen beperkt.

Nagenoeg alle woningen beschikken over stromend water binnen de woning. In de woningen van de eigenaars zijn er relatief meer afzonderlijke keukens alsook afzonderlijke WC's. De sociale huurwoningen scoren op deze punten beter dan de private huurwoningen.

Eigendomswoningen beschikken relatief gezien meer over een tuin dan huurwoningen. Er zijn daarbij meer sociale huurwoningen met een tuin dan private huurwoningen. Dat huurders minder beschikken over een tuin wordt voor hen gecompenseerd door het relatief meer aanwezig zijn van een balkon. Ook garages komen meer voor bij eigendomswoningen dan bij huurwoningen.

---

13 Dit kan mee het gevolg zijn van de beperkte aanwezigheid van sociale huurwoningen in de steekproef (n=34).

2.3 Kenmerken van eigenaars en huurders

2.3.1 De resultaten van de CSB-enquête 1997

De CSB-enquêtes zijn enquêtes uitgevoerd bij een representatieve groep van huishoudens met het oog op het meten van de doelmatigheid van het sociaal beleid. De eerste enquête werd uitgevoerd in 1976 bij 4 419 huishoudens in Vlaanderen en herhaald in 1982. In 1985 werd de enquête uitgebreid tot heel België en opgevat als het begin van een panelenquête, die uiteindelijk 4 bevragingsronden bevatte. De laatste ronde dateert van 1997. Toen werden 4 362 huishoudens bevraagd, waarvan 2 802 in Vlaanderen. Hierna gaan we in op de resultaten van de enquête van 1997. Verder in dit rapport worden ook de resultaten van opeenvolgende enquêtes met elkaar vergeleken om evoluties te kunnen schetsen in de tijd.

Voorafgaand merken we nog op dat wat betreft het profiel van de sociale huurders recentere gegevens beschikbaar zijn dan deze van het CSB, met name de resultaten van een survey bij sociale huurders uitgevoerd in 1999 door het CSB samen met OASeS (Pannecoucke e.a., 2001). We gaan hier niet nader in op de vergelijking van deze cijfers.

Analyses op de CSB-enquête van 1997 voor Vlaanderen (Van Dam & Geurts, 2000) tonen dat huurders een duidelijk zwakker sociaal-economisch profiel hebben dan eigenaars. De inkomens van eigenaars zijn gemiddeld hoger dan van huurders. Dit is mede omdat gezinnen van eigenaars doorgaans groter zijn dan de hurende gezinnen. Om te corrigeren voor deze verschillen in gezinsgrootte werkt het CSB met gestandaardiseerde inkomens. Hierbij wordt een inkomen verdeeld over gezinsleden, waarbij de eerste volwassene volledig wordt aangerekend, elke bijkomende volwassene voor 0,5 en elk kind voor 0,3. Bij de gestandaardiseerde inkomens zijn de verschillen relatief kleiner dan wanneer enkel inkomens worden vergeleken. Toch zijn er belangrijke verschillen tussen de groepen wanneer men kijkt naar de verdeling van de gestandaardiseerde inkomens. Huishoudens uit de laagste twee inkomensquintielen blijken immers duidelijk oververtegenwoordigd te zijn bij de huurders, terwijl de eigenaars oververtegenwoordigd zijn in de hoogste inkomensquintielen.

Een van de verklaringen hiervoor is dat de meerderheid van de huishoudens die een eigen woning bezitten (59%) beschikt over twee inkomens. Bij de huurders daarentegen vormen de gezinnen met één inkomen de meerderheid (72%).

Uit de cijfers blijkt ook dat woningverwerving leeftijdsgebonden is. Bij de groep 45-65 jaar treft men het grootste aandeel eigenaars aan. Dit is het gevolg zowel van leeftijdseffecten als van generatie-effecten. Het leeftijdseffect bestaat er in dat gezinnen overgaan tot woningverwerving nadat al een beginkapitaal is bijeengespaard en in een periode dat het gezin wordt uitgebreid met kinderen. Het generatie-effect houdt in dat na de tweede wereldoorlog eigendomsverwerving sterk werd gestimuleerd (Devos, Van Dender & Pacolet, 1991).

Tenslotte tonen de cijfers de grote verschillen tussen private en sociale huurders. In de sociale huursector vormen de ouderen de voornaamste groep, terwijl in de private huursector de groep jonger dan 35 jaar het meest voorkomt. De inkomensverdeling toont een sterke oververtegenwoordiging van het laagste quintiel in de sociale huursector. Ook in de private huursector is er een oververtegenwoordiging van het laagste quintiel, maar deze is minder sterk dan in de sociale huursector. In de private huursector is vooral het tweede laagste inkomensquintiel oververtegenwoordigd.

Tabel 2.5 Profiel van eigenaars en huurders in Vlaanderen op basis van de CSB-enquête 1997

	Eigenaars	Private huurders	Sociale huurders
Gemiddeld inkomen in euro[1]			
Feitelijk	2 172	1 611	1 284
Gestandaardiseerd[2]	1 247	1 111	870
% aandeel van de groep naar gestandaardiseerd inkomensquintiel			
1. laagste quintiel	16,3	24,7	39,5
2.	21,0	33,2	23,2
3.	19,7	21,7	18,1
4.	22,0	16,8	7,9
5. hoogste quintiel	23,2	15,9	1,5
% aandeel van de groep naar verdiencapaciteit			
Alleenstaande	18,1	45,7	49,3
Koppel – een inkomen	22,8	16,0	22,7
Koppel – twee inkomens	59,0	38,2	27,9
% aandeel van de groep naar leeftijd gezinshoofd			
-35 jaar	12,9	37,2	9,1
35-44 jaar	23,0	19,5	23,1
45-64 jaar	38,1	19,9	30,0
65+	26,0	23,4	37,9

1 Inkomen = beschikbaar nettomaandinkomen, afrondingsfouten zijn mogelijk omdat reeds afgeronde bedragen werden omgerekend naar euro.

2 Gestandaardiseerd inkomen = inkomen gecorrigeerd voor gezinsgrootte en schaalvoordelen in consumptie, waarbij de eerste volwassene factor 1 krijgt, elke bijkomende volwassene factor 0,5 en elk kind 0,3.

Bron: Van Dam & Geurts, 2000 op basis van CSB-enquête 1997

2.3.2 Resultaten van het huishoudbudgetonderzoek 2001

Om de consumptie van huishoudens van ongelijke samenstelling met elkaar te kunnen vergelijken, wordt in het huishoudbudgetonderzoek gewerkt met verbruikseenheden overeenkomstig Eurostat en OESO.[14] Hierbij krijgt de eerste

14 Bemerk dat deze equivalentieschaal steiler is dan deze gehanteerd bij de verwerking van de CSB-enquêtes.

volwassene van het huishouden 1 volledige verbruikseenheid toegewezen, de andere volwassenen van het huishouden 0,7 verbruikseenheid en kinderen (13 jaar of minder) 0,5 verbruikseenheid. Door aan elke persoon in het huishouden de overeenkomstige verbruikseenheid toe te kennen, kan de som worden gemaakt van het totaal aantal verbruikseenheden in dat gezin.

Hierna vergelijken we de inkomens en de consumptie van huishoudens naargelang zij eigenaar (al dan niet met afbetaling) of (private of sociale) huurder zijn van een woning.

Tabel 2.6 Profiel van eigenaars en huurders in België op basis van het huishoudbudgetonderzoek 2001

	Eigenaar zonder afbetaling	Eigenaar met afbetaling	Private huurder	Sociale huurder
Gemiddelde leeftijd referentiepersoon	63	43	47	56
Aantal leden in het huishouden	2,02	3,29	1,94	2,03
Aantal verbruikseenheden[2]	1,70	2,41	1,57	1,65
Inkomen in euro[1]	29 039	43 656	22 468	16 137
Inkomen per capita in euro	15 843	15 685	13 474	9 484
Inkomen per verbruikseenheid in euro	17 786	19 743	15 069	10 530
Totale consumptie in euro	27 863	35 282	21 975	17 924
Consumptie per capita in euro	15 391	12 577	13 117	10 590
Consumptie per verbruikseenheid in euro	17 235	15 852	14 688	11 724
Huur of toegerekende huur in euro[3]	5 706	5 792	4 282	2 459
Sparen in euro[4]	1 235	8 415	540	- 1 787
Sparen per capita in euro	452	3 108	357	- 1 106
Sparen per verbruikseenheid in euro	551	3 891	381	- 1 194

1 Inkomen = netto beschikbaar jaarinkomen uit arbeid (hoofdactiviteit en nevenactiviteiten), inkomen uit sociale uitkeringen, inkomen uit vermogen, transfers tussen gezinnen en overig overgedragen inkomen.

2 Verbruikseenheden = 1,0 voor eerste volwassene, 0,7 voor andere volwassene, 0,5 voor kinderen onder de 13 jaar.

3 Voor de eigenaars betreft het hier een toegerekende huur, dit is de normale huurwaarde van de woning zoals ze wordt ingeschat door de eigenaar. Deze huur of toegerekende huur is vervat in de consumptie en in het inkomen.

4 Sparen = inkomen – consumptie. Hier wordt dus het nettosparen weergegeven, d.w.z. sparen – ontsparen.

Bron: Huishoudbudgetonderzoek 2001, bewerking Griet Cattaert (HIVA)

De gegevens uit het huishoudbudgetonderzoek 2000 bevestigen de gekende verschillen tussen eigenaars en huurders. De cijfers over de *leeftijd* van de referentiepersonen en de *gezinsomvang* weerspiegelen opnieuw de leeftijdsgebondenheid van het woningbezit. De referentiepersonen van de gezinnen die geen afbetaling op hun woning meer hebben lopen, zijn gemiddeld 20 jaar ouder dan deze van gezinnen die nog afbetalen. De nog afbetalende gezinnen zijn relatief groot. Hier zijn gezinnen met kinderen zeer sterk vertegenwoordigd. Bij de niet meer afbeta-

lende gezinnen hebben de kinderen vaak al het gezin verlaten. De referentiepersonen van de gezinnen die huren op de private markt zijn gemiddeld ouder dan van de nog afbetalende gezinnen en de gezinsomvang bij de huurders is aanzienlijk kleiner. De referentiepersonen van gezinnen die een sociale woning huren, zijn heel wat ouder dan de huurders op de private markt.

Voor de interpretatie van de gegevens over inkomens, consumptie en sparen is het belangrijk om weten dat voor de eigenaars in het huishoudbudgetonderzoek een toegerekende huur is opgenomen. Dit is de normale huurwaarde van de woning zoals ze wordt ingeschat door de eigenaar. Voor de eigenaars maakt deze toegerekende huur zowel deel uit van het inkomen als van de consumptie. De achterliggende redenering is dat aan de inkomenszijde de investering van het gezin in onroerend vermogen resulteert in een fictief inkomen dat deel uitmaakt van het totaal inkomen. Aan de kant van de consumptie wordt voor eigenaars de toegerekende huur opgenomen als indicator voor de consumptie van woondiensten. De afbetaling van de lening daarentegen maakt deel uit van het sparen.[15]

De groep met de hoogste *inkomens* zijn de eigenaars die nog afbetalen aan hun woning. De inkomensverschillen met de andere groepen zijn aanzienlijk. Dit heeft gedeeltelijk te maken met het fictief inkomen voor de eigen woning dat bij de eigenaars deel uitmaakt van het inkomen (wat niet het geval is voor de huurders). Het inkomen van de eigenaars zonder afbetaling is aanzienlijk lager dan dit van de afbetalende gezinnen, ondanks dat in beide situaties een fictief inkomen voor onroerend goed is opgenomen. De verklaring ligt bij de gezinssituatie en de leeftijd van de gezinsleden: het zijn kleinere gezinnen met een referentiepersoon van relatief hoge leeftijd, dus vaak gepensioneerd. Toch blijft het inkomen van deze groep nog steeds hoger dan dat van de huurders op de private markt.

Ook als gecorrigeerd wordt voor de gezinsomvang (inkomens per verbruikseenheid) zien we de hoogste inkomens bij de eigenaars die nog afbetalen. Daarna volgen de niet meer afbetalende eigenaars en vervolgens de huurders op de private markt. Het inkomen per verbruikseenheid van de sociale huurders volgt met een grote achterstand. De cijfers tonen dat wie een sociale woning huurt, gemiddeld over een zeer laag inkomen beschikt.

De groep die het meest uitgeeft voor *consumptie*, zijn de gezinnen die eigenaar zijn van een woning maar nog afbetalen. Gemiddeld geven deze gezinnen zelfs het dubbele uit van de sociale huurders. Maar dit is grotendeels het gevolg van de andere gezinssamenstelling. Voor de consumptie per verbruikseenheid is het beeld immers verschillend. Hier hebben de eigenaars die niet meer afbetalen de grootste consumptie. Het inkomen van deze laatste groep is dus relatief lager, maar omdat hun woonkosten zijn weggevallen, kunnen zij meer besteden aan

15 We merken op dat dit theoretisch gezien geen correcte weergave is. Enkel de kapitaalaflossing kan gezien worden als sparen. De intresten op het geleend kapitaal vertegenwoordigen een kost.

consumptie. We zien hier de gepensioneerde eigenaars, die tijdens hun beroepsleven afbetaald hebben voor een eigen woning, en dankzij deze vorm van sparen in een woning meer overhouden voor consumptie. Ondanks hun hoge consumptie, slaagt deze groep er zelfs nog in netto te sparen.

De consumptie van de eigenaars met afbetaling ligt per verbruikseenheid iets hoger dan van de huurders. Wanneer in rekening wordt gebracht dat voor de eigenaars het aandeel wonen in de consumptie groter is dan voor de huurders (zie hieronder), betekent dit dat afbetalende eigenaars en huurders op de private markt na betaling van hun naakte woonkosten ongeveer evenveel overhouden voor andere consumptie-uitgaven. We komen hierop terug bij de analyse van de betaalbaarheid van het wonen.

Een groot deel van het inkomen van de nog afbetalende eigenaars gaat naar *sparen*. Wat hier in beeld komt, is het sparen in onroerend goed, met name de eigen woning. Bij de gemiddelde private huurders daarentegen zien we geringe vormen van sparen.

Wat betreft consumptie en sparen, valt opnieuw het bijzonder zwakke profiel van de sociale huurder op. Ondanks de zeer lage uitgaven voor consumptie, blijkt het inkomen onvoldoende om deze consumptie-uitgaven te financieren. We zien dat bij deze groep het nettosparen negatief is. Dit wil zeggen dat deze groep meer krediet aangaat dan afbetaalt. Wanneer deze situatie aanhoudt, heeft dit tot gevolg dat de sociale huurders ondergedompeld worden in schulden en dat alleen nog een schuldbemiddeling volstaat om het probleem op te lossen.

We wijzen er op dat deze vaststelling het gevolg kan zijn van diverse dataproblemen. In de eerste plaats is dit het beperkte aandeel van de sociale huurders in de steekproef. Een uitzonderlijke situatie van één of enkele gezinnen, kan dan serieuze invloed hebben op de gemiddelden. Bij eenzelfde analyse op de gegevens van het huishoudbudgetonderzoek 1986-1987 stelden we bij de sociale huurders eveneens een negatief nettosparen vast, maar dit was hier toch veel minder groot. Een andere mogelijke verklaring ligt bij de moeilijkheidsgraad van het invullen van het huishoudbudget. Voor personen met een lager opleidingsniveau (die sterk vertegenwoordigd zijn in de sociale huursector) is het invullen van alle vereiste gegevens allesbehalve gemakkelijk. Het is mogelijk dat bepaalde inkomensgegevens (bv. uit zwartwerk) niet werden ingevuld, zodat we voor deze groep een onderschatting van het inkomen krijgen.

Kijken we tenslotte naar de *huur* en de *toegerekende huur* als indicator voor de woondiensten waarvan het huishouden geniet, dan zien we dat de eigenaars het beter doen dan de huurders. De markthuur van de woningen bewoond door eigenaars met en zonder afbetaling is nagenoeg gelijk en bedraagt meer dan 5 700 euro per maand. Dit is heel wat hoger dan de huur die de huurders op de private markt betalen, wat er op wijst dat de woonkwaliteit van de eigenaars veel beter is dan deze van de private huurders. De huur betaald door de sociale huurders is een gereglementeerde huurprijs en kan dus niet beschouwd worden als een indicator

van de woonkwaliteit. Een belangrijke vaststelling is wel dat de woonuitgaven van de sociale huurders heel wat lager liggen dan deze van de huurders op de private markt.

3. De betaalbaarheid van het wonen

In hoofdstuk 1 gingen we na hoe de betaalbaarheid van het wonen kan of moet gedefinieerd worden. We gaven aan dat de benadering waarbij de woonuitgaven gerelateerd worden aan het inkomen een zeer onvolledige benadering is, met tal van methodologische problemen. Bij gebrek aan gegevens die tegemoet komen aan deze euvels, zijn we echter in deze empirische analyse genoodzaakt ons hiertoe te beperken. Verder in deze tekst leggen we de relatie tussen deze bevindingen over betaalbaarheid en de kwaliteit van de woning. We bespreken eerst de reeds langer bekende resultaten van opeenvolgende CSB-enquêtes en voegen hier vervolgens de resultaten van nieuw cijferwerk op basis van de NIS huishoudbudgetenquête 2001 aan toe.

3.1 De resultaten van de CSB-enquêtes 1976-1997

Van Dam en Geurts (2000) maken een interessante analyse van de betaalbaarheid van het wonen op basis van de resultaten van opeenvolgende CSB-enquêtes. In de eerste plaats stellen zij vast dat tussen 1976 en 1997 de algemene woonuitgaven in reële termen[16] voor alle huishoudens steeg met 95%, terwijl het reële beschikbaar inkomen in dezelfde periode slechts toenam met 5,9%. Maar, in deze periode zijn de gezinnen kleiner geworden. Om hiermee rekening te houden, moet men het gezinsinkomen corrigeren voor gezinsgrootte (zie supra). Op deze wijze gecorrigeerd steeg het inkomen wel sneller (met 18,6%), maar toch nog aanzienlijk minder snel dan de woonuitgaven.

16 Woonkost = naakte woonkost exclusief inrichting, onderhoud, energie, waterverbruik.

Tabel 2.7 De evolutie van de betaalbaarheid van het wonen in Vlaanderen 1976-1997 in euro op basis van de CSB-enquêtes

	1976	1985	1992	1997
Beschikbaar maandinkomen (feitelijk) in euro				
Gemiddeld	1 919	1 720	1 939	1 953
Eigenaars	1 926	1 810	2 077	2 132
Huurders	1 693	1 532	1 646	1 515
Beschikbaar maandinkomen (gestandaardiseerd) in euro				
Gemiddeld	984	974	1 130	1 168
Eigenaars	994	992	1 155	1 217
Huurders	964	937	1 076	1 041
Maandelijkse woonkost in euro[1]				
Afbetaling[2]	247	342	402	429
Huur[2]	191	258	247	315
Totaal[3]	106	166	191	208
Woonquote (in %)				
Eigenaars[2]	11,8	16,1	18,1	19,3
Huurders[2]	13,6	19,1	18,6	24,5
Totaal[3]	6,5	10,1	10,6	12,0
Aandeel van de huishoudens met een woonquote … (in %)				
=0%	49,6	43,8	42,4	44,8
<15%	37,7	28,2	27,4	20,3
15-20%	5,8	10,8	12,7	11,4
>20%	6,9	17,1	17,5	23,4
Eigenaars[2]	12,4	30,1	29,7	34,7
Huurders[2]	12,9	30,9	31,2	51,4
>33%	2,3	4,7	4,2	6,8
Eigenaars[2]	3,1	7,0	5,4	7,4
Huurders[2]	5,4	9,8	9,0	17,7

1 In prijzen van 1997, afrondingsfouten kunnen voorkomen omdat oorspronkelijke afgeronde prijzen werden omgerekend naar euro.
2 Enkel eigenaars die afbetalen en huurders exclusief gratis bewoners.
3 Enkel huishoudens, inclusief gratis bewoners en eigenaars die niet afbetalen.

Bron: Van Dam en Geurts, 2000

De cijfers in de tabel tonen dat in de periode van 1976 tot 1997 het aandeel huishoudens met geringe woonuitgaven (<15%) afnam en het aandeel huishoudens met hoge uitgaven toenam. De groep die meer dan 20% van het inkomen uitgeeft aan naakte woonkosten nam toe van 6,5% naar 23,4%.

Zowel huurders als eigenaars hebben hun woonquote zien stijgen. Tot 1992 was de stijging nagenoeg identiek voor beide groepen. Tussen 1992 en 1997 ontstaat een kloof tussen huurders en eigenaars. De gemiddelde huurquote steeg in die periode met 5,9 procentpunt t.o.v. een stijging van de afbetalingsquote met 1,2 procentpunt. Zowel op basis van de 20%-norm als de 33%-norm nemen de betaalbaarheidsproblemen sterker toe bij huurders dan bij eigenaars.

Van Dam en Geurts wijzen er bovendien op dat de geschetste kloof tussen huurders en eigenaars niet enkel het gevolg is van de evolutie van de woonkosten, maar ook van de inkomensevolutie. Daar waar het gemiddeld inkomen (in reële termen en gecorrigeerd voor gezinsevolutie) tijdens de periode voor eigenaars is gestegen, is dit voor huurders gedaald. Dit hangt samen met het boven vastgestelde zwakker geworden profiel van de huurdersgroep.

Van Dam en Geurts vergelijken ook de situatie van private huurders en sociale huurders in 1997. Ze stellen vast dat het beschikbaar maandinkomen (aangepast aan de gezinsgrootte) van de private huurders 9 700 BEF (240,46 euro) hoger ligt dan dat van de sociale huurders. Maar ze moeten gemiddeld ook 5 200 BEF (128,90 euro) per maand meer huur betalen. Dit heeft tot gevolg dat de betaalbaarheidsproblemen bij de private huurders groter zijn dan bij de sociale huurders. Bij de private huurders had in 1997 in Vlaanderen maar liefst 54% een woonquote hoger dan 20%, bij de sociale huurders was dit 26%.

Inmiddels zijn de resultaten van de laatste enquête ook alweer 6 jaar oud. De recentste bron die ons iets meer kan vertellen over de betaalbaarheid van het wonen is het huishoudbudgetonderzoek van het NIS.

3.2 De resultaten van het huishoudbudgetonderzoek 2001

De methodiek van de woonquota passen we toe op de hierboven reeds toegelichte resultaten van het huishoudbudgetonderzoek 2001. Omwille van de vergelijkbaarheid met de resultaten van de CSB-enquête definiëren we in de hierna volgende analyse het inkomen enkel als het beschikbaar inkomen uit arbeid en uit sociale uitkeringen. Het inkomen uit vermogen is dus niet opgenomen. De toegerekende huur is dus voor de eigenaars (in tegenstelling tot in tabel 2.6) niet mee ingerekend in het inkomen. Als woonkost nemen we ook hier enkel de naakte woonkost. Voor de huurders is dit de huur, voor de eigenaars is dit de afbetaling van de hypothecaire lening. De eigenaars zonder afbetaling hebben bijgevolg geen naakte woonkosten.

Tabel 2.8 Profiel van eigenaars en huurders in België op basis van het huishoudbudgetonderzoek 2001

	Eigenaar zonder afbetaling	Eigenaar met afbetaling	Private huurder	Sociale huurder
Inkomen* in euro	22 008	36 274	21 569	15 947
Woonkost in euro	0	5 925	4 282	2 459
Gemiddelde woonquote (in %)	0	21,5	25,4	17,3
Aandeel gezinnen met woonquote >20% (in %)	0	33,4	57,4	29,3
Aandeel gezinnen met woonquote >33% (in %)	0	7,8	18,4	3,0

* Inkomen = netto beschikbaar inkomen uit arbeid (hoofdactiviteit en nevenactiviteiten) en inkomen uit sociale uitkeringen.

Bron: Huishoudbudgetonderzoek 2001, bewerking Griet Cattaert (HIVA)

De woonquotes die resulteren uit het huishoudbudgetonderzoek liggen zeer dicht in de buurt van deze volgens de CSB-enquête 1997. Toch is het ook volgens bovenstaande tabel vooral de groep huurders op de private markt die de grootste betaalbaarheidsproblemen ondervindt. Meer dan de helft van de private huurders geeft meer dan één vijfde van het inkomen uit aan naakte woonkosten. Opnieuw zien we dat de betaalbaarheid van het wonen voor de huurders van een sociale woning heel wat beter is dan voor de private huurders, en dit ondanks het zeer lage inkomen van de sociale huurders. Toch betaalt ook in de sociale huursector nog bijna één op drie gezinnen meer dan 20% van het beschikbaar inkomen.

3.3 De resultaten van de subjectieve vragen uit het huishoudbudgetonderzoek 1997-1998

In het huishoudbudgetonderzoek 1997-1998 werden aan de deelnemende gezinnen een aantal vragen voorgelegd over de mate waarin hun inkomen toereikend

is. We hebben de antwoorden op deze vragen opnieuw opgedeeld naar het woonstatuut van de gezinnen.[17]

Opnieuw zien we dat er meer problemen voorkomen bij huurders dan bij eigenaars. Bij de huurders zegt ongeveer één op drie gezinnen moeilijk of zeer moeilijk rond te komen met het huishoudelijk inkomen. Eén op acht gezinnen heeft het 'zeer moeilijk' om rond te komen. Bij de sociale huurders zijn er meer gezinnen die moeilijkheden ondervinden dan bij de huurders op de private markt. Dit blijkt nog duidelijker uit de vraag of het gezin de afgelopen 12 maanden financiële moeilijkheden heeft gehad waardoor rekeningen voor huur, gas, telefoon, elektriciteit niet konden betaald worden. Van de sociale huurders heeft één op vier gezinnen soms of dikwijls hiermee problemen gehad, bij de private huurders is dit aandeel één op vijf. Maar bij de private huurders is de groep die 'dikwijls' antwoordt, bijna dubbel zo groot als bij de sociale huurders. Dat 6,4% van de gezinnen die huren op de private markt zegt 'dikwijls' problemen te hebben om deze kosten te betalen, wijst alleszins op een duidelijk armoederisico bij deze groep.

Tenslotte tonen de resultaten van de antwoorden op de subjectieve vragen dat ook bij eigenaars betaalbaarheidsproblemen voorkomen. Zelfs bij deze groep zegt meer dan 4% het 'zeer moeilijk' te hebben om rond te komen en gemiddeld 8% dat dit 'moeilijk' is. Het is daarbij vanuit gegevens over inkomens en woonkosten logisch dat de eigenaars die niet meer afbetalen aan hun woning minder problemen ondervinden dan de nog afbetalende eigenaars. Maar toch blijken ook de niet meer afbetalende eigenaars het niet altijd gemakkelijk te hebben. Verdere analyses op het huishoudbudgetonderzoek zou kunnen toelaten het profiel van de zwakste groepen te verduidelijken.

17 Een beperkte vergelijking tussen de resultaten van het huishoudbudgetonderzoek 1997-1998 en 2001 levert geen grote verschillen op wat betreft de kenmerken van de woning. Het voornaamste verschil zit in de oppervlakte van de woning. Met uitzondering van de groep sociale huurders is de oppervlakte van de woning voor de andere groepen met 7,5 à 10% toegenomen. Dit kan deels het gevolg zijn van een algemene kwaliteitsverbetering, maar ook van toevalsfouten in de steekproef. Wat betreft inkomen en consumptie zijn er wel grote verschillen, voornamelijk in het sparen. In het huishoudbudgetonderzoek 1997-1998 gaan veel meer middelen naar beleggingen, en dit over alle groepen, met uitzondering van de sociale huurders. De verklaring hiervoor kan liggen in de verschillende registratiewijze van de twee huishoudbudgetonderzoeken: in 1997-1998 werden gezinnen gevraagd hun inkomsten en uitgaven te registreren over een volledig jaar, terwijl in 2001 de gezinnen slechts gedurende een maand moesten registreren. De laatste werkwijze kan leiden tot een onderschatting van de grote uitgaven en beleggingen.

Tabel 2.9 Subjectieve vragen uit het huishoudbudgetonderzoek 1997-1998

	Eigenaar zonder afbetaling	Eigenaar met afbetaling	Private huurder	Sociale huurder
Aandeel van de gezinnen dat antwoordt op de vraag 'Op dit ogenblik kan ik met mijn maandelijks huishoudelijk inkomen … rondkomen' (in %):				
- Zeer moeilijk	4,1	4,4	12,4	13,1
- Moeilijk	7,1	9,3	17,3	20,3
- Met enige moeilijkheden	18,5	25,7	26,1	34,6
- Vrij gemakkelijk	34,2	33,3	26,4	24,2
- Makkelijk	28,6	22,1	12,4	7,0
- Zeer makkelijk	7,6	5,2	5,4	0,9
Aandeel van de gezinnen dat antwoordt op de vraag 'Hebt u de afgelopen 12 maanden financiële moeilijkheden gehad, waardoor rekening voor huur, gas, telefoon, elektriciteit, … niet konden betaald worden?' (in %)				
- Nooit	96,3	88,0	80,2	74,5
- Soms	3,4	11,0	13,4	21,9
- Dikwijls	0,4	1,0	6,4	3,6
Aandeel van de gezinnen dat antwoordt op de vraag 'Hebt u de afgelopen maanden een deel van het inkomen kunnen sparen?' (in %):				
- Ja	56,9	59,3	43,8	27,3
- Neen	43,1	40,7	56,2	72,7

Bron: Huishoudbudgetonderzoek 1997-1998, bewerking Griet Cattaert (HIVA)

4. De relatie tussen de betaalbaarheid en de kwaliteit van het wonen

Hierboven gingen we reeds in op de verschillen tussen de huur- en eigendomsmarkt vanuit twee belangrijke invalshoeken: de kwaliteit van de woning en de betaalbaarheid. In sectie 1.2 stelden we vast dat de kwaliteit van de huurwoningen doorgaans minder goed is dan van de eigendomswoningen. In secties 3.1, 3.2 en 3.3 bleek bovendien dat in de huursector meer huishoudens kampen met problemen van betaalbaarheid. Dit brengt ons tot de vraag wat de relatie is tussen kwaliteit en betaalbaarheid. Opnieuw zijn de CSB-enquêtes een belangrijke bron van informatie. Het huishoudbudgetonderzoek levert jammer genoeg minder gegevens.

4.1 Resultaten van de CSB-enquêtes 1976-1997

De CSB-enquêtes tonen aan dat voor vele gezinnen een lage woonkwaliteit gepaard gaat met betaalbaarheidsproblemen.

Zo stelde men vast dat 12% van de private huurders meer dan 20% van het inkomen besteedde aan een woning die minstens 3 gebreken vertoonde. Een andere indicator was het comfort van de woning. Een woning die niet over een badkamer met bad of douche en over centrale verwarming beschikt, werd daarbij benoemd als een woning met 'onvolledig comfort'. Volgens dit criterium bleek 18% van de private huurders meer dan 20% van het inkomen te betalen aan een woning die niet beschikte over volledig comfort. In vergelijking met de private huurders waren de sociale huurders heel wat beter af. Hier combineerde slechts 2,6% van de huurders meer dan 3 gebreken aan de woning met een hoge woonquote en 3,9% bezat onvolledig comfort met een hoge woonquote.

In een volgende stap van hun onderzoek bakenden Van Dam en Geurts huishoudens af in een 'precaire woonsituatie', die zij definieerden als huishoudens met een laag inkomen (de onderste 20% van de inkomensverdeling) en een woonquote van meer dan 20%. Van deze groep bleek 58,7% een woning te huren op de private huurmarkt, 5,9% op de sociale huurmarkt en 24,9% de eigen woning te bewonen. In meer dan de helft van de situaties betrof het alleenstaanden, waarvan de helft ouderen en de helft op actieve leeftijd. Minder dan één vierde van de gezinshoofden was tewerkgesteld.

4.2 Resultaten van het huishoudbudgetonderzoek 2001

Vanuit het huishoudbudgetonderzoek zijn er minder gegevens beschikbaar over de relatie tussen woonkwaliteit en betaalbaarheid. Reden is dat juist voor deze gezinnen die kampen met betaalbaarheidsproblemen belangrijke informatie over comfortkenmerken ontbreekt. De data lenen zich enkel tot een vergelijking van de gemiddelde oppervlakte van de woning en het aantal kamers. Hieruit blijkt dat er geen noemenswaardige verschillen zijn tussen de groep die betaalbaarheidsproblemen ondervindt en de totale groep. Omwille van de vragen bij de data (zie supra) kunnen we hier geen conclusies aan verbinden.

Tabel 2.10 Profiel van de gezinnen met betaalbaarheidsproblemen op basis van het huishoudbudgetonderzoek 2001 vergeleken met de totaliteit van de gezinnen

	Eigenaar met afbetaling	Private huurder	Sociale huurder
Gezinnen met woonquote >20%			
- gemiddelde totale oppervlakte van de woning in m^2	119,6	75,7	67,2
- gemiddeld aantal kamers	8,1	5,8	5,9
Gezinnen met woonquote >33%			
- gemiddelde totale oppervlakte van de woning in m^2	120,8	79,4	68,8
- gemiddeld aantal kamers	8	5,9	6,1
Alle gezinnen			
- gemiddelde totale oppervlakte van de woning in m^2	119,6	79	68
- gemiddeld aantal kamers	8,3	5,9	6,2

Bron: Huishoudbudgetonderzoek 2001, bewerking Griet Cattaert (HIVA)

5. Besluit

Ondanks de toenemende problemen met de betaalbaarheid van een eigen woning blijft het aandeel eigenaars in België en in Vlaanderen stijgen. Volgens de laatste socio-economische enquête bedraagt het aandeel eigenaars in Vlaanderen nu reeds 72%. Een van de achterliggende redenen van dit hoog aandeel eigenaars is dat het verwerven van een eigen woning in het verleden en tot op vandaag sterk is aangemoedigd door fiscale en andere stimuli. Dit beleid is te begrijpen omdat verwerving van een eigen woning uiterst belangrijk blijkt voor een stabiele sociaal-economische positie van het gezin, ook op oudere leeftijd. Maar anderzijds roept dit vragen op omdat de situatie van de huurders op de private huurmarkt duidelijk veel zwakker is dan deze van de eigenaars en omdat de betaalbaarheid van het wonen hier nog meer problemen stelt.

Dat de problemen met de betaalbaarheid van het wonen voor huurders heel wat groter zijn dan voor eigenaars, is in het verleden reeds in diverse studies aangetoond. Zo wezen de analyses op basis van de CSB-enquêtes op een veel zwakker sociaal-economisch profiel van huurders dan van eigenaars, op meer betaalbaarheidsproblemen bij huurders dan bij eigenaars en bovendien op een groeiende kloof inzake betaalbaarheid tussen huurders en eigenaars in de periode 1976-1997.

Gelijkaardige analyses in dit rapport op basis van het huishoudbudgetonderzoek 2001 bevestigen de vroegere resultaten van het CSB. De woonquotes voor de huurders en eigenaars voor België zijn van dezelfde grootteorde als deze die het CSB vaststelde op basis van de enquête 1997 voor Vlaanderen. Ook de vaststellingen over de omvang van het betaalbaarheidsprobleem, uitgedrukt als het aandeel

gezinnen waarvan men kan veronderstellen dat ze betaalbaarheidsproblemen ondervinden, zijn vergelijkbaar.

De cijfers tonen dat vooral de groep huurders op de private markt problemen heeft met het betalen van het wonen. Het netto-inkomen van de huurders per jaar op de private markt ligt gemiddeld bijna 15 000 euro lager dan het inkomen van de eigenaars die nog afbetalen. Meer dan de helft van de private huurders betalen meer dan 20% van hun inkomen aan naakte woonkosten, (tegenover ongeveer één derde van de eigenaars die nog een woning afbetalen). En zelfs de 33%-norm wordt overschreden door bijna één op vijf gezinnen op de private huurmarkt.

Interessant is bovendien de vergelijking tussen de private huurders en de sociale huurders op basis van het huishoudbudgetonderzoek. De sociale huurders beschikken gemiddeld over een zeer laag inkomen, maar ondervinden duidelijk minder betaalbaarheidsproblemen dan de private huurders. Toch wordt in de sociale huursector de 20%-norm nog overschreden door bijna één op drie gezinnen. Bovendien blijken de consumptie-uitgaven van deze sociale huurders nog heel wat lager te liggen dan van de private huurders. Indien deze gezinnen niet terecht konden in de sociale huisvesting, zou zich hier alleszins een zeer ernstig probleem stellen.

De subjectieve vragen in het huishoudbudgetonderzoek 1997-1998 over de mate waarin het inkomen als toereikend ervaren wordt, wijzen eveneens op ernstige problemen met de betaalbaarheid van het wonen bij een belangrijke groep gezinnen die een woning huren op de private markt.

Naast de betaalbaarheid is er de vraag naar de woningkwaliteit op de private huurmarkt. Vooreerst is er het cijfer van de 135 000 woningen op de private huurmarkt waarvan de uitwendige kwaliteit als onvoldoende beschouwd wordt. Dit betekent dat bijna één op vier huurwoningen van slechte kwaliteit is. Daarnaast zijn huurwoningen gemiddeld kleiner dan eigendomswoningen en bieden ze minder comfort. Toch mag het probleem van kwaliteit op de private huurmarkt niet overroepen worden. De problemen zitten vermoedelijk geconcentreerd in één segment van de huurmarkt. De verslagen van de Vlaamse Wooninspectie werpen een licht op de ernst van de problemen in dit segment.

Problematisch is bovendien dat juist deze slechte woningen vermoedelijk betrokken worden door gezinnen in een zwakke positie, die bij gebrek aan middelen of om andere redenen (bv. politiek vluchtelingen, gezinnen met veel kinderen, ...) geen andere uitweg zien dan deze ondermaatse woningen huren. Verhuurders kunnen van deze zwakke situatie gebruik maken door voor de slechte woningen ook nog te hoge huurprijzen aan te rekenen. En ook hiervan tonen de rapporten van de Vlaamse Wooninspectie schrijnende voorbeelden. Wat hier naar boven drijft, is vermoedelijk enkel het topje van de ijsberg. Cijfers over de omvang van dit slechte segment zijn niet beschikbaar. Enkele indicaties hebben we uit de CSB-enquête 1997, waar bijvoorbeeld bleek dat 12% van de private huurders meer dan 20% van het inkomen betaalde aan een woning die minstens 3 gebreken ver-

toonde en 18% van de private huurders meer dan 20% van het inkomen betaalde aan een woning die niet beschikte over volledig comfort.

Er van uitgaande dat het aantal private huurwoningen in het Vlaamse Gewest ongeveer 450 000 bedraagt, komen we tot een zeer ruwe raming dat het aantal problematische woonsituaties op de private huurmarkt tussen de 54 000 en de 135 000[18] bedraagt, afgerond tussen de 50 000 en de 150 000. Men kan op basis hiervan stellen dat in Vlaanderen minstens 50 000 huishoudens (alleenstaanden of gezinnen) geconfronteerd worden met ernstige problemen wat betreft betaalbaarheid en kwaliteit van de huurwoning. Dit cijfer is van dezelfde grootteorde als het aantal gezinnen op de wachtlijst voor een sociale woning (ongeveer 60 000). Het gaat daarbij echter niet noodzakelijk over dezelfde gezinnen.

18 Ondergrens: 12% van 450 000 woningen.
Bovengrens: de 135 000 woningen van slechte kwaliteit.

HOOFDSTUK 3
REGLEMENTERING VAN DE HUURPRIJZEN OP DE PRIVATE HUURMARKT

In het eerste luik van dit hoofdstuk bespreken we kort een aantal uitgangsprincipes die het wonen op de private huurmarkt en het huurrecht karakteriseren. In het tweede en derde luik gaan we na welke federale en gewestelijke regelgeving bestaat met betrekking tot de prijsvorming op de huurmarkt. Het vierde luik beschrijft enkele buitenlandse voorbeelden waarbij een zekere beheersing van de huurprijzen wordt betracht. We eindigen met conclusies en aanbevelingen.

In dit overzicht komt de huursubsidie niet aan bod. Gezien het belang van dit instrument, zowel in België als in Europa, en het pleidooi van velen om de huursubsidie in Vlaanderen te hervormen, wordt hieraan een afzonderlijk hoofdstuk 5 gewijd.

1. Enkele uitgangsprincipes ten aanzien van het wonen op de private huurmarkt

1.1 Het recht op behoorlijke huisvesting

Artikel 23 van de Grondwet bepaalt dat eenieder het recht heeft een menswaardig leven te leiden, en expliciteert verder dat hieronder ook het recht op een behoorlijke huisvesting wordt verstaan.[19] In een ruime interpretatie heeft dit recht betrekking op de vrije keuze van de woning, de kwaliteit en de woonomgeving, de betaalbaarheid en een gunstig woonperspectief. Het grondrecht moet door de federale of gewestelijke wetgevende overheid elk binnen haar bevoegdheid wor-

19 Artikel 23 GW bepaalt: 'ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten inzonderheid: ....3° het recht op behoorlijke huisvesting'.

den geoperationaliseerd, zodat het concreet gestalte kan krijgen. Concreet houdt dit ook in dat bij nieuwe wetgevende initiatieven geen afbreuk mag worden gedaan aan dit principe. Inzake huisvesting kan dit betekenen dat de overheid in voldoende woonruimte moet voorzien en de voorwaarden moet scheppen om het recht op behoorlijke huisvesting te garanderen. Artikel 23 moet aldus worden gezien als een toetssteen, als een doelstelling die door de overheid moet worden gerealiseerd.

Het is evident dat dit primair grondrecht ook aan de huurder moet worden gegarandeerd, maar tegelijk stellen we ons de vraag hoe dit grondrecht concreet bijdraagt aan een betere woonsituatie van de huurder? Hoewel over de precieze draagwijdte en de mate van doorwerking nog geen definitieve conclusies kunnen worden getrokken, wordt toch algemeen aanvaard dat de sociale grondrechten van artikel 23 geen directe werking hebben en dus geen subjectief recht aan de rechtsonderhorige verlenen.[20] Dit komt hierop neer dat een burger niet zelf een eis kan instellen wegens schending van het recht op behoorlijke huisvesting. Anderzijds wordt de rechtspositie van de huurder wel versterkt en kan dit grondrecht wel in rekening worden gebracht in een concreet geschil. Het grondrecht wordt meestal indirect, via een grondwetsconforme interpretatie van rechtsregels of via open privaatrechtelijke normen zoals de goede trouw of algemene rechtsbeginselen, geïncorporeerd in het private huurrecht (Kusters, 2003). Uit de (nog beperkte) rechtspraktijk blijkt dat artikel 23 GW door de rechter als een middel van marginale toetsing en correctie ten aanzien van het huurrecht wordt gebruikt. De rechter zal in een concreet rechtsgeschil bij de belangenafweging moeten rekening houden met dit beginsel. Zo bijvoorbeeld kan de rechter in een geschil waarin de verhuurder het huurcontract opzegt wegens wanbetaling op basis van artikel 23 rekening houden met de precaire gezinssituatie van de huurders om een langere opzegtermijn toe te staan. Aldus wordt vastgesteld dat het recht op behoorlijke huisvesting in de rechtspraak wel op impliciete, maar niet op expliciete manier wordt erkend als een sociaal grondrecht. Toch menen sommige auteurs dat artikel 23 GW meer effect heeft gehad dan ooit de internationale teksten ter bescherming van de rechten van de mens hebben gedaan (Dambre & Hubeau, 2002). Concreet met betrekking tot de private huurwetgeving kan men stellen dat het grondrecht doorschemert in de wetswijziging van de Woninghuurwet van 1997 waarbij de huurder, in vergelijking met de vorige wetgeving, een betere

20 De aan- of afwezigheid van directe werking kan tevens beoordeeld worden aan de hand van het criterium van de individualiseerbaarheid van de allocatie van de met sociale grondrechten beoogde goederen. In dit verband bevindt het recht op behoorlijke huisvesting zich wellicht tussen de (duidelijk niet individualiseerbare) zorg voor werkgelegenheid en het (wel individualiseerbare) recht op juridische bijstand (Dambre & Hubeau, 2002, p. 79).

huurprijsbescherming krijgt.[21] Ook de kwaliteitsregelgeving op Vlaams niveau kan in dit licht worden gekaderd.

1.2 Het private huurrecht

De basis van het Belgische huurrecht is terug te vinden in het Burgerlijk Wetboek van 1804. Niettegenstaande heel wat wijzigingen zijn de fundamenten van de 'Code Napoléon' ongedeerd gebleven. Het gaat dan ook om een liberale huurwetgeving. Dit uit zich in volgende beginselen:
- een sterke bescherming van het eigendomsrecht;
- de contractuele vrijheid van de partijen;
- de (veronderstelde) gelijkheid van partijen;
- het grotendeels suppletief karakter van de huurwetgeving.

Deze beginselen werken door met betrekking tot de prijsbepaling. Ook hier staat het principe van de contractuele vrijheid voorop, waarbij uitgegaan wordt van een formele gelijkheid tussen huurders en verhuurders. De huurprijs wordt volgens de marktprincipes van vraag en aanbod gevormd. De economische realiteit en het groot tekort aan kwaliteitsvolle betaalbare woningen toont echter dat verhuurder en huurder in de praktijk niet altijd gelijkwaardige partners zijn en dat een huurovereenkomst in sommige gevallen eerder als een toetredingscontract kan worden beschouwd dat enkel maar te nemen of te laten is. Dit kan tot gevolg hebben dat het recht op behoorlijke huisvesting niet voor iedereen verzekerd is.

1.3 Huurgeschillen

Voor burgerrechtelijke betwistingen tussen huurder en verhuurder (bv. over nalatige huur, slecht onderhoud) inzake woninghuur is de vrederechter van de plaats waar het onroerend goed gelegen is bevoegd. Een geschil kan op drie manieren voor de vrederechter aanhangig worden gemaakt:
- de procedure van de minnelijke schikking: gratis, beide partijen worden opgeroepen en komen bij de vrederechter tot een verzoening;
- de procedure op verzoekschrift: vereenvoudigde procedure ten opzichte van de procedure op dagvaarding. De eisende partij zorgt voor de rolstelling (35 euro voor de rolstelling) en de daarmee gepaard gaande kosten (kunnen teruggevorderd worden van de verliezende partij);

[21] Zo bijvoorbeeld stelde de evaluatiecommissie van de Woninghuurwet 1997 dat het grondrecht op behoorlijke huisvesting een 'toetssteen' is voor de evaluatie van de bepalingen van de Woninghuurwet.

– de procedure op dagvaarding: dit is de gemeenrechtelijk wijze van rechtsingang en gebeurt door middel van een gerechtsdeurwaardersexploot (35 euro rolstelling en 171 euro deurwaardersexploot).

In bepaalde gevallen kan een verhuurder een nalatige huurder bij rechterlijk bevel laten verplichten het huis te verlaten. Om deze huurders beter te beschermen, heeft de Wet van 1 januari 1999 bepaald dat bij iedere rechtsvordering door de verhuurder, waarin aan de rechtbank een machtiging wordt gevraagd om de huurder langs gerechtelijke weg te laten uitdrijven, een kopie hiervan moet bezorgd worden aan het OCMW van de woonplaats van de betrokken huurder. Dit moet het OCMW in staat stellen de betrokken huurder te contacteren en te begeleiden.

Van recentere datum is anderzijds de regeling waarbij in sommige gevallen een poging tot minnelijke schikking tussen huurder en verhuurder moet worden ondernomen. Vanaf 10 januari 2003 moet iedere inleidende rechtsvordering (bij dagvaarding, verzoekschrift of zelfs bij vrijwillige verschijning) door de verhuurder in verband met huurprijsaanpassing (huurprijsindexering), invordering huurachterstallen of uithuiszetting, verplicht voorafgegaan worden door een poging tot minnelijke schikking (Programmawet 24 december 2002, art. 375 en 376). Deze extra bescherming is voorzien ten behoeve van de huurders van woningen die tot hun hoofdverblijfplaats zijn bestemd.

1.4 Bronnen

Zoals we reeds zagen heeft de verankering van het recht op behoorlijke huisvesting in de Grondwet een betekenis voor het private huurrecht. Het zijn vooral de wetgevende instanties en de rechters die dit grondrecht moeten gestalte geven. De (federale) Woninghuurwet van 20 februari 1991 vormt de basis van de contracten op de private huurmarkt. Maar ook regels van het gemeen huurrecht zoals opgenomen in het Burgerlijk Wetboek kunnen toepasselijk zijn. Daarnaast hebben ook gewestelijke en gemeentelijke wetgevende bepalingen invloed op concrete woonsituaties in de private huursector, bijvoorbeeld op het vlak van kwaliteit. Voor het Vlaamse Gewest spreken we vooral over de Vlaamse Wooncode, het Heffingsdecreet en het Vlaamse Kamerdecreet (infra).

1.5 Bevoegdheidsverdeling

We zetten hier kort het algemeen kader uiteen met betrekking tot de bevoegdheidsverdeling inzake huisvesting, en kijken op welk niveau het prijs- en kwaliteitsbeleid is gesitueerd.

Krachtens art. 6§1 IV van de Bijzonder Wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen is aan het Vlaamse Gewest de bijzondere bevoegdheid toegewezen inzake de 'huisvesting en de politie van de woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en de gezondheid'. We kunnen hierin twee domeinen onderscheiden: de huisvesting enerzijds en de administratieve politie voor de woongelegenheden die gevaar opleveren voor de openbare reinheid en de gezondheid anderzijds.

Aangezien artikel 6 niet verder expliciteert wat precies onder deze bewoordingen moet worden begrepen, grijpen we terug naar de voorbereidende parlementaire teksten. Hieruit blijkt dat de toegewezen bevoegdheid (voor de private huisvesting) bevat: 1° de Huisvestingscode en de krotopruiming, onder meer ... de bevordering van de bouw, de bewoning, de gezondmaking, de verbetering, de aanpassing en de afbraak van woningen.[22] Meer in het bijzonder kunnen de gewesten normen opleggen inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid van woningen.[23] In de rechtspraak van het Arbitragehof en van de Raad Van State wordt deze bevoegdheidsoverdracht doorgaans als 'volledig' en 'ruim' aangeduid: in tegenstelling tot heel wat andere bevoegdheidsverdelende regels is er wat de huisvesting betreft geen expliciete uitzondering opgenomen (Hubeau, 1999, p. 24).[24] Onder administratieve politie wordt de administratieve controle op deze woningen bedoeld.[25] Het Vlaamse Gewest is aldus bevoegd geworden voor het uittekenen en uitvoeren van een eigen kwaliteitsbeleid en kan ook de administratieve handhaving ervan organiseren. Dit belet evenwel niet dat de federale overheid helemaal geen kwaliteitsnormen kan opleggen.

---

22 Parl. Stukken Senaat, 1979-80, nr. 434/1,20, M.v.T ontwerp van de 'bijzondere wet tot hervorming der instellingen'.

23 Adv. RVS, afd. Wetg. 9 oktober 1991.

24 Toch meent Hubeau dat het hier slechts een 'prima facie' eenduidige en volledige bevoegdheidsoverdracht betreft, aangezien de bevoegdheid inzake huisvesting een (impliciet) gedeelde of gemengde bevoegdheid is. Daarnaast kan nog binnen de gewesten zelf interdependentie met andere beleidsterreinen ontstaan, zoals met ruimtelijke ordening, het economisch beleid, het energiebeleid en zo meer. Een voorbeeld is de plaats van het prijsbeleid inzake de verhuring van private woningen (economisch beleid of huisvestingsbeleid).

25 Wat betreft de brandveiligheid geldt een andere verdeling: het komt hier op neer dat de federale overheid algemene normen kan uitvaardigen, terwijl de gemeenschappen voor specifieke doelgroepen bevoegd zijn en de gewesten voor specifieke gebouwen.

Welke bevoegdheid behoudt de federale overheid inzake prijs- en kwaliteitsbepaling? De federale overheid is bevoegd gebleven voor het algemeen verbintenissen- en contractenrecht. Dus ook de regels met betrekking tot de huurovereenkomst die zijn opgenomen in het Burgerlijk Wetboek, in casu inzake huurprijsbepaling, zijn federaal. De gewesten zijn dus niet gemachtigd om op het vlak van huurprijsbeleid algemeen normatief op te treden. Ten eerste dient er wel uitzondering gemaakt te worden voor sommige bijzondere overeenkomsten zoals de sociale huurovereenkomst, waarvoor de gewesten wel bevoegd zijn. Ten tweede kunnen de gewesten wel regels met betrekking tot prijsbepaling opleggen voor een specifiek marktsegment en onder bepaalde voorwaarden (bv. in geval van het sociaal beheersrecht, zie verder punt 3.1). Anderzijds is de federale overheid ook bevoegd geacht om in het kader van de huurovereenkomsten en de leveringsplicht van de verhuurder regels vast te leggen die verband houden met de staat van het gehuurde goed op het moment dat het goed wordt geleverd. Hier wordt deze kwaliteitsvereiste beschouwd als een contractueel aspect.

De bevoegdheidsverdeling inzake kwaliteitsnormen en prijsbeleid is derhalve niet zo eenduidig, waardoor het ook voor de rechtsonderhorige niet steeds duidelijk is welke regels precies gelden, in het bijzonder voor het kwaliteitsbeleid. Meer algemeen kan de vraag worden gesteld of het huurrecht in zijn totaliteit niet beter zou worden geregionaliseerd.[26]

1.6 De beleidsintenties

Op het vlak van de private huurwetgeving voert België een eerder liberale koers, waarbij de contractuele vrijheid tussen huurder en verhuurder centraal staat. Niettemin vonden bij de laatste wijziging van de Woninghuurwet ingrijpende wijzigingen plaats, die een evenwicht tussen de eisen van de vastgoedmarkt en de bescherming van de huurders betrachtten. Voor het eerst werden beperkingen ingebouwd met betrekking tot de huurprijsherziening en werden kwaliteitsnormen geconcretiseerd. In het laatste regeerakkoord (10 juli 2003) neemt de federale regering zich voor om de huisvestingsmaatregelen beter te coördineren, en wordt daarvoor een interministeriële conferentie ad hoc voorgesteld. De regering wil de huurwet en fiscale maatregelen aanwenden om een fatsoenlijke huisvesting voor

26 Sommige auteurs wijzen op de onmogelijkheid om een samenhangend huisvestingsbeleid en autonoom beleid te kunnen voeren, precies door deze versnippering van bevoegdheden. Volgens hen stelt zich meer bijzonder het probleem 'dat de centrale overheid zich de meest efficiënte instrumenten heeft voorbehouden om zonder al te grote administratieve complicaties de huisvesting te bevorderen: dat kan door middel van fiscale vrijstellingen in de IB en de BTW. Aldus worden aan de gewesten bevoegdheden onttrokken om op dit domein beleidskeuzes te maken.' (Rimanque (1984-85) in Hubeau, 1999, p. 27).

grote en kwetsbare gezinnen te garanderen. Ze kondigt verder maatregelen aan om de minstbegoede huurders te beschermen en de kwaliteit op de markt te verhogen (Federale regering, 2003, p.56-57).

De recentste Vlaamse beleidsnota's refereren specifiek naar de problematiek van de onbetaalbare private huisvestingsmarkt. Zo halen de Vlaamse beleidsnota's Huisvesting (Anciaux (2000-04), Sauwens (2000-01), Gabriëls (2001-02)) de problematiek van de stijgende huurprijzen gekoppeld aan de slechte kwaliteit van de huurwoningen aan. Op Vlaams niveau wil men de private huurmarkt inschakelen in het sociaal woonbeleid. Volgende maatregelen worden daartoe voorgesteld: een versterkte positie van de SVK's en huurdersbonden en een hervorming van het stelsel van de huursubsidies, met garanties naar kwaliteit voor de huurwoning en naar de prijszetting door de invoering van richthuurprijzen.

Aangezien huisvesting een cruciaal gegeven is in de strijd tegen armoede, wordt ook binnen het nationaal en het Vlaams actieprogramma ter bestrijding van de armoede een onderdeel aan huisvesting gewijd. Op die manier wordt huisvesting in het Vlaams inclusieve armoedebeleid ingebed. Het Vlaamse Actieplan Armoedebestrijding (20 januari 2003) onderstreept drie pistes die voor de arme gezinnen het belangrijkste zijn: een uitbreiding van het aanbod sociale huurwoningen, een uitbreiding van de SVK's en het verbeteren van de toegankelijkheid en bereikbaarheid van de dienstverlening van de huurdersbonden. Het NAP incl. 2003-2005 vestigt de aandacht op de nood aan inspanningen in verband met een groter aanbod van sociale woningen, de reglementering van de kosten van de huurprijzen op de private huurmarkt en de verlaging van de uitgaven voor huisvesting.

2. De federale regelgeving

De federale huurwetgeving wordt geregeld in het Burgerlijk Wetboek. Naast een algemeen kader waarin alle gemeenrechtelijke regels met betrekking tot de verhuring van roerende en onroerende goederen zijn opgenomen, bestaan er drie bijzondere stelsels, met name de Woninghuurwet, de Pachtwet en de Handelshuurwet. De Woninghuurwet (WHW) is van toepassing voor zover een huurovereenkomst wordt afgesloten met betrekking tot een woning die tot hoofdverblijfplaats is bestemd.

2.1 Het gemeen huurrecht

Het gemeenrechtelijk huurrecht is van toepassing op alle huurovereenkomsten die niet vallen onder de WHW, de pachtwet of de handelshuurwet (bv. roerende goe-

deren of tweede verblijven). Daarnaast zijn zij toch van toepassing op deze overeenkomsten voor zover deze gemeenrechtelijke regels niet afwijken van de specifieke regels in de WHW, de pachtwet of de handelshuurwet. Een voorbeeld hiervan is de verplichting van de verhuurder om het goed in goede staat te leveren, alsook de vrijwaring voor verborgen gebreken en de verplichting voor de huurder om de huurprijs op de vastgestelde tijdstippen te betalen. Op de woninghuurovereenkomsten van een hoofdverblijfplaats zijn met andere woorden zowel de Woninghuurwet als het gemeen recht van toepassing.

In het gemeen huurrecht wordt de basishuurprijs in beginsel vrij bepaald door de partijen. Er bestaan geen objectieve criteria waaraan partijen zich moeten houden om de basishuurprijs vast te leggen. De huurprijs kan na ondertekening van het contract niet meer eenzijdig worden gewijzigd, met uitzondering van de jaarlijkse indexering van deze huurprijs. Vermits wij de nadruk leggen op huurwoningen die als hoofdverblijfplaats dienstig zijn, is de Woninghuurwet van groter belang.

2.2 De Woninghuurwet

De Woninghuurwet is van toepassing op de huurovereenkomsten betreffende een woning die de huurder, met de uitdrukkelijke of stilzwijgende toestemming van de verhuurder tot zijn hoofdverblijfplaats bestemt.[27] Zij is tevens van toepassing op de onderhuur aangegaan door verenigingen of rechtspersonen die een woning onderverhuren aan natuurlijke personen die er hun hoofdverblijfplaats van maken. De bepalingen van de Woninghuurwet zijn van dwingend recht, tenzij anders is bepaald.[28]

Zoals reeds gezegd staat het de partijen vrij te onderhandelen over een huurprijs, maar is deze vrijheid de facto beperkt omdat de vraag naar huurwoningen groter is dan het aanbod. Men zou kunnen stellen dat het principe van de contractuele vrijheid hier aan betekenis inboet. Ook de minister van Justitie gaf dit toe bij de bespreking van het wetsontwerp tot wijziging van de Woninghuurwet, en stelde dat het principe van de vrije huurprijsbepaling slechts verantwoord is op voorwaarde dat er een voldoende groot aanbod bestaat, hetgeen op dat segment van

27 Wet van 20 februari 1991 houdende wijziging van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek inzake huishuur (BS 22 februari 1991) gewijzigd bij Wet van 13 april 1997 tot wijziging van sommige bepalingen betreffende de huurovereenkomsten (BS 21 mei 1997).

28 Dwingende regels beschermen private belangen terwijl regels van openbare orde de essentiële belangen van de Staat of van de Gemeenschap bewaken. Voor regels van openbare orde geldt een absolute nietigheid en een verjaringstermijn van 30 jaar, terwijl voor regels van dwingend recht de verjaringstermijn tien jaar bedraagt en de nietigheid relatief is (d.w.z. enkel kan ingeroepen worden door de partijen en niet van ambtswege door de rechter).

de huurmarkt niet het geval was (en is).[29] De vraag die we ons dan ook moeten stellen is of de huurwetgeving de positie van de huurder op de krappe huurmarkt voldoende beschermt, zowel bij de bepaling van de basishuurprijs als bij mogelijke huurprijsverhogingen. Wanneer we spreken over de 'betaalbaarheid' van huurwoningen moeten daarbij ook andere kosten dan alleen de huurprijs in rekening worden gebracht.

2.2.1 De basishuurprijs

De huurprijs wordt bij het sluiten van de huurovereenkomst tussen huurder en verhuurder in beginsel 'vrij' bepaald door deze partijen. In België bestaan geen systemen van maximumhuurprijzen of een koppeling van de prijs aan de kwaliteit van een woning, zoals dat in sommige andere West-Europese landen wel bestaat. Wel werden in het verleden hiertoe reeds voorstellen geformuleerd (zie punt 4.2.2), die echter niet werden weerhouden. De federale wetgever meende uiteindelijk dat elke vorm van overheidscontrole op het bedrag van de basishuurprijs moest worden vermeden, omwille van de zware administratieve beheersstructuur die dit zou meebrengen. Daarnaast wilde men vermijden dat er een kloof zou ontstaan tussen de toegepaste prijs en de marktprijs, waardoor investeerders zich uit de vastgoedsector zouden terugtrekken. Er wordt vertrokken van het principe dat aan de verhuurders een redelijk en behoorlijk rendement op hun onroerende investeringen dient te worden gegarandeerd.[30] Dit wordt dan genoemd als zijnde het tegengewicht voor het principe van de negenjarige duur van de overeenkomst. Zoals we verder zullen zien, wordt deze basishuurprijs immers in beginsel voor negen jaar geblokkeerd.

Naast de naakte huurprijs kunnen bijkomende kosten (bv. water, elektriciteit, …) of lasten (taksen en belastingen verbonden aan de huurwoning) worden opgelegd. Als algemene regel geldt dat de kosten en lasten verbonden aan de eigendom van de woning ten laste van de verhuurder zijn (bv. onroerende voorheffing, het beheer van een appartementsgebouw), terwijl de kosten of lasten verbonden aan het genot van de woning voor afrekening van de huurder zijn (bv. verbruikskosten, onderhoud). De huurovereenkomst kan hier evenwel van afwijken, met uitzondering van de onroerende voorheffing. De aan de huurder aangerekende kosten moeten wel met de werkelijkheid stroken. Wanneer de verhuurder een vermindering van onroerende voorheffing (voor de bewoner van de woning) geniet, moet deze verrekend worden aan de zittende huurder in de vorm van een vermindering van de huurprijs. Wanneer de kosten en lasten forfaitair zijn vastge-

29 Stukken Kamer, 717/7-96/97, p. 14.
30 Parl. St. Kamer, 1990-91, nr. 1357/1, M.v.T. p. 4; Parl. St. Kamer, 1990-91, nr. 1357/10, p. 3.

legd, ligt dit bedrag in principe vast voor de gehele duur van de huurovereenkomst, tenzij de rechter een herziening ervan toestaat.

Wat gebeurt er indien de huurder in betalingsmoeilijkheden komt? De verhuurder kan niet onverwijld het huurcontract verbreken, maar moet de opzeggingstermijnen eerbiedigen, of de ontbinding van de huurovereenkomst vorderen bij de vrederechter. Deze laatste zal de ontbinding slechts toestaan wanneer hij de tekortkomingen voldoende ernstig acht. 'Er zijn vrederechters die menen dat juist de maatschappelijk zwakkeren het recht op wonen niet kan worden ontzegd voor één enkele financiële hapering. Behalve in geval van een al te grote achterstal van betaling van huishuur aanvaarden de rechtbanken meestal een afbetalingsplan dat dan op straffe van ontbinding van de overeenkomst strikt moet worden nageleefd' (De Vlaamse huurdersbonden i.s.m. vzw Vlaams Overleg Bewonersbelangen, 2002, p. 94). Langdurige wanbetaling of grove nalatigheid kan wel tot ontbinding leiden waarbij de huurder wordt verplicht om de huurachterstallen eventueel vermeerderd met een schadevergoeding te betalen. Na een onderzoek naar de zwaarwichtigheid kan de vrederechter, op vraag van de verhuurder, desgevallend een bevel tot uitdrijving uitspreken (gerechtelijke uithuiszetting).

2.2.2 De huurprijsaanpassing

De Woninghuurwet heeft een aantal mechanismen ingebouwd die de huurders moeten behoeden tegen onrechtmatige huurprijsverhogingen, die in het verleden via achterpoortjes in de wet frequent werden toegepast (misbruik van opeenvolgende contracten van korte duur waardoor huurprijsverhogingen werden doorgevoerd).

In principe geldt een huurprijsblokkering voor negen jaar. Zelfs wanneer opeenvolgende huurovereenkomsten van korte duur (drie jaar of minder) worden gesloten met verschillende huurders, die opgezegd worden door de verhuurder, mag de basishuurprijs van deze woning niet hoger liggen dan de huurprijs die eisbaar was bij het begin van die negenjarige periode, aangepast aan de index op het ogenblik van het sluiten van de nieuwe huurovereenkomst van korte duur. Bij de hernieuwing van een huurcontract met eenzelfde huurder dat volgt op een kortlopend huurcontract gesloten met dezelfde huurder, mag de basishuurprijs niet worden verhoogd (een verlaging is wel toegestaan). Voor zover nog enige onderhandelingsruimte bestaat voor de bepaling van de huurprijs, is dus voor de huurder van allergroot belang dat hij bij het sluiten van het contract goed geïnformeerd is over de geldende huurprijzen zodat een billijke prijs kan worden bedongen.

Na elke driejarige periode van een negenjarige overeenkomst kan op verzoek van huurder of verhuurder een huurprijsherziening (verhoging of verlaging) worden overeengekomen, hetzij bij onderling akkoord, hetzij door de vrederechter bepaald (enkel bij nieuwe omstandigheden[31] en bij werken uitgevoerd op kosten van de verhuurder[32]).

De aanpassing van de huurprijs aan de schommelingen van het indexcijfer zijn dwingend geregeld. De huurprijs kan jaarlijks op verzoek van de verhuurder worden aangepast aan de index van de consumptieprijzen, tenzij dit uitdrukkelijk in het huurcontract is uitgesloten, volgens een wettelijke berekeningsformule. Voor mondelinge huurcontracten na 30 mei 1997 gesloten of vernieuwd kan de huurprijs niet worden geïndexeerd.

2.2.3 Onroerende voorheffing

De onroerende voorheffing is een belasting die door de verhuurder verschuldigd is aan de Staat. Huurders met twee of meer kinderbijslaggerechtigde kinderen, een gehandicapt gezinslid of een oorlogsinvalide in het gezin, kunnen aanspraak maken op een vermindering van de onroerende voorheffing. De huurder moet aan de eigenaar vragen deze vermindering aan te vragen. De eigenaar zal dan deze vermindering moeten aftrekken van de huurlast.

2.2.4 De waarborg

De waarborg die bestaat uit drie maanden huur is vaak een groot probleem voor financieel weinig draagkrachtige groepen. In sommige gevallen zal het OCMW hierin tussenkomen. Het Brusselse Gewest heeft daarvoor een gewestelijk garantiefonds opgericht.

---

31 Nieuwe omstandigheden: wanneer tengevolge van nieuwe omstandigheden de normale huurwaarde met minstens 20% is gestegen of gedaald ten opzichte van de wettelijk eisbare huurprijs. Nieuwe omstandigheden moeten buiten de wil van de partijen hebben plaatsgevonden, ze waren bij het sluiten van de overeenkomst niet te voorzien en ze moeten duurzaam zijn. Een algemene huurprijsontwikkeling of stijgende immobiliënprijzen worden in het algemeen niet aanvaard als een nieuwe omstandigheid om de stijging van de huurprijzen te staven, evenmin als de indexstijging en/of de stijging van de algemene levensduurte (De Vlaamse huurdersbonden, 2002, p. 214). Sommigen hekelen het feit dat een huurprijsverhoging omwille van nieuwe omstandigheden vreemd aan de wil van de huurder, eigenlijk leidt tot eigenaarsverrijking.

32 De normale huurwaarde moet met minstens 10% zijn gestegen ten opzichte van de wettelijk eisbare huurprijs, tengevolge van verbeteringswerken op kosten van de verhuurder uitgevoerd. Loutere onderhouds- en renovatiekosten om aan de elementaire vereisten te voldoen volstaan niet. Werken uitgevoerd op kosten van de huurder komen uiteraard niet in aanmerking (De Vlaamse huurdersbonden, 2002, p. 215).

2.3 Andere relevante federale bepalingen met betrekking tot de huurmarkt

De Antiracismewet en de Discriminatiewet kunnen ingeroepen worden om een weigering tot verhuring op basis van racisme of discriminatie aan te vechten. Daarnaast kunnen 'huisjesmelkers' die verhuren aan vluchtelingen of vreemdelingen, die zich in een zwakke positie bevinden, strafrechtelijk worden vervolgd. Het is alvast positief dat er Belgische wetgeving bestaat die bijzondere, kwetsbare groepen beschermt. De vraag is wel in welke mate deze bepalingen ook daadwerkelijk worden afgedwongen.

Het grondrecht om niet gediscrimineerd te worden op basis van ras wordt strafrechtelijk beschermd door de Antiracismewet.[33] Iemand die bij het leveren of het aanbieden van een levering van een dienst, van een goed of van het genot ervan, discriminatie bedrijft jegens een persoon op basis van ras, huidskleur, afstamming, afkomst of nationaliteit kan gestraft worden met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en/of met een geldboete van vijftig tot duizend frank. Ook de discriminatie in privé-kring, dus bijvoorbeeld tussen potentiële verhuurder-huurder, is strafbaar. In de praktijk blijken slechts zelden zaken aanhangig te worden gemaakt naar aanleiding van discriminatie op de huisvestingsmarkt, enerzijds omdat de bewijslast voor de kandidaat huurder erg zwaar is[34] en anderzijds omdat huurders vaak weigerachtig zijn om te procederen (Kusters, 2003).

Ook de Antidiscriminatiewet kan ingeroepen worden om een discriminatoire weigering om een woongelegenheid te verhuren aan te vechten.[35] Discriminatie is een verschil in behandeling dat niet objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd, (welke) rechtstreeks gebaseerd is op geslacht, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, geboorte, seksuele geaardheid ... Een verschillende behandeling is niet geoorloofd wanneer dit niet objectief gerechtvaardigd kan worden. In tegenstelling tot de Antiracismewet staan tegenover dergelijke inbreuk burgerrechtelijke sancties. Om de bewijslast ten aanzien van de gediscrimineerde te verlichten werd voorzien in een omkering van de bewijslast zodra het slachtoffer feiten kan

33 De Wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden (BS 8 augustus 1981), gewijzigd bij wet van 12 april 1994 (BS 14 mei 1994).

34 De kandidaat huurder moet op grond van aanwijsbare feiten aantonen dat de verhuurder weigert te verhuren op grond van ras, huidskleur, ... De verhuurder kan gemakkelijk andere argumenten opwerpen om zijn weigering geloofwaardig te maken. Er bestaat nog geen eensgezindheid over de kracht van andere bijzondere bewijsmiddelen zoals de praktijktest of een vermoeden op basis van statistische gegevens.

35 Wet ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (BS 17 maart 2003).

aanvoeren die het bestaan van een directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden (de praktijktest wordt hiervoor aanvaard).

Krachtens de Vreemdelingenwetgeving[36] gelden zware strafrechtelijke sancties in geval van verhuring of ter beschikking stelling van enig onroerend goed met de bedoeling om een abnormaal profijt te realiseren én met misbruik van de kwetsbare positie waarin de vreemdeling zich bevindt, tengevolge van zijn onwettige of precaire administratieve toestand. Deze straffen bestaan uit een geldboete van 2 500 tot 125 000 euro en/of een gevangenisstraf van één tot vijf jaar. Bovendien kunnen deze straffen verzwaard worden wanneer een gewoonte wordt gemaakt van het misdrijf of wanneer deze een daad van deelneming aan de hoofd- of bijkomende bedrijvigheid van een vereniging betreft. De procureur des Konings of de onderzoeksrechter kan beslag leggen op het betreffende onroerende goed, en in dit geval moet het worden verzegeld of ter beschikking worden gesteld aan het OCMW teneinde het te renoveren en te verhuren. De vreemdelingen die het slachtoffer zijn van een dergelijk misdrijf moeten worden geherhuisvest op kosten van de verdachte. Ook de bijzondere verbeurdverklaring kan worden toegepast, ook al is het betreffende onroerende goed geen eigendom van de veroordeelde.

2.4 Evaluatie

2.4.1 Huurprijsbeleid volgens de WHW 1997

De Woninghuurwet van 1997 heeft op beperkte maar toch fundamentele wijze geraakt aan de contractuele vrijheid tussen verhuurder en huurder. Voor het eerst werd immers de onmogelijkheid ingebouwd om een huurprijsverhoging door te voeren tussen kortlopende huurcontracten (mits voorwaarden) opgezegd door de verhuurder, en wordt de huurprijs in principe gedurende negen jaar geblokkeerd. Hoewel alvast een stap vooruit is gezet ten gunste van de huurder ten opzichte van de vorige huurwet (waarbij vaak kortlopende contracten werden aangewend om huurverhogingen door te voeren), blijft de totstandkoming van de huurprijs een heikel punt. Een onredelijk hoge huurprijs kan zonder probleem gecontracteerd worden en een huurprijsblokkering van negen jaar biedt in zo een geval weinig bescherming voor de huurder.

Wat betreft de vastheid van huurprijs voor negen jaar bij kortlopende huurcontracten gesloten met nieuwe huurders, kan men zich de vraag stellen of er voldoende procedurele waarborgen zijn voor de nieuwe huurder opdat deze zijn

36 Artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (BS 31 december 1980).

recht op dit vlak kan laten gelden. Het is moeilijk voor de nieuwe huurder om te bewijzen dat het vorige huurcontract kortlopend was of om de huurprijs te achterhalen zolang geen registratieverplichting bestaat. In de praktijk bestaat dus het risico dat verhuurders nog steeds huurprijsstijgingen kunnen bekomen via kortlopende contracten. Momenteel geldt immers geen registratieverplichting.

Het is positief dat de wet voorziet in de mogelijkheid om een renovatiehuurcontract te sluiten, waarbij de huurder aan verminderde huurprijs werken kan uitvoeren aan de woning. Dit veronderstelt goede afspraken tussen huurder en verhuurder. We hebben er nu geen zicht op in welke mate deze mogelijkheid gekend is, en er ook effectief gebruik van wordt gemaakt.

Tot slot stellen we vast dat de Vreemdelingenwetgeving wel zware strafrechtelijke sancties voorziet ten aanzien van verhuurders die vreemdelingen op het vlak van huisvesting uitbuiten, terwijl een gelijkaardige bescherming niet voor alle burgers bestaat.

2.4.2 Vroegere wetsvoorstellen ter beperking van de contractuele vrijheid bij de huurprijsbepaling

In het verleden werden wetsvoorstellen ter invoering van een maximumhuurprijs ingediend, maar die hebben het politiek nooit gehaald. Bij wijze van voorbeeld beschrijven we er enkele. Zo was er een voorstel tot invoering van een redelijke en gecontroleerde huurprijs in 1989, ingediend door Vogels en Simons.[37] De eerste basishuurprijs zou rekening houden met het bruto kadastraal inkomen, en de partijen zouden hiervan, onder bepaalde voorwaarden, kunnen afwijken met 15%. In bepaalde gevallen zou een huurprijsherziening worden toegestaan. In november 1995 diende Landuyt een wetsvoorstel in waarbij een maximale huurprijs wordt ingevoerd, berekend door de formule: KI vermenigvuldigd met vijf, vermenigvuldigd met de coëfficiënt bedoeld in artikel 518 WIB1992 van het jaar voordien. Bij overschrijding van deze huurprijs zou deze tot de maximale huurprijs worden ingekort.[38]

Bij de laatste wetswijziging van de Woninghuurwet werd geargumenteerd waarom men rechtstreekse ingrepen bij de bepaling van de huurprijzen niet aan-

---

37 Wetsvoorstel tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek wat de huurregeling betreft en tot bescherming van het woonrecht door middel van het reglementeren van de huurprijzen en het waarborgen van de woonzekerheid, ingediend door Vogels en Simons, Parl Doc. 47K0959.

38 Wetsvoorstel tot aanvulling van de regels van het burgerlijk wetboek betreffende de huurovereenkomsten met betrekking tot de hoofdverblijfplaats van de huurder in het bijzonder om een maximumhuurprijs in te stellen, ingediend door R. Landuyt, Parl. Doc. 49K0659.

gewezen achtte. Hierbij wordt onder meer verwezen naar een zekere stabiliteit op de huurmarkt, dewelke zou worden verstoord met dergelijke ingrepen. Men wil vooral de investeringen in de sector niet in gevaar brengen.

2.4.3 Huurgeschillen en toegang tot het recht

Algemeen stellen we ons de vraag of de huurwetgeving wel voldoende bekend is bij de burgers. Zolang de huurprijsreglementering (en een deel van het kwaliteitsbeleid, infra) zich in de contractuele sfeer bevindt, moeten huurder en verhuurder hun rechten kennen, vooraleer ze deze kunnen laten gelden. Een onderzoek (1996) rond Rechtshulp en Rechtsinformatie waarbij aan 55 respondenten concrete vragen werden gesteld over de Huurwet (over frequent voorkomende situaties), toonde dat slechts een vijfde van de vragen juist beantwoord werd (Van Wambeke, Delanoeije & Van Houtte, 1996).

Het ontoereikend aanbod van betaalbare en kwaliteitsvolle huurwoningen op de private en sociale huurmarkt leidt soms tot scheefgetrokken verhoudingen tussen huurder en verhuurder. Precies voor de meest kwetsbare groepen die in kwalitatief ondermaatse woningen wonen en blijven wonen, moet de toegang tot het recht en gerecht toegankelijk en goedkoop zijn. In het NAP 2000 lezen we dat de drempel tot de vrederechter voor kansarme gezinnen te hoog is, zodat zij zich zelden aanmelden bij de vrederechter. Bovendien blijkt dat 80% van de eisen met betrekking tot huisvesting bij de vrederechter door de verhuurder worden ingesteld.[39] Precies om de informatie- en begeleidingsleemte ten aanzien van de zwakke huurders op te vangen zijn de huurdersbonden en woonwinkels ontstaan en erkend door de Vlaamse overheid. Hun nut is alvast maatschappelijk en politiek erkend.

Precies omdat de formele rechtstoegang voor maatschappelijk kwetsbare groepen soms problemen vormt, werden hierrond vroeger reeds wetsvoorstellen ingediend, bijvoorbeeld ter creatie van een bemiddelingsprocedure vooraleer een zaak wordt aanhangig gemaakt bij de vrederechter.[40] Een voortvloeisel hiervan is de nieuwe procedure (vanaf 1 januari 2003) waarbij iedere inleidende rechtsvordering door de verhuurder in verband met huurprijsaanpassing (huurprijsindexering), invordering huurachterstallen of uithuiszetting, verplicht voorafgegaan moet worden door een poging tot minnelijke schikking voor de

39 Memorandum Recht op Wonen, Kwartaaldossier van de BBRoW, nummer 4, juli-augustus-september 2001, p. 34.

40 Wetsvoorstel tot wijziging van de wetgeving inzake huurovereenkomsten betreffende de hoofdverblijfplaats van de huurder, ingediend door K. Lalieux, Doc. 1722/001.

vrederechter. Of deze verplichting effect zal sorteren is nog de vraag. Gevreesd kan worden dat een onwillige huurder of verhuurder die niet voor de vrederechter komt opdagen ook hier gewoon niet zal verschijnen. Bovendien heeft de wetgever ook nagelaten sancties te voorzien bij niet toepassing van deze regel.

Verdergaand zijn de voorstellen die in dit debat worden gelanceerd ter inrichting van paritaire huurcommissies, zoals die bestaan in Nederland en Frankrijk. De commissies zouden paritair samengesteld worden, bijvoorbeeld uit eigenaarsverenigingen en immobiliënkantoren enerzijds en huurdersverenigingen en OCMW's anderzijds. Zij zouden niet alleen een drempelverlagend effect hebben, maar door de vertegenwoordiging van beide belangengroepen ook de partijen inhoudelijk kunnen bijstaan.

Binnen SP.A ligt een wetsvoorstel klaar ter inrichting van huurcommissies.[41] Deze zou een intermediair vormen in de procedure van verplichte minnelijke schikking en zou een richthuurprijs kunnen bepalen. Volgens dit voorstel zou de taak van de huurcommissie verreikend zijn en bestaan uit vier luiken:

- de oproeping ter minnelijke schikking voor de huurcommissie zou een verplichte voorafgaande stap betekenen vooraleer de verhuurder een procedure bij de rechter ten gronde kan voeren, evenwel slechts in drie gevallen: bij procedure tot uithuiszetting, huurprijsherziening of invordering van achterstallige huur;
- de verhuurder kan een verhuurtoelage aanvragen wanneer het een geschil van huurachterstal betreft;
- de commissie kan een richthuurprijs bepalen voor het verhuurde goed;
- de commissie heeft een bemiddelende functie in een geschil tussen huurder en verhuurder.

Dit voorstel belichaamt verschillende finaliteiten. Allereerst beoogt men de dejuridisering van de verhoudingen tussen huurder en verhuurder. Wanneer men een betere rechtstoegang wil waarborgen tussen huurder en verhuurder, en de toegang tot het gerecht wil vergemakkelijken, kan men zich de vraag stellen waarom niet élk rechtsgeschil (bv. ook over onderhoud) aan deze regeling wordt onderworpen. Anderzijds is dit voorontwerp politiek vergaand, aangezien het advies over de richthuurprijs kan omgevormd worden tot een bindende derdebeslissing voor partijen bij de huurovereenkomst, indien geen van beide partijen het advies aanhangig maakt bij de vrederechter. Met andere woorden, de huurcommissie zou de wilsvrijheid in de contractuele verhouding tussen huurder en verhuurder in

41 Memorie van Toelichting. Voorontwerp van de wet op de huurcommissies, SP_A werkdocument.

zekere mate kunnen beperken. Tenslotte wil men een Fonds inzake verhuurtoelagen oprichten, waaruit een verhuurder die te maken heeft met huurachterstal, beroep kan doen op een verhuurtoelage (maximaal drie keer de richthuurprijs), mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Hoewel wij een brede toegang tot het recht en gerecht bepleiten, en erkennen dat extra inspanningen op dit vlak moeten worden geleverd, in het bijzonder met betrekking tot kwetsbare groepen, vragen wij ons af of hetzelfde doel niet binnen de bestaande reguliere voorzieningen kan worden verwezenlijkt? Overigens moet Justitie inspanningen leveren om op elk rechtsdomein de toegang te vergemakkelijken. Belangengroepen zoals huurdersbonden en eigenaarssyndicaten hebben nu reeds een rol in informatieverlening en toeleiding tot het recht. Anderzijds hebben vrederechters een grote vrijheid om zelf hun beleid te bepalen, maar beschikken zij wellicht niet allemaal over dezelfde inzet en vaardigheden om met kwetsbare groepen om te gaan. Kan hier geen sturing worden gegeven vanuit Justitie? In elk geval blijft het belangrijk dat de rechterlijke macht niet volledig wordt buiten spel gezet (bv. door beroepsprocedure), en dat de uitspraken die in dergelijke commissies worden gedaan openbaar blijven (bv. door publicatieverplichting).

3. Vlaamse regelgeving

Hoewel de Vlaamse overheid niet bevoegd is algemeen normatief op te treden ten aanzien van huurprijsbepaling, legt zij in specifieke gevallen toch bindende regels met betrekking tot huurprijzen op. Ook tracht zij door middel van subsidies en sociale huisvesting bij te dragen tot een betere betaalbaarheid voor economisch zwakke groepen.

Allereerst bestaat de mogelijkheid voor burgers die een beperkt inkomen en geen eigendom of volledig vruchtgebruik hebben om een woning te huren of te kopen van de overheid. Behalve sociale huisvestingsmaatschappijen en het Vlaams Woningfonds bieden ook sociaal verhuurkantoren, en soms ook een OCMW of gemeente sociale huur- of koopwoningen aan. Hier gaan wij niet verder op in.

Om de toegang tot de gezonde en aangepaste private huurwoningen te stimuleren voor lagere inkomensgroepen, voorziet de Vlaamse overheid een huursubsidie en een installatiepremie voor het verlaten van een ongezonde of onaangepaste woning naar een gezonde of aangepaste woning (zie hoofdstuk 5). De voorwaarden om in aanmerking te komen voor een huursubsidie hebben betrekking op het inkomen, en de woning waarvan en waarheen men verhuist.

Om een bescheiden woning te verbeteren, uit te breiden of aan te passen aan nieuwe noden of aan de lichamelijke gesteldheid, heeft de huurder de mogelijkheid om een verbeterings- en aanpassingspremie aan te vragen. Hier gelden voorwaarden met betrekking tot het inkomen, de gehuurde woning en de aard van de uitgevoerde werken. Waar aanvankelijk alleen de bewoner en huurder dergelijke premie kon aanvragen, werd het toepassingsgebied uitgebreid tot ook de verhuurder, omdat de praktijk uitwees dat de huurder slechts erg fragmentair van deze premie gebruik maakt.

Vervolgens wordt in artikel 5 van het Kamerdecreet voorzien dat de Vlaamse regering richtprijzen zal uitwerken voor de verhuring van kamers in kamerwoningen, studentenhuizen en studentengemeenschapshuizen, rekening houdend met de kwaliteit, de oppervlakte, de voorzieningen en de locatie. Het betreft hier een zogenaamde richtprijs die niet bindend is voor de verhuurder of huurder. Een zogenaamde objectieve richthuurprijs die van overheidswege verplicht opgelegd wordt, zou immers indruisen tegen de bevoegdheidsverdeling aangezien de federale overheid hiervoor bevoegd is. Onder minister Sauwens werd een stelsel van richthuurprijzen voor kamers geconcretiseerd, maar dit werd niet weerhouden.

Volgens Dambre (Dambre, 2002) relativeert het begrip 'richthuurprijs' het contractuele aspect van de prijsbepaling, en houdt het aldus een beperking in van de contractvrijheid. De Vlaamse regering blijft niettemin in de mogelijkheid om dergelijke regeling uit te werken. Merken we nog op dat een gelijkaardig amendement van mevrouw Vera Dua om richthuurprijzen op te nemen op het conformiteitsattest volgens de VWC niet weerhouden werd.

Ten slotte schrijft de VWC drie situaties voor waar bij de uitoefening van het sociaal beheersrecht een huurprijs moet worden vastgesteld die op grond van objectieve criteria is vastgesteld door de Vlaamse regering. Meer in het bijzonder is dit het geval wanneer de initiatiefnemer van het sociaal beheersrecht een aanbod doet aan de houder van het zakelijk recht om een leegstaande woning in huur te nemen. Het Wooncodebesluit (art. 33,2) preciseert de formule die hiervoor moet worden gehanteerd. Vervolgens wordt de huurprijs bepaald op basis van het (aangepast) KI en mag de huurprijs niet hoger zijn dan de prijs die de zittende huurder betaalt aan de houder van het sociaal beheersrecht, wanneer het sociaal beheersrecht van rechtswege ten goede komt aan de initiatiefnemer (art. 90 par. 3,2 VWC). Ten derde wordt de huurprijs ook volgens objectieve criteria bepaald wanneer een renovatiehuurovereenkomst met betrekking tot een kwaliteitsarme woning waarover een sociaal beheersrecht uitgeoefend wordt, wordt afgesloten (art. 18,2 VWC). In dat geval mag de huurprijs niet hoger zijn dan een

bedrag dat wordt berekend op grond van objectieve criteria waarbij rekening wordt gehouden met de slechte staat van het goed.

4. Buitenlandse voorbeelden

Hoewel het huisvestingsbeleid en de structuur van de woningmarkt erg verschillend met België kan zijn, kunnen buitenlandse systemen waarbij striktere reglementering geldt ten aanzien van huurprijsbepaling toch inspirerend zijn. We staan ook even stil bij enkele vormen van geschillenbeslechting.

4.1 De redelijke huurprijs in Nederland

In Nederland geldt een systeem waarbij de koppeling wordt gemaakt tussen prijs en kwaliteit. Overeenkomstig de Huurprijzenwet woonruimte (wet van 18 januari 1979) kunnen partijen in beginsel vrij de huurprijs overeen komen, maar kan de huurder binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de overeenkomst aan de huurcommissie (zie punt 4.8) een oordeel vragen over de redelijkheid van de huurprijs. De huurcommissie beoordeelt de redelijkheid van de huurprijs aan de hand van objectieve criteria opgenomen in het Besluit huurprijzen woonruimte van 18 april 1979.[42] De regeling wordt uitgewerkt in een waarderingstelsel waarbij de kwaliteit van de woning aan de hand van een puntenstelsel wordt gemeten. Door vermenigvuldiging van het aantal punten met de jaarlijks van overheidswege vast te stellen puntprijs bekomt men de 'maximaal redelijke huurprijs'. Hierdoor is het Nederlands systeem administratief erg omslachtig. Wanneer de door de partijen overeengekomen prijs hoger ligt maakt de huurcommissie hiervan melding in haar uitspraak. Indien geen van de partijen binnen de twee maanden na verzending van de uitspraak de kantonrechter verzoekt om de huurprijs vast te stellen, worden zij geacht akkoord te gaan met de huurprijs zoals door de huurcommissie berekend. Voor alle woningen waarvan de huurprijs een bepaald bedrag overschrijdt geldt het zogenaamde 'liberalisatiestelsel' (597,54 euro per maand op 1 juli 2004). Dit betekent dat er helemaal geen beperkingen meer gelden op het vlak van huurprijsvorming. Ook de huurprijsstijgingen zijn gelimiteerd. De Minister van VROM stelt jaarlijks een maximale huurprijsstijging per woning vast. Het toegestane verhogingspercentage is afhankelijk van de afstand tussen de geldende huurprijs en de maximale huurprijs op basis van het puntensysteem.

---

42 Criteria zijn oppervlakte, aard van verwarmingsinstallatie, isolatie, lengte aanrecht keuken, sanitair, woonvoorzieningen voor gehandicapten, buitenruimten, woonvorm en carport, woonomgeving … De ouderdom van de woning wordt sinds kort niet meer in rekening genomen.

4.2 Het fair rent systeem in Engeland

De meest voorkomende vormen van private huurcontracten in Engeland zijn de 'assured (shorthold) tenancies' (AT) (automatisch van toepassing op huurcontracten gesloten na 15 januari 1989) en de 'regulated tenancies' (RT). AT zijn (soms kortlopende) contracten van bepaalde duur waarbij de verhuurder na verloop van het contract automatisch de woning terug in zijn bezit krijgt. Bij de RT geniet de huurder een grotere bescherming en verkrijgt de verhuurder slechts in zeer beperkte gevallen en na tussenkomst van een rechter opnieuw eigendom. Tot 1989 maakten de RT het merendeel van de contracten uit, maar vanaf 1989 werd gekozen voor een liberalisering van de private huurmarkt en werden de AT de standaard.

Bij de assured tenancies wordt de huurprijs vrij door huurder en verhuurder bepaald, en deze kan regelmatig worden herzien.

Bij de regulated tenancies geldt daarentegen het fair-rent systeem. Beide partijen kunnen aan rent officers een advies vragen over een redelijke huurprijs voor de verhuurde woning, die dan wordt geregistreerd en die meteen ook als maximum aan te rekenen huurprijs geldt. De redelijke huurprijs is de vrije markt huurprijs zonder schaarste- of andere effecten. De ouderdom, de staat en de ligging van de woning worden mee in rekening gebracht. Deze huurprijs geldt voor een termijn van twee jaar, waarna een nieuwe huurprijsberekening kan worden gevraagd. Men kan beroep aantekenen tegen een beslissing van de rent officer, waarna de zaak wordt overgemaakt aan de huurcommissie.

Er werd in 1989 gekozen voor de liberalisatie van de private huurmarkt om de sector weer attractief te maken voor investeerders, om zo het aanbod te verhogen. Volgens Hughes D. (2002) hield de veralgemening in 1989 van de AT twee negatieve gevolgen voor de huurder in. Huurprijsstijgingen worden opnieuw makkelijk door te voeren en de woonzekerheid van de huurder wordt beperkt.

4.3 Een vergelijkbare huurprijs in Frankrijk

De Franse Loi Mermaz[43] bevat drie regelingen met betrekking tot de vaststelling van de huurprijzen. De basisregel is dat de huurprijs wordt vastgesteld rekening houdend met de huurprijzen in de buurt. Voor alle bestaande huurwoningen die vrijkomen of die het voorwerp uitmaken van een eerste verhuring, moet de verhuurder aantonen dat de huurprijs conform de normale huurprijzen in de buurt is. De huurprijzen waarmee wordt vergeleken moeten betrekking hebben op minstens drie, en in gemeenten gelegen in agglomeraties met meer dan één miljoen

43 Loi Mermaz 6 juli 1989.

inwoners, minstens zes woningen, met gelijkaardige kenmerken. De vergelijkingspunten moeten door de verhuurder worden opgegeven en voor minstens twee derden betrekking hebben op woningen die sinds drie jaar door dezelfde huurder worden gehuurd.[44] De noodzakelijke statistische gegevens om vergelijkingspunten te kunnen uitvoeren, worden verzameld door observatoria van de huurprijzen. Deze gegevens zijn beschikbaar voor de departementale verzoeningscommissies en de rechtbanken.

Slechts in drie gevallen wordt op deze basisregel een uitzondering gemaakt en geldt wel de contractuele vrijheid bij de vaststelling van de huurprijs bij de aanvang van de huurovereenkomst. Dit is zo indien het een nieuw gebouwde woning betreft; indien werkzaamheden aan de bestaande woning werden uitgevoerd teneinde te voldoen aan de minimale comfort- en kwaliteitsnormen opgelegd bij decreet; of indien verbeteringswerken werden uitgevoerd die meer kosten dan één jaar huur. Dit gunstregime beoogt vastgoedinvesteringen en aanpassingswerken om de kwaliteit van de woningen te verbeteren, aan te moedigen.

Tenslotte gelden aparte regels wanneer de huurovereenkomst wordt vernieuwd na afloop van de oorspronkelijke duur van de vorige huurovereenkomst. In dat geval wordt voor de vaststelling van de nieuwe huurprijs eveneens verwezen naar de normale huurprijzen in de buurt. Deze regeling is echter nog strenger voor de verhuurder, aangezien er slechts tot aanpassing van de huurprijs kan worden overgegaan indien de huurprijs manifest ondergewaardeerd werd en de verhuurder de herziening vraagt (Dambre, 2001).

4.4 Vergleichsmiete in Duitsland

In Duitsland mag de huurprijs vrij worden bepaald, maar kan deze gerefereerd worden aan de vergelijkingshuurprijs (Vergleichtsmiete). Deze vergelijkingshuurprijs wordt vastgesteld door lokale autoriteiten of door huisvestingsexperts, die huurprijzen voor gelijkaardige woningen in nieuwe huurcontracten vergelijken van de laatste drie jaar. Veel steden maken de aldus berekende huurbedragen openbaar in huurprijslijsten (Mietspiegel). Verhuurders die een huurprijs hanteren die meer dan 50% uitstijgt boven de vergelijkbare huurprijs zijn strafbaar. Een huurprijsverhoging is slechts toegestaan bij interestverhoging, na renovatiewerken of bij stijging van de vergelijkingsprijs. Na een verhoging mag de huurprijs de

44 De door de verhuurder te vermelden gegevens zijn: ligging van het goed, kwaliteit en tijdstip van de constructie, aantal verdiepingen en aanwezigheid van lift, bewoonbare oppervlakte en aantal woonvertrekken, aanwezigheid van bijlokalen, sanitaire voorzieningen, aanduiding of de huurder er reeds drie jaar verblijft en het bedrag van de effectief eisbare maandelijkse huurprijs exclusief de kosten.

vergelijkbare markthuur *(vergeleichsmiete)* niet overschrijden. De stijging mag in een periode van drie jaar niet hoger zijn dan 30%.

4.5 De huisvestingsvergunning in Nederland

De Nederlandse Huisvestingswet geeft de gemeenten een ruime vrijheid om al dan niet een huisvestingsvergunning verplicht te stellen met betrekking tot goedkope (huur- of koop)woningen op hun grondgebied. Omdat in sommige regio's of gemeenten mensen met een beperkt inkomen door de schaarste aan goedkope woningen uit de boot dreigen te vallen, kan de gemeente door de huisvestingsvergunning controle uitoefenen op de voorraad aan goedkope woningen. Ongeveer 25% van de gemeenten (vaak in stedelijke gebieden) hebben een huisvestingsverordening waarmee men de woonruimteverdeling regelt. Een huisvestingsvergunning is nodig voor een huurwoning met een huurprijs beneden 585,24 euro, en voor een koopwoning met een prijs van maximum 96 849 euro (uitzonderlijk te verhogen door de provincie). Om voor een woning met een huisvestingsvergunning in aanmerking te komen mag het jaarinkomen niet meer bedragen dan 27 000 euro. De gemeenten zijn vrij om criteria uit te werken, zoals passendheid (inkomen, gezinssituatie) en urgentie (medische indicatie, leeftijd, ...), economische of maatschappelijke binding (job, openbare functie) met de gemeente of regio. Laatstgenoemde bindingsvoorwaarden gelden niet voor bepaalde groepen van burgers zoals langdurig werklozen, gepensioneerden of ernstig invaliden. Wanneer de woning waarvoor een huisvestingsvergunning is vereist, bewoond wordt zonder vergunning bestaat het gevaar van uithuiszetting.

4.6 Licensing voor meergezinswoningen in Schotland

Sinds oktober 2000 zijn de lokale autoriteiten in Schotland verplicht een systeem van verhuurvergunning te voorzien voor de verhuur van woningen met verschillende kleine wooneenheden (houses in multiple occupation) die tot hoofdverblijfplaats zijn bestemd, zowel op de private als op de publieke markt. Bedoeling was om meer controle uit te oefenen op de woningkwaliteit en op de managementcapaciteiten van de verhuurder. Het verhuren van dergelijke woning zonder vergunning is strafbaar. De maatregel is nog te recent om reeds effecten te kunnen opmeten (Currie, in Lowe Stuart, 2002, p. 137).

4.7 Ombudsman Huisvesting in Engeland

In Engeland loopt een proefproject om huurgeschillen in de huursector door een onafhankelijk orgaan te laten beslechten. Hiervoor werd een ombudsman Huis-

vesting geïnstalleerd om te bemiddelen in conflicten tussen huurders en verhuurders. Alleen aangesloten leden kunnen op deze service beroep doen. Alle sociale verhuurders zijn verplicht aangesloten bij de Ombudsdienst, het staat de private verhuurders vrij zich al dan niet lid te maken. Men kan dus slechts gebruik maken van deze vorm van geschillenbeslechting voor zover de verhuurder tot dit systeem toetreedt. De ombudsman spreekt zich niet uit over de hoogte van de toegerekende huur (rent officers doen dit), eventueel wel over de berekeningswijze ervan.

4.8 Huurcommissies in Nederland

In Nederland zijn 59 huurcommissies actief, bestaande uit een gelijk aantal huurders en verhuurdersleden. De Huurcommissie is een door de overheid ingestelde onafhankelijke organisatie die zich bezighoudt met huurconflicten tussen huurder en verhuurder op het vlak van onderhoud, huurprijs en servicekosten van een huurwoning. De huurcommissie bestaat uit een voorzitter en leden. De leden werken meestal bij huurdersverenigingen of bouwverenigingen of makelaars. Behalve haar rol bij het bepalen van een redelijke huurprijs, kan bijvoorbeeld de huurcommissie verzocht worden om een huurverlaging toe te staan, wanneer de verhuurder de woning niet naar behoren onderhoudt, tot dat het onderhoud of de reparatie daadwerkelijk is uitgevoerd. Tegen de beslissing van de huurcommissie kan binnen twee maanden een uitspraak worden gevraagd van de kantonrechter.

In Nederland is het werk verricht door de huurcommissies overigens niet zonder kritiek. De Nationale ombudsman is een onderzoek begonnen naar het functioneren van de huurcommissies. Aanleiding is het toegenomen aantal klachten dat de ombudsman krijgt over de huurcommissies en de onoplosbaarheid van deze klachten. In 2002 ontving de Nationale ombudsman 100 klachten over het functioneren van de huurcommissies, bijna een verdubbeling ten opzichte van 2001 toen er 56 klachten binnenkwamen. In 2003 is het aantal klachten verder toegenomen. Daarnaast heeft de ombudsman signalen gekregen van andere organisaties, zoals de Sociaal Raadslieden. De klachten gaan onder meer over de lange behandelingsduur van verzoekschriften.

5. Conclusies en aanbevelingen

De reglementering met betrekking tot de huurprijs maakt deel uit van het federale huurrecht en is gebaseerd op het principe van de contractuele vrijheid. Ofschoon huurder en verhuurder in theorie gelijkwaardige partners zijn, is het in de praktijk

meestal de verhuurder die de huurprijs bij het sluiten van het huurcontract bepaalt en de huurder die al dan niet aanvaardt. In tegenstelling tot sommige andere landen, bestaat er in België geen overheidsingrijpen op dit vlak. Er worden geen grenzen gesteld aan de hoogte van de huurprijs, zoals bijvoorbeeld wel mogelijk zou zijn door het invoeren van een maximumhuurprijs of door een koppeling van de huurprijs aan de kwaliteit of eigenschappen van de woning. Eens de huurprijs is bepaald, wordt de huurprijs in principe voor een periode van negen jaar geblokkeerd. Een huurprijsherziening is slechts mogelijk bij elke driejarige periode, hetzij bij onderlinge overeenkomst, hetzij door de vrederechter bepaald (enkel bij 'nieuwe omstandigheden' of werken uitgevoerd door de verhuurder).

De Vlaamse overheid is derhalve niet bevoegd om algemeen normatief op te treden ten aanzien van de huurprijsbepaling. Behalve enkele huurprijsbepalingen die zijn gereglementeerd in bijzondere Vlaamse instrumenten, kan zij wel zijdelings invloed uitoefenen op de betaalbaarheid, via bijvoorbeeld de huursubsidie, verhuis- en installatiepremie, sociale woningen en onrechtstreekse instrumenten die het derden mogelijk maken een sociaal grond- en pandenbeleid te realiseren.

Buitenlandse voorbeelden tonen aan dat de overheid op verschillende manieren kan ingrijpen om het wonen op de private huurmarkt toegankelijk en betaalbaar te houden. Hierbij stellen we doorheen de tijd in de meeste West-Europese landen schommelingen vast tussen regulering en liberalisering van de woningmarkt. Een eerste en interessante piste is de koppeling die wordt gemaakt tussen huurprijs en kwaliteit, waarbij maximumgrenzen aan de huurprijs worden gesteld. Voor de uitvoering van zo'n systeem worden intermediairen ingeschakeld (huurcommissies of rent officers) of moeten huurprijzen zich met richthuurprijzen conformeren. Interessant op het vlak van informatieverlening zijn de Mietspiegels in Oostenrijk, lijsten van geldende huurprijzen die sommige steden publiek maken. Een andere vorm van overheidsinterventie zijn de verhuur- en huurvergunningen, waarbij enerzijds het aanbod van huurwoningen en anderzijds de toegang tot een schaars goed wordt gereglementeerd. Belangrijk is op te merken dat deze systemen bijna in alle landen niet 'absoluut' van toepassing zijn. Om investeringen op de huurmarkt niet te belemmeren, kan het overheidsingrijpen beperkt worden tot bijvoorbeeld alleen de oudste woningen, of woningen met een bepaalde huurwaarde. Tot slot tracht men in sommige landen conflictenbeslechting te dejuridiseren, door het creëren van een onafhankelijke publieke instantie, die bemiddelend optreedt tussen huurders en verhuurders.

Op basis van bovenstaande beschouwingen formuleren we tot slot volgende aanbevelingen:

- Een goede informatiepolitiek ten aanzien van de huurmarkt is nodig. Niet alleen ten aanzien van de huurwetgeving zelf (huurprijzen en onderhoud), maar ook ten aanzien van kwaliteit (zie ook hoofdstuk 4). Een algemeen en niet verplicht systeem van richthuurprijzen kan dan wel informatief zijn, maar heeft ons inziens weinig effect op de prijszetting zolang het aanbod aan huurwoningen kleiner is dan de vraag (geen keuzevrijheid). Volgens ons is hier een belangrijke taak weggelegd voor de lokale woonactoren zoals SVK's, woonwinkels en huurdersbonden die kwetsbare groepen informeren en toeleiden naar een betaalbare woning en eventueel in woonbegeleiding voorzien. Maar ook bijvoorbeeld zouden zij een lokale databank van huurwoningen kunnen beheren. Hun werking dient dan ook verder te worden versterkt.
- Een verplichte registratie van huurcontracten is wenselijk omwille van volgende redenen:
  - op die manier is gesystematiseerde informatie beschikbaar over huurprijzen, waarmee de overheid een instrument in handen krijgt voor het voeren van een huurbeleid;
  - dit biedt mogelijkheden tot een fiscale behandeling van concrete huurinkomsten (zie voorstel Hoge Raad van Financiën, 1997);
  - dit versterkt de positie van de huurder.

  De vraag is wel of de geregistreerde contracten ook de werkelijkheid zullen weergeven.
- Het pleidooi dat sommigen voeren voor een algemene reglementering van de huurprijzen, bv. naar Nederlands model, begrijpen we vanuit de grote betaalbaarheidsproblemen die zwakke groepen op de woningmarkt ondervinden. Ons baserend op het theoretisch kader beschreven in hoofdstuk 1, wijzen we echter op de risico's van dergelijke reglementering. Wanneer het rendement op het verhuren van woningen onvoldoende is, zal minder geïnvesteerd worden op de private huursector, waardoor de markt dus nog meer krimpt. Dit zal aanleiding geven tot een grijs wooncircuit, waarbij een deel van de huurprijs officieel is en een deel onder tafel wordt betaald. Een alternatief voor huurprijsreglementering is de bouw van sociale woningen en het aanmoedigen van investeringen in de private huursector, waarvan een prijsverlagend effect zal uitgaan. Een cruciale vraag in dit verband is wat het rendement is van investeringen in de private huursector en wat de fiscale druk is op deze vorm van belegging in vergelijking met andere beleggingen. Binnen het opzet van dit onderzoek gingen we hier niet op in. We verwijzen naar een uitvoerig verslag van de Hoge Raad van Financiën (1997) waarin een mogelijke hervorming van de onroerende fiscaliteit wordt voorgesteld.
- Er moeten inspanningen geleverd worden om de toegang tot het recht te verbeteren, in het bijzonder voor kwetsbare groepen. Of men daarvoor nieuwe

instanties in het leven moet roepen, zoals de bemiddelingscommissies, betwijfelen we. Wij denken dat men in plaats van een nieuwe instantie te creëren misschien beter bijkomende middelen kan investeren in een verbeterde werking van bestaande actoren (Justitie en Welzijn, huurdersbonden, ...).

HOOFDSTUK 4
REGLEMENTERING VAN DE KWALITEIT OP DE PRIVATE HUURMARKT

1. De federale regelgeving

1.1 Federale reglementering in verband met de kwaliteit van de huurwoning

In privaatrechtelijke verhoudingen werd het principe van de contractsvrijheid lang als absoluut beschouwd. Het heeft dan ook tot 1991 geduurd vooraleer er werk werd gemaakt van regels met betrekking tot de woningkwaliteit. Het bewustwordingsproces is stilaan op gang gekomen en heeft zich vertaald in een aantal concrete maatregelen.

De Woninghuurwet schrijft voor dat een huurwoning die dienst doet als hoofdverblijfplaats moet beantwoorden aan de 'elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid' op het ogenblik dat de huurder in het genot ervan treedt. In de huurwet van 1991 onthield de wetgever zich van concrete kwaliteitsnormen, en vulde de vrederechter naar eigen vermogen de woningkwaliteitsnormen in. Een dergelijke vage bepaling leidde tot een ruime interpretatie in de rechtspraktijk. In 1997 is aan de Koning de bevoegdheid gegeven om bij KB vast te stellen welke in concreto de voorwaarden van veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid zijn. Deze kwaliteitsnormen die gelden tussen verhuurder en huurder werden vastgelegd in het KB van 8 juli 1997.[45] Dit KB stelt concreet de minimumvereisten vast met betrekking tot de oppervlakte en het volume van het gehuurde goed, structurele en stabiliteitvereisten, de vochtigheid van de woning, de natuurlijke verlichting en verluchting, de noodzakelijke uitrusting van en de noodzakelijke voorzieningen in de woning, de toegang tot de woning en het ver-

45 Het KB van 8 juli 1997 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan ten minste moet voldaan zijn wil een onroerend goed dat wordt verhuurd als hoofdverblijfplaats in overeenstemming zijn met de elementaire vereisten inzake veiligheid, gezondheid en bewoonbaarheid (BS 21 augustus 1997).

keer binnen het gebouw. Deze voorwaarden moeten zijn vervuld op het ogenblik van de 'levering' van de woning.

Deze bepaling is van dwingend recht, en strekt ertoe bepaalde praktijken waarbij van de precaire situatie van de huurder werd misbruik gemaakt, onmogelijk te maken.[46] Het louter aanvaarden van de woning of het stilzwijgen van de huurder zal niet zomaar kunnen uitgelegd worden als een verzaking van de vrije wil aan de hem toegekende rechten. Van verzaking is slechts sprake wanneer deze wilsuitdrukking uitdrukkelijk is, met kennis van zaken, vrij van enige dwang en dus op geen enkele manier kan worden uitgelegd dan dat de beschermende partij afstand wenst te nemen van de haar toegekende rechten. Bovendien kan volgens sommigen het louter blijven huren zonder formeel protest op zich geen afdoende bewijs van verzaking vormen aangezien doorgaans kansarme huurders een woning in slechte staat huren bij gebrek aan een betaalbaar alternatief. Derhalve kan hun stilzwijgen ook worden uitgelegd als een gebrek aan betaalbare woningen van goede kwaliteit (De Vlaamse huurdersbonden, 2002, p. 160-161).

Wanneer de kwaliteitsnormen niet zijn behaald zijn burgerrechtelijke sancties mogelijk. Meer bepaald heeft de huurder in dat geval de keuze om hetzij de ontbinding van het contract met schadevergoeding te vorderen, hetzij de uitvoering van de werken (met eventueel vermindering van de huurprijs) te eisen. Na uitvoering van de werken kan de huurprijs niet worden verhoogd, niet onmiddellijk en ook niet na een driejarige periode. Wel komen de werken in aanmerking voor de verantwoording van een prijsverhoging tussen opeenvolgende contracten. De mogelijkheid bestaat om een renovatiehuurcontract te sluiten waarbij de huurder op zijn kosten werken uitvoert of laat uitvoeren die normaal gezien door de verhuurder moeten worden verricht. In dat geval wordt de uitzondering toegestaan dat de woning niet moet voldoen aan de elementaire eisen.

Zoals we verder bespreken bestaan er naast de federale ook gewestelijke kwaliteitsnormen. Ze dienen beide hetzelfde normdoel, namelijk de elementaire veiligheids- en kwaliteitsvereisten voor woningen. Bij de invulling van de minimumnormen van het KB werd overleg gepleegd met de gewestelijke bevoegde ministers, waardoor er geen tegenstrijdigheden zijn tussen beide. De gewestelijke normen zijn preciezer, terwijl de federale normen enkel 'minimumnormen' zijn. In de praktijk zal een woning die niet voldoet aan de gewestelijke normen tevens niet voldoen aan de federale normen.

Men kan zich afvragen of het wel toegestaan is dat de federale overheid het terrein van de kwaliteitsbewaking betreedt, nu de gewesten de expliciete bevoegd-

46 Parl. St. kamer, 717/7-96/97, p. 21.

heid over huisvesting hebben gekregen. De Raad van State (RVS) achtte dit niet onwettelijk en motiveerde dat dit gebeurde op basis van de leveringsplicht van de verhuurder. In haar advies volgde de RVS de redenering dat deze bepalingen burgerrechtelijke regels bevatten die eigen zijn aan de betrekkingen tussen huurder en verhuurder en die los staan van de bepalingen die de gewesten kunnen opleggen om het woningpatrimonium op hun grondgebied te waarborgen.[47]

Niettemin kan de dubbele bevoegdheid aanleiding geven tot verwarring, zowel wat betreft de concrete normen zelf, als de toegepaste sancties. Zo worden de beide regelingen met betrekking tot woningkwaliteit autonoom van elkaar toegepast. Een inbreuk op de federale wetgeving kan niet beteugeld worden met de gewestelijke sancties; de miskenning van de gewestelijke normen geeft niet automatisch aanleiding tot de toepassing van de sancties overeenkomstig de federale wetgeving. De gewestelijke sancties zijn evenmin van toepassing op de aanvullende normen uitgevaardigd door de gemeente. Reeds tijdens de voorbereidende werkzaamheden van de nieuwe woninghuurwet en nadien door sommige auteurs bevestigd, wordt de vraag gesteld of de dubbele bevoegdheid van kwaliteitsnormen aan de federale overheid en de gewesten niet tot rechtsonzekerheid leidt, vooral met betrekking tot de administratieve en strafrechtelijk sancties die het Vlaamse Gewest heeft uitgevaardigd. Ook andere juristen wijzen op het gebrek aan transparantie inzake kwaliteitswetgeving tengevolge van de 'inflatie' aan regelgeving met verschillende begrippen en procedures, en wijzen op het belang van degelijke informatieprocedures (Bloeme, 2001 en Dambre, 2000).

1.2 Evaluatie

Niet alleen op het vlak van huurprijsbepaling, maar ook met betrekking tot de woningkwaliteit wordt de huurder in het huurrecht weinig beschermd, omdat het zich afspeelt binnen de contractuele verhouding. Een verhuurder die een kwalitatief ondermaatse woning verhuurt zal maar na klacht van de huurder tot de orde geroepen worden. In het slechtste geval wordt de verhuurder verplicht werken uit te voeren, of wordt het huurcontract verbroken met een schadevergoeding voor de huurder. Mede door het tekort aan betaalbare alternatieven zullen weinig huurders gebruik maken van dit recht, en blijven zij in soms ondermaatse omstandigheden wonen, waardoor niet opgetreden wordt tegen de eigenaar-verhuurders.

Op het vlak van de minimumkwaliteitsnormen van de federale overheid formuleren we nog volgende bedenkingen:

47 Stukken Kamer, 717/1-96/97, p. 24.

- De minimumnormen moeten voldaan zijn bij de aanvang (de levering van het goed) van het huurcontract. Aangezien het hier gaat om minimumnormen lijkt het ons logisch dat deze moeten worden nageleefd gedurende de hele duur van het contract.
- Wanneer niet is voldaan aan de minimumeisen kan de huurder ervoor kiezen werken te laten uitvoeren binnen een termijn tijdens dewelke de huurprijs kan worden verminderd. Hoe die prijs precies moet worden berekend is niet wettelijk bepaald, waardoor verschillen in de rechtspraktijk kunnen optreden. Tegelijk is volgens de huidige reglementering voorzien dat de verminderde prijs geldt vanaf de formele ingebrekestelling van de verhuurder, hetgeen inconsequent is ten aanzien van de huurwetgeving zelf die voorziet dat aan de minimumnormen moet zijn voldaan op het ogenblik van de contractsluiting.
- Wil men meer sanctionerend optreden ten aanzien van een nalatige eigenaar-verhuurder, zou men kunnen voorzien in een herhuisvestingplicht op kosten van de verhuurder zoals dat bestaat in de Vreemdelingenwetgeving.
- De huurder die de verhuurder in gebreke stelt wegens schending van artikel 2 moet het bewijs hiervan aanvoeren. Daar een expertiseverslag duur is, wordt in de praktijk beroep gedaan op technische verslagen van gemeentelijke ambtenaren, AROHM-inspecteurs of soms zelfs van een woonwijzer. Hoewel deze bewijzen meestal door de vrederechters als ontegensprekelijk worden beschouwd, zou men een wettelijke regeling voor een goedkoper en rechtszeker bewijsmiddel kunnen voorzien.
- Er is nood aan een verfijning van het begrippenapparaat bij de beschrijving van de concrete normen van het KB. Bijvoorbeeld wordt daarin verwezen naar 'voldoende verwarming' ...
- Het bestaan van federale naast gewestelijke kwaliteitsnormen met eigen procedures en sancties kan verwarrend zijn voor de burger. Zolang deze bevoegdheid niet aan één niveau wordt toegewezen heeft de overheid minstens een goede informatieverplichting ten aanzien van de huurders.

2. Vlaamse regelgeving

In de VWC wordt veel aandacht besteed aan de kwaliteitsbewaking en werden daartoe nieuwe instrumenten in het leven geroepen. Daarnaast leggen ook het Kamerdecreet en het Heffingsdecreet kwaliteitsvereisten op. Op onrechtstreekse manier kunnen nog heel wat andere regelingen bijdragen tot de woon- en woningkwaliteit, zoals subsidiestelsels (bv. renovatiepremies, stelsels voor grond- en pandenbeleid) en steun voor particulieren onder de vorm van sociale leningen, waarborgen, premies. Hier gaan wij niet verder op in.

2.1. De Vlaamse Wooncode

De Vlaamse Wooncode voorziet in een aantal stimulerende en sanctionerende maatregelen die moeten bijdragen tot een verhoogde kwaliteit van het woningpatrimonium. De kwaliteitszorg is tot een van de belangrijkste prioriteiten gemaakt. De Vlaamse Wooncode (art. 5) bevat negen objectgebonden vereisten en woonbezettingsnormen waaraan elke woning moet voldoen.[48] Deze normen gelden voor alle woningen, zowel huur- als eigendomswoningen en dit ongeacht hun ouderdom of statuut (privé dan wel sociaal). De algemene kwaliteitsnormen van de VWC worden geconcretiseerd in het Kwaliteitsbesluit van 6 oktober 1998.[49] Elke betrokkene kan het Vlaamse Gewest om een technisch onderzoek van de woning vragen. Het onderzoek naar de woningkwaliteit en conformiteit wordt door middel van een woonkwaliteitsonderzoek uitgevoerd door gemeentelijke ambtenaren en gewestelijke wooninspecteurs.[50]

De gewestelijke normen en procedures zijn van openbare orde wat betekent dat de huurder niet vooraf kan verzaken aan zijn recht. Wel kan hij bij schending van de normen de nietigheid van het huurcontract vorderen, met terugbetaling van reeds betaalde huurgelden, die dan als niet verschuldigd zullen worden beschouwd omdat een 'ongeoorloofd voorwerp' werd verhuurd.

2.1.1 Conformiteitsattest

Het conformiteitsattest (CA) wordt toegekend als een verhuurde woning die als hoofdverblijfplaats dient, voldoet aan de door de Vlaamse overheid bepaalde veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsnormen.[51] Door middel van het conformiteitsattest wordt de conformiteit met de in artikel 5 VWC vermelde elementaire woonkwaliteitsnormen bevestigd. Het CA kan door de verhuurder aangevraagd worden bij het college van burgemeester en schepenen voor een sociale of private

48 Normen met betrekking tot oppervlakte van woongedeelten, sanitair, veiligheid van de verwarmingsmogelijkheden, verlichting- en verluchtingsmogelijkheden, veiligheid van elektriciteit, veiligheid van gasinstallaties, stabiliteit en bouwfysica, toegankelijkheid en brandveiligheid.

49 Besluit van de Vlaamse regering van 6 oktober 1998 betreffende de kwaliteitsbewaking, het recht van voorkoop en het sociaal beheersrecht op woningen (BS 30 oktober 1998).

50 De Wooncode biedt geen rechtsgrondslag voor het opleggen van aanvullende strengere kwaliteitsnormen in een gemeentelijke verordening voor de woningen die vallen onder het toepassingsgebied van de VWC.

51 Deze normen hebben betrekking op de oppervlakte van de woongedeelten, de sanitaire voorzieningen, de verwarmingsmogelijkheden, de verlichting- en verluchtingsmogelijkheden, de elektrische installaties, de gasinstallaties, de stabiliteit en bouwfysica, de toegankelijkheid, de brandveiligheid en de woningbezetting.

verhuurde woning die als hoofdverblijfplaats is bestemd. Het attest blijft in principe tien jaar geldig. De controle wordt uitgevoerd door een ambtenaar van de gemeente. Het feit dat de burgemeester niet binnen de voorziene termijn een beslissing neemt, wordt als een impliciete inwilliging aanzien. Hiertegen worden juridische bezwaren gemaakt, aangezien aan dergelijke impliciete inwilliging zonder voorafgaand onderzoek de waarde van een bewijsstuk à décharge wordt toegekend (De Smedt, 2002). Het CA is niet verplicht maar ontlast de verhuurder van een eventuele strafrechtelijke procedure inzake kwaliteitsbewaking (infra). Dit wil zeggen dat de verhuurder van een woning die niet voldoet aan de minimumnormen en die niet beschikt over een CA, strafrechtelijk kan aansprakelijk worden gesteld. Het attestensysteem kan dus niet opgevat worden als een systeem van verhuurvergunning.

Deze regeling wordt gefaseerd ingevoerd, waarbij in eerste instantie de woningen van vóór 1919 werden geviseerd, vanaf november 2002 de woningen gebouwd tussen 1919 en 1946 en vanaf 2007 de woningen gerealiseerd tussen 1946 en 1961. Woningen gerealiseerd na 1 oktober 1998 zijn onmiddellijk onderworpen aan dit systeem. Naar analogie met de wetswijziging inzake kamerreglementering (infra) wordt gepleit voor een veralgemening van het attestensysteem (afschaffing gefaseerde invoering) wegens eventuele discriminatie tussen verschillende eigenaarsverhuurders (gelijkheidsbeginsel).

2.1.1.1 Conformiteitsattest versus verhuurvergunning

De decreetgever heeft er voor gekozen om een CA in te voeren en geen vergunningssysteem.[52] Wat is het verschil tussen een verhuurvergunning en een conformiteitsattest? 'Een vergunning is een eenzijdige overheidsbeslissing of beschikking met individueel of ad hoc draagwijdte die de rechtsgrond vormt om een vergunninghouder toe te laten gedurende een vastgestelde tijd bepaalde handelingen te stellen, inrichtingen te exploiteren of activiteiten te ontplooien binnen de voorwaarden waaraan bij gebruik van de vergunning moet zijn voldaan.'[53] Het belangrijkste kenmerk van een vergunning is dat ze een conditio sine qua non vormt voor het stellen van een bepaalde rechtshandeling. Terwijl de verhuurvergunning veeleer een instrument is om de uitoefening van een civielrechtelijke bevoegdheid aan een administratieve procedure te onderwerpen, is het CA een

52 'Het ontwerp kiest voor een combinatie van vergunnings- en meldingssysteem waarin de individuele verantwoordelijkheid van de verhuurder centraal staat, met een getrapt controlesysteem. ... In tegenstelling tot het vergunningssysteem blijft het CA vallen binnen de grenzen van de door de bijzondere wet toegewezen bevoegdheden' (Stuk 654 (1996-1997) - Nr. 1, p. 14).

53 Stukken Vlaams Parlement, 654 (1996-1997), nr. 1, p. 15 *in* Bloemen, 1998, p. 241.

element in de strafrechtelijke procedure, waarbij het verhuren van non conforme woningen wordt beteugeld.

De overweging dat een vergunningssysteem een te omvangrijke administratie zou teweeg brengen, en dat deze élke eigenaar-verhuurder zou belasten heeft bijgedragen aan de keuze voor een niet verplicht systeem. Maar ook de vraag of de gewesten wel bevoegd zijn om binnen de hen toegewezen bevoegdheid op het vlak van huisvesting een vergunning verplicht te stellen was pertinent. De Raad van State onderzocht verschillende keren of het Vlaamse Gewest wel bevoegd is om een vergunningssysteem in te voeren. In haar advies van 1991 zegt ze hierover: 'Bij de beoordeling van die vraag lijkt van doorslaggevend belang de vaststelling dat het bedoelde vergunningssysteem het essentiële en onontbeerlijke sluitstuk vormt van de ontworpen regeling: alleen een dergelijk systeem biedt immers de afdoende waarborg dat de ... bedoelde kwaliteits- en veiligheidsnormen effectief zullen worden toegepast.' De bevoegdheid tot het vaststellen van de vergunningsregeling is met andere woorden het corollarium van de bevoegdheid om die kwaliteits- en veiligheidsnormen op te leggen.[54] Dit lijkt op zich geen probleem. De noodzakelijkheid volstaat echter niet. De Raad van State argumenteert dat met de vergunningsregeling de residuaire bevoegdheid van de federale wetgever inzake huurwetgeving wordt betreden. Dat kan volgens een vaste rechtspraak van het Arbitragehof slechts als die residuaire bevoegdheid - behalve de noodzaak om de residuaire bevoegdheid te betreden - zich bovendien leent tot een gedifferentieerde regeling en dat de weerslag op de voorbehouden aangelegenheid slechts marginaal is. De Raad van State achtte de bijkomende voorwaarden vervuld als het vergunningssysteem beperkt bleef tot gemeubelde kamers of kamerverhuring. Een vergunningstelsel voor 'des logements collectifs et de petits logements individuels' werd door de afdeling wetgeving van de Raad van State ontoelaatbaar beoordeeld 'Bref, l'exigence d'une autorisation pour toute offre en location ou toute location d'un logement visé à l'article 1er constituerait une incursion dans les matières restées de la compétence de l'autorité fédérale dont l'incidence sur celles-ci peut malaisément encore être considérée comme marginale' (Bloeme, 1998, p. 241-244).[55]

2.1.1.2 De verhuurvergunning in het Waalse Gewest

Intussen heeft het Waalse Gewest wel een stelsel van een verplichte verhuurvergunning, weliswaar beperkt tot een bepaald segment van de huurmarkt. Ver-

54 Advies L.20.889/VR van 9 oktober 1991, St. Br. Hfst. R., A-174/1-91/92, p. 19; advies L.22.961/8 van 18 januari 1994, Stukken Vlaams Parlement, 332 (1992-1993), nr. 2, p. 7.

55 Advies L.23.615/9 van 14 oktober 1994, Cons.Reg.W., 297 (1994-1995), nr. 1, p. 11.

huurders van individuele woongelegenheden kleiner dan 28 m^2, collectieve woongelegenheden en studentenkamers moeten volgens de Waalse Huisvestingscode een vergunning aanvragen bij het college van burgemeester en schepenen. Een vergunning is slechts te verkrijgen wanneer de woongelegenheid voldoet aan de gewestelijke en de gemeentelijke kwaliteitsnormen en aan de brandveiligheidvereisten. De normen worden streng toegepast en de vergunning blijft voor vijf jaar geldig. Zonder vergunning verhuren is strafbaar met een geldboete van 500 tot 5 000 euro en/of een gevangenisstraf van 1 dag tot één jaar. Strengere straffen zijn mogelijk bij recidive of bij het blijven verhuren ondanks een geweigerd attest. Volgens N. Bernard blijft deze regel nochtans zonder veel effect (Bernard, 2003). Na zeven jaar zouden 20 000 woongelegenheden zijn gecontroleerd, waarvan er op 13 juni 2003 slechts 4 876 een vergunning hebben gekregen. Slechts één op vier gecontroleerde woningen is dus effectief conform de normen gemaakt. Het zwakke succes heeft volgens Bernard verschillende oorzaken. Zo zouden veel verhuurders niet in de financiële mogelijkheid zijn om de vereiste renovatiewerken uit te voeren, en staan de kosten die moeten worden opgebracht voor renovatie niet in verhouding tot de huuropbrengsten. Verder zou de procedure te zwaar zijn en hangt de effectieve toepassing van het instrument af van de gemeenten (en de middelen die zij daartoe vrijmaken). Bovendien genereert de vergunning soms perverse effecten zoals een huurprijsstijging of een 'uithuiszetting' van de huurder om de werken te kunnen uitvoeren. Bovenal stelt zich het probleem dat er te weinig mogelijkheden tot herhuisvesting bestaan.

2.1.2 Ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring

De burgemeester kan, op eigen initiatief, of op verzoek van het gemeentebestuur, de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, de gewestelijk ambtenaar, de sociale woonorganisaties, de gezondheidsinspecteur van het ambtsgebied waarin de woning gelegen is of elkeen die blijk geeft van een belang (waaronder de huurder in kwestie), een woning die niet beantwoordt aan de normen of aan de vereisten van stabiliteit, bouwfysica, veiligheid of minimaal comfort bij besluit ongeschikt of onbewoonbaar verklaren. Voorwaarde is wel dat de gewestelijk ambtenaar de ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring heeft geadviseerd en dat de eigenaar en de bewoner zijn gehoord. De burgemeester neemt in dat geval alle maatregelen die hij noodzakelijk acht ter uitvoering van het besluit, en het CA vervalt.[56] Tijdens het conformiteitsonderzoek worden de noodzakelijke werken in kaart gebracht. Al naargelang het geval moet de woning worden gerenoveerd,

[56] De bevoegdheid van de burgemeester hiertoe is ruim, maar doelgebonden: alle maatregelen moeten passen in het kader van de sanering van het woningbestand (Dambre, 2002, p. 139).

verbeterd, aangepast of gesloopt, of een andere bestemming krijgen, binnen een bepaalde termijn. De verhuring van een onbewoonbare of ongeschikt verklaarde woning is strafbaar. Ingeval van ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring zal de woning worden opgenomen op de lijst van ongeschikte of onbewoonbare woningen. Vanaf dat ogenblik is een heffing verschuldigd door de eigenaar (de eigenaar–bewoner is vrijgesteld). Wanneer de woning niet vrijwillig wordt verlaten, kan de burgemeester de woning doen ontruimen. Bewoners die tengevolge van werken de woning moeten verlaten, komen in aanmerking voor herhuisvesting als zij voldoen aan de voorwaarden inzake inkomen en bezit van kandidaat sociale huurders. Onder bepaalde voorwaarden kan de uitgezette huurder wel aanspraak maken op voorrang bij de toewijzing van sociale huurwoningen (slechts als de huurders de woning ten minste gedurende zes maanden hebben bewoond én de woning tevens ten minste drie zware problemen van categorie drie scoort inzake vocht en stabiliteit).

De herhuisvestingsplicht moet in de geest van de VWC als een inspanningsverbintenis gezien worden. Het betrokken bestuur (of initiatiefnemer bij het renovatiecontract) kan aansprakelijk gesteld worden indien aangetoond wordt dat niet voldoende inspanningen worden gedaan om te herhuisvesten. Zo zou volgens sommige auteurs (De Smedt, 2002, p. 144) het verzuim om gebruik te maken van het sociaal beheersrecht de aansprakelijkheid kunnen engageren indien daardoor niet aan een herhuisvestingsplicht wordt voldaan.

Deze regeling raakt niet aan de bevoegdheid van de burgemeester op basis van art. 135 Nieuwe Gemeentewet, krachtens dewelke de burgemeester in geval van gevaar voor de openbare veiligheid of gezondheid kan optreden. De burgemeester beschikt over een eigen appreciatierecht t.o.v. de gewestelijk ambtenaar in die zin dat hij niet verplicht is om een woning ongeschikt te verklaren wanneer het advies dat suggereert. Daarentegen kan hij ze niet ongeschikt verklaren wanneer de woning volgens het advies van de gewestelijke ambtenaar wel degelijk geschikt is.

2.1.3 Onaangepast- en overbewoondverklaring

Als een woning na onderzoek onaangepast of overbewoond blijkt te zijn, kan de burgemeester ze, op eigen initiatief of op verzoek van de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn, van de gewestelijk ambtenaar of van de gezond-

heidsinspecteur binnen zijn ambtsgebied,[57] bij besluit onaangepast of overbewoond verklaren, op voorwaarde dat de gewestelijk ambtenaar zo heeft geadviseerd. Onaangepast is de woning die niet is aangepast aan de woningbezetting of aan de fysieke gesteldheid van bejaarden of personen met een handicap. Overbewoond is de woning die onaangepast is op grond van de woningbezetting of de gezinssamenstelling en waarbij een veiligheids- of gezondheidsrisico bestaat. De burgemeester neemt de nodige maatregelen om de overtallige bewoners te herhuisvesten. Wanneer de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van de betreffende gemeente over onvoldoende huisvestingsmogelijkheden beschikt, kan de burgemeester beroep doen op de medewerking van de sociale woonorganisaties waarvan het werkingsgebied zich uitstrekt tot het grondgebied van de gemeente. Het verhuren van een onaangepaste of overbewoonde woning is strafbaar, maar deze woningen worden niet op de heffingslijst opgenomen. Ook hier geldt een herhuisvestingsplicht, bij overbewoning weliswaar beperkt tot de overtallige bewoners, zonder afbreuk te mogen doen aan het recht op bescherming van het gezinsleven.

2.1.4 Sociaal beheersrecht

Het sociaal beheersrecht staat toe leegstaande of verkrotte woningen tijdelijk op te eisen, en deze opnieuw beschikbaar te maken voor de markt. Hoewel de burgemeester krachtens de federale bevoegdheid ook over een opeisingsrecht beschikt, aanvaardt de RVS het sociaal beheersrecht als een gewestelijke maatregel precies omdat het kadert binnen het gewestelijk huisvestingsbeleid en meer bepaald binnen de strijd tegen leegstand en verkrotting. Het sociaal beheersrecht grijpt fundamenteel in op het eigendomsrecht, dat toch een belangrijke bescherming van de wetgever geniet. Toch is het eigendomsrecht niet onaantastbaar. De overheid kan eigendomsordenend optreden om bepaalde doelstellingen van algemeen belang te realiseren op voorwaarde dat het ingrijpen redelijk is en voldoet aan het evenredigheidsprincipe. Zowel Belgische als Europese rechtscolleges hebben geoordeeld dat het sociaal beheersrecht hieraan voldoet (zie Bloemen, 1998).

De gemeente, het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn of een sociale woonorganisatie, met uitzondering van een huurdersorganisatie, kan van rechtswege een sociaal beheersrecht verkrijgen over de volgende woningen:

---

57 Het feit dat de belanghebbenden, een woonorganisatie of het gemeentebestuur geen verzoek kunnen richten, wordt in de parlementaire stukken verantwoord 'gezien de specifieke problematiek inzake de aangepastheid van woningen aan de gezinssamenstelling'. Volgens sommigen is deze verantwoording weinig pertinent (Dambre, 2002, p. 140).

1. de woningen die opgenomen zijn op de lijst van de leegstaande gebouwen en/of woningen, wanneer de eigenaar het aanbod van de gemeente, OCMW of sociale woonorganisatie om de leegstaande woningen te huren tegen een objectieve prijs niet heeft aanvaard binnen de termijn van één maand na het aanbod. Drie maanden na het aanbod moet de woning nog steeds leeg staan.
2. de woningen, die ongeschikt/onbewoonbaar werden verklaard of waarvoor het conformiteitsattest werd geweigerd en die niet werden gerenoveerd, verbeterd of aangepast binnen de termijn die door de Vlaamse regering werd vastgesteld.

Wanneer het sociaal beheersrecht wordt uitgeoefend, krijgt de eigenaar een vaste vergoeding, gelijk aan het geïndexeerd kadastraal inkomen. Deze vergoeding mag echter nooit meer bedragen dan de huurprijs die de zittende huurder moet betalen aan de houder van het sociaal beheersrecht.

2.1.5 Het voorkooprecht

Het recht van voorkoop is een instrument waarmee de wetgever speculatieve leegstand en verkrotting tracht te vermijden door woningen die dreigen voor de reguliere woningmarkt verloren te gaan, te recupereren in functie van sociale huisvesting. Het houdt in dat het onroerend goed slechts kan verkocht worden nadat de eigenaar de begunstigden van het recht van voorkoop de gelegenheid heeft gegeven om hun recht uit te oefenen. Men zou het kunnen zien als een aanvullend instrument om in te grijpen in regio's waar de prijzen bij vergelijking met andere gemeenten abnormale proporties aannemen.

De VHM, de sociale huisvestingsmaatschappijen, de gemeenten en de OCMW's verkrijgen in volgende gevallen een voorkooprecht:
- wanneer ze renovatiewerken hebben uitgevoerd aan een woning in een procedure tot ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring of nadat een CA werd geweigerd;
- wanneer ze renovatiewerken hebben uitgevoerd aan een woning in een procedure van sociaal beheersrecht.

De VHM, de sociale huisvestingsmaatschappijen en de gemeenten hebben ook in volgende gevallen de mogelijkheid een recht van voorkoop te benutten ten aanzien van:
- een woning van de lijst van leegstand en verkrotting;

- een woning die niet werd gesloopt alhoewel geen renovatie- en aanpassingswerken meer mogelijk waren in de procedure van ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring;
- een perceel bestemd voor woningbouw, dat gelegen is in een door de Vlaamse regering te bepalen bijzonder gebied.

Er zijn enkele omstandigheden waarin het voorkooprecht niet geldt, bijvoorbeeld wanneer verkocht wordt aan de echtgenoot of afstammelingen van de eigenaar.

2.2 Het Kamerdecreet

Met het decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers[58] wilde de Vlaamse regelgever de strijd aanbinden met de zogenaamde huisjesmelkers, en een eenvormige reglementering opleggen inzake veiligheids-, kwaliteits- en bewoonbaarheidsvereisten voor kamers. Het kamerdecreet is sinds september 1999 van toepassing op elke verhuring of terbeschikkingstelling van om het even welke kamer. Het decreet is van toepassing op kamers of niet zelfstandige voorzieningen als ten minste aan een van volgende drie voorwaarden voldaan is:

- gemeenschappelijke douche of bad met koud en warm water;
- gemeenschappelijke kookgelegenheid;
- gemeenschappelijke wc aangesloten op de riolering.

Net als in de VWC wordt hier met een conformiteitsattest (CA) gewerkt. Aanvankelijk werd dit systeem gefaseerd ingevoerd, te beginnen met de oudste kamers. Deze fasering werd bekritiseerd wegens mogelijk discriminerend effect tussen eigenaars-verhuurders van de onderscheiden kamers. Een recente besluitwijziging heeft deze gefaseerde invoering afgeschaft. Vanaf oktober 2003 kan voor alle kamerwoningen, studentengemeenschapshuizen en studentenhuizen ouder dan 15 jaar een CA aangevraagd worden. De verhuurder moet het CA aanvragen bij de gemeente. Het CA is geldig voor een periode van 10 jaar, tenzij het attest wordt ingetrokken of de kamerwoning ongeschikt of onbewoonbaar wordt verklaard. De kwaliteitsnormen worden beoordeeld aan de hand van een technisch verslag door een gemeente-ambtenaar of een Vlaamse ambtenaar. De gemeente kan strengere of aanvullende normen en/of een vergunning opleggen op voorwaarde dat dit

58 BS 7 maart 1997. Geconcretiseerd in het Besluit van de Vlaamse regering van 23 juli 1998 betreffende de kwaliteitsnormen voor kamers en studentenkamers (BS 10 september 1998), gewijzigd door het Besluit van 3 oktober 2003.

wordt bekrachtigd door het Vlaamse Gewest.[59] Indien de kamerwoning niet beantwoordt aan de veiligheids- en kwaliteitsnormen kan ze opgenomen worden op de lijst van leegstand en verkrotting. Bij verhuring van een niet conforme kamer zonder CA kan de verhuurder strafrechtelijk met een geldboete veroordeeld worden. Het CA geldt ter ontlasting van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de verhuurder. De burgemeester is bevoegd om alle gepaste maatregelen te nemen, en moet bij gedwongen uitdrijving de bewoners herhuisvesten.

Om op gewestelijk niveau een zekere beheersing van de huurprijzen voor (studenten)kamers te bekomen, is in het decreet voorzien dat de Vlaamse regering richtprijzen voorziet rekening houdend met kwaliteit, oppervlakte, voorziening en locatie (supra). Hier rees een bevoegdheidsvraag, met name of de gewesten dan wel de federale overheid in dit verband bevoegd zijn in het licht van de 'Economische en Monetaire Unie' en de daarin vervatte prijsreglementering. Volgens het Arbitragehof doen zulke richthuurprijzen, die niet meer zijn dan de uitdrukking van een waardeschatting door de overheid en die de betrokken partijen in hun contractsluiting niet binden, geen afbreuk aan het algemeen normatief kader van de economische unie, zoals dat door of krachtens de wet is vastgesteld. Evenmin wordt daarmee het aan de federale overheid voorbehouden terrein van het prijsbeleid betreden, omdat de richtprijs de partijen niet bindt en derhalve niet het karakter van een dwangmaatregel van prijsbeleid heeft (Hubeau, 1999, p. 52). Aangezien de huurwetgeving voor de privé sector en de prijszetting een federale materie zijn, zijn de richthuurprijzen juridisch niet afdwingbaar. Nadat een studiebureau een stelsel van richthuurprijzen heeft uitgewerkt, besliste Minister Sauwens dit niet in te voeren, onder het argument dat zulk een stelsel geen garantie geeft dat er geen opwaartse druk op de huurprijzen ontstaat (Sauwens, Beleidsbrief Vlaams Woonbeleid, 2000-2001, p. 17).

2.3 Het decreet op de heffing op de leegstand en verkrotting

Om de verkommering en de desintegratie van de leefomgeving preventief aan te pakken en een aanzet te geven tot renovatie en heringebruikname werd de heffing op leegstand en verkrotting ingevoerd bij decreet van 22 december 1995.[60] Op die manier wilde men de maatschappelijke kost van de verloedering van de leefom-

---

59 Midden 2003 beschikten volgende gemeenten over een eigen, bekrachtigd Kamerreglement: Diepenbeek, Torhout, Diest, Denderleeuw, Hasselt, Arendonk, Brugge, Boom en Genk (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid, Woonkwaliteitsbewaking, november 2003).

60 Programmadecreet van 22 december 1995, Besluit van de Vlaamse regering van 2 april 1996 betreffende de heffing ter bestrijding van leegstand en verkrotting van gebouwen en/of woningen.

geving gedeeltelijk verhalen op hen die daarvoor verantwoordelijk zijn.[61] De administratie maakt een inventaris van leegstaande en/of verwaarloosde woningen. Een gebouw, ongeacht of het dienst doet als woning, wordt beschouwd als verwaarloosd wanneer het ernstige zichtbare en storende gebreken of tekenen van verval toont aan buitenmuren, voegwerk, schoorstenen, dakgebinte, buitenschrijnwerk, kroonlijst of dakgoten. Een woning wordt beschouwd als leegstaand wanneer ze gedurende ten minste 12 opeenvolgende maanden niet effectief wordt gebruikt in overeenstemming met de woonfunctie. Ook woningen die niet voldoen aan bepaalde vereisten inzake stabiliteit en bouwfysica, veiligheid en minimale comfortkwaliteit en om deze redenen door de burgemeester ongeschikt of onbewoonbaar verklaard werden, kunnen worden opgenomen. Elke gemeente deelt aan de administratie mee welke gebouwen en/of woningen op haar grondgebied verwaarloosd zijn of leeg staan, ongeschikt of onbewoonbaar verklaard. Sinds 1 januari 1996 kan het Vlaamse Gewest een heffing opleggen aan woningen die op één van de lijsten voorkomen. Er worden een aantal vrijstellingen voorzien zoals bijvoorbeeld eigenaars om wiens 'enige' woning het gaat. De heffing kan worden geschorst bij bewijs van uitvoering van renovatiewerken met een bouwvergunning binnen een bepaalde termijn. De gemeenten behouden de mogelijkheid om opcentiemen te heffen op de gewestelijke heffing of om een eigen gemeentelijk reglement te voorzien.

De heffing maakt mede de invulling van een lokaal woonbeleid mogelijk. Door het complementair en open karakter van de heffing kunnen de gemeenten een gedifferentieerd beleid voeren, terwijl de gemeentelijke autonomie volledig gerespecteerd blijft. Het Vlaamse Gewest treedt vaak als inventarisbeheerder op voor de kleinere gemeenten. Het is de rol van het gewest om als toezichthoudende overheid de gemeenten te controleren op het effectief gebruik van het instrument, en aan te zetten tot intergemeentelijke samenwerking. Wanneer de heffing op leegstand en verwaarlozing effectief blijkt en ook meer zou worden geïmplementeerd in het lokale woonbeleid, zou dit het woningaanbod kunnen uitbreiden en zo een neerwaarts effect op de prijzen kunnen betekenen.

2.4 Handhaving van de Vlaamse kwaliteitsnormen

De handhaving van de besluiten omtrent kwaliteitsbewaking verloopt in eerste instantie langs administratieve weg. De controle op de kwaliteitsnormen gebeurt door de gemeentelijke of gewestelijke ambtenaren die hiervoor administratieve controlebezoeken afleggen. Het Vlaamse Gewest treedt ten aanzien van een nala-

61 Vlaams Parlement, Zitting 2000-2001, Stuk 800, nr. 1.

tige eigenaar eerst ondersteunend en stimulerend op. Indien dit niet tot de gewenste resultaten leidt, wordt met de verhuurder onderhandeld, waarna eventueel tot beteugeling kan worden overgegaan. Indien een woning is ongeschikt of onbewoonbaar verklaard, of wanneer een CA werd geweigerd, moeten renovatiewerken worden uitgevoerd binnen een vooropgestelde termijn. Als de werken niet worden uitgevoerd kunnen de gemeente, het OCMW, of een sociale woonorganisatie (uitgezonderd de huurdersbonden) de werken uitvoeren. Deze initiatiefnemers moeten dan wel op contractuele basis een zakelijk recht krijgen op de woning of ze voor ten minste negen jaar in huur nemen, tegen een huurprijs die rekening houdt met de slechte staat van de woning. In dat geval zijn ze verplicht de bewoners te herhuisvesten. Ze krijgen dan ook een recht van voorkoop op de betrokken woning. Als de twee vorige mogelijkheden niet worden benut, kunnen de voormelde initiatiefnemers een sociaal beheersrecht verkrijgen of de woning in de procedure van leegstand en verkrotting onteigenen. Wanneer renovatiewerken niet meer mogelijk zijn, moet de eigenaar een andere bestemming geven aan het goed ofwel overgaan tot sloping.

Behalve deze administratiefrechtelijke afhandeling kan ook strafrechtelijk worden opgetreden. De strafrechtelijke procedure vult de administratieve weg aan en daarin staat de bestraffing van de verhuurder centraal (dus weinig begeleidende maatregelen voor de huurder). Men wil hiermee vooral optreden tegen mensonwaardige toestanden en de ontwaarding van het woningpatrimonium (mede vanuit de veiligheidsproblematiek). Hoewel de strafprocedure niet gericht is op het herstel van de woning, geen begeleidende maatregelen voorziet tegenover de huurder, en dus geen verplichting kan opgelegd worden om de woning te renoveren alvorens verder te verhuren, wordt in de praktijk toch aandacht besteed aan het herstel ervan en de woonsituatie van de betrokkene (Ministerie Vlaamse Gemeenschap, Afdeling financiering Huisvestingsbeleid, 2002).

Het gemeen strafrecht (art. 551,7 SWB) legt een geldboete op aan degene die nalaat of weigert om gehoor te geven aan de aanmaning van de administratieve overheid om gebouwen die bouwvallig zijn te herstellen of te slopen. Daarnaast voorziet art. 20 VWC en artikel 17 van het Kamerdecreet specifieke strafrechtelijke sancties (een boete van 250 tot 2 500 euro in de VWC en een boete van 500 tot 50 000 euro in Kamerdecreet) wanneer een woning als hoofdverblijfplaats wordt verhuurd zonder conformiteitsattest of na ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring.

Om eventuele wanbedrijven op te sporen krijgen de gewestelijke ambtenaren hiervoor de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie (gemeentelijke ambtenaren niet), waardoor zij wanbedrijven kunnen opsporen en vaststellen in een proces-verbaal. Het activeren van het strafrechtelijk handhavingsbeleid werd

pas vanaf 2001 ingezet met de oprichting van de Vlaamse Wooninspectie. De acties gebeuren in overleg met de stedelijke diensten zoals het OCMW, de huisvestingsdiensten, de politionele diensten, de sociale huisvestingsmaatschappijen en de sociale verhuurkantoren. Deze eerstelijnsdiensten hebben een belangrijke signaalfunctie en samen met hen wordt ook de herhuisvesting van de bewoners gerealiseerd. (model = Antwerpen; bron: www.vlaanderen.be/static/Pages/textpages/Home/wooninspectie.html). De strafrechtelijke afhandeling (welk gevolg gegeven wordt aan het proces-verbaal) moet door de gerechtelijke instanties gebeuren. Het is nog te vroeg om na te gaan in welke mate dit ook effectief gebeurt.

De Wooninspectie geeft in een eerste fase prioriteit aan het zwakste segment van de huurmarkt: woningen en kamers met de meest ernstige veiligheids- en gezondheidsrisico's, kamers ... in de steden komen eerst in het vizier. Het handhavingsbeleid richt zich specifiek tot de huursector waar malafide verhuurders niet conforme woningen verhuren.

2.5 Evaluatie van het Vlaamse instrumentarium ter bewaking van de kwaliteit

Wij vatten hierna de belangrijkste resultaten samen van bestaande evaluatiestudies omtrent het Vlaamse instrumentarium ter bevordering van de kwaliteit op de private huurmarkt. We leggen hierbij de nadruk op het kwalitatieve aspect van de evaluaties, omdat de kwantitatieve gegevens vaak momentopnames zijn.

2.5.1 Inzake ongeschikt- en onbewoonbaarverklaringen

Reeds sinds 1996 voeren onderzoekers van het Vlaamse Gewest technische onderzoeken uit naar de geschiktheid van huurwoningen. Indien er ernstige gebreken worden vastgesteld, adviseert het Vlaamse Gewest de burgemeester over de ongeschiktheid of onbewoonbaarheid van de woning en wordt ze opgenomen op de lijst van ongeschikte en onbewoonbare woningen. Sedert eind 1998 worden deze administratieve maatregelen ingezet.

In een studie van Studiegroep Mens en Ruimte (2000) wordt geconcludeerd dat dit instrument wellicht het meest door de gemeenten gehanteerde instrument is. In de periode 1998-2000 werden in Vlaanderen in totaal 2 400 woningen ongeschikt of onbewoonbaar verklaard, waarvan 25% op het moment van de evaluatie weer geschikt, bewoonbaar of verkocht was. Als positief wordt ervaren dat de procedure relatief eenvoudig is, gratis en door vele actoren in te stellen (Mens en Ruimte, 2000).

Ook meer recente administratieve gegevens bevestigen de doelmatigheid van de maatregel. In de periode 1996 tot 2002 werden in totaal 5 758 woningen als ongeschikt of onbewoonbaar geregistreerd. In de loop van 2002 werd 43% van de woningen van de lijst geschrapt, zodat er tegen einde 2002 nog 3 302 woningen waren geïnventariseerd. Verder blijkt dat de bewoners van de onbewoonbaarverklaringen vooral ééninkomensgezinnen zijn, waarvan bijna de helft alleenstaanden en nog eens ongeveer 16% éénoudergezinnen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Financiering Huisvestingsbeleid, 2003).

Toch zijn er nog enkele, vooral procedurele, knelpunten:

- Omdat het kwaliteitsinstrumentarium van de VWC van openbare orde is, moet de rechter in een procedure van ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring, indien nodig, ambtshalve, de onbewoonbaarheid uitspreken. Dit heeft verregaande gevolgen omdat dan de woning moet worden ontruimd. Bij gebrek aan begeleidende instrumenten in de VWC en voldoende betaalbare woonalternatieven wordt dit instrument daarom niet ten volle benut. Ook de huurder zelf zal niet aangespoord worden de slechte kwaliteit van zijn woning aan te klagen.
- Blijven verder verhuren ondanks een ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring is strafbaar, maar wij betwijfelen of de reeds overbelaste parketten in dergelijke gevallen ook daadwerkelijk zullen optreden (hierover bestaan geen cijfers). Meer resultaat zou men bekomen wanneer de Wooninspectie de bevoegdheid krijgt om een verhuurverbod op te leggen, zoals in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest mogelijk is.
- De termijn van drie maanden tussen de aanvraag en de beslissing van de burgemeester wordt door sommigen als te kort ervaren omdat de eigenaars niet de nodige tijd krijgen om de noodzakelijke werken te kunnen uitvoeren. Anderen argumenteren dat het voor huurders daarentegen belangrijk is om snel een beslissing te kennen (Mens en Ruimte, 2000, p. 63).

Dat de herhuisvesting tot moeilijkheden leidt, wordt bevestigd in de studie van de afdeling Financiering Huisvestingsbeleid en de VVSG (2003). In de praktijk blijven bewoners noodgedwongen enige tijd in de onbewoonbaar verklaarde woning wonen. Uit deze studie bleek dat na het verlaten van de woning 33% van de bewoners op de private huurmarkt terecht kwam, en dat 13,8% van de huurders werd geherhuisvest in een woning uit het publiek patrimonium of door een SVK. 10,7% werd in andere omstandigheden opgevangen en 8% bleef wonen in de onbewoonbaar verklaarde woning. Van 29% van de bewoners was de woonsituatie onbekend en 0,5% werd tijdelijk in een transitwoning geherhuisvest.

Om de herhuisvestingskanalen opnieuw werkbaar te maken, worden in deze studie volgende suggesties gedaan:
- een versoepeling van de prioriteitsregel in de sociale huisvesting waardoor bewoners van ongeschikte of onbewoonbaar verklaarde woningen voorrang krijgen;
- een aanpassing van het stelsel van de huursubsidie zodat deze beter aansluit bij de VWC;
- financiële ondersteuning voor de uitbouw van een noodpatrimonium, gekoppeld aan een verplichte woonbegeleiding van de huurders;
- een informatie- en woonbegeleidingsplicht voor de lokale actoren.

Uiteraard moet ook het totaal aanbod aan woningen uitgebreid worden, ook op de private huurmarkt. Daarom worden in dezelfde studie enerzijds maatregelen voorgesteld om woningen opgenomen op de inventaris te recupereren voor de woningmarkt en anderzijds maatregelen die preventief het aanbod aan betaalbare woningen uitbreiden:
- een actieve opvolging door gemeenten en AROHM van de panden op de inventaris;
- uitwerking van de procedure van sociaal beheer en informeren van de sociale huisvestingsactoren die dit kunnen uitoefenen;
- herziening van het actuele stelsel van projectsubsidies van het Vlaamse Gewest voor de renovatie van woningen (bv. een premiestelsel gericht op renovatie op de private huurmarkt);
- uitbreiding van de werkingsmiddelen van de SVK's en ondersteuning van de renovatieactiviteiten van de SVK's;
- premiestelsel voor eigenaars-verhuurders, gekoppeld aan huurprijsbeheersing en sociale verhuring.

2.5.2 Inzake overbewoondverklaring

De procedure van overbewoondverklaring werd van 1998 tot oktober 2000 niet toegepast omwille van procedurele redenen (bv. onduidelijkheid omtrent criteria die moeten voldaan zijn om tot de procedure over te gaan) en omwille van moeilijkheden tot herhuisvesting (Mens en Ruimte, 2000, p. 63). Er is nood aan een duidelijke definitie van het begrip 'overbewoondverklaring'.

2.5.3 Inzake de heffing op leegstand en verwaarlozing

De Vlaamse administratie maakte in 2000 een evaluatiestudie naar aanleiding van het vijfjarige bestaan van de heffing. Op 27 juni 2001 vond hierover een gedachtewisseling plaats in het Vlaams Parlement.[62] Dit waren de bevindingen:

- De heffing op verwaarlozing kent een preventief effect: voor slechts 40% van de vaststellingen moet daadwerkelijk tot een heffing worden overgegaan.
- De indicaties/parameters om leegstand te bewijzen, zijn onvoldoende uitgewerkt en stroken niet voldoende met de realiteit.
- Het aantal bezwaarschriften inzake leegstand ligt relatief hoog (tot meer dan 50% van het totaal aantal bezwaarschriften) en de helft ervan wordt ook effectief ingewilligd om redenen van foutieve gegevens.
- De tijdspanne tussen inventarisatie en heffing is te lang.
- Het niet bestaan van een beroepsprocedure brengt met zich dat de rechten van verdediging niet voldoende worden ingevuld.

In een artikel van B. Hubeau lezen we dat er in april 2003 ongeveer 24 607 woningen en gebouwen als 'krot' stonden geregistreerd en dat er sinds 1996 al meer dan 55 000 aanslagen waren gevestigd (Hubeau, 2003). In april 2003 werd een voorstel van decreet ingediend tot wijziging van het heffingsdecreet, precies om de werking en de procedure ervan te optimaliseren.[63]

2.5.4 Inzake conformiteitsattest

Het CA op zich is een waardevol instrument om bij te dragen aan verhoogde woningkwaliteit op de huurmarkt, maar tegelijk stellen we ons vragen bij de huidige modaliteiten. Zo is het jammer dat het effect van dit instrument afhankelijk is van de gevoerde controlemiddelen terzake. Vermits het CA niet verplicht is, en vermits het strafrechtelijk beteugelend apparaat slechts vanaf 2001 in werking is getreden, vermoeden we dat het nog niet veel aangevraagd en toegekend werd.[64] Dit laatste bleek ook al uit de studie van Mens en Ruimte (2000), tenminste met betrekking tot woningen (voor kamers zou het wel meer worden aangevraagd).

---

62 Vlaams Parlement, Zitting 2000-2001, 6 juli 2001, Stuk 800, nr. 1, Gedachtewisseling over het evaluatierapport over de heffing op leegstand en verkrotting van woningen en andere niet-bedrijfsgebouwen.

63 Vlaams Parlement, Stuk 1678 (2002-2003), Voorstel van decreet houdende wijziging van het decreet van 22 december 1995, ingediend door Ann De Martelaer.

64 Uit gegevens van de administratie huisvesting, afdeling financiering huisvestingsbeleid blijkt dat ongeveer 9 000 CA werden toegekend voor kamers (vooral in (studenten)steden), en 1 390 CA voor gezinswoningen (toestand 2003).

Binnen de huidige reglementering pleiten we dan ook voor meer middelen voor de controleprocedure, en een meer systematisch controlebeleid.

Men zou van het systeem echter een krachtiger instrument kunnen maken. Zo bijvoorbeeld suggereert Mens en Ruimte om het verplicht te stellen na een ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring (Mens en Ruimte, 2000). Nog een stap verder zou zijn het CA verplicht te stellen voor elke huurwoning en het dus om te vormen tot een vergunningssysteem.

Tenslotte herinneren we er aan dat het CA van openbare orde is. Dit wil zeggen dat de nietigheid van het huurcontract ab initio (dit wil zeggen met terugwerkende kracht tot het begin van de huurovereenkomst) kan ingeroepen worden.[65] Dit is een vergaande sanctie, meent Dambre (2000), omdat zij betekent dat de huurovereenkomst nooit heeft bestaan, wegens ongeoorloofd voorwerp.

2.5.5 Inzake Recht van voorkoop

Uit de studie van Mens en Ruimte (2000) waarbij 13 gemeenten in een diepte-interview werden bevraagd, blijkt dat het recht van voorkoop wel gekend is bij de betrokken gemeenten, en men er het nut ook wel van inziet. Voornamelijk wordt dit instrument gezien als een middel in de strijd tegen verloedering en om sociale mix te bewerkstelligen. Over het exact aantal toepassingen bestaan weinig cijfers, maar toch blijkt dat de gemeenten en OCMW's nog niet echt gebruik maken van deze mogelijkheid. Dit zou te maken hebben met de omslachtige procedure. Mens en Ruimte beoordeelde dit instrument in haar evaluatiestudie dan ook als niet erg efficiënt. Niettemin zou een verdere informatisering het instrument toegankelijker kunnen maken.

2.5.6 Inzake sociaal beheersrecht

Nog uit dezelfde studie van Mens en Ruimte (2000) blijkt dat het sociaal beheersrecht nauwelijks gekend was bij de gemeenten. Van 1998 tot oktober 2000 werden geen toepassingen gemeld. Een mogelijke terughoudendheid die in het onderzoek wordt geformuleerd tegenover de toepassing van het sociaal beheersrecht is dat sommige gemeenten en OCMW's zelf weinig ervaring hebben in het beheer van een woningpatrimonium (onderhoud en verhuur). SVK's worden hier als een geschikte partner beschouwd.

---

65 Waardoor de Vlaamse regelgever de meer soepele sanctionering van de federale Woninghuurwet (ontbinding van het contract, geldig vanaf de uitspraak, of gedwongen uitvoering van de werken) teniet doet.

Het sociaal beheersrecht houdt naar onze mening belangrijke mogelijkheden in op het vlak van kwaliteitsverbetering van de lokale woonmarkt, als sluitstuk van de kwaliteitsbewaking.

2.5.7 Inzake het Kamerdecreet

In het rapport Klein wonen van de Vlaamse Gemeenschap (2003) lezen we dat de kwaliteitsnormen voor de kamers te minimaal zijn (bv. wordt maar één stopcontact en één lichtpunt vereist). Verder vormt de kwaliteit van de gemeenschappelijke voorzieningen nu geen criterium om te kwaliteit te beoordelen, terwijl het precies deze voorzieningen zijn die het leefcomfort van de bewoners bepalen. Ondanks het feit dat het CA niet verplicht is, zouden er toch een 10 000-tal attesten voor kamers zijn aangevraagd.

2.5.8 Inzake de handhaving van de gewestelijke reglementering

Uit de rapporten van de Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid waarin de resultaten van de werking van een en twee jaar Wooninspectie worden gepresenteerd, blijkt dat in twee jaar tijd 550 PV's werden opgesteld voor 188 panden, waarbij 982 vaste bewoners en 121 verhuurders waren betrokken.[66] De uitgevoerde controles waren gericht op het zwakste segment van de huurmarkt, waarbij prioriteit werd gegeven aan volgende situaties:

- ernstige veiligheids- en gezondheidsrisico's (ook overbewoning);
- kamers;
- in aansluiting op een administratieve procedure;
- steden (57% van de acties vond plaats in Antwerpen en Gent).

De acties van de Wooninspectie worden meestal ingeleid in een samenwerkingsverband met de politie of de gemeente. In een vierde van de gevallen werd een onderzoek ingesteld op vraag van het gerecht. In de andere gevallen gaat het initiatief uit van alleen een gemeente, alleen de politie of alleen de Wooninspectie (slechts 2%). Er wordt ook met andere politiediensten samengewerkt, wanneer er een samenhang bestaat met andere misdrijven.

Ondanks het relatief beperkte aantal controles, geven we toch nog enkele vaststellingen van 2 jaar werking weer:

---

66 Rapport 1 jaar Vlaamse Wooninspectie, Een evaluatie, december 2002 en Rapport 2 jaar Vlaamse Wooninspectie, Een evaluatie, januari 2004, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid, Kwaliteitsbewaking. Het tweede werkjaar loopt van oktober 2002 tot september 2003. Hoeveel 'slechte' woningen er kunnen worden gerekend op de private huurmarkt is niet geweten. Het zou gaan om 117 000 eenheden.

- in 72% van al de onderzochte panden werden ernstige risico's inzake veiligheid en gezondheid vastgesteld zodat de woonentiteiten onbewoonbaar werden verklaard. In de helft van de gevallen worden meerdere zware gebreken vastgesteld;
- 34% van de geverbaliseerde wooneenheden betreft een studio of appartement;
- in het tweede werkjaar was slechts 28% van de geverbaliseerde inbreuken gekend in de administratieve procedure (terwijl dit in het eerste werkjaar 60% was);[67]
- de bewoners bevinden zich in een sociaal-economisch zwakke positie;
- ongeveer 76% van de bewoners is vreemdeling (vooral Oost-Europeanen en Afrikanen), iets meer dan de helft zijn alleenwonenden;
- 55% van de bewoners zijn alleenstaanden;
- vaak wonen meerdere personen samen op één kamer;

In de loop van 2003 werden de eerste gerechtelijke uitspraken gedaan over de misdrijven die de Wooninspectie had vastgesteld. Er werden zes vonnissen gewezen, waarbij geldboetes werden opgelegd en de huurgelden werden verbeurd verklaard (op één geval na). In twee zaken werden zelfs voorwaardelijke of effectieve gevangenisstraffen uitgesproken.

Ondanks de vruchtbare inspanningen die de Wooninspectie levert, hekelt de inspectie het beperkte instrumentarium dat hen ter beschikking staat. Zo beschikken zij slechts over 12 personeelsleden, wat als een groot tekort wordt ervaren. Vanuit de praktijk brengt de Wooninspectie volgende voorbeelden en beleidssuggesties naar voor :

1. De constitutieve elementen van het misdrijf in de VWC en in het Kamerdecreet moeten op mekaar worden afgestemd.

2. De strafmaat (geldboete van 250 tot 2 000 euro in de VWC) is nu te laag in verhouding tot de opbrengst die malafide verhuurders kunnen neerstrijken. Voor de woningen die voordien onbewoonbaar werden verklaard, wordt dit vaak gecompenseerd door een verbeurdverklaring van de huurgelden, krachtens het Strafwetboek. Men zou de strafbaarstelling ook kunnen differentiëren door bepaalde deelproblemen zwaarder te bestraffen dan andere.

3. De bevoegde gewestelijke ambtenaren kunnen nu enkel een misdrijf vaststellen en mogen geen bijkomende maatregelen gelasten zoals bijvoorbeeld de

67 Er worden meer 'onbekende' panden door de Wooninspectie onderzocht doordat veel niet gekende probleempanden via een structureel samenwerkingsverband worden aangebracht.

verzegeling (wel mogelijk in het Kamerdecreet), het bevel de bewoning daadwerkelijk stop te zetten of de inbeslagname van het goed. Bijgevolg blijven huurders dus vaak in dergelijke woningen wonen.

4. Het is aangewezen om in de decreten het vorderen van de woonconformiteit in te schrijven zodat een daadwerkelijk herstel van de gebrekkige toestand kan worden afgedwongen. Naar analogie met het decreet inzake Ruimtelijke Ordening kan voorgesteld worden om de vorderingsmogelijkheid te verlenen aan de gewestelijk ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen. Voor de herstelvordering kan een uitvoeringstermijn worden voorzien van één jaar en kan een dwangsom de niet ten uitvoerlegging schragen.

5. In de praktijk laat de geïntegreerde aanpak met andere diensten toe om afspraken over de herhuisvesting te maken. Niettemin duikt hier eens te meer het gebrek aan onvoldoende herhuisvestingsmogelijkheden op. De Wooninspectie dringt er dan ook op aan om vanuit het Vlaamse woonbeleid financiële middelen vrij te maken om een noodpatrimonium te kunnen realiseren.

6. Er moet nagegaan worden of een gelijkaardige regel als deze die geldt ter bescherming van slecht gehuisveste vreemdelingen die zich in een precaire administratieve toestand bevinden, niet kan opgenomen worden in de Vlaamse regelgeving.[68]

7. Het instrumentarium moet kunnen toegepast worden in alle feitelijke woontoestanden, en er dient te worden nagegaan of het opportuun is om de bevoegdheid tot verbaliseren uit te breiden tot aanverwante misdrijven die bepaald zijn onder meer in gemeentelijke verordeningen.

3. Andere beleidsniveaus

3.1 Provinciaal

De provincies hebben in de VWC geen specifieke opdrachten gekregen met betrekking tot huisvesting. Toch voeren zij vaak zelf een woonbeleid, waarbij bijvoorbeeld op provinciaal niveau premies worden toegekend, of gronden en pan-

68 Art. 77bis van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf en de verwijdering van vreemdelingen voorziet dat de verhuurder van mensonwaardige verblijven mét misbruik van de administratieve toestand waarin de vreemdeling zich bevindt verplicht is om de vreemdelingen die het slachtoffer ervan zijn te herhuisvesten op zijn kosten.

den worden gekocht om woongelegenheden voor zwakke doelgroepen te creëren. Daarnaast vervullen provincies een coördinerende en sturende rol ten aanzien van private actoren en ten aanzien van andere overheden, bijvoorbeeld door middel van de provinciale woonraden waarin gemeenten, OCMW, huisvestingsmaatschappijen, de welzijnssector en huurdersbonden kunnen zetelen. De bijdrage die provincies kunnen leveren aan het betaalbaar wonen kan zich dus situeren op het vlak van het verhogen van het aanbod van 'sociale woningen', het uitwerken van premies eventueel verbonden met een prijsbepaling voor verhuring van woningen en op het vlak van kwaliteitsbewaking.

3.2 Stedelijke en gemeentelijke reglementering

3.2.1 Gemeentelijk woonbeleid

De gemeenten zijn het lokale niveau die het Vlaamse beleid moeten operationaliseren en krijgen in de VWC zelfs een coördinerende rol in het lokale woonbeleid. De gemeenten beschikken zelf over een aantal instrumenten om bij te dragen aan een kwaliteitsvol huisvestingsbeleid (bv. stedenbouwwetgeving en bouw- en verkavelingsverordeningen en gemeentelijke fiscale instrumenten), maar kunnen ook gebruik maken van een aantal instrumenten die de federale en de Vlaamse overheid hen aanreiken. In de praktijk zijn er grote verschillen in de manier waarop dit door de gemeenten wordt ingevuld. Er kan gewerkt worden met een lokaal woonbeleidsplan, een woonbehoeftestudie, of samenwerking met andere departementen (zoals ruimtelijke ordening, welzijn) of organisaties (woonwinkels, SVK's, huurdersbonden, ...). De provincies en overkoepelende organisaties zoals de VVSG en VIBOSO ondersteunen de gemeenten hierin. In elk geval hebben de gemeenten een belangrijke rol op het vlak van informatie en adviseringsbeleid ten aanzien van de burgers.

3.2.2 Gemeentelijke bevoegdheden

Krachtens Artikel 135 van de Gemeentewet is de burgemeester bevoegd om woningen die een gevaar opleveren voor de openbare veiligheid of gezondheid ongeschikt-, overbewoond- of onbewoonbaar te verklaren. Daarnaast kan hij op basis van art. 134bis Gemeentewet leegstaande panden opeisen om onderdak te bieden aan daklozen. Omdat hiervoor een complexe procedure geldt, zou dit middel slechts sporadisch worden toegepast.

Gemeenten kunnen een eigen gemeentelijke reglementering opstellen met betrekking tot de woningkwaliteit van de woningen op hun grondgebied.[69] Hiervoor kunnen zij minimumkwaliteitsnormen opleggen (wat vaak voorkomt in studentensteden voor kamers) en eigen renovatiepremies voorzien. Sommige steden leggen de verplichting op van een verhuurvergunning voor kamers of andere kleine woonruimtes.[70] Graag willen wij hier verwijzen naar een bestaande renovatiepremie in Izegem, waarbij een eigenaar-verhuurder aanspraak kan maken op een renovatiepremie voor een te verhuren goed, voor zover hij nadien verhuurt aan een door de stad gereglementeerde huurprijs.

Ook sommige OCMW's nemen deel aan de uitvoering van een lokaal woonbeleid. Dit kan bijvoorbeeld door een eigen patrimonium ter beschikking te stellen. In bepaalde gevallen kan het OCMW tegemoetkomen bij de betaling van de waarborg die de huurder dient te betalen. OCMW's zouden ook kunnen gebruik maken van bijvoorbeeld het sociaal beheersrecht.

3.3 Lokale woonactoren: sociaal verhuurkantoren, huurdersbonden en woonwinkels

Het Vlaamse beleid heeft via de erkenning en subsidiëring van huurdersbonden, woonwinkels en SVK's de rol van lokale private partners erkend. Vooral ten aanzien van kwetsbare groepen kunnen zij een wezenlijke bijdrage leveren in informatieverlening en persoonlijke begeleiding zowel met betrekking tot de toegang tot huisvesting als met betrekking tot de huurwetgeving.

De huurdersbonden of huurdersorganisaties verstrekken op individuele of collectieve basis informatie, advies en juridische bijstand aan huurders over alle aangelegenheden inzake wonen en huren. Ze staan ten dienste van huurders op zowel de private markt als de sociale huisvestingsmarkt. De doelgroep bestaat vooral uit kwetsbare en kansarme huurders. Momenteel zijn er in Vlaanderen 7 regionaal georganiseerde huurdersbonden. Ze houden permanenties op meerdere plaatsen binnen hun werkgebied.

De woonwinkel of woonwijzer is een laagdrempelige voorziening waar men terecht kan voor informatie, begeleiding en advies op maat in verband met wonen

---

69 Deze normen mogen niet strenger zijn dan de normen van de VWC voor de woningen die vallen onder het toepassingsgebied van de VWC, wel bijvoorbeeld voor kleine woningen of kamers.

70 Bijvoorbeeld de steden Arendonk, Blankenberge, Brugge, Genk, Hasselt, Mol, Kortrijk, Maaseik (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Financiering Huisvestingsbeleid, Woonkwaliteitsbewaking, 2003).

en woonpremies, bv. over de inschrijvingsvoorwaarden voor een sociale woning, het conformiteitsattest, het kamerdecreet, crisisopvang, bouwaanvragen voor kleine werken, ... In de woonwinkel koppelt men kennis van de huisvestingssector aan ervaring met begeleiding en oriëntering van mensen. Kwetsbare groepen als huurders, kamerbewoners, campingbewoners, kandidaat-sociale huurders, renoveerders, kleine (bejaarde) eigenaars, … krijgen er extra aandacht. Voor de inhoudelijke en administratieve behandeling van dossiers verwijst de woonwinkel door naar de geëigende diensten. Voor vragen over de gewestelijke, provinciale en lokale woonpremies of over de aankoop en de renovatie van een woning gaat de dienstverlening verder dan informatieverstrekking. Naast administratieve en sociale begeleiding biedt de woonwinkel ook praktische ondersteuning. Een laatste kenmerk van de woonwinkel is dat vaak wordt samengewerkt met andere actoren van het woon- en welzijnsbeleid, zoals het OCMW, de dienst bevolking en de dienst ruimtelijke ordening van de gemeente, de provinciale diensten van AROHM, de sociale huisvestingsmaatschappijen, de huurdersbonden, het Vlaams Woningfonds, Kind en Gezin, buurtwerken en bewonersgroepen. In Vlaanderen zijn er een zeventiental initiatieven die werken volgens het woonwinkelconcept. Ze staan bekend onder meerdere namen: woonwinkel, woonwijzer, wooninformatiedienst, wooninfocentrum, woonhoek, …. Ook de initiatiefnemers verschillen. De meeste woonwinkels functioneren als dienst van een openbaar bestuur. Een minderheid zijn particuliere initiatieven opgestart vanuit een lokaal of bovenlokaal samenwerkingsverband.

Met de erkenning van de Sociaal verhuurkantoren (SVK's) wil de overheid private partners inschakelen in een sociaal woonbeleid. SVK's huren woningen of nemen deze in erfpacht op de private huurmarkt om ze tegen een redelijke prijs onder te verhuren aan kansarme en kwetsbare bewoners. Tevens voorzien zij in sociale woonbegeleiding van de huurders. Zo vormen zij een aanvulling op het welzijnswerk en de sociale huisvesting. Het SVK is als huurder verantwoordelijk voor het onderhoud en de betaling van de huurprijs. Op die manier wordt de verhuurder verzekerd van zijn maandelijks inkomen en kan de huurder beschikken over een kwalitatief goede woning. De sector van de SVK's is een groeiende sector. SVK's kunnen beroep doen op de instrumenten van het woonbeleid zoals subsidies voor verbetering, aanpassing of renovatie van woningen uit de lijst van de leegstandsbelasting of voor woningen die geen CA hebben gekregen; subsidies om aan huurders een vermindering van de huurprijs toe te kennen wegens gezinslast; het sociaal beheersrecht voor woningen die geen CA hebben gekregen of uit de leegstands- of verkrottingslijst.

3.4 Evaluatie

Gemeenten spelen een onbetwistbare rol in het Vlaams kwaliteitsbeleid, zowel met betrekking tot informatieverlening en begeleiding ten aanzien van de burgers en huisvestingsactoren als met betrekking tot de concrete uitvoering ervan. Uit het bestaand onderzoek blijkt dat gemeenten de Vlaamse instrumenten sterk waarderen en positief evalueren. De instrumenten van ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring en het heffingsdecreet worden effectief gebruikt, en leiden tot een resultaat. Toch stelt men een intrinsieke verscheidenheid vast tussen de gemeenten onderling, waardoor ook het instrumentarium verschillend wordt toegepast.

Er zou meer moeten worden samengewerkt tussen de verschillende huisvestingsactoren op lokaal vlak. Overleg tussen de lokale huisvestingsactoren en eventueel intergemeentelijke samenwerking kan leiden tot een verhoogde dynamiek. Tegelijk moet de Vlaamse overheid sturend en ondersteunend optreden (bv. een praktijkboek rond handleiding kwaliteitsinstrumentarium) en voldoende middelen voorzien opdat de gemeenten hun beleid ook kunnen uitvoeren. Wanneer de gemeente in gebreke blijft haar kwaliteitsbeleid uit te voeren, zou het volgens de VVSG en het Vlaamse Gewest wenselijk zijn dat de Vlaamse overheid in subsidiaire orde kan optreden (Winters & Van Damme in Bouckaert, 2002, p. 199).

De huurdersbonden en SVK's vormen een sterk groeiende sector. De erkenning van de SVK's had onder meer tot doelstelling om het aanbod aan betaalbare woningen uit te breiden door inschakeling van een gedeelte van de private huurmarkt. Hoewel zij relatief een beperkte groep bereiken, is hun werk maatschappelijk van groot belang. Mits het wegwerken van een aantal belemmeringen zouden SVK's ook meer gebruik kunnen maken van het sociaal beheersrecht. Zoals we verder beschrijven, zou een grotere rol voor de SVK's kunnen worden weggelegd als intermediair in het huursubsidiestelsel.

4. Conclusies en aanbevelingen

Op het vlak van woningkwaliteit biedt de federale huurwet weinig bescherming ten aanzien van de huurders. Wel is de verhuurder verplicht om de woning bij aanvang van de huur 'in goede staat' te leveren, en moet de verhuurde hoofdverblijfplaats daartoe aan minimumkwaliteitsnormen beantwoorden, die sinds 1997 in een KB zijn gepreciseerd. Wanneer een woning niet aan de gestelde eisen voldoet, kan de huurder bij de rechter renovatiewerken op kosten van de verhuurder eisen zonder dat dit mag leiden tot een huurprijsverhoging, ofwel kan hij de ontbinding van het contract (met eventueel schadevergoeding) vorderen. De laatste

optie is echter weinig aantrekkelijk voor de huurder, aangezien hij dan niet alleen moet zorgen voor een nieuwe woonst, maar ook voor de extra kosten opdraait.

In het verlengde van de haar toegewezen bevoegdheid op het vlak van huisvesting, heeft het Vlaamse Gewest interessante instrumenten in het leven geroepen om de kwaliteit van het patrimonium te verhogen. Uit beschikbare evaluatiestudies maken we op dat de ongeschikt- en onbewoonbaarverklaring een vaak door de gemeente gehanteerd instrument is, evenals de heffing op leegstand en verkrotting. Beide maatregelen blijken doelmatig en leiden tot zichtbaar resultaat. Het belang van dergelijke maatregelen bestaat erin dat zij kunnen bijdragen tot een verhoging van het woningaanbod. Daarentegen wordt het Recht van voorkoop en het Sociaal beheersrecht weinig toegepast. Het eerste voornamelijk omdat de procedure te omslachtig is, het tweede omdat het te weinig gekend is bij de gemeenten en lokale actoren. Nochtans vormen ook zij nuttige instrumenten die, wellicht op kleinere schaal, eveneens het aanbod kunnen verhogen, maar vooral stimulerend werken ten aanzien van nalatige eigenaars. Of het conformiteitsattest doelmatig is, is afhankelijk van de mate waarin administratieve en correctionele controles plaatsvinden. Zolang het CA niet verplicht is en zolang het controlebeleid niet op grotere schaal en systematisch wordt aangepakt, verwachten we hiervan weinig resultaat als middel tot kwaliteitsverbetering. Verder investeert het Vlaamse beleid in de toeleiding en de begeleiding van zwakke huurders, door de erkenning van intermediairen zoals de huurdersbonden, de woonwijzer en de SVK'S. Maar ook gemeenten kunnen een belangrijke bijdrage leveren tot het opwaarderen van hun woningpatrimonium. De burgemeester heeft in eerste instantie een algemene bevoegdheid om de veiligheid en gezondheid te bewaken, maar krijgt daarnaast een meer specifieke opdracht inzake kwaliteitsbewaking. De manier waarop en de mate waarin gemeenten hun woonbeleid gestalte geven, wordt erg verschillend ingevuld.

Ondanks de uitgebreide wetgeving moeten we vaststellen dat de kwaliteit van de Vlaamse huurwoningen er op het terrein nog niet zichtbaar op vooruit gaat. Op basis van het hierboven beschreven overzicht en de evaluatiestudies menen we enkele beleidsaanbevelingen te mogen formuleren:

1. De VWC biedt interessante instrumenten om de kwaliteit van het woningpatrimonium te verhogen en om leegstaande of verkrotte woningen terug op de markt te brengen. De Vlaamse overheid dient er ook alles aan te doen opdat de instrumenten ook effectief (kunnen) worden benut, en dient daartoe de wetgeving en procedures tijdig bij te sturen, op basis van tussentijdse (bestaande) evaluaties. Zo bijvoorbeeld moet de procedure voor de leegstandsheffing drin-

gend worden geoptimaliseerd en zou ook het sociaal beheersrecht moeten worden vereenvoudigd.

2. De uitvoering van het Vlaamse kwaliteitsbeleid wordt fundamenteel gehinderd door een gebrek aan herhuisvestingsmogelijkheden. Er is dus grote nood aan bijkomende transit- en definitieve woningen. Een substantiële uitbreiding van de sociale woningmarkt is dus een eerste noodzakelijke en voorafgaande voorwaarde voor een beleid van betaalbare kwalitatieve huurwoningen. Daarnaast zou de sociale woonmarkt meer flexibel moeten worden georganiseerd, zodat niet alleen de toegang tot sociale huisvesting vlotter kan gebeuren (bv. bij herhuisvesting[71]), maar zodat de maatschappijen ook op kleinere schaal kunnen opereren. Daarnaast moet ook de rol van private partners in het verhogen van het woningaanbod bestudeerd worden (zie ook hoofdstuk 5 over de huursubsidies).
3. Precies omdat het sociaal kwetsbare groepen zijn die (verplicht) op het onderste segment van de huurmarkt terecht komen, is de nood aan toeleiding en woonbegeleiding bij deze groep erg groot. Daarom pleiten wij voor een verdere ondersteuning en uitbreiding van de huurdersbonden, woonwijzers en SVK's.
4. Bepalingen over de woningkwaliteit vinden we nu terug in de Huurwet en in verschillende decreten, zonder dat er voldoende onderlinge afstemming bestaat (over normen, procedures en sancties). Het centraliseren en uniformiseren van alle kwaliteitsinstrumenten tot één niveau (gewestelijk) en liefst zelfs één wettelijke basis zou alvast meer rechtszekerheid bieden. Om deze reden dient een mogelijke overheveling van de huurwetgeving naar gewestelijk niveau te worden onderzocht.
5. De uitvoering van het kwaliteitsbeleid ligt voor een groot deel in handen van de lokale actoren. Het Vlaamse Gewest zou meer informerend, motiverend en zelfs responsabiliserend moeten optreden ten aanzien van deze actoren, opdat zij meer actief hun verantwoordelijkheid op lokaal niveau zouden opnemen. Tegelijk moet de Vlaamse overheid deze partners daartoe de nodige middelen voorzien.
6. Aansluitend bij het vorige punt menen we dat binnen het kwaliteitsbeleid alles staat of valt met het gevoerde controle- en sanctiebeleid. Er dient dan ook meer te worden geïnvesteerd in het controleapparaat. Niet alleen meer personele middelen, maar ook betere data en informatica zou resulteren in meer en efficiëntere vaststellingen.

---

71 Bijvoorbeeld zou de reglementaire voorrangsregel voor de bewoner van een onbewoonbaar verklaarde woning kunnen versoepeld worden.

7. De praktijk wijst uit dat het systeem van de niet verplichte conformiteitsattesten niet de verwachte resultaten oplevert om bij te dragen aan de kwaliteit van het huurpatrimonium (tenminste niet zolang niet voldoende in de controlecapaciteit wordt geïnvesteerd). Daarom pleiten wij voor een verplicht systeem van conformiteitsattest. Dit komt feitelijk overeen met een verhuurvergunning. Zo wordt meer verantwoordelijkheid gelegd bij de verhuurder die het initiatief moet nemen. Hoe dit verder moet worden uitgewerkt dient te worden onderzocht. Best zou dit op lokaal niveau gebeuren, en zoveel mogelijk aansluitend bij de principes van de VWC. Wel zouden de kwaliteitsnormen moeten worden aangepast zodat ook enkele comfortelementen gewaarborgd worden. Wanneer dit op algemene wijze zou worden ingevoerd, is een wijziging van de huurwet nodig. Men zou de toepassing ervan echter ook kunnen beperken tot een bepaald segment van de huurmarkt (bv. alleen oudste woningen, alleen kamers of verplicht na een administratieve of correctionele sanctie).

HOOFDSTUK 5
SUBSIDIËRING VAN PRIJS EN KWALITEIT OP DE PRIVATE HUURMARKT

1. Inleiding

In de twee voorgaande hoofdstukken bekeken we de reglementering van prijs en kwaliteit op de private huurmarkt. In dit hoofdstuk gaan we in op de subsidiëring van prijs en kwaliteit. We beperken ons hierbij tot onderzoek naar de mogelijkheden van een huursubsidie. Toch is het ter inleiding hiervan belangrijk te schetsen welke andere vormen van subsidiëring van het wonen bestaan in Vlaanderen/België.

Zo is er in de eerste plaats de fiscaliteit. De Belgische fiscaliteit m.b.t. het wonen heeft reeds gedurende meer dan een eeuw alle nadruk gelegd op het stimuleren van eigendomsverwerving. Er zijn geen fiscale stimuli voor het huren of verhuren van een woning. De fiscale aftrekken voor woningverwerving blijven beperkt tot de eerste woning. Daarnaast wordt renovatie fiscaal aangemoedigd via verlaagde BTW-tarieven voor renovaties aan woningen van minimum 6 jaar oud. De omvang van deze fiscale steun (1,5 à 2 mia EUR per jaar voor het Vlaamse Gewest, zie Doms e.a., 2001) is een veelvoud van het budget dat de Vlaamse overheid ter beschikking staat voor het voeren van een woonbeleid.

Naast de fiscaliteit is op federaal vlak het inkomensbeleid relevant. De aanslagvoeten voor de inkomstenbelastingen en de reglementering van de minimuminkomens bepalen mede het netto-inkomen dat gezinnen ter beschikking hebben voor wonen naast andere uitgaven. Het leefloon bevat een component voor de vergoeding van woonkosten. Toch blijkt deze vergoeding totaal onvoldoende om de kosten te dekken (zie Van Damme & Winters, 2002).

In Vlaanderen is er geen systeem van huursubsidies zoals dit in vele andere Europese landen bestaat. Wat hier bekend staat onder 'huursubsidie' komt in feite neer op een verhuissubsidie, een subsidie die gezinnen moet aanzetten om te verhuizen

van een slechte naar een goede woonsituatie. Het voordeel voor de huurder bestaat wel uit een tussenkomst in de huur.

In de sociale huisvesting is er een impliciete huursubsidie omdat sociale huurders aan de sociale huisvestingsmaatschappij een huur betalen die beneden de markthuur ligt.

Wat tenslotte de subsidiëring van woningverbetering en renovatie betreft, bestaat in Vlaanderen een premie van zeer beperkte omvang die zowel ter beschikking staat van eigenaars-bewoners als van verhuurders. Vroegere evaluaties (Doms e.a., 2001) wijzen uit dat deze weinig stimuli inhouden tot grondige verbeteringswerken aan woningen.

Op al deze vormen van subsidiëring van het wonen gaan we in dit hoofdstuk niet in. We richten onze aandacht volledig op de huursubsidie als mogelijk instrument voor het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen op de private markt.

Zoals uitgelegd in hoofdstuk 1 is een huursubsidie een vorm van inkomensondersteuning die enkel wordt toegekend aan gezinnen die een woning huren. Er kunnen daarbij voorwaarden worden opgelegd, zowel aan de gezinnen die de subsidie ontvangen (o.a. inkomen en gezinslast) als aan de woning waarvoor de subsidie wordt ontvangen. Afhankelijk van deze voorwaarden kunnen zeer verschillende vormen van huursubsidies onderscheiden worden, gaande van zeer algemene huursubsidies, gericht op een grote groep van de bevolking (zoals bijvoorbeeld in Nederland, waar in 1999 ongeveer 930 000 gezinnen een huursubsidie ontvingen en nagenoeg 40% van de gezinnen op basis van inkomen er recht op zou hebben), tot een zeer selectief instrument gericht op zeer specifieke doelgroepen, zoals we in Vlaanderen kennen.

De functies van huursubsidies kunnen ook verschillen. De meest voorkomende functie is het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen, in het bijzonder voor gezinnen met lage inkomens. In deze zin is de huursubsidie ook een instrument voor armoedebestrijding. Een tweede functie is het verhogen van de woonkwaliteit voor deze gezinnen, wat kan betekenen een minimum niveau van woonkwaliteit verzekeren, maar wat ook kan inhouden gezinnen aanzetten om een ongezonde of onaangepaste woning te verlaten om te verhuizen naar een gezonde of meer aangepaste woning.

Zoals in het theoretisch hoofdstuk uitgelegd kunnen deze functies ook worden nagestreefd via andere beleidsinstrumenten, zoals sociale woningbouw of premiestelsels. Bij de evaluatie van systemen van huursubsidies en het formuleren van aanbevelingen voor een Vlaams systeem zullen we daarom teruggrijpen naar het theoretisch kader. Tevens baseren we ons op de ervaringen uit Europese landen waar huursubsidiesystemen bestaan.

2. Verschillende vormen van huursubsidies in Europa en de Verenigde Staten

2.1 Verschillende vormen van huursubsidies

Boelhouwer en Haffner (2002) onderscheiden vier types van huursubsidies. Het uitgangspunt achter deze typologie is het al dan niet afhankelijk zijn van de huursubsidie van inkomen en huur.

Type 1: een vast bedrag, niet afhankelijk van inkomen of huur

Type 1 is wat men noemt een 'lump sum transfer', een subsidie die op geen enkele wijze kan worden beïnvloed door het gedrag van de begunstigde. Vanuit een theoretisch uitgangspunt (zie hoofdstuk 1) is dergelijke subsidie het meest efficiënt omdat ze de huurder de grootste keuze laat en dus de marktwerking het minst verstoort. Een nadeel van dergelijke algemene huursubsidie is de bijzonder hoge kostprijs. Een groot deel van de bevolking zal de subsidie ontvangen zonder dat dit echt nodig is. Om deze reden kan een plafond worden ingevoerd: de subsidie wordt dan alleen toegekend aan gezinnen met een inkomen beneden een maximum of voor woningen verhuurd beneden een maximale huurprijs.

Type 2: een bedrag afhankelijk van de hoogte van de huur

Hierbij bestaan twee varianten. De eerste variant houdt in dat de subsidie berekend wordt, vertrekkend van de effectief betaalde huur. De tweede variant vertrekt van een theoretisch berekende markthuur, die weergeeft wat gegeven de comfort- en kwaliteitskenmerken van de woning een normale huurwaarde zou zijn. De huursubsidie varieert met de hoogte van de huur of markthuur. Ook hier weer zijn een huurplafond en inkomensplafond mogelijk.

Type 3: een inkomensafhankelijk bedrag

Hoe hoger het inkomen, hoe lager de huursubsidie. Ook hier weer kunnen plafonds bepaald worden. Een bijzondere vorm van een inkomensafhankelijke huursubsidie is de 'woonvoucher' of 'wooncheque'. Het gaat om een bedrag dat wordt toegekend aan de huurder in functie van zijn inkomen en eventuele andere criteria (zoals een indicator voor de lokale markthuur), maar dat onafhankelijk is van de feitelijk betaalde huur. Het verschil met een huurafhankelijke subsidie is dat de huurder ertoe wordt aangezet de woning te zoeken die voor hem de beste prijs/kwaliteitsverhouding biedt. Het systeem zet bijgevolg aan tot onderhande-

ling tussen huurder en verhuurder. Bovendien heeft de huurder de keuze tussen dure of goedkope woningen.

Type 4: een bedrag afhankelijk van huur en inkomen

Deze huursubsidie is een combinatie van de twee vorige.

In al deze types kan de huursubsidie zowel worden uitgekeerd aan de huurder als aan de verhuurder. Het bedrag kan direct worden uitbetaald aan de begunstigde dan wel worden toegekend als een fiscaal voordeel via de inkomstenbelasting.

2.2 Het Vlaamse systeem van huursubsidies

In tegenstelling tot de meeste Europese landen bestaat in Vlaanderen geen veralgemeend systeem van huursubsidies voor de private huursector. We kennen enkel een zeer beperkt systeem, dat gebonden is aan zeer strikte voorwaarden betreffende de woning die men verlaat en waar men naar toe verhuist. De huursubsidie kan ook worden toegekend in de sociale huursector.

Het samengevoegd nettobelastbaar inkomen van de aanvrager en de inwonende personen mag 2 jaar voor het jaar van de verhuizing niet hoger zijn dan 13 700 euro, te verhogen met 991,57 euro per persoon ten laste.

De woning die verlaten wordt, moet een woning zijn gelegen in het Vlaamse Gewest, die:
- ofwel een krotwoning is (ongezond en onverbeterbaar);
- ofwel te klein is (ongezond wegens overbevolking);
- ofwel door de minister als ongezond wordt erkend in het kader van een renovatieproject;
- ofwel functioneel niet is aangepast aan de fysieke gesteldheid van de bewoner indien deze bejaard of gehandicapt is.

De nieuwe woning moet:
- een volwaardige gezonde woning zijn, zonder gebreken en voorzien van voldoende sanitaire voorzieningen;
- groot genoeg zijn en een aantal vertrekken tellen naargelang de samenstelling van het gezin;
- maximum verhuurd worden voor een nettohuurprijs (zonder bijkomende kosten) van 371,84 euro (446,20 euro vanaf 3 personen ten laste);
- mag niet verhuurd worden door een nauwe verwant of familielid.

Voor bejaarden en gehandicapten moet de woning bovendien aangepast zijn aan hun fysieke gesteldheid.

Onder deze voorwaarden heeft de huurder recht op een installatiepremie en een huursubsidie. De installatiepremie bedraagt 247,89 euro, te verhogen per persoon ten laste tot een maximumpremie van 743,68 euro. De huursubsidie is een maandelijks bedrag dat afhankelijk is van de huurprijs en daalt met het inkomen en dat maximum 123,94 euro bedraagt, te verhogen per persoon ten laste. Voor wie een woning huurt van een sociale huisvestingsmaatschappij bedraagt de periode drie jaar. Voor de anderen kan deze periode van drie jaar telkens worden verlengd met drie jaar, tot maximaal 15 jaar, zolang aan de voorwaarden is voldaan. Ouderen kunnen de huursubsidie levenslang genieten, behalve wanneer ze een woning huren van een sociale huisvestingsmaatschappij.

De huursubsidie wordt rechtstreeks uitbetaald aan de huurder, tenzij deze huurt bij een openbare instelling. In dit geval wordt de huursubsidie door de openbare verhuurder voorgeschoten en in mindering gebracht van de maandelijkse huurprijs. De installatiepremie wordt uitbetaald bij de eerste betaling van de huursubsidie.

Jaarlijks worden ongeveer een 2 000-tal nieuwe begunstigden toegelaten tot het systeem van huursubsidie en installatiepremie. In 2002 waren er 2 054 nieuwe begunstigden. Hiervan was 33% jonger dan 40 jaar, 27% tussen de 40 en de 60 jaar en 40% ouder dan 60 jaar. In 2002 vertegenwoordigde het systeem een overheidsuitgave van ongeveer 8 mio euro. De uitgaven zijn in duidelijk stijgende lijn sedert 1996 (http://aps.vlaanderen.be/statistiek/cijfers).

2.3 Voorbeelden van buitenlandse huursubsidies

2.3.1 De 'Individuele Huursubsidie' in Nederland

De Nederlandse woningmarkt bestaat voor ongeveer de helft uit huurders, voor de andere helft uit eigenaars. Bijzonder voor Nederland is dat de private huurmarkt zeer beperkt van omvang is. Het aandeel van het sociale huurpatrimonium in de volledige woningvoorraad bedraagt 36%. Dit aandeel daalt evenwel als gevolg van de verkoopspolitiek.

Nederland heeft vanaf 1974 bewust gekozen voor een permanente huursubsidiëring. Sinds het begin van de jaren negentig werden zelfs alle objectsubsidies vervangen door subjectsubsidies en vormt de huursubsidie het kerninstrument van het woonbeleid. De huursubsidie wordt zowel toegekend aan gezinnen in de private huursector als in de sociale huursector. De doelstelling van het systeem is passende huisvesting tegen een redelijke prijs.

Om een huursubsidie te ontvangen moet voldaan zijn aan een aantal voorwaarden:
- de woning moet 'passend' zijn, d.w.z. mag niet te groot zijn voor het gezin[72];
- er worden maxima opgelegd aan inkomen en vermogen afhankelijk van gezinsgrootte en leeftijd van de gezinsleden;
- er worden maxima opgelegd aan de huurprijs afhankelijk van gezinsgrootte en leeftijd van de gezinsleden.

De berekening van de huurtoelage is vrij omslachtig. In een eerste stap wordt de 'normhuur' vastgesteld, dit is het minimum bedrag aan huur dat het gezin zelf moet betalen. Ook dit bedrag is afhankelijk van de gezinsgrootte en de leeftijd van de gezinsleden.

Het verschil tussen de normhuur en de 'kwaliteitskortingsgrens' (een vast bedrag, voor 2003/2004 is dit 317,03 euro) wordt voor 100% gesubsidieerd. Het verschil tussen de kwaliteitskortingsgrens en de 'aftoppingsgrens' (zie boven) wordt voor 75% gesubsidieerd. Tenslotte wordt het verschil tussen de aftoppingsgrens en de maximumhuur voor 50% gesubsidieerd, maar dit enkel voor alleenstaanden, ouderen en personen met een woning aangepast aan een handicap. Het zo bekomen bedrag wordt verhoogd met toeslagen voor kinderen ten laste.

Voor elke woning verhuurd door een particulier vraagt het Ministerie van VROM aan een huurcommissie de huurprijs te beoordelen. De commissie kent aan de woning een puntenwaardering toe die overeenkomt met de grootte, kwaliteit en comfort van de woning. Er zijn tabellen beschikbaar waar tegenover de puntenwaardering redelijke huurprijzen staan. Als de huurcommissie oordeelt dat de huur van de woning te hoog is, kan de huurcommissie een procedure in gang zetten om de prijs te verlagen (zie hoofdstuk 3). Tevens kan dit aanleiding zijn tot een lager subsidiebedrag.

De lokale overheden zijn samen met de woningcorporaties verantwoordelijk voor het bewaken van de budgetten voor huursubsidies. Indien de beschikbare budgetten ontoereikend worden geacht, kunnen zij beslissen de maximumgrenzen te verlagen.

De huursubsidie komt in Nederland terecht bij een brede doelgroep: op basis van het inkomen zou ongeveer 40% van de gezinnen er recht op hebben. Ongeveer één derde van de Nederlandse huurders geniet een huursubsidie. De overheidsuitgaven voor de huursubsidie zijn dan ook zeer hoog en bovendien vertoonden ze in de jaren '90 een sterk stijgende trend. Volgens Boelhouwer &

72 Dit wordt geverifieerd vertrekkend van de hoogte van de huur. Ligt de huur boven een bepaalde grens die afhankelijk is van de gezinsomvang (de zogenaamde 'aftoppingsgrens'), dan dient de gemeente te beoordelen of de woning niet te duur of niet te groot is voor het betreffende gezin.

Haffner speelt de huursubsidie in Nederland een grote rol in de armoedebestrijding en zijn ook huishoudens met een laag inkomen in staat een kwalitatief goede huurwoning te bemachtigen. De keerzijde van de medaille is volgens deze auteurs dat de armoedeval sterk speelt. De werkloosheidsval zou minder groot zijn omdat 70% van de ontvangers van een huursubsidie niet voor de arbeidsmarkt beschikbaar is of reeds een betaalde baan heeft.

Elsinga & Conijn (2002) wijzen er op dat als gevolg van de maximum huurprijzen de keuzevrijheid voor de huurders in het Nederlandse systeem beperkt is en dat het aanbeveling verdient na te gaan of een voucher systeem naar het voorbeeld van de Verenigde Staten deze keuzevrijheid niet kan verhogen en competitie tussen verhuurders kan stimuleren.

2.3.2 De 'Rent Vouchers' in de Verenigde Staten

De Verenigde Staten kennen een uitgesproken liberaal verzorgingsstaatregime. Net als in Nederland werd in de Verenigde Staten de beleidsomslag gemaakt van objectsubsidies naar subjectsubsidies. Het 'voucher systeem' werd ingevoerd in de jaren '80 en is vanaf 1998 het enige systeem van huursubsidies.

De bedoeling van deze vouchers is huisvesting betaalbaar maken. Maar daarnaast was het bij de invoering een uitdrukkelijke bedoeling de concentratie van armoede in de binnensteden te reduceren. Sociale wooncomplexen werden afgebroken en de sociale huurders werden gedwongen te verhuizen. Een derde doelstelling was de woningkwaliteit van het private huurpatrimonium optrekken.

De doelgroep van de huurvouchers bestaat uit huishoudens met een laag inkomen. De inkomenslimiet bedraagt 80% van het gemiddelde lokale huishoudinkomen.

Verschillend met andere landen is dat de voucher niet wordt uitbetaald aan de huurder, maar aan de verhuurder. Een ander verschil met de meeste huursubsidiesystemen is dat het vrij eenvoudig is. In feite komt het neer op een vast bedrag, dat afhankelijk is van inkomen en markthuur, maar niet van de effectief betaalde huur.

De subsidie wordt berekend als het verschil tussen de markthuur en 30% van het huishoudinkomen. Door de koppeling aan de markthuur wordt een 'shopping incentive geïntroduceerd'. De 'markthuur' wordt vastgesteld door het Ministerie van Huisvesting en wordt gedefinieerd als percentiel 45 van de verdeling van de huurprijzen van woningen voor een gezin met de gegeven omvang en samenstelling. Vindt het gezin een woning onder de markthuur (en die voldoet aan minimum kwaliteitsnormen), dan krijgt het toch het volledige bedrag uitbetaald. Kiest het gezin een woning boven de markthuur, dan wordt het verondersteld het extra gedeelte zelf te betalen.

Wanneer de voucher wordt toegekend (gemiddeld na 28 maanden op de wachtlijst gestaan te hebben), heeft de rechthebbende maximaal 120 dagen de tijd om een woning te vinden die voldoet aan de minimale kwaliteitseisen, waarvoor de huur redelijk is en de verhuurder bereid is in te stappen in het systeem. Wie binnen deze tijdsspanne geen woning vindt, komt terug achteraan op de wachtlijst. Het systeem is gebudgetteerd. Eenmaal het budget opgebruikt, worden geen vouchers meer toegekend.

Het programma wordt beheerd door 2 500 Public Housing Authorities. Elke PHA heeft een eigen wachtlijst, bepaalt eigen verdelingscriteria en voert eigen kwaliteitscontroles uit. Er wordt een budget vooropgesteld, met als gevolg dat slechts één derde van de gezinnen die recht heeft op een voucher er één ontvangt.

Volgens Boelhouwer & Haffner is dankzij het voucher systeem de betaalbaarheid voor veel gezinnen verbeterd, is er een grotere mobiliteit van huishoudens en een verminderde concentratie van lage inkomensgroepen in bepaalde buurten. Als negatieve punten worden vernoemd: de hoge administratieve kosten, de versnippering in de administratie, het blijven bestaan van concentratieprocessen. Volgens Haffner & Boelhouwer lijkt er in de Verenigde Staten niet echt een discussie over de armoede- of werkloosheidsval, hoewel deze zeker moet bestaan.

Een cruciaal punt van kritiek is de invloed op de huurprijzen op de woningmarkt. Zo stelt Scott (2002) vast dat in stedelijke gebieden waar veel vouchers worden toegekend, de huurprijzen in het lagere marktsegment duidelijk sterker gestegen zijn dan in gebieden waar veel minder vouchers worden uitgereikt. Het vouchersysteem zou de huurprijzen hebben doen stijgen met gemiddeld 16%. Scott schrijft dit toe aan de lage elasticiteit van het aanbod in dit marktsegment. Verschillende indicaties wijzen er op dat er onvoldoende woningen zijn in de lagere prijsklasse die voldoen aan het opgelegde minimum kwaliteitsniveau. Zo blijkt dat een grote groep die een voucher ontving deze terug moest inleveren omdat binnen de periode van 4 maanden geen geschikte woning werd gevonden (Scott, 2002). Uiteindelijk leidt het systeem dus tot prijsstijgingen op de markt en ontvangt slechts een beperkte groep een subsidie, met als gevolg dat de groep die uit de boot valt, slechter af is dan in afwezigheid van een subsidiesysteem.

Als positief element in het Amerikaanse systeem zien sommige auteurs het shopping incentive (Elsinga, 2002 en Oxley, 2000). Het systeem heeft het voordeel dat de huurders kunnen kiezen, dat ze financiële incentieven hebben om te onderhandelen met de verhuurders en dat de concurrentie tussen verhuurders wordt aangewakkerd.

2.3.3 Huursubsidies voor gepensioneerden en gezinnen met kinderen in Zweden

Zweden is het prototype van sociaal-democratische verzorgingsstaatregimes. Het aandeel eigenaars is er in vergelijking met andere landen laag. Er bestaat een omvangrijk stelsel van sociale bescherming. In Zweden wordt de betaalbaarheid van het wonen in het algemeen geregeld via de sociale zekerheid. Het principe hier is dat het nettobesteedbaar inkomen na aftrek van de woonuitgaven niet onder een bepaald minimum komt. Hier wordt dus in feite een algemeen inkomensbeleid gevoerd dat maximale keuzevrijheid biedt aan de gezinnen en waarbij de 'residual income measure' richtinggevend is. De huursubsidie is daarom in Zweden niet zozeer gericht op het verbeteren van de betaalbaarheid, maar kadert er binnen een gezinsbeleid. Het heeft tot doel de keuzevrijheid en woonconsumptie van twee groepen te verbeteren, met name gepensioneerden en gezinnen met kinderen.

De subsidie is wel afhankelijk van de hoogte van het inkomen. Maar om de armoedeval te bestrijden, werd het systeem zodanig gebouwd dat maximaal één derde van de inkomensverhoging weer verloren gaat aan een reductie van de huursubsidie.

2.3.4 'Wohngeld' in Duitsland

De Duitse woningmarkt wordt gekenmerkt door een zeer laag aandeel eigenaars. Meer dan de helft van het woningpatrimonium wordt verhuurd. Daarbij is het aandeel van de sociale huursector relatief beperkt. Dit verklaart mede waarom in Duitsland de betaalbaarheid van het wonen bevorderd wordt door subsidies voor huurders en eigenaars.

De huursubsidie bestaat er reeds sedert 1965. In 1998 ontvingen een kleine 2,95 miljoen gezinnen dergelijke subsidie. De voornaamste doelstelling is het verzekeren van de betaalbaarheid van het wonen. De subsidie is afhankelijk van het inkomen, de gezinssamenstelling en de lokale markthuur (of de feitelijke huur als deze lager is). Ze worden berekend volgens een complexe formule. In de loop der jaren is de subsidie meer en meer gefocust op huishoudens met lage inkomens en gezinnen met kinderen en recent zou vooral een grote groep werklozen zijn ingestroomd. Specifiek voor Duitsland is dat huurders en eigenaars recht hebben op een zelfde 'wohngeld'. Dit bevordert de vrije keuze van de woonconsument voor één van beide vormen. Maar mede door de focus op lage inkomens, komt het wohngeld vooral terecht bij huurders. Wie weigert om werk te zoeken, kan het recht op een huursubsidie verliezen.

Haffner & Boelhouwer stellen dat de voornaamste problemen met de Duitse huursubsidie zijn dat de gemiddelde woonquotes van de huurders die wohngeld ontvangen nog steeds hoger zijn dan deze van gemiddelde huurders, dat de huursubsidie niet wordt aangepast voor inflatie en dat het niet-gebruik (geraamd op 50%) zeer hoog ligt. De discussie over de armoedeval heeft bij de hervorming van het stelsel in 2001 geen rol van betekenis gespeeld, wat enige verwondering wekt gezien de hoge werkloosheidscijfers in Duitsland.

2.3.5 De 'Housing Benefit' in het Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk hoort net als de Verenigde Staten tot de liberale verzorgingsstaatregimes. De woningmarkt wordt er gekenmerkt door een zeer hoog aandeel eigenaars (hoger dan in Vlaanderen). Tegelijkertijd is er een aanzienlijk sociaal huurpatrimonium.

In het Verenigd Koninkrijk werd een huursubsidie geïntroduceerd in 1972 vanuit de overtuiging dat een inkomensafhankelijke subjectsubsidiëring een efficiënter instrument is voor herverdeling dan objectsubsidiëring. Ook hier heeft de huursubsidie tot doel de betaalbaarheid te verbeteren. Het subsidiebedrag is afhankelijk van zowel het inkomen als de huur. De 'rent officer' (een ambtenaar) bepaalt wat een redelijke huurprijs is voor de woning in kwestie. Afhankelijk van het inkomen en de gezinssituatie wordt een deel van de huur uitbetaald onder de vorm van een huursubsidie. Voor zeer lage inkomens worden de huur en de huurstijgingen volledig gesubsidieerd. Eenmaal boven een inkomensgrens daalt de subsidie met het inkomen.

In tegenstelling tot Zweden, waar de betaalbaarheid van het wonen gegarandeerd wordt via een algemeen inkomensbeleid en de huursubsidie daar bovenop komt, is de Housing Benefit in het Verenigd Koninkrijk juist ingevoerd omdat het sociaal vangnet zo beperkt is. In de loop der tijden zijn bovendien verschillende bezuinigingen doorgevoerd. In 1997 zouden zo'n 4,6 miljoen gezinnen een Housing Benefit ontvangen (Kemp, 1998).

In vergelijking met de housing vouchers in de Verenigde Staten, bevat het systeem in het Verenigd Koninkrijk geen shopping incentives omdat huurders vooraf niet weten op welke huursubsidie ze recht hebben. Het niet volledig terugbetalen van de huur wordt eerder ervaren als een straf voor het huren van een te dure woning (Elsinga & Conijn, 2002).

In vergelijking met andere landen werd de discussie over de knelpunten van een huursubsidie in het Verenigd Koninkrijk reeds vroeg gevoerd. Boelhouwer & Haffner (2002) vatten deze punten als volgt samen:

- het bestaan van een sterke armoede- en werkloosheidsval: het aanvaarden van werk doet de voordelen snel afbouwen;
- het ontbreken van een shopping-incentive, in het bijzonder voor de huurders die de volledige huur krijgen terugbetaald (Kemp, 1998; Elsinga & Conijn, 2002);
- het aanzetten tot fraude (verhuurders worden aangezet een te hoge huur te vragen);
- de complexiteit en gebrekkige transparantie van het systeem.

2.3.6 Het Vlaamse systeem van huursubsidies versus de buitenlandse systemen

In de eerste plaats is er een belangrijk verschil in doelstellingen tussen de buitenlandse systemen van huursubsidies die hier kort werden voorgesteld en het Vlaamse systeem. De voornaamste doelstelling van de meeste buitenlandse systemen (Zweden vormt daarop een uitzondering) is het verbeteren van de betaalbaarheid van het wonen. De eerste doelstelling van het Vlaamse systeem is gezinnen in een precaire woonsituatie aan te zetten tot verhuis naar een betere woonsituatie, dit door de huurlasten en verhuiskosten financieel te verlichten. In het licht van de betaalbaarheidsproblemen op de private huurmarkt is momenteel vanuit diverse hoeken een pleidooi te horen om ook in Vlaanderen een meer veralgemeend systeem van huursubsidie in te voeren, met als eerste doelstelling de betaalbaarheid.

Een ander verschilpunt van de Vlaamse huursubsidie met de buitenlandse is dat ons Vlaamse systeem veel beperkter is van omvang. Het systeem is zeer selectief naar inkomen en er worden strenge voorwaarden gesteld aan de woning van waaruit men verhuist alsook aan de woning waarnaar men verhuist.

De ervaringen uit de buitenlandse systemen leren ons dat in het Vlaamse systeem vermoedelijk een risico op armoedeval aanwezig is. De subsidie is rechtstreeks gekoppeld aan het inkomen. Stijgt het inkomen van het gezin, dan daalt de huursubsidie. Dit kan gezinnen ontmoedigen actief naar werk te zoeken.

3. De voor- en nadelen op een rijtje

Op basis van de theoretische beschouwingen in hoofdstuk 1 en het beknopte overzicht van buitenlandse systemen op basis van bestaande literatuur hierboven, geven we een overzicht van de voor- en nadelen van huursubsidiesystemen.

3.1 De voordelen

- Huursubsidies kunnen de betaalbaarheid van het wonen verbeteren, in het bijzonder voor lage inkomensgezinnen en dragen op deze manier bij tot het bestrijden van de armoede.
- Indien minimumnormen worden opgelegd aan de woningkwaliteit bij het toekennen van een huursubsidie kan de woningkwaliteit positief beïnvloed worden.
- Het bestaan van een huursubsidie voor het lagere marktsegment kan het voor investeerders interessanter maken te investeren in deze markt, waardoor het aanbod aan goede woningen in dit marktsegment toeneemt (door nieuwbouw of door renovaties) en wat op langere termijn een gunstige invloed kan hebben op de prijs.
- In vergelijking met de impliciete subsidie die vervat zit in de sociale huursector kan een huursubsidie bijdragen tot het kostenbewustzijn bij de huurder (hij ziet zowel de reële kost als het aandeel dat de overheid bijdraagt).
- In vergelijking met wonen in grootschalige sociale wooncomplexen waar veel lage inkomensgroepen samenwonen biedt een huursubsidie het voordeel dat lage inkomensgezinnen ook kunnen wonen in gemengde buurten. In de mate dat sociale woningbouw kleinschalig is en geïntegreerd in de buurt (wat toch het geval is voor de bouwprojecten van de laatste jaren in Vlaanderen) gaat dit argument niet op.
- In vergelijking met sociale huurwoningen biedt een huursubsidie een grotere keuzevrijheid aan de gezinnen. Dit argument is belangrijk in Nederland, maar speelt minder in Vlaanderen omdat hier het sociale woningpatrimonium veel beperkter is van omvang en doorgaans van een betere kwaliteit dan in Nederland.

3.2 De nadelen

- Indien de huursubsidie een antwoord moet bieden op de noden van alle gezinnen die problemen ondervinden met betaalbaar en kwaliteitsvol wonen, zal het een omvangrijk systeem moeten zijn dat een hoge kostprijs heeft.
- Omdat de aanbodelasticiteit op de woningmarkt vermoedelijk laag is, zal de huursubsidie slechts leiden tot een beperkte uitbreiding van het aanbod en bestaat een ernstig risico op prijsstijgingen. Deze prijsstijging dreigt dan het effect van koopkrachtverhoging teniet te doen (zie hoofdstuk 1, zie ook De Decker, 1998 en Donner, 2000). Of anders gesteld: de subsidie komt slechts

gedeeltelijk ten goede van de huurders. Het andere deel gaat onder de vorm van prijsstijgingen naar de verhuurders.[73]

- De grootste nadelige gevolgen zullen zijn voor de groep gezinnen die ondanks een laag inkomen toch geen gebruik maken van de huursubsidie. We moeten ons er van bewust zijn dat een non take up altijd blijft bestaan, welke inspanningen de overheid ook doet om het systeem bekend en toegankelijk te maken.
- De invloed op de huurprijzen kan worden beperkt via een systeem van richthuurprijzen, maar dergelijk systeem is administratief kostelijk en sluit niet uit dat de prijzen op de markt stijgen.
- Naarmate het systeem beter tegemoet komt aan de betaalbaarheidsproblemen van lage inkomensgezinnen bestaat een groter risico op een armoedeval (maar dit risico bestaat evenzeer in onze Vlaamse sociale huursector, waar huurprijzen afhankelijk zijn van het inkomen).
- De meeste buitenlandse huursubsidiesystemen zijn zeer ingewikkeld en de berekeningswijze is voor de huurders weinig transparant.

4. Aanbevelingen voor een Vlaams huursubsidiebeleid

Naar aanleiding van de ernst van de betaalbaarheidsproblemen en het bestaan van een aantal wantoestanden op de private markt, hoort men de laatste tijd in Vlaanderen vanuit verschillende hoeken een pleidooi voor het invoeren van een veralgemeende huursubsidie. Vooraleer hierover aanbevelingen worden gedaan, is een grondig onderzoek nodig. Een probleem hierbij is dat we momenteel niet beschikken over een woningmarktmodel voor Vlaanderen dat toelaat de effecten van een huursubsidie op vraag, aanbod en prijzen op de woningmarkt in te schatten. We kunnen ons daarom enkel baseren op een eerste verkenning van een aantal systemen in het buitenland en van buitenlandse evaluatiestudies.

Op basis van die bronnen menen we te mogen besluiten dat een veralgemeend systeem van huursubsidies toch wel een aantal risico's inhoudt. Afgewogen tegen een goed systeem van sociale huisvesting (kleinschalig en inbreidingsgericht, degelijk gefinancierd en beheerd) biedt een huursubsidie vooral het risico dat het kwaliteitsvol aanbod in het betreffende marktsegment niet noemenswaardig zal

---

73 Het is niet uitgesloten dat er in het lagere marktsegment een prijsdaling is als gevolg van 'shifting'. Immers, gezinnen die een huursubsidie ontvangen zullen het segment van de slechte en goedkope woningen verlaten en verhuizen naar een hoger huursegment. De vraag in het lager segment daalt dus, en een prijsdaling kan hier het gevolg zijn. De druk op het hogere segment neemt toe, en hier zet zich een prijsstijging door. Over de omvang van deze 'shifting' kunnen we voor Vlaanderen weinig zeggen bij gebrek aan informatie over de verschillende deelmarkten.

uitbreiden en het systeem aanleiding zal zijn tot prijsverhogingen op de markt, zodat de subsidie dus gedeeltelijk via de markt zal weglekken of anders gesteld, bij de eigenaars terecht komt. Over de omvang van deze effecten voor Vlaanderen, kunnen we voorlopig weinig zeggen.

Anderzijds volgen we de conclusie van De Decker op het einde van een discussie tussen 7 auteurs over 'sociale woningbouw versus huursubsidies' in Planologisch Nieuws (1998):

> *"Vanuit rechtvaardigheidsoogpunt is het ook niet vol te houden om enerzijds als een soort lot in de loterij zeer degelijke en betaalbare sociale huurwoningen toe te wijzen en tegelijkertijd - voor de vaak deplorabele condities op de particuliere huurmarkt - de ogen te sluiten. Er moet, in afwachting van de effecten van de gestage uitbreiding van de sociale huurwoningvoorraad, dus iets gebeuren op de private huurmarkt. En hier komt dan een voorwaardelijk individueel huursubsidiesysteem in het vizier."*

Aan welke voorwaarden dient dergelijke huursubsidie te voldoen? Uitgaande van de verkenning in dit rapport durven we volgende aanbevelingen te formuleren w.b. de doelstellingen van het systeem en de criteria waaraan de huursubsidie moet voldoen. Het gaat hierbij om eerste aanbevelingen, die verder onderzoek verdienen.

4.1 De doelstellingen

De voornaamste doelstellingen van een vernieuwd of verruimd Vlaams stelsel van huursubsidies zijn het verbeteren van de betaalbaarheid en het verbeteren van de woonkwaliteit voor gezinnen waarvan het inkomen te laag is om het recht op betaalbaar wonen met eigen middelen te realiseren.

Daarnaast liggen twee opties open. De eerste optie is dat de huursubsidie slechts voor beperkte tijd aan gezinnen wordt toegekend, met name om de periode van de wachttijd op een sociale woning te overbruggen. In dit geval is de huursubsidie tijdelijk en vervult de huur van een private woning met een huursubsidie de functie van wachtkamer. De toegang tot de huursubsidie is immers gemakkelijker en soepeler dan de toegang tot een sociale woning. Het voordeel is dan evenwel slechts tijdelijk. Het valt weg op het ogenblik dat het gezin een sociale woning kan betrekken.

De tweede optie is dat de huursubsidie wordt toegekend voor de huur van een private woning indien de overheid in ruil voor het subsidiëren van de huur het recht krijgt op toewijzing van de woning. De eigenaar stelt zijn woning ter beschikking van de overheid, die (zelf of via een daartoe aangestelde private orga-

nisatie) instaat voor het zoeken van een huurder en voor het maken van afspraken met de huurder en verhuurder. Het incentief voor de verhuurder om in het systeem te stappen is de zekerheid over de huurinkomsten, mede omdat de huurder een huursubsidie ontvangt. Het is dus een vorm van huurverlaging voor de huurder. Er is hierbij nog slechts één verschil tussen de sociale huisvesting en het huren via huursubsidie op de private markt, met name dat in het éne geval de sociale huisvestingsmaatschappij eigenaar is en in het andere geval een particuliere verhuurder. Het is dus een vorm van publiek private samenwerking (PPS) die de facto neerkomt op een uitbreiding van het sociale huurpatrimonium. Nieuw aan deze PPS-formule is dat het niet zozeer grote bouwpromotoren zijn die partner zijn van de overheid, maar de vele kleine eigenaars-verhuurders die Vlaanderen kent.

Deze optie biedt vanuit het standpunt van de overheid een interessante formule. Immers, in ruil voor de subsidie krijgt de overheid de allocatie van de private huurwoningen in de hand. Hiermee kan worden tegemoet gekomen aan één van de grootste problemen op de private huurmarkt, met name discriminatie en negatieve selectie. Wordt geopteerd voor deze variant, dan is een afstemming van de voorwaarden voor een huursubsidie en een sociale huurwoning essentieel.

Hierna trachten we op basis van de tot nu toe beschikbare informatie de modaliteiten van een goed systeem van huursubsidies te omschrijven. We formuleren enkele criteria die algemeen toepasbaar zijn. Voor andere criteria maken we een onderscheid naargelang de twee fundamentele opties.

4.2 De modaliteiten

4.2.1 Omvang van het systeem

Het systeem van huursubsidies dient een beperkt systeem te blijven, dit om de kostprijs voor de overheid beheersbaar en om de prijsverhogende effecten op de huurmarkt beperkt te houden. Een bijkomende reden is dat eenmaal een omvangrijk systeem is ingevoerd, zelfs al is dit te verantwoorden tijdens de periode waarin de sociale huursector verder wordt uitgebouwd, later moeilijk nog kan worden teruggeschroefd. Mensen zullen dit immers ervaren als een verworven recht. Het zou veel politieke moed vragen dit terug af te bouwen, ook als de sociale huursector een voldoende omvang bereikt heeft.

De beperking wordt best ingebouwd door het systeem te richten op de groep waarvoor de noden het grootst zijn. Dit zijn in de eerste plaats de gezinnen met lage inkomens. Het systeem zou prioritair toegankelijk moeten zijn voor gezinnen

die zich in een crisissituatie bevinden (uithuiszettingen, thuislozen, …) of die het meest risico lopen op discriminatie (migranten, grote gezinnen, …).

Het aanleggen van wachtlijsten, zoals in de huidige sociale huisvesting, dient ten alle prijze vermeden te worden. Dit is ten nadele van de doelgerichtheid en kan leiden tot non-take up.

4.2.2 Selectiviteit naar doelgroep

Om toegang te krijgen tot een huursubsidie dient een maximuminkomen opgelegd te worden dat zeker niet hoger is dan de huidige toelatingsgrenzen voor de sociale huursector. Indien geopteerd wordt voor het tijdelijk systeem, kan de inkomensgrens beneden de grens voor de sociale huursector liggen. Alleen de meest penibele situaties komen dan in aanmerking voor een huursubsidie (bv. de huidige grens voor een huursubsidie). Indien gekozen wordt voor een permanent systeem is (zeker op termijn) gelijkschakeling met de toegangsvoorwaarden voor de sociale huursector noodzakelijk.

De selectiviteit hoeft bovendien niet enkel bepaald te worden op basis van inkomen, maar kan mede op basis van andere criteria die de ernst van het woonprobleem inschatten. In het permanente systeem, waarbij de toegangs- en toewijzingscriteria voor de huursubsidie en voor de sociale huisvesting gelijkgeschakeld worden, zou dit betekenen dat de huidige chronologische toewijzing van de sociale huisvesting verlaten wordt.

4.2.3 Selectiviteit naar woningen

Het toekennen van een huursubsidie zou tegelijkertijd gebruikt moeten kunnen worden om voor deze groep een minimum woonkwaliteit te garanderen. Een minimale voorwaarde is dat voor de verhuurde woning een conformiteitsattest werd uitgereikt en dat de woning is aangepast aan de behoeften van het gezin, o.a. wat betreft het aantal kamers. Een controle hierop is absoluut noodzakelijk. Het alternatief is de invoering van een verhuurvergunning voor de woningen waarvoor een huursubsidie wordt toegekend (zie vorig hoofdstuk). Dergelijke drempels betreffen de minimale vereisten op vlak van veiligheid en gezondheid. Indien geopteerd wordt voor het permanente systeem, dan mag de lat hoger gelegd worden. De woningen verhuurd met een huursubsidie zouden dan aan dezelfde kwaliteitsvoorwaarden moeten voldoen als de woningen in de sociale huursector. Deze lat ligt nu zeer hoog. Er lijken voldoende redenen te zijn om deze op dit niveau te houden. Dit betekent wel dat overgangsmaatregelen vereist zijn.

De koppeling naar het kwaliteitsbeleid kan nog versterkt worden door verhuurders die verhuren via dit systeem (zie ook verder) voorrang te geven op verbeterings- of aanpassingspremies.

4.2.4 Maximum huurprijzen

Naast kwaliteitsvoorwaarden worden best ook voorwaarden opgelegd aan de huurprijs, in de zin dat de woning waarvoor een huursubsidie wordt toegekend verhuurd wordt aan een redelijke huurprijs. De bedoeling hiervan is te vermijden dat de verhuurder de subsidie doorrekent in de huurprijs. Anderzijds moeten we ons er van bewust zijn dat maximumhuurprijzen de druk op de prijzen via de markt niet zal wegnemen. Om een redelijke huurprijs te bepalen zou het aangewezen zijn te beschikken over referentiehuurprijzen die indicaties geven over de hoogte van de huur op de lokale markt voor verschillende types van woningen. De uitbouw van dergelijk systeem van richthuurprijzen is niet evident. Maar, indien de registratie van huurcontracten zou verplicht worden, komt wel een belangrijke informatiebron beschikbaar. Bij gebrek aan dergelijke databank kunnen op korte termijn lokale actoren betrokken worden in het bepalen van richthuurprijzen of bij het beoordelen van de redelijke huur van een woning verhuurd met een huursubsidie. Dit is zeker niet de beste optie. De afstand tussen verhuurder en lokale actor of lokale beleidsmandataris kan te kort zijn om alle favoritisme uit te sluiten. Anderzijds is dergelijke prijsbepaling via bemiddeling al heel wat objectiever dan rechtstreeks tussen een huurder die in een zwakke positie staat en een verhuurder. Bovendien wijst de werking van de SVK's uit dat dit in de praktijk werkbaar is.

4.2.5 Uitvoering

Het huursubsidiesysteem moet gelijke behandeling van alle burgers garanderen en moet daarom worden ingevoerd via Vlaamse reglementering. De administratieve uitvoering ervan dient evenwel te gebeuren door lokale woonactoren die enerzijds de situatie op de lokale woningmarkt goed kennen en anderzijds vertrouwd zijn in het werken met de betreffende doelgroep. Zonodig kan woonbegeleiding en/of budgetbegeleiding geboden worden, door de woonactor zelf of door het OCMW of een lokale welzijnsorganisatie. AROHM kan de verantwoordelijkheid blijven dragen voor toekenning en uitbetaling van de subsidie.

Voor de bemiddeling tussen verhuurder en huurder en voor de toewijzing van de woning in de tweede optie zijn SVK's goed geplaatst. Maar ook sociale huisvestingsmaatschappijen, gemeenten en OCMW's komen in principe in aanmerking als uitvoerende actoren. In beide gevallen is een goede samenwerking met de

lokale welzijnssector noodzakelijk. Zonodig kan woonbegeleiding gekoppeld worden aan de verhuring.

4.2.6 Hoogte van de subsidie

De hoogte van de tegemoetkoming kan worden bepaald vertrekkend van twee principes: enerzijds de betaalbaarheid verzekeren, anderzijds de armoedeval beperken. Om tegemoet te komen aan het betaalbaarheidsprobleem biedt de methode van het residueel inkomen na aftrek van de woonkosten meer voordelen dan de methode van de maximale woonquota (zie hoofdstuk 1). Om het risico op de armoedeval te beperken, wordt de huursubsidie best nooit 100% afgebouwd met stijgend inkomen, maar is een geleidelijke afbouw aangewezen. Toch mag het risico op een armoedeval niet worden overdreven. Buitenlandse studies wijzen uit dat het zelfs in de uitgebreide huursubsidiesystemen meestal maar een zeer beperkte groep van de subsidieontvangers is die in aanmerking komt voor toetreding tot de arbeidsmarkt.

Wordt geopteerd voor het permanente systeem, dan zou het de bedoeling zijn op langere termijn de subsidiëring in de sociale en de private sector te harmoniseren, d.w.z. dat gezinnen met dezelfde noden in beide sectoren eenzelfde bijdrage leveren tot de financiering van het wonen. Op korte termijn is dit evenwel niet haalbaar. De subsidie in de sociale huursector (via de leningfinanciering) is zodanig groot dat een subsidie van gelijke omvang in de private huursector een enorme kostprijs zou hebben.

Om huurders aan te zetten op de markt de beste prijs/kwaliteitsverhouding te zoeken en aanbieders te dwingen tot concurrentie, verdient een systeem dat geënt is op de markthuur (voucher systeem) voorrang boven een systeem dat vertrekt van de effectief betaalde huur. De hoogte van de huurcheque kan dan nog evenzeer worden bepaald vertrekkend van de lokale markthuur enerzijds als van het inkomen en de gezinslast anderzijds.

5. Besluit

In dit hoofdstuk gingen we vertrekkend van de ervaringen in het buitenland na wat de voor- en nadelen zijn van huursubsidies. In hoofdstuk 2 bleek immers dat sommige groepen ernstige betaalbaarheidsproblemen ondervinden bij het huren op de private markt. Een (ten opzichte van het huidige) verruimd systeem van huursubsidies zou deze betaalbaarheidsproblemen kunnen opvangen.

Maar, zowel op basis van de analyse in hoofdstuk 1 als uit de evaluatie van buitenlandse systemen menen we te mogen besluiten dat een veralgemeend systeem

van huursubsidies toch wel een aantal ernstige risico's inhoudt. Afgewogen tegen een goed systeem van sociale huisvesting (kleinschalig en inbreidingsgericht, degelijk gefinancierd en beheerd) biedt een huursubsidie vooral het risico dat het kwaliteitsvol aanbod in het betreffende marktsegment niet noemenswaardig zal uitbreiden en het systeem aanleiding zal zijn tot prijsverhogingen op de markt, met als gevolg dat de subsidie dus gedeeltelijk terecht komt bij de eigenaars.

Sociale woningbouw blijft dus de te verkiezen optie om het betaalbaarheidsprobleem op lange termijn op te vangen. Echter, het bouwen van sociale woningen vraagt tijd. Bovendien, zelfs als er massaal bijkomende middelen komen voor de bouw van sociale woningen, is het niet duidelijk of de sector in Vlaanderen voldoende capaciteit heeft om op zeer korte tijd een aanzienlijke uitbreiding van het sociaal huurpatrimonium te realiseren.

Vanuit deze optiek kan een huursubsidie te overwegen zijn. We formuleerden twee mogelijke varianten. De eerste variant is een tijdelijk systeem, dat zeer selectief is naar doelgroepen en eigenlijk fungeert als een opvangnet voor de meest penibele woonsituaties, in afwachting van toewijzing van een sociale woning. De tweede variant is een permanent systeem, dat neer komt op een uitbreiding van het sociale huurpatrimonium met huurwoningen in eigendom van particulieren. Er is hierbij nog slechts één verschil tussen de sociale huisvesting en het huren via huursubsidie op de private markt, met name dat in het ene geval de sociale huisvestingsmaatschappij eigenaar is en in het andere geval een particulier huishouden. In feite gaat het hier over een vorm van publiek private samenwerking. De eigenaar stelt zijn woning ter beschikking van de overheid, die (zelf of via een daartoe aangestelde private organisatie) instaat voor het zoeken van een huurder en voor het maken van afspraken met de huurder. In ruil ontvangt de eigenaar een zeker inkomen en geniet de huurder een verlaagde huur. Nieuw aan deze PPS-formule is dat het niet zozeer grote bouwpromotoren zijn die partner zijn van de overheid, maar de vele kleine eigenaars-verhuurders die ons land kent. Het moge duidelijk zijn dat deze variant een lange termijn optie is, die grondige aanpassingen vraagt aan de financiering en reglementering van de sociale huisvesting.

Voor beide varianten opteerden we voor een duidelijke selectiviteit naar doelgroep. De koppeling naar het kwaliteitsbeleid wordt gelegd via het opleggen van minimumkwaliteitsnormen voor de woningen waarvoor een huursubsidie wordt toegekend en eventueel via het toekennen van voorrang op een verbeterings- en aanpassingspremie voor verhuurders die in het systeem stappen. De uitvoering zou daarbij in handen zijn van lokale woonactoren, die voor zover nodig samenwerken met welzijnsactoren. Bij de bepaling van de hoogte van de huursubsidie wordt ernaar gestreefd enerzijds de betaalbaarheid te verbeteren, anderzijds de armoedeval te beperken.

HOOFDSTUK 6
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk vertrekken we van enkele cijfermatige vaststellingen die de private huurmarkt karakteriseren. Daarna geven we vanuit een theoretisch perspectief aan welke rol de overheid kan en mag opnemen in het aanpakken van de vastgestelde problemen. Vervolgens lichten we toe welke rol de overheid in Vlaanderen/België opneemt en welke knelpunten hier zichtbaar zijn. Van hieruit formuleren we dan tenslotte enkele beleidsaanbevelingen die moeten bijdragen tot een betere werking van de private huurmarkt, zodat ook huurders hun recht op een behoorlijke huisvesting kunnen uitoefenen.

1. Wonen op de private huurmarkt: enkele vaststellingen

Na inventarisatie van cijfermateriaal en beschikbare onderzoeksresultaten vatten we de voornaamste vaststellingen als volgt samen.

- Het aandeel van de private huursector in het totale woningpatrimonium is de laatste twee decennia drastisch gedaald. Het aandeel bedraagt nu ongeveer 20% en vertegenwoordigt ruwweg 450 000 woningen.
- In Vlaanderen zijn er een 300 000-tal woningen van slechte uitwendige kwaliteit, waarvan er 135 000 door huurders worden bewoond. In de huursector is ongeveer één op vier woningen van slechte kwaliteit, in de eigendomssector is dat één op tien. Ook op vlak van uitrusting en comfort scoort de eigendomssector beter dan de huursector.
- Ook op vlak van uitrusting en comfort scoort de eigendomssector beter dan de huursector. Er zijn in Vlaanderen 160 000 residuele huurwoningen, d.w.z. huurwoningen zonder klein comfort[74] (Meert, Bourgois & De Rijck, 2002, op basis van de Volks- en Woningtelling 1991).

74 Klein comfort = bezit van stromend water binnen de woning, een wc met waterspoeling en een badkamer of douche.

- De grote meerderheid van de particuliere huurwoningen (85%) in het Vlaamse Gewest werd in 2001 verhuurd voor minder dan 496 euro (20 000 BEF) per maand. Iets meer dan een kwart van de huurwoningen wordt verhuurd voor minder dan 247,89 euro (10 000 BEF) per maand. Binnen het Vlaamse Gewest zijn er echter grote regionale verschillen (Sociaal economische enquête, 2001).
- Sedert 1996 zijn de gemiddelde huurprijzen op de private markt niet meer gestegen dan de consumptieprijzen in het algemeen. Het indexcijfer voor private huur bedraagt in januari 2004 112,99 tegenover 113,32 voor consumptie (NIS, cijfers voor België). We merken op dat dit cijfer de huurkosten van alle hurende gezinnen weergeeft. Deze groep bestaat voor een groot deel uit zittende huurders, waarvoor de huurprijzen enkel stijgen met de toegelaten wettelijke verhogingen. In deze zin is deze vaststelling niet in strijd met de signalen uit het werkveld over sterk stijgende huurprijzen. Deze zijn namelijk vooral gebaseerd op nieuwe verhuringen. Er zijn geen cijfergegevens beschikbaar om deze prijsstijgingen van nieuwe verhuringen te objectiveren. In vergelijking met de huurprijzen zijn de prijzen van koopwoningen en bouwgronden veel sterker gestegen.
- Het aandeel huishoudens met hoge woonuitgaven is van 1976 tot 1997 sterk toegenomen. De groep die meer dan 20% van het inkomen uitgeeft aan naakte woonkosten is gestegen van 6,5% tot 23,4%. De betaalbaarheidsproblemen namen in deze periode sterker toe bij huurders dan bij eigenaars.
- De voornaamste betaalbaarheidsproblemen met wonen situeren zich op de private huurmarkt. Analyses op het huishoudbudgetonderzoek 2001 bevestigen de cijfers van de vroegere CSB-enquêtes: meer dan de helft van de private huurders besteedde in 2001 meer dan 20% van het inkomen aan naakte huur en bijna één vijfde van de private huurders betaalde zelfs meer dan 33% van het inkomen.
- Huurders hebben een zwakker sociaal-economisch profiel dan eigenaars. Huishoudens uit de laagste twee inkomensquintielen blijken duidelijk oververtegenwoordigd bij de huurders. Vooral het tweede laagste inkomensquintiel is oververtegenwoordigd bij de private huurders (CSB enquête 1997). Uit het huishoudbudgetonderzoek 2001 blijkt dat het netto-inkomen[75] van de huurders per jaar op de private markt gemiddeld bijna 15 000 euro lager ligt dan het inkomen van de eigenaars die nog een woning afbetalen.
- Het inkomen van sociale huurders is gemiddeld nog lager dan van de private huurders. Maar ondanks dit lage inkomen stellen zich hier duidelijk minder betaalbaarheidsproblemen dan bij de private huurders. Toch wordt in de

75 Netto-inkomen uit arbeid (hoofdactiviteit en nevenactiviteiten) en uit sociale uitkeringen.

sociale huursector de 20%-norm nog overschreden door bijna één op drie gezinnen.
- Binnen de private huursector is er een segment van woningen van slechte kwaliteit en met beperkt comfort die verhuurd worden aan veel te hoge prijzen. Voor gezinnen met lage inkomens of die om andere redenen het moeilijk hebben om een geschikte woning te vinden is er geen andere uitweg dan toch deze veel te dure en veel te slechte woningen te huren. Er zijn geen cijfers over de omvang van dit marktsegment. Een ruwe raming leerde dat tussen de 50 000 en de 150 000 huishoudens (alleenstaanden of gezinnen) in Vlaanderen geconfronteerd worden met ernstige problemen wat betreft betaalbaarheid en kwaliteit van de huurwoning.

Uit dit overzicht besluiten we dat de private huurmarkt meer problemen kent dan de eigendomssector, zowel wat betreft de kwaliteit van de woningen als wat betreft de betaalbaarheid. Vele gezinnen zijn gedwongen omwille van een te laag inkomen of om andere redenen woningen te huren die te duur zijn en niet voldoen aan de elementaire vereisten van kwaliteit en comfort. Er is nood aan gepaste maatregelen om deze problemen op te lossen.

2. De rol van de overheid: theoretische overwegingen

Om na te gaan of overheidsingrijpen op de woningmarkt te verantwoorden is en wat de voor- en nadelen zijn van verschillende vormen van tussenkomst, gingen we in dit onderzoek uit van de neoklassieke economische theorie. Deze theorie stelt dat wanneer markten goed functioneren, overheidsinterventie best wordt beperkt. In dit geval zullen de prijzen er immers voor zorgen dat middelen juist daar worden ingezet waar ze de hoogste nuttigheid genereren. Wanneer de woningmarkt niet functioneert overeenkomstig de principes van een vrije markt of wanneer er ongelijke toegang is tot de markt, kan overheidsingrijpen te verantwoorden zijn.

Uit de literatuur blijkt dat de woningmarkt niet efficiënt werkt (Barr, 1996). De voornaamste belemmernissen voor een vrije marktwerking zijn:
- imperfecte informatie: huurders zijn niet altijd goed geïnformeerd over de huurprijzen en over de kwaliteit van een te huren goed (en zijn niet bereid of kunnen niet de prijs betalen die het kost om zich te informeren bij deskundigen);
- negatieve selectie ('cherry picking'): eigenaars verhuren liever aan 'gemakkelijke' huurders, bijvoorbeeld tweeverdieners waarvan men vermoedt dat ze

trouw de huur zullen betalen, dat ze de woning goed zullen onderhouden, … (Priemus, 2002);
- discriminatie: gezinnen met lage inkomens of van allochtone afkomst kunnen bij sommige verhuurders niet of niet aan dezelfde voorwaarden huren als gezinnen met hoge inkomens. Ze worden gediscrimineerd omwille van huidskleur, werkloosheid, laag inkomen, veel kinderen;
- eenmaal een huurder langere tijd in een woning woont, is het principe van perfecte mededinging geschonden; de verhuurder verwerft dan een soort monopoliemacht die kan worden omgezet in prijzen die boven de marktprijzen liggen.

Deze 'efficiëntieredenen' verantwoorden dat de overheid tussenkomt op de woningmarkt. Daarnaast zijn er 'rechtvaardigheidsredenen'. Deze houden in dat bepaalde groepen gezinnen bij gebrek aan middelen geen toegang hebben tot kwaliteitsvol wonen. Deze laatste argumenten lijken de belangrijkste te zijn. We volgen Oxley (2000) die stelt dat het probleem op de woningmarkt niet zozeer is dat gezinnen onvoldoende de voordelen van kwaliteitsvol wonen zien, maar dat er ongelijke toegang is tot de markt.

De volgende vraag is dan op welke manier de overheid best ingrijpt. In de literatuur is er hierover geen eensgezindheid. Volgens Barr worden de doelstellingen van het huisvestingsbeleid het best gerealiseerd wanneer de consumenten zelf kunnen beslissen, terwijl de rol van de overheid beperkt wordt tot regulering van minimumnormen, het garanderen van efficiënte prijszetting en het toekennen van inkomenstransfers. Andere auteurs (o.a. Whitehead, Oxley) gaan verder en menen dat gerichte subsidies alsook een publiek aanbod te verdedigen zijn.

Uit de bespreking van de literatuur onthouden we het volgende.
1. Overheidsinterventies in de contractuele verhoudingen tussen huurder en verhuurder zijn te verantwoorden vanuit de ongelijke machtsverhoudingen tussen verhuurder en huurder. Hierin ligt de basis voor de huurwetgeving. Het opleggen van grenzen aan de huurprijzen of aan de stijging van de huurprijzen daarentegen is volgens de economische theorie niet te verantwoorden. Wanneer de maximumhuurprijs lager ligt dan de markthuurprijs, zijn producenten immers niet langer bereid om te investeren in private huurwoningen.
2. Omwille van rechtvaardigheidsredenen en externaliteiten (de nadelige invloed van een slechte woning voor derden) zijn minimumnormen voor het reguleren van de woningkwaliteit noodzakelijk. Barr wijst er op dat deze kunnen leiden tot een prijsverhoging wanneer deze normen liggen boven de kwaliteit die men zou bereiken bij de gewone marktwerking.

3. Een algemene inkomensverhoging zou op korte termijn een opwaartse invloed hebben op de prijs op de woningmarkt, maar zou de prijs op lange termijn, indien producenten reageren met een uitbreiding van het aanbod, opnieuw doen zakken. De effecten op de prijzen en hoeveelheden zijn afhankelijk van de elasticiteit van vraag en aanbod.[76] Naarmate de elasticiteit van vraag en aanbod lager zijn, zal het prijsverhogend effect groter zijn en de positieve invloed op de geconsumeerde hoeveelheid kleiner. De elasticiteit van het aanbod is daarbij sterk bepaald door institutionele factoren, zoals bijvoorbeeld de ruimtelijke ordening: hoe strikter de reglementering, hoe lager de elasticiteit van het aanbod. Vermoedelijk is de elasticiteit van het aanbod in België laag. Hiermee bestaat het risico dat een groot deel van de inkomensstijging gaat naar de prijsverhogingen in plaats van naar een verbetering van de woonsituatie van de betrokkene.
4. Een huursubsidie heeft hetzelfde effect als een inkomenssubsidie, maar beperkt de keuzevrijheid van de consument. Daar tegenover staat dat de overheid zeker is dat de subsidie wordt besteed aan wonen.
5. In theorie zijn op een vrije markt vraag- en aanbodsubsidies equivalent. In beide gevallen leidt de subsidie tot een daling van de prijs die de consument betaalt en tot een stijging van de geconsumeerde hoeveelheid. Het prijsvoordeel voor de consument is echter kleiner dan de hoogte van de subsidie. Een deel van de subsidie lekt weg via een algemene prijsverhoging op de markt. Zoals aangegeven bij de inkomenssubsidie hangen de effecten op prijzen en hoeveelheden af van de elasticiteit van het aanbod.
6. In tegenstelling tot huursubsidies (vraagsubsidies) biedt sociale woningbouw (aanbodsubsidies) een antwoord op de problemen met imperfecte informatie en imperfecte competitie (negatieve selectie en discriminatie). Volgens Priemus (2002) ligt hierin het voornaamste argument voor het bestaan van de sociale huisvestingssector. In tegenstelling tot private verhuurders zijn sociale huisvestingsmaatschappijen opgericht voor een sociaal doel en is de gelijke behandeling van huurders een vanzelfsprekendheid. Bovendien is het voor de overheid gemakkelijker wat betreft selectie en discriminatie toezicht te houden op sociale huisvestingsmaatschappijen dan op private verhuurders.
7. Omdat de woningmarkt bijzonder complex is, kan de overheid burgers informeren en begeleiden, zodat zij rationele beslissingen kunnen nemen. Hiermee komt de overheid tegemoet aan het probleem van onvolledige informatie.

76 De elasticiteit van de vraag (resp. het aanbod) geeft weer in welke mate de vraag (het aanbod) reageert op prijsstijgingen.

3. De rol van de overheid in Vlaanderen/België versus andere landen

De bevoegdheid voor het voeren van een woonbeleid behoort in België tot het beleidsdomein van de gewesten. Nochtans liggen belangrijke bevoegdheden die van invloed zijn op het wonen, en niet in het minst de fiscale, op federaal niveau. Er is tussen deze twee beleidsniveaus op zijn minst nood aan afstemming van het beleid. Een herschikking van de bevoegdheden verdient verder onderzoek.

3.1 Reglementering van prijs en kwaliteit

Zowel de federale overheid als de gewesten hebben bevoegdheden op het vlak van huurprijsbepaling en woningkwaliteit.

De regelgeving met betrekking tot de huurprijsbepaling (en -verhoging) op de private huurmarkt maakt deel uit van de federale huurwetgeving. Verhuurder en huurder kunnen vrij contracteren over de te betalen huurprijs bij de aanvang van het contract en huurprijsstijgingen zijn aan bepaalde voorwaarden onderworpen. De gewesten zijn bijgevolg niet bevoegd om algemeen normerend op te treden op dit vlak. Wel zijn er specifieke gevallen waarin het gewest bindende regels met betrekking tot huurprijzen kan opleggen (bv. in de sociale huisvesting of in het kader van het sociaal beheersrecht).

De regelgeving met betrekking tot de woningkwaliteit ligt voornamelijk in handen van de gewesten. Het Vlaamse Gewest beschikt hiertoe over de instrumenten uit de Vlaamse Wooncode, het Kamerdecreet en het Heffingsdecreet. Daarnaast vervullen de gemeenten en de lokale spelers een belangrijke rol in de uitvoering van het kwaliteitsbeleid. De handhaving van deze normen gebeurt in eerste instantie langs administratieve weg, waarbij de eigenaar wordt aangemaand passende werken uit te voeren. Indien hij dit nalaat, kunnen andere actoren in zijn plaats optreden of kan onteigend worden. Daarnaast bestaan specifieke strafrechtelijke sancties wanneer een slechte woning (hoofdverblijfplaats) wordt verhuurd zonder geldig conformiteitsattest of na een ongeschikt- of onbewoonbaarverklaring. De Vlaamse Wooninspectie, die nu drie jaar actief is, levert uiterst belangrijk werk, maar de omvang van de ingezette middelen is nog te beperkt om grote slagkracht te hebben.

In België en in Vlaanderen bestaat geen algemeen systeem van maximumhuurprijzen waarbij een koppeling wordt gemaakt tussen huurprijsbeleid (federaal) en kwaliteitsbeleid (gewestelijk) op de private huurmarkt. Dit is voor sommigen een argument voor een overheveling van de volledige bevoegdheid rond huisvesting naar één niveau.

In andere Europese landen voert de overheid wel een sterkere prijspolitiek. Zo bijvoorbeeld maakt Nederland een koppeling tussen huurprijs en kwaliteit, waarbij maximumgrenzen aan de huurprijs worden gesteld. Voor de uitvoering van zo'n systeem worden intermediairen ingeschakeld (huurcommissies in Nederland of 'rent officers' in het Verenigd Koninkrijk) of moeten huurprijzen zich met richthuurprijzen conformeren. Een andere vorm van overheidsinterventie op de huurmarkt zijn de verhuur- en huurvergunningen, waarbij enerzijds het aanbod van huurwoningen en anderzijds de toegang tot een schaars goed wordt gereglementeerd. Belangrijk is op te merken dat deze systemen bijna in alle landen niet 'absoluut' van toepassing zijn. Om investeringen op de huurmarkt niet te belemmeren, wordt het overheidsingrijpen beperkt tot bijvoorbeeld alleen de oudste woningen of woningen met een bepaalde huurwaarde.

3.2 Subsidiëring van prijs en kwaliteit

In Vlaanderen/België bestaan verschillende vormen van subsidiëring van prijs en kwaliteit op de woningmarkt. Zo zijn er op federaal niveau de omvangrijke budgetten voor woningverwerving en renovatie, die echter hoofdzakelijk ten goede komen van eigenaars-bewoners. Er is geen fiscale subsidiëring van verhuurders of huurders. Nochtans zijn de federale budgetten een veelvoud van het Vlaamse budget voor het voeren van een woonbeleid. Het leefloon bevat een component voor vergoeding van de woonkosten en zou dus ook mee de betaalbaarheid van het wonen op de private huurmarkt moeten verbeteren. Toch blijkt deze vergoeding totaal onvoldoende om de kosten te dekken (zie Van Damme & Winters, 2002). Op Vlaams niveau is er een beperkte vorm van subsidiëring van woningrenovatie die zowel ter beschikking staat van eigenaars-bewoners als van verhuurders. Vroegere evaluaties (Doms e.a., 2001) wijzen uit dat deze weinig stimuli inhouden tot grondige verbeteringswerken aan woningen.

In tegenstelling tot meerdere Europese landen bestaat in Vlaanderen/België geen veralgemeend systeem van huursubsidies voor de private huursector. We kennen enkel een zeer beperkt systeem, dat gebonden is aan zeer strikte voorwaarden betreffende de woning die men verlaat en waar men naar toe verhuist. Nochtans zou een meer uitgebreid systeem van huursubsidies de betaalbaarheidsproblemen en mede ook het kwaliteitsprobleem bij een aantal groepen kunnen opvangen.

Het voornaamste voordeel van een huursubsidie is dat deze betaalbaar en kwaliteitsvol wonen mogelijk maakt voor gezinnen die het moeilijk hebben op de woningmarkt. Indien minimumnormen worden opgelegd, kan de huursubsidie bijdragen tot het kwaliteitsbeleid. Tenslotte biedt een huursubsidie ten opzichte

van de sociale huursector het voordeel dat gezinnen vrij kunnen beslissen waar zij wonen. Het bevordert dus ook de vermenging van diverse groepen.

Anderzijds stelden we vast dat een veralgemeend systeem van huursubsidies toch wel een aantal ernstige risico's inhoudt. Afgewogen tegen een goed systeem van sociale huisvesting (kleinschalig en inbreidingsgericht, degelijk gefinancierd en beheerd) biedt een huursubsidie vooral het risico dat het kwaliteitsvol aanbod in het betreffende marktsegment niet noemenswaardig zal uitbreiden en het systeem aanleiding zal zijn tot prijsverhogingen op de markt, met als gevolg dat de subsidie gedeeltelijk terechtkomt bij de eigenaars.

4. Beleidsaanbevelingen

Het is duidelijk dat er een groot probleem is van betaalbaarheid op de private huurmarkt, in het bijzonder voor kwetsbare groepen. En ondanks de ingrijpende instrumenten die de VWC voorziet, is het aanbod aan kwaliteitsvolle huurwoningen ontoereikend. Structurele hervormingen dringen zich dan ook op. Omdat er zoveel verschillende elementen zijn die inspelen op de werking van de woningmarkt is het erg moeilijk om prognoses te maken over het effect van bepaalde maatregelen op de vraag en het aanbod van huurwoningen en dus ook op de prijszetting. Bovendien zijn hierover relatief weinig cijfermateriaal en studies beschikbaar. Onze aanbevelingen blijven in deze zin voorzichtig. Werk maken van een data- en monitoringsysteem over de Vlaamse huisvesting en de beleidsinstrumenten zou al een eerste voorafgaandelijke aanbeveling zijn.

4.1 Het algemeen inkomensbeleid

De oorzaak van de vastgestelde problemen in de huursector ligt in belangrijke mate bij te lage inkomens aan de onderkant van de inkomensverdeling. Vanuit haar opdracht om het recht op behoorlijk wonen voor iedereen te realiseren, vangt de Vlaamse overheid dit inkomenstekort gedeeltelijk op via het woonbeleid. Dit vraagt aanzienlijke budgetten, in het bijzonder voor het toestaan van lage huurprijzen in de sociale huursector, en eventueel om een huursubsidie toe te kennen die de ergste noden lenigt (zie verder).

Een vraag die in dit verband moet worden gesteld, is of de eerste verantwoordelijkheid voor dit inkomensbeleid niet op federaal niveau ligt. Dit leidt ons tot de aanbeveling dat voldoende hoge inkomens moeten worden gegarandeerd aan de zwakste bevolkingsgroepen, in het bijzonder wat betreft de minimumlonen, vervangingsinkomens, pensioenen.

4.2 Meer overheidsmiddelen naar de huursector

De ernst van de vastgestelde problemen in de huursector wijst op de behoefte aan een duidelijk beleid en vooral aan meer middelen voor de huursector. In het verleden heeft het Belgische beleid altijd veel prioriteit gegeven aan eigendomsverwerving. Het bezitten van een eigen woning werd belangrijk geacht voor gezinnen. Terecht, ook onderzoek bevestigt dat eigen woningbezit bijdraagt tot een stabiele welvaartspositie van gezinnen (Devos, Van Dender & Pacolet, 1991). In het recente beleidsdiscours lijkt eigendomsverwerving daarbij nog aan belang te winnen.

Toch heeft dit beleid ook een keerzijde, met name dat het aandeel van de huursector inkrimpt, en dit terwijl er grote groepen gezinnen blijven voor wie eigendomsverwerving niet haalbaar is. Er ontstaat een krapte op de huurmarkt, vooral in het goedkoopste segment, met als gevolg dat de prijzen vaak niet meer in verhouding staan tot de (veel te lage) kwaliteit.

Men kan eigendomsverwerving als ultiem doel voor iedereen blijven voorop stellen, maar dan moeten wel de nodige middelen worden uitgegeven voor die gezinnen die daar op eigen kracht nooit aan toe geraken. In vroeger onderzoek (Doms e.a., 2001) formuleerden we hiervoor een reeks aanbevelingen.

Zolang dit niet het geval is en het recht op kwaliteitsvol wonen geschonden blijft, moeten de inspanningen om zwakke huurders op de private markt te beschermen, worden opgedreven. Dit vraagt meer middelen voor de huursector. Men kan er daarbij moeilijk aan voorbijgaan dat de besteding van de federale middelen voor de huisvestingsfiscaliteit niet gebeurt in overeenstemming met de doelstellingen van het woonbeleid. We toonden in vroeger onderzoek aan dat deze slechts beperkt terecht komen bij lage inkomensgezinnen (zie ook De Decker, 2000). Bovendien kan men zich afvragen of de impact van de fiscale voordelen op de beslissing van middeninkomens en hogere inkomens in verhouding staat tot de omvang van de overheidsuitgaven. Daarom bevelen wij aan dat zou worden nagegaan hoe de federale middelen voor de huisvestingsfiscaliteit kunnen worden bijgestuurd zodat zij meer bijdragen tot de realisering van de doelstellingen van het woonbeleid, in het bijzonder om tegemoet te komen aan de problemen in de huursector. Toch moet de huisvestingsfiscaliteit ook in een ruimer perspectief worden geplaatst. Niet enkel de vergelijking tussen huurders en eigenaars is belangrijk, maar ook de belasting van onroerende versus roerende goederen. Een van de cruciale vragen is wat het rendement is van investeringen in de private huursector versus andere vormen van beleggingen en hoe de inkomsten uit deze beleggingen fiscaal worden behandeld. De krapte op de huurmarkt kan mede worden verklaard vanuit een te laag rendement op investeringen. Het fiscaal aanmoedigen van bijvoorbeeld investeringen in de private huursector, bv. gericht op

woningrenovatie, zou dus een goede optie kunnen zijn. In dit rapport gingen we niet nader in op deze huisvestingsfiscaliteit, die een bijzonder complexe materie is. We verwijzen wel naar een advies van de Hoge Raad voor Financiën (1997) hierover. Beslissingen hierover vragen alleszins overleg tussen de gewesten en de federale regering. De interministeriële conferentie op federaal niveau biedt een aangrijpingspunt.

4.3 Uitbreiding van de sociale huursector

Als er bijkomende middelen komen voor de huursector, dienen deze volgens ons bij voorrang te worden besteed aan een verdere en substantiële uitbouw van de sociale huursector. Een eerste argument daarvoor is dat negatieve selectie en discriminatie op de private huurmarkt ondanks alle inspanningen daartoe zeer moeilijk te bestrijden zullen blijven, terwijl de gelijke behandeling van huurders een fundamenteel uitgangspunt blijft van de sociale huisvesting en bovendien de overheid gemakkelijker hier toezicht op kan houden dan op private verhuurders.

Een tweede argument voor het grote belang dat we hechten aan de uitbreiding van de sociale huursector is dat hiermee op grote schaal woningen in de huursector gerealiseerd worden, wat tevens een prijsverlagend effect zal hebben.

Een derde argument is dat - wanneer het kwaliteitsbeleid verder geïntensifieerd wordt (zie 5.6) - de sociale huisvesting mee zal moeten instaan voor herhuisvesting van gezinnen die hun slechte woning verlaten. Dit impliceert wel dat binnen de sociale huisvesting een flexibeler toegangsbeleid moet worden gevoerd en dat er bijvoorbeeld ruimte komt voor de uitbouw van een noodpatrimonium. Daarnaast is meer flexibiliteit in de regelgeving nodig om de noden van specifieke groepen (bv. ouderen, campingbewoners, kamerbewoners) te kunnen opvangen. Ook dit laatste is een belangrijk argument voor sociale huisvesting: in de mate dat de private markt onvoldoende met een aanbod op maat reageert op de specifieke vragen van deze groepen, is een aanbod in de sociale huursector wenselijk.

Het Vlaamse huisvestingsbeleid voert reeds gedurende een aantal jaren haar inspanningen op. De beschikbare middelen voor sociale huisvestingsprojecten werden verhoogd en in de schoot van de administratie werd een projectcel opgericht die de realisatie van deze doelstelling opvolgt en ondersteunt. Daarnaast worden de mogelijkheden van publiek-private samenwerking onderzocht. Deze inspanningen gericht op het verhogen van het aanbod moeten versterkt worden verdergezet. We zien bijkomende mogelijkheden in het uitbreiden van het sociale huurpatrimonium door de inschakeling van partners (zoals SVK's) voor het in huur nemen en beheren van een deel van het privaat huurpatrimonium (bv. via een huursubsidie, zie verder). Tenslotte geven we nog mee dat tegelijkertijd moet

worden verdergewerkt aan een betere financiering en organisatie van de sociale huisvesting en een verdere professionalisering.

4.4 Huursubsidie

Sociale woningbouw blijft de prioritaire optie om het betaalbaarheidsprobleem op lange termijn op te vangen. Echter, het bouwen van sociale woningen vraagt tijd. Bovendien, zelfs als er massaal bijkomende middelen komen voor de bouw van sociale woningen, is het niet duidelijk of de sector in Vlaanderen voldoende capaciteit heeft om op zeer korte tijd een aanzienlijke uitbreiding van het sociaal huurpatrimonium te realiseren. Vanuit deze optiek kan een huursubsidie te overwegen zijn. We formuleren twee mogelijke varianten, telkens vertrekkend van het verbeteren van de betaalbaarheid als eerste doelstelling. Hiermee verschillen deze varianten van het huidige Vlaamse systeem van huursubsidies, dat vooral een verhuissubsidie is.

De eerste variant is een tijdelijk systeem, dat zeer selectief is naar doelgroepen en eigenlijk fungeert als een opvangnet voor de meest penibele woonsituaties, in afwachting van toewijzing van een sociale woning.

De tweede variant is een permanent systeem, dat neerkomt op een uitbreiding van het sociale huurpatrimonium met huurwoningen in eigendom van particulieren. De eigenaar stelt zijn woning ter beschikking van de overheid, die (zelf of via een daartoe aangestelde private organisatie) instaat voor het zoeken van een huurder en voor het maken van afspraken met de huurder. In ruil voor de subsidie krijgt de overheid dus de toewijzing van de woning in handen, wat bijdraagt tot een veel grotere doelgerichtheid van het stelsel. De gezinnen met de hoogste nood kunnen daarbij prioriteit krijgen. Hiermee wordt dus tegemoet gekomen aan één van de grootste problemen op de private huurmarkt, met name discriminatie en negatieve selectie. In ruil voor het uit handen geven van de toewijzing ontvangt de eigenaar gegarandeerde huurinkomsten, mede omdat de huurder een subsidie ontvangt. In feite gaat het hier over een vorm van publiek private samenwerking. Nieuw aan deze PPS-formule is dat het niet zozeer grote bouwpromotoren zijn die partner worden van de overheid, maar de vele kleine eigenaars-verhuurders die ons land kent. Het moge duidelijk zijn dat deze variant een lange termijn optie is, die grondige aanpassingen vraagt aan de financiering en reglementering van de sociale huisvesting. De verhuring van de betreffende woning gebeurt via bemiddeling van een lokale woonactor, die instaat voor de toewijzing van de woning aan gezinnen met de hoogste behoefte en voor het onderhandelen van een redelijke huurprijs. Deze taak sluit nauw aan bij de huidige opdracht van de SVK's, maar ook sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen hier een rol in opnemen.

Voor beide varianten opteren we voor een duidelijke selectiviteit naar doelgroep, dit in hoofdzaak om de betaalbaarheid voor de overheid te verzekeren en om de invloed op de markt beperkt te houden. De tweede variant impliceert gelijke toegangsvoorwaarden voor de sociale huisvesting en voor de huursubsidie.

De koppeling naar het kwaliteitsbeleid leggen we voor beide varianten via minimumkwaliteitsnormen voor de woningen waarvoor een huursubsidie wordt toegekend en eventueel via het toekennen van voorrang op een verbeterings- en aanpassingspremie (zie verder) voor verhuurders die in het systeem stappen. De normen van de Vlaamse Wooncode vormen hierbij een absoluut minimum. De uitvoering zou daarbij in handen zijn van lokale woonactoren, die voor zover nodig samenwerken met welzijnsactoren, o.a. voor woonbegeleiding of schuldbemiddeling.

Voor de berekening van de hoogte van de huursubsidie zou gezocht moeten worden naar een evenwicht tussen twee principes: enerzijds de betaalbaarheid van het wonen verbeteren, anderzijds de armoedeval beperken. Om tegemoet te komen aan de betaalbaarheid verkiezen we een modulering vertrekkend van de methode van het residueel inkomen na aftrek van woonkosten boven het hanteren van een maximum woonquote. Om het risico op armoedeval te beperken, mag de subsidie nooit 100% worden afgebouwd met stijgend inkomen.

4.5 Reglementering van de private huurprijzen

We begrijpen het pleidooi van velen voor de invoering van een algemene huurprijsreglementering omwille van de betaalbaarheidsproblemen van zwakke groepen op de woonmarkt. Toch willen we ook wijzen op de risico's van een dergelijke ingreep. Wanneer het rendement op het verhuren van woningen onvoldoende is, zal minder geïnvesteerd worden op de private huursector, waardoor de markt dus nog meer krimpt. Dit zal aanleiding geven tot een grijs wooncircuit, waarbij een deel van de huurprijs officieel is en een deel onder tafel wordt betaald. Een alternatief voor huurprijsreglementering is de bouw van sociale woningen en het aanmoedigen van investeringen in de private huursector, waarvan een prijsverlagend effect zal uitgaan. Een cruciale vraag in dit verband is wat het rendement is van investeringen in de private huursector en wat de fiscale druk is op deze vorm van belegging in vergelijking met andere beleggingen (zie 4.2).

4.6 Een versterkte kwaliteitsbewaking

Bepalingen over de woningkwaliteit vinden we nu terug in de Huurwet en in verschillende decreten, zonder dat er voldoende onderlinge afstemming bestaat (over

normen, procedures en sancties). Het centraliseren en uniformiseren van alle kwaliteitsinstrumenten tot één niveau en liefst zelfs tot één wettelijke basis zou alvast meer rechtszekerheid bieden. Mede om deze reden dient een mogelijke overheveling van de huurwetgeving naar het gewestelijk niveau te worden onderzocht.

Wij denken dat de VWC interessante instrumenten biedt om de kwaliteit van het woningpatrimonium te verhogen en om leegstaande of verkrotte woningen terug op de markt te brengen. Evaluatiestudies wijzen echter op mankementen in de huidige wetgeving en procedures. De Vlaamse overheid dient er alles aan te doen opdat de instrumenten ook effectief (kunnen) worden ingezet, en moet haar regelgeving tijdig bijsturen of aanpassen (evaluatiestudies zijn voorhanden). Aansluitend bij het vorige punt menen we dat een kwaliteitsbeleid staat of valt met het gevoerde controle- en sanctiebeleid. Er dient dan ook meer te worden geïnvesteerd in het controleapparaat, zodat controles systematisch en op grote schaal plaatsvinden.

De uitvoering van het kwaliteitsbeleid ligt voor een groot deel in handen van de lokale actoren. Het Vlaamse Gewest zou meer informerend, motiverend en zelfs responsabiliserend moeten optreden ten aanzien van deze actoren, opdat zij meer actief hun verantwoordelijkheid op lokaal niveau zouden opnemen. Tegelijk moet de Vlaamse overheid deze partners daartoe van de nodige middelen voorzien.

De praktijk wijst uit dat het systeem van de niet verplichte conformiteitsattesten niet de verwachte resultaten oplevert om bij te dragen aan de kwaliteit van het huurpatrimonium. Precies door het niet verplicht karakter ligt het initiatief in handen van de overheid (d.m.v. haar controlebeleid). Wij pleiten voor een verplicht systeem van conformiteitsattest. Dit komt feitelijk overeen met een verhuurvergunning. Op die manier wordt de verantwoordelijkheid gelegd bij de verhuurder die het initiatief moet nemen. Hoe dit verder moet worden uitgewerkt, dient te worden onderzocht. Best zou de uitvoering op lokaal niveau gebeuren, zoveel mogelijk aansluitend bij de procedures van de VWC, terwijl de controlebevoegdheid best Vlaams blijft. Wel moeten de kwaliteitsnormen (die toch minimumnormen zijn) worden aangevuld zodat ook bepaalde comfortelementen gewaarborgd zijn. Wanneer dit op algemene wijze zou worden ingevoerd, is een wijziging van de Huurwet nodig. Men zou de toepassing ervan echter ook kunnen beperken tot een bepaald segment van de huurmarkt (bv. kamers, oudste woningen, of verplicht na een administratieve of correctionele sanctie), zodat geen federale tussenkomst is vereist.

4.7 Een substantiële renovatiepremie

In dit rapport vinden we diverse argumenten die pleiten voor een verhoogde aanmoediging van woningverbetering en -renovatie. Momenteel bestaat reeds een gunstig BTW-tarief voor renovatie van woningen van minstens 5 jaar oud. Op Vlaams niveau zijn er de sociale saneringsleningen en de verbeterings- en aanpassingspremie. De saneringsleningen zijn zeer doelmatig, maar bereiken te weinig gezinnen. De tweede premie is te beperkt van omvang om veel effecten te ressorteren (Doms e.a., 2001).

Omwille van de algemeen ongunstige woningkwaliteit van het Vlaamse woningpatrimonium bevelen we aan om de saneringsleningen uit te breiden en de verbeterings- en aanpassingspremie substantieel te verhogen. Dergelijke verhoogde premie is in het bijzonder belangrijk als aanvulling op de hierboven voorgestelde maatregelen. Immers, als gevolg van een striktere controle van de woningkwaliteit of van het invoeren van een verhuurvergunning zal een deel van het slechte woningaanbod uit de huurmarkt verdwijnen (bijvoorbeeld verkocht worden). Dit kan de druk op dit marktsegment verhogen en bijgevolg de prijzen doen stijgen. Een voldoende hoge renovatiepremie kan er toe bijdragen dat de ondermaatse woningen na renovatie in het huurpatrimonium blijven.

De doelgroep van deze premie bestaat zowel uit eigenaars-bewoners (waarvoor eveneens ernstige kwaliteitsproblemen bestaan) als uit eigenaars-verhuurders. In dit geval lijkt het redelijk een bevriezing van de huurprijzen op te leggen.

4.8 Een meer transparant en toegankelijk woonbeleid

Opdat alle voorgaande maatregelen hun effect zouden hebben, is het belangrijk dat kansarme groepen de weg vinden naar en gebruik maken van de bestaande voordelen. Zwakke bewonersgroepen hebben nood aan intensieve begeleiding in hun zoektocht naar een geschikte en betaalbare woongelegenheid, en soms zelfs ook aan woonbegeleiding. SVK's, woonwinkels en huurdersbonden hebben hierin hun nut reeds bewezen, en hun werking dient dan ook te worden gecontinueerd en versterkt. Maar ook bijvoorbeeld zouden zij kunnen bijdragen aan een informatiebeleid (ook over prijzen) door het beheer van een lokale databank van huurwoningen. Tenslotte verwijzen we voor dit punt naar vroeger onderzoek, waar we o.a. een pleidooi hielden voor vereenvoudiging van de overheidsinstrumenten, een centraal elektronisch informatiepunt, proactieve overheidscommunicatie en geïntegreerde dienstverlening (Winters, Valkenborgh & Pirard, 2002).

BIBLIOGRAFIE

Anciaux B. (2000), *Vlaams Woonbeleid. Beleidsnota 2000-2004*, Brussel.

Ball J. (2002), *Chaos or Necessity? Studying how England, France and Germany regulate tenancies in at least four different ways*, Paper presented at the ENHR-conference, Vienna.

Barr N. (1996), 'The economics of the welfare state', *Welfare State Programme '[Alternatives to Fundholding](#)'*, nr. 123.

Bernard N. (ed.) (2003), 'Etat du bien loué, Le permis de location', in P. Jadoul (ed.), *Les Baux. Commentaire Pratique,* Editions Kluwer.

Bloemen H. (1998), *De Vlaamse Wooncode*, Vanden Broele, Brugge, 311 p.

Bloemen H. (red.) (1998), *Instrumenten voor lokaal woonbeleid in Vlaanderen*, Vanden Broele, Brugge, 385 p.

Boelhouwer P. (2002), *Housing production in the Netherlands: a growing misbalance between state and market*, ENHR-Conference 2002, ENHR, Vienna.

Buyst E., Dottermans G. & Soete A. (ed.) (1999), 'Een macro-economische analyse van het Vlaamse huisvestingsbeleid', in P. De Decker (ed.), *Wonen Onderzocht 1995-1999. Een overzicht van de resultaten van de recente onderzoeken,* Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, p. 159-176.

Dambre M. & Hubeau B. (2002), *Woninghuur*, Kluwer, Antwerpen, 563 p.

Dambre M. (ed.) (2000), 'Over huurgenot en woningkwaliteit', in X., *Overeenkomstenrecht 1999-2000, XXVIste Postuniversitaire Cyclus Willy Delva 1999-2000,* Kluwer, Antwerpen, p. 269-333.

Dambre M. (ed.) (2002), 'Naar een objectivering van de huurprijzen?', in P. Senaeve (ed.), *Liber Amicorum Jacques Herbots,* Kluwer, Antwerpen, p. 47-69.

Dambre M. (ed.) (2003), 'Knelpunten woninghuur', in A. Verbeke (ed.), *Knelpunten Huur,* Intersentia, Antwerpen, p. 21-52.

De Decker P. (2000), 'Wie geniet van de overheidsuitgaven voor wonen in Vlaanderen?', *Ruimte en Planning*, vol. jrg. 20, nr. 1, p. 8-33.

De Smedt P. (ed.) (2002), 'Kwaliteitsbewaking in de Vlaamse Wooncode: juridische knel- en kwelpunten', in B. Hubeau (ed.), *Vijf jaar Vlaamse Wooncode: het woonbeleid (nog) niet op kruissnelheid?,* die Keure, Brugge, p. 121-161.

Devos H., Van Dender K. & Pacolet J. (1991), *De rijkdom van de ouderdom. De sociaal-economische situatie van de bejaarden in België: huidige situatie en vooruitblik*, Koning Bouwdewijnstichting, Brussel, 185 p.

De Vlaamse huurdersbonden i.s.m. vzw Vlaams Overleg Bewonersbelangen (2002), *Het nieuwe huurboek*, EPO, Berchem.

Doms K. e.a. (2001), *Op zoek naar eigendom. Onderzoek naar de overheidssteun voor eigenaars van woningen*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven.

Donner C. (2000), *Housing policies in the European Union. Theorie and Practice*, Christian Donner, Vienna, 566 p.

Englund P. (2002), *Property taxation - Efficiency and equity issues*, ENHR-conference, Vienna, Stockholm.

European Central Bank (March 2003), *Structural factors in the EU housing market*, European Central Bank, Germany.

Federale regering Paars II (10 juli 2003), *Een creatief en solidair België. Zuurstof voor het land. Regeerakkoord*.

Freeman A., Kiddle C. & Whitehead Chr. (ed.) (2000), 'Defining affordability', in S. Monk & Chr. Whitehead (ed.), *Restructuring housing systems. From social to affordable Housing?,* Joseph Rowntree Foundation, York, p. 100-105.

Goossens L., Thomas I. & Vanneste D. (1997), *Huisvesting in sociaal-economisch en geografisch perspectief. Algemene Volks- en Woningtelling op 1 maart 1991: Monografie nr. 10*, Nationaal Instituut voor de Statistiek, Brussel, 307 p.

Hoekstra J.S.C.M. & Reitsma A.A. (2002), *De zorg voor het wonen. Volkshuisvesting en verzorgingsstaat in Nederland en België*, Onderzoeksinstituut OTB, Delft, 172 p.

Hoge Raad van Financiën & Afdeling 'Fiscaliteit en Parafiscaliteit' (1997), 'Belasten van de huren en de hervorming van de onroerende fiscaliteit', *Documentatieblad Ministerie van Financiën*, vol. nr. 3 mei-juni, p. 303-420.

Hubeau B. (1999), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Kluwer, 61 p.

Hubeau B. (2003), 'De Vlaamse leegstandsheffing op gebouwen en woningen: het ware verhaal', *Ruimte & Planning*, vol. jrg. 23, nr. 4, p. 284-285.

Inslegers G. (2003), *Wonen en armoedebestrijding: vooruitgang, stilstand of achteruitgang?*, Vooruitgangscongres Armoedebestrijding in Vlaanderen, Vlaamse overheid, Hasselt.

Inslegers G. (2003), 'Woonbeleid en armoede', *Alert*, vol. jrg. 29, nr. 4, p. 70-79.

Kusters J. (ed.) (2003), 'Discriminatie ten opzichte van allochtonen op de private huurmarkt', in X., *Vrijheid en gelijkheid: de horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe Antidiscriminatiewet,* Maklu, Antwerpen, p. 541-571.

Lowe S. (2002), *The private rented sector in a new century: revival or false dawn?*, Policy Press Bristol, Bristol, 224 p.

Lux M. (2001), *Quasi-Normative approaches to housing affordability*, ENHR-Conference 2001, Pultusk.

Mc Carthy T. & Bonin H. (1999), 'Ireland: EU transfers and demographic dividends', *European Economy*, vol. 6, p. 101-116.

Meulemans B., Geurts V. & De Decker P. (1996), *Wonen in Vlaanderen. Onderzoek naar de doelgroepen van het woonbeleid*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 163 p.

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.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Financiering Huisvestingsbeleid (2002), *Rapport 1 jaar Vlaamse wooninspectie. Een evaluatie. December 2002*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, 24 p. + bijlagen.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Afdeling Financiering Huisvestingsbeleid (2004), *Rapport 2 jaar Vlaamse wooninspectie. Een evaluatie*.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Financiering Huisvestingsbeleid (2002), *Rapport ongeschiktheid en onbewoonbaarheid. Analyse van het technisch onderzoek van ongeschiktheid en onbewoonbaarheid als instrument binnen de kwaliteitsbewaking van woningen en kamers*, 55 p.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2003), *Rapport klein wonen. Een analyse van de markt van kamers en andere kleine woonruimtes*.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Financiering Huisvestingsbeleid Woonkwaliteitsbewaking (2003), *Rapport herhuisvesting bij onbewoonbaar verklaarde woningen*.

Oxley M. (2000), *The future of social housing in the U.K.: learning from Europe?*, ENHR-Conference 2000, Gävle.

Pacolet J. (ed.) (1998), 'Het economisch belang van wonen voor ouderen', in Platform wonen van Ouderen (ed.), *Handboek wonen van ouderen,* Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel, p. 35-46.

Pannecoucke I. e.a. (2001), *Profiel van de sociale huurder en subjectieve beleving van de realisaties van de sociale huisvesting*, OASeS, Antwerpen, 177 p.

Priemus H. (2002), *Housing management under public restrictions*, ENHR-Conference 2002, Vienna.

Rueb A.S., Vrolijk H.E.M. & de Wijkerslooth-Vinke E.E. (2003), *Het nieuwe huurrecht per artikel verklaard*, Kluwer, Amsterdam, 266 p.

Sauwens J., *Beleidsbrief Vlaams Woonbeleid 2000-2001*, Brussel.

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, *In Dialoog*, Tweejaarlijks verslag 2003.

Stroobant M. (1995), *Sociale grondrechten*, Maklu, Antwerpen, 127 p.

Studiegroep Mens en Ruimte (2000), *Evaluatie instrumenten Kwaliteitsbewaking Vlaamse Wooncode. Eindrapport en bijlagen, in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Financiering Huisvestingsbeleid*, 70 p.

Thomsen A. (2002), *Housing management and rent control, development of a transparent market oriented price reference system*, Paper presented at the ENHR International Research Conference 'Housing Cultures Convergence and Diversity', Vienna.

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. (2002), *Naar een betaalbare huisvesting. Onderzoek naar de modaliteiten van de overheidssteun voor eigenaars van woningen vertrekkend vanuit het principe van de betaalbaarheid*, HIVA-K.U.Leuven, Leuven, www.hiva.be.

Van den Bosch K. (1999), *De meting van armoede, op basis van subjectieve en consensuele maatstaven*, Berichten, nr. december 1999, CSB, Antwerpen.

Van Oevelen A. (ed.) (1995), 'De horizontale werking van het recht op behoorlijke huisvesting in het Belgische huurrecht', in B. Hubeau & R. De Lange (ed.), *Het grondrecht op wonen. De grondwettelijke erkenning van het recht op behoorlijke huisvesting in Nederland en België,* Maklu, Antwerpen-Apeldoorn.

Van Wambeke W., Delanoeije E. & Van Houtte J. (1996), 'Niet weten is niet zien. Kennis van de huurwet door huurders', *Planologisch Nieuws*, vol. 3, p. 197-209.

Vlaamse administratie Welzijn, *De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Eindverslag van het derde Vooruitgangscongres Vlaanderen 2003*.

Vlaamse regering (20 januari 2003), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding*, Brussel.

Whitehead Chr. & Scanlon K. (2002), *Fiscal instruments for the provision of affordable housing*, ENHR-conference, Vienna.

Whitehead Chr. & Crook T. (ed.) (2000), 'The achievement of affordable housing through the planning system', in S. Monk & Chr. Whitehead (ed.), *Restructuring housing systems. From social to affordable housing?,* Joseph Rowntree Foundation, York, p. 180-188.

X. (2003), 'Naar een herstel van het recht op behoorlijke huisvesting', *In Dialoog*, vol. Dec., p. 169-216, www.armoedebestrijding.be/publications/ tweejaarlijks-verslag2/Huisvesting.pdf.

Yates J. & Whitehead Chr. (1998), 'In defence of greater agnosticism: a response to Galster's 'Comparing demand-side and supply-side subsidies'', *Housing Studies*, vol. 13, nr. 3, p. 415-422.