Vlaams Parlement

37-E (2014-2015) – Nr. 1
ingediend op 12 mei 2015 (2014-2015)

Verslag

van het Rekenhof

over sociale woningen: beleid en financiering

verzendcode: WON

Rekenhof



Sociale woningen: beleid en financiering

Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement
Brussel, april 2015

Rekenhof

Sociale woningen beleid en financiering

Verslag goedgekeurd in de Nederlandse kamer van het Rekenhof op 28 april 2015
Vlaams Parlement, 37-E (2014-2015) – Nr. 1

Inhoud

Lijst van afkortingen en begrippen 6

Samenvatting 7

Hoofdstuk 1
Inleiding **11**

1.1 Onderzoeksdomein **12**
1.2 Onderzoeksaanpak **12**

Hoofdstuk 2
Beleid en opvolging **13**

2.1 Wonen: juridisch kader en beleid **14**
2.1.1 Juridisch kader 14
2.1.2 Beleid 14
2.2 Sociaal wonen, sociale huisvesting **16**
2.2.1 Beleidslijnen 16
2.2 2 Decretaal beleidskader 17
2.2.3 Beleidselement doelgroep 18
2.2.4 Beleidselement toewijzingsregels 20
2.2.5 Beleidselement organisatie van de sociale woonsector 21
2.2.6 Beleidselement financiering 22
2.3 Operationele doelstellingen in decreet GPB en Wooncode **23**
2.3.1 Vertrektoestand: nulmeting van het sociaal patrimonium 23
2.3.2 Objectieven voor de huursector 25
2.3.2.1 Aantal huurwoningen en tijdshorizon 25
2.3.2.2 Locatie van de huurwoningen 29
2.3.2.3 Actoren sociale huurwoningen 32
2.3.3 Objectieven voor de koopsector 33
2.3.4 Te realiseren aantallen: algemeen 35
2.4 Monitoring van de vooruitgang **36**
2.4.1 Meten van de vooruitgang 36
2.4.2 Vooruitgang op gewestelijk en provinciaal niveau 36
2.4.3 Vooruitgang op gemeentelijk niveau 39

Hoofdstuk 3
Financiering, planning en programmatie **45**

3.1 Financiering **46**
3.1.1 Financiële steun voor initiatiefnemers van huisvestingsprojecten 47
3.1.1.1 Subsidies en tenlasteneming voor huur- en koopsector (SSI) 48
3.1.1.2 Subsidies voor de koopsector (SV en SBE) 50
3.1.1.3 Tussenkomsten in de leningslasten van de huursector 51
3.1.2 Directe subsidies voor SVK 56
3.1.3 Sociaal hypothecair krediet 57
3.1.4 (Gebrek aan) informatie in de begrotingsdocumenten 58

3.2 Planning en programmatie 59
3.2.1 Beleidsmatig investeringsprogramma 59
3.2.2 Uitvoeringsprogramma's en planningen voor de investeringen 61
3.2.2.1 Programmatie tot 2013 61
3.2.2.2 Korte- en lange-termijnplanning vanaf 2014 62
3.3 Afstemming doelstellingen en financiering 64

Hoofdstuk 4
Algemene conclusies 67

Hoofdstuk 5
Aanbevelingen 71

Hoofdstuk 6
Reactie van de minister 73

Bijlage 1
Mogelijke tegemoetkomingen volgens het financieringsbesluit 76

Bijlage 2
Financieringsmechanisme leninglasten huursector en opname in de begroting (illustratie) 77

Bijlage 3
Antwoord van de Vlaamse minister van Wonen 79

Lijst met afkortingen en begrippen

BSO	Bindend sociaal objectief (bijkomend sociaal woonaanbod aan huur- en koopwoningen en kavels dat een gemeente moet realiseren ten gevolge van het decreet GPB)
Decreet GPB	Decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid
Financierings-besluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van de verrichtingen in het kader van de sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten (omschrijft de verschillende financiële steunmaatregelen voor de realisatie van sociale woonprojecten)
FS3	Financieringssysteem 3 (financieringssysteem zoals opgenomen in het Financieringsbesluit)
Fundingbesluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de subsidies, vermeld in artikel 38, §1, eerste lid, 1°, en tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, ter beschikking gesteld worden van de VMSW (bepaalt de berekenings- en betalingsmodaliteiten van de tussenkomsten in leningslasten die aan de VMSW worden betaald)
Kaderbesluit sociale huur	Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode
Monitoring-besluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets
NFS2	Nieuw Financieringssysteem 2 (financieringssysteem zoals geregeld bij besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 houdende de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen voor de realisatie van sociale huurwoningen en de daaraan verbonden werkingskosten)
Procedure-besluit	Besluit van de Vlaamse Regering van 25 oktober 2013 houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten
RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
SHM	Sociale huisvestingsmaatschappijen
SSI, SV, SBE, SBR, tussenkomst in leningslasten	Subsidies die worden (of werden) toegekend voor de realisatie van sociale woonprojecten. Ze dienen voor infrastructuurwerken, aankopen, bouw en renovatie of om de terugbetalingen van leningen te verlichten.
SVK	Sociale verhuurkantoren
VAK	Vastleggingskrediet
VEK	Vereffeningskrediet
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VWF	Vlaams Woningfonds
Wooncode	Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode
Wonen-Vlaanderen	Intern Verzelfstandigd Agentschap Wonen-Vlaanderen

Samenvatting

Het Rekenhof heeft onderzocht of er in Vlaanderen een degelijk onderbouwd en geconcretiseerd beleid inzake sociale huisvesting is en of de doelstellingen en financiële middelen op elkaar zijn afgestemd.

Het recht op behoorlijke huisvesting is zowel in internationale verdragen als in de Grondwet opgenomen. Het is aan de decreetgever om dit recht verder te bepalen en te waarborgen. De Vlaamse Wooncode omschrijft de hoofddoelstelling van wonen, en dus ook van sociale huisvesting, maar heeft die aangevuld met een reeks andere doelstellingen, waarvan sommige eerder tot andere beleidsdomeinen behoren. De kerndoelstellingen bepalen inzake wonen en, in het bijzonder, sociale huisvesting, is bijgevolg moeilijk. Het ontbreekt dan ook aan een duidelijke visie of beleidskeuzes voor wonen en sociale huisvesting.

Een visie op sociale huisvesting vereist keuzes inzake doelgroep, toewijzingsregels, organisatie van de sociale woonsector en financiering. De doelgroep zijn woonbehoeftigen die voldoen aan bepaalde inkomens- en eigendomsvoorwaarden. De gehanteerde voorwaarden zijn echter onvoldoende onderbouwd. Een duidelijker invulling van het doelgroepenbeleid is dus aangewezen. Ook de toewijzingsregels moeten worden geëvalueerd, rekening houdend met het beperkte aanbod van sociale huisvesting. Het organisatiemodel gaat uit van een dwingende aansturing door de Vlaamse overheid, maar de uitvoering is vooral afhankelijk van overleg en consensus.

Het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid en de Wooncode operationaliseren de doelstelling *huur- en koopwoningen beschikbaar stellen* uit de Wooncode door het aantal te realiseren sociale huur- en koopwoningen en kavels binnen een bepaalde tijdsperiode te bepalen. Daarmee wordt een uitbreiding en ook een geografische spreiding van het sociaal woonaanbod nagestreefd.

Een nulmeting van eind 2007 bepaalt de vertrektoestand van het sociaal patrimonium. De grootte van de uitbreiding is echter niet onderbouwd en het geheel van doelstellingen is verwarrend, onder andere door de versnipperde regeling in twee verschillende decreten. Bovendien zijn sommige bepalingen niet verenigbaar, andere zijn onduidelijk (onder andere aanvang van de realisatieperiode) of zullen in de praktijk niet kunnen worden nageleefd doordat geen nulmeting op een correct tijdstip plaatsvond of doordat subdoelstellingen (doelstellingen *huur* in gemeenten) een langere realisatieperiode hebben dan de hoofddoelstelling (gewestelijke doelstelling *huur*). Sinds 2013 is er een verhoogde financiële tussenkomst van het Gewest per gerealiseerde huurwoning, terwijl de kredieten niet evenredig verhoogd werden. Daardoor kunnen jaarlijks minder realisaties gefinancierd worden. De realisatietermijn voor het bereiken van het gewestelijk objectief werd dan ook met 3 jaar verlengd. Het aantal te programmeren nieuwe sociale woningen, bepaald bij besluit van de Vlaamse Regering, volstaat niet: nieuwe woningen moeten immers op het einde van de realisatieperiode (2020 voor koopwoningen en kavels, in principe 2023 voor huurwoningen) niet geprogrammeerd, maar wel effectief gerealiseerd zijn. Daarenboven wordt voor huurwoningen niet voorzien in een compensatie voor de jaarlijkse uitval (onder andere door verkoop of sloop).

De doelstellingen houden een versnelling van het realisatieritme van het sociale woonaanbod in. Om na te gaan of zij zullen worden gehaald, heeft Wonen-Vlaanderen de toestand op gemeentelijk niveau eind 2011 en eind 2013 in kaart gebracht. Daarbij telde het ook het in 2008 gerealiseerde aanbod mee, wat betwistbaar is. De aangewende normen om gemeentelijke realisaties te evalueren zijn bovendien veel te laag, waardoor een vertekend, te positief beeld ontstaat. In plaats

van de beoogde versnelling in de realisatie van sociale woningen, steeg het aantal gerealiseerde huurwoningen slechts licht ten opzichte van de periode 2003-2007. Dat resultaat is bovendien voor een deel te danken aan de overdracht van bestaande stadswoningen, dus niet aan nieuwe realisaties. Het aantal nieuwe koopwoningen is zelfs licht gedaald.

De financiering van de sociale woonsector geschiedt met subsidies, tenlastenemingen of tussenkomsten in de leninglasten. De reglementering wijzigt regelmatig en leidt er globaal toe dat de initiatiefnemers (bijvoorbeeld gemeente of sociale huisvestingsmaatschappij) een steeds grotere ondersteuning krijgen. Het Gewest betaalde de tussenkomsten in de leningslasten tot voor enkele jaren onmiddellijk met een kapitaalsubsidie. Sindsdien schuift het echter een steeds groter deel van de kosten door naar toekomstige begrotingen door het gebruik van rentesubsidies.

Voor de planning van de realisaties, rekening houdend met de beschikbare financiële middelen, gelastte de decreetgever de opmaak van een vijfjaarlijks investeringsprogramma. Sommige decretale vereisten voor de opmaak van dit programma zijn moeilijk verzoenbaar zodat een decretaal correcte opmaak onmogelijk lijkt. Het programma 2009-2013 voldeed zelfs niet aan de decretale eisen die wel naleefbaar waren. Sinds begin 2014 is er zelfs geen vijfjaarlijks programma meer. Er zijn evenmin uitvoeringsprogramma's opgemaakt. De planning van nieuwbouw en renovaties voldoet dan ook niet aan de eisen van de Wooncode.

De vereiste kredieten voor de realisatie van de doelstellingen kunnen niet exact worden bepaald doordat er te veel onzekerheden zijn (bijvoorbeeld over het aantal te vervangen woningen wegens verkoop aan huurder of wegens sloop). Het is bijgevolg onmogelijk te bepalen of er een goede afstemming is tussen de kwantitatieve doelstellingen en de geplande budgettaire middelen.

In haar antwoord van 25 maart 2015 onderschreef de minister de meeste vaststellingen van het Rekenhof. Ze kondigde onder andere een Vlaams Woonbeleidsplan 2050 aan, alsook, naast een nieuw kader voor sociale koopwoningen, een decreetgevend initiatief dat wijzigingen en verduidelijkingen zal brengen.

Inleiding

Hoofdstuk 1

1.1 Onderzoeksdomein

Het recht op een behoorlijke huisvesting is opgenomen in internationale verdragen en in de Belgische Grondwet. Dat recht waarborgen is in de eerste plaats een taak van de decreetgever. Artikel 3 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode (verder: Wooncode) bepaalt daarom dat iedereen recht heeft op menswaardig wonen. Een deel van de bevolking heeft niet de financiële mogelijkheden voor zichzelf te voorzien in behoorlijke huisvesting door de aankoop of bouw van een eigen woning of de huur van een woning op de private markt. De decreetgever heeft de Vlaamse overheid dan ook gemachtigd te voorzien in sociale huisvesting. Met het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (verder: decreet GPB) werd beslist het realisatieritme van sociale woningen en kavels te verhogen, opdat het aanbod versneld zou toenemen.

1.2 Onderzoeksaanpak

Het Rekenhof wenst een antwoord te geven op de volgende onderzoeksvragen:

- Is er een degelijk onderbouwd en geconcretiseerd beleid inzake sociale huisvesting in Vlaanderen?
- Zijn doelstellingen en financiële middelen op elkaar afgestemd?

Om deze vragen te beantwoorden heeft het Rekenhof de volgende onderzoeksmethoden gebruikt: een studie van de literatuur, voornamelijk studies van het Steunpunt Wonen (het steunpunt beleidsrelevant onderzoek voor het beleidsveld Wonen), adviezen van de Vlaamse Woonraad (de strategische adviesraad van het beleidsveld Wonen), beleidsdocumenten (beleidsnota's en -brieven, begrotingsdocumenten), monitoringgegevens en de (voorbereidende werken bij de) regelgeving. Ook vonden gesprekken plaats met vertegenwoordigers van het intern verzelfstandigd agentschap Wonen-Vlaanderen, de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (verder: VMSW) en het Steunpunt Wonen.

Het Rekenhof heeft het onderzoek op 14 januari 2014 aangekondigd bij de voorzitter van het Vlaams Parlement, de Vlaamse minister van Wonen, de administrateur-generaal van Wonen-Vlaanderen, de afgevaardigde bestuurder van de VMSW en de voorzitter van de raad van bestuur van de VMSW. Het onderzoek werd uitgevoerd van januari tot oktober 2014. In het kader van de tegensprekelijke procedure legde het Rekenhof het voorontwerp van verslag op 6 januari 2015 voor aan de leidend ambtenaren van het agentschap Wonen en de VMSW, die gecoördineerd antwoordden met brief van 5 februari 2015 (hierna: antwoord van de administratie). Hierna heeft het Rekenhof het ontwerpverslag op 24 februari 2015 voorgelegd aan de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding. De minister reageerde met brief van 25 maart 2015. Het antwoord van de minister is opgenomen als bijlage 3 bij dit rapport en wordt beknopt weergegeven in hoofdstuk 6.

Beleid en opvolging

Hoofdstuk

2

2.1 Wonen: juridisch kader en beleid

2.1.1 Juridisch kader

Wonen is een van de elementaire levensbehoeften van de mens. Artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, dat geen bindende kracht heeft, en artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten, dat in onze rechtsorde bindende kracht heeft maar geen directe werking, bepalen dat elkeen recht heeft op een behoorlijke levensstandaard voor zichzelf en zijn gezin, daarbij inbegrepen de huisvesting.

In 1994 werd het recht op een behoorlijke huisvesting als sociaaleconomisch grondrecht opgenomen in artikel 23 van de Belgische Grondwet, dat bindende kracht heeft zonder directe werking. Uit dit grondwetsartikel kan onder andere het volgende worden afgeleid:

- het waarborgen van dit recht is in de eerste plaats een opdracht voor de decreetgever;
- de decreetgever bepaalt de omvang van het recht op behoorlijke huisvesting, waarvan de uitoefening voor iedereen mogelijk moet zijn of blijven;
- de decreetgever moet een adequaat beleid voeren dat de daadwerkelijke uitoefening van het recht voor iedereen garandeert; dat moet onder andere voldoende sociale huisvesting inhouden.

Het recht op behoorlijke huisvesting is dus richtinggevend voor de overheid, die inspanningen moet leveren. Het grondrecht is echter juridisch niet rechtstreeks afdwingbaar door de burger. De Vlaamse Woonraad pleit voor de institutionalisering van een versterkt recht op wonen en een gerechtelijke afdwingbaarheid in een restrictief aantal gevallen[1]. Ook de visietekst *Wonen in Vlaanderen 2050: krijtlijnen van een toekomstvisie*[2], die de Vlaamse minister van Wonen, Energie, Sociale Economie en Steden op 13 september 2012 voorstelde, pleit voor een afdwingbaar recht op betaalbaarheid en kwaliteit van wonen.

2.1.2 Beleid

De basis van het Vlaamse woonbeleid is opgenomen in artikel 3 van de Wooncode, dat de hoofddoelstelling vermeldt: *Iedereen heeft recht op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd*. Vermits dit de basisdoelstelling van het woonbeleid is, kan ervan worden uitgegaan dat zij toepasselijk is op alle vormen van wonen, inclusief het sociale woonaanbod.

Artikel 4 van de Wooncode bevat bijzondere doelstellingen van het woonbeleid[3], onder meer bijzondere aandacht voor de meest behoeftige gezinnen en alleenstaanden (artikel 4, §1). Ook de memorie van toelichting bevat doelstellingen. Dat resulteert in totaal in een 30-tal doelstellingen van het woonbeleid, waaronder: de realisatie van optimale ontwikkelingskansen voor iedereen, een optimale leefbaarheid van de wijken, de bevordering van de integratie van

---

[1] Vlaamse Woonraad, Naar een versterkt recht op wonen?, Advies 2013/17 van 19 december 2013.

[2] Gepubliceerd op de website van Wonen-Vlaanderen: https://www.wonenvlaanderen.be/woonbeleidsplan-vlaanderen/publieksmoment-woonbeleidsplan-van-13-september-2012-0.

[3] Sinds 1997 kende dit doelstellingenkader verschillende wijzigingen.

bewoners in de samenleving en de bevordering van gelijke kansen voor iedereen. Het betreft dus een uitgebreid doelstellingenkader[4], dat niet altijd specifiek op het woonbeleid is gericht maar ook op andere beleidsdoelstellingen.

De woondoelstellingen zouden invulling moeten geven aan het recht op menswaardig wonen (artikel 3 Wooncode), maar wonen is op zich ook een instrument om invulling te geven aan andere doelstellingen, die grotendeels buiten het woonbeleid vallen. Door de wijze waarop ze zijn opgenomen in de Wooncode, zijn die andere doelstellingen ook van toepassing op alle soorten van wonen, dus ook op het sociale woonaanbod. Het is niet duidelijk welke doelstellingen de eigenlijke kern van het woonbeleid uitmaken. Deze andere doelstellingen kunnen worden opgenomen in het kader van dat beleid (gelijke kansen, integratie, ...) zodat duidelijkheid ontstaat over welke de kerndoelstellingen van het woonbeleid zijn. Ook de Vlaamse Woonraad heeft gesteld dat de prioriteiten niet altijd duidelijk zijn en dat het beleid blijk geeft van een veelheid van initiatieven waarvan de coherentie met de achterliggende visie niet steeds duidelijk is[5]. In haar antwoord op het voorontwerp van verslag stelde de administratie dat doelstellingen zoals integratie ook een bijdrage kunnen leveren in de realisatie van het recht op wonen omdat integratie het woonklimaat verbetert en dus bijdraagt tot een behoorlijke huisvesting.

In de regeerperiode 2009-2014 startte een project dat tot een woonbeleidsplan voor Vlaanderen moest leiden. De doelstelling van dat plan was de ontwikkeling van een onderbouwde, globale langetermijnvisie (tijdshorizon 2030-2050) op het wonen in Vlaanderen, als houvast en kader voor de beleidsmakers en -uitvoerders op alle niveaus en voor alle overige betrokkenen bij het wonen in Vlaanderen[6]. Dit plan zou die visie dan verder vertalen naar strategische en operationele doelstellingen, instrumenten en acties. Een uitgebreide omgevings- en probleemanalyse leidde tot een debatnota, waarover een uitgebreid panel van belanghebbenden debatteerde. Dat leidde tot de bovengenoemde visietekst. De Woonraad stelde dat de in eerdere fases door diverse instanties aangereikte input, met interacties hierop vanuit het veld, sterker moet worden geïntegreerd in de visietekst. Noch de visietekst, noch een woonbeleidsplan werden voorgelegd aan de Vlaamse Regering, aldus de administratie. Uiteindelijk keurde de Vlaamse Regering dan ook noch de visietekst, noch een woonbeleidsplan Vlaanderen goed, hoewel de minister dat beoogde[7].

Volgens de administratie wordt er verder gewerkt aan het woonbeleidsplan. Het is de bedoeling om de visie en doelstellingen op lange termijn scherp te krijgen, met inbegrip van de invulling van doelgroepen, woonbehoeftigheid, reële woonbehoeften, meest woonbehoeftigen,... Ook de minister kondigt een woonbeleidsplan aan (zie hoofdstuk 6).

Om verschillende redenen is een decretale verankering van de inhoud van een visietekst of woonbeleidsplan niettemin aangewezen:

- de waarborging van het recht op wonen is volgens de Grondwet in de eerste plaats een taak van de decreetgever;

---

4 P. De Smedt, B. Hubeau, E. Janssens, *Omzien in verwondering: terugblik op tien jaar Vlaamse Wooncode*, 2007 (hierna: De Smedt e.a., 2007).

5 Vlaamse Woonraad, Reflectienota bij de Beleidsbrief Wonen 2010, advies 2010/10 van 30 november 2010, p. 1.

6 Wonen-Vlaanderen, Procesnota: Naar een Woonbeleidsplan Vlaanderen, versie oktober 2011.

7 Beleidsbrief Wonen – Beleidsprioriteiten 2013-2014, Vlaams Parlement, Stuk 2221 (2013-2014) 13 – Nr. 1.

- de doelstellingen van het woonbeleid staan in de Vlaamse Wooncode, zodat een wijziging ervan alleen bij decreet kan;
- niet alle decretale doelstellingen uit de Wooncode werden vertaald in de visietekst, met het risico dat sommige uit het oog worden verloren.

2.2 Sociaal wonen, sociale huisvesting

2.2.1 Beleidslijnen

Sociaal woonbeleid of sociaal huisvestingsbeleid is een onderdeel van het woonbeleid in het algemeen. Het kan worden gedefinieerd als het beleid dat tot doel heeft huisvesting te verstrekken in het deel van de woningmarkt waar de toewijzing van een woning niet volgens de marktprincipes verloopt (vrije markt), maar onder de voorwaarden en volgens de principes die de overheid bepaalt (gereguleerde markt)[8].

Bepaalde doelstellingen van het woonbeleid hebben ook of uitsluitend betrekking op elementen van sociale huisvesting. Ondanks de vele doelstellingen ontbreekt echter een duidelijke visie inzake sociale huisvesting in het algemeen en inzake sociale huur in het bijzonder, zo stelt ook de Vlaamse Woonraad[9].

Een beleid moet onderbouwd zijn met een degelijke diagnose van de beoogde maatschappelijke problematiek en een analyse van de oplossingsalternatieven. Voor de sociale huisvesting vond beleidsvoorbereidend werk plaats. Zo is de problematiek uitvoerig geanalyseerd in studies van het Kenniscentrum voor Duurzaam Woonbeleid, het Steunpunt Ruimte en Wonen, het Steunpunt Wonen, de Vlaamse Woonraad en de administratie. Ook zijn verscheidene alternatieven voor het sociaal huisvestingsbeleid in kaart gebracht. De elementen voor een onderbouwd beleid zijn dan ook aanwezig.

Een duidelijke visie op sociale huisvesting vergt duidelijke en onderbouwde keuzes voor vier aspecten: doelgroep, toewijzingsregels, financiering en bestuurlijke organisatie[10]. De combinatie van de verschillende beleidsopties voor deze vier aspecten leidt tot vier mogelijke scenario's: volkshuisvesting[11], volkshuisvesting met beperkte zelfstandigheid van verhuurders[12], huisvesting met sociaal doel[13] en sociale huisvesting als sociaal vangnet[14]. Uit een evaluatie blijkt dat het Vlaamse sociaal huurstelsel deelaspecten van de vier scenario's inhoudt. Dat

---

8 Zie meer uitgebreid: S. Winters, M. Elsinga, M. Haffner, K. Heylen, K. Tratsaert, G. Van Daalen, B. Van Damme, *Op weg naar een nieuw Vlaams sociaal huurstelsel?*, Brussel: Departement RWO, september 2007 (hierna: Winters e.a., 2007).

9 Vlaamse Woonraad, Advies 2013/08 van 7 juni 2013 over de wijziging van het Kaderbesluit Sociale Huur (verder: Vlaamse Woonraad, advies van 7 juni 2013), Advies 2012/08 van 10 september 2012 over de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en Advies 2011/10 van 1 september 2011 over de wijziging van de sociale huurreglementering.

10 Winters e.a., 2007.

11 Brede doelgroep, beperkte voorrang kwetsbaren, verhuurder financieel verantwoordelijk, grote zelfstandigheid verhuurder.

12 Brede doelgroep, absolute voorrang kwetsbaren, gedeelde financiële verantwoordelijkheid en beperkte zelfstandigheid verhuurders.

13 Doelgroep bepaald op basis van betaalbaarheid bij onvoldoende aanbod, absolute voorrang kwetsbaren, gedeelde financiële verantwoordelijkheid en beperkte zelfstandigheid verhuurders.

14 Doelgroep op basis van betaalbaarheid, absolute voorrang kwetsbaren, financiële verantwoordelijkheid bij de overheid, weinig zelfstandigheid verhuurders.

wijst op de moeilijke verzoenbaarheid van een aantal uitgangspunten in het huidige stelsel[15] en dus op het gebrek aan een eenduidige visie. De visie op en strategische doelstellingen voor de sociale huur uitklaren zal bovendien volgens de Vlaamse Woonraad onlosmakelijk verbonden zijn met de totale visie en de keuzes die het Vlaamse woonbeleid vooropstelt, in het bijzonder aangaande de aanpak en opvang van de doelgroepen op de private huurmarkt[16]. De visietekst maakt echter weinig of geen keuzes die het sociale huisvestingsbeleid verduidelijken of onderbouwen.

Ondanks dit gebrek aan duidelijke visie en beleidskeuzes bevatten de beleidsnota's 2009- 2014 en 2014-2019 wel doelstellingen voor de sociale huisvesting. In de beleidsnota 2009-2014 waren onder verschillende strategische doelstellingen een of meer operationele doelstellingen opgenomen die rechtstreeks (bijvoorbeeld OD 1.4 – het aanbod aan sociale woningen wordt uitgebreid) of onrechtstreeks (bijvoorbeeld OD 6.5 – onderbouwd beleid versterken) verband houden met sociale huisvesting. In de beleidsnota 2014-2019 is een strategische doelstelling over de optimalisatie van de sociale huurmarkt opgenomen (SD 4). Daarnaast zijn nog enkele operationele doelstellingen (bijvoorbeeld OD 2.1 – sociale koop en kavels, OD 7.2 – performantie woonactoren, OD 7.3 – ondersteuning woonactoren, OD 7.4 – toezicht op woonactoren, OD 7.5 – transparante financiering) gericht op de sociale huisvesting. In beide beleidsnota's wordt bij de verschillende doelstellingen aangegeven welke nieuwe of bestaande instrumenten, acties en projecten worden ingezet, maar geen van beide vermeldt indicatoren die toelaten de realisatie van de doelstellingen te meten. Bovendien ontbreekt doorgaans een tijdsaspect of een objectief meetbaar en verifieerbaar te behalen resultaat. De realisatie van veel van de doelstellingen is overigens moeilijk meetbaar.

De jaarlijkse beleidsbrieven tijdens de legislatuur 2009-2014 gaven de realisaties van het voorbije jaar weer, maar door het vaak ontbrekende tijdsaspect of duidelijke doel, zijn deze realisaties moeilijk te kaderen.

2.2 2 Decretaal beleidskader

Zoals blijkt uit het vorige punt is er geen duidelijk beleidskader inzake sociale huisvesting. Niettemin verwijst het besluit van de Vlaamse Regering van 25 oktober 2013 houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten (verder afgekort tot: procedurebesluit) naar het *decretaal* beleidskader. Het definieert dat kader als *het decretale kader voor het Vlaamse woonbeleid en de besluiten genomen ter uitvoering ervan* (artikel 1, 5°) en gelastte de minister na mededeling aan de Vlaamse Regering het decretaal beleidskader voor de beleidstoets op projectniveau vast te stellen (artikel 4). De minister deed dat op 13 februari 2014 met het ministerieel besluit houdende de vaststelling van het decretale beleidskader en het financiële kader[17].

De Raad van State merkte in zijn advies bij dit ministerieel besluit op dat het niet aan een minister toekomt een decretaal beleidskader *te creëren, aan te vullen of te beperken*: er is geen rechtsgrond om de minister een inhoudelijke keuze te laten maken die verder reikt dan het

[15] De Smedt e.a., 2007.

[16] Vlaamse Woonraad, 'Het sociale huurbeleid in Vlaanderen: een evaluatie', Advies 2009/04 van 19 november 2009.

[17] Ministerieel besluit van 13 februari 2014 houdende vaststelling van het decretale beleidskader en het financiële kader ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van het Procedurebesluit Wonen van 25 oktober 2013.

louter oplijsten of in herinnering brengen van de relevante vigerende bepalingen. Volgens de minister reikt de machtiging echter verder: de minister kan ook andere elementen dan die welke zijn opgenomen in de vigerende decreten en uitvoeringsbesluiten in het beleidskader opnemen, voor zover ze uitsluitend gericht zijn op de efficiënte uitvoering van decretaal vastgestelde doelstellingen.

Het procedurebesluit en de interpretatie ervan in het kader van de opmaak van het ministerieel besluit houden enkele gevaren in voor het beleidskader ter beoordeling van projecten, en dus voor de keuze van de projecten die voor overheidssteun in aanmerking komen:

- het beleidskader kan worden verengd tot de doelstellingen van het decreet GPB[18] en veel van de doelstellingen die op sociale huisvesting betrekking hebben en die zijn opgenomen in de Wooncode (zie hoger), buiten beschouwing laten;
- beleidsdoelstellingen die noch decretaal goedgekeurd zijn, noch door de Vlaamse Regering bekrachtigd zijn, kunnen in het kader worden opgenomen;
- het beleidskader kan eenvoudig worden gewijzigd en is dus onderhevig aan veelvuldige veranderingen, wat de stabiliteit van het beleid, maar vooral de uitvoering ervan, niet ten goede komt.

2.2.3 Beleidselement doelgroep

De doelgroepbepaling (wie komt in aanmerking voor een sociale woning) is een van de meest cruciale beleidsaspecten. Zij houdt de keuzes in voor wie een sociale woning bestemd is, hoeveel personen recht hebben op een sociale woning en hoeveel sociale woningen er idealiter beschikbaar moeten zijn. Zij is ook een belangrijke inputfactor voor de bepaling van de financiering (derde beleidsaspect).

De Wooncode bepaalt in artikel 4 dat een van de bijzondere doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid erin bestaat huisvestingsondersteuning te bieden aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden. De code omschrijft woonbehoeftig als: *verkerend in een feitelijke economische en maatschappelijke situatie waarin een behoorlijke huisvesting slechts kan worden verworven of behouden met extra of omvattende steun*. Volgens de Wooncode zijn sociale koopwoningen en sociale kavels bestemd om te worden verkocht aan woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden. Voor sociale huurwoningen verwijst de Wooncode onrechtstreeks naar de woonbehoefte. Zo stelt artikel 38 dat subsidies kunnen worden verleend aan initiatiefnemers om sociale huur- en koopwoningen en kavels beschikbaar te stellen voor woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden. Deze decretale bepaling geldt als basis voor de financiering van de sociale huisvestingssector en verwijst dus ook voor met subsidies gerealiseerde sociale huurwoningen naar de woonbehoeftigheid.

De Vlaamse Regering heeft woonbehoeftigheid in het kader van sociale koopwoningen en kavels geoperationaliseerd in het overdrachtenbesluit[19]. Ze beschouwt de kandidaat-koper van een sociale woning of kavel als woonbehoeftig als hij voldoet aan een inkomensvoorwaarde

[18] Het huidige beleidskader in het betrokken ministerieel besluit is bijna uitsluitend gericht op de kwantitatieve doelstellingen in het decreet GPB.

[19] Besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode.

(minimum- en maximumgrenzen voor inkomen) en een eigendomsvoorwaarde (kandidaat of gezinsleden hebben geen woning of perceel bestemd voor woningbouw volledig in eigendom of volledig in vruchtgebruik, kandidaat of gezinsleden zijn geen zaakvoerder, bestuurder of aandeelhouder van een vennootschap waarin hij of een van zijn gezinsleden een woning of een perceel dat bestemd is voor woningbouw heeft ingebracht). Inzake sociale huurwoningen gebruikt het kaderbesluit sociale huur[20] de term woonbehoeftig niet om de doelgroep te bepalen. Ook hier is er een inkomensvoorwaarde, zij het alleen maximumgrenzen, en een eigendomsvoorwaarde (geen woning of geen perceel dat bestemd is voor woningbouw volledig in volle eigendom of volledig in vruchtgebruik hebben in binnen- of buitenland). Voor sociale huurwoningen geldt echter niet het verbod zaakvoerder, bestuurder of aandeelhouder van een vennootschap te zijn waarin hij of een van zijn gezinsleden een woning of een perceel dat bestemd is voor woningbouw heeft ingebracht, dat voor koopwoningen en kavels wel geldt. Daarbuiten kennen huurwoningen soms nog taal- en inburgeringsbereidheid als voorwaarde. Deze voorwaarden houden op zich geen verband met de notie *woonbehoeftig*. Volgens de administratie moet een behoorlijke huisvesting ruim worden opgevat: een optimale leefbaarheid in de wijken, het bevorderen van de integratie van de bewoners in de samenleving en het bevorderen van gelijke kansen voor eenieder zijn doelstellingen van het woonbeleid. Volgens het Rekenhof heeft die interpretatie niet zozeer betrekking op het bepalen van de doelgroep (wie zou toegang moeten kunnen krijgen tot sociale huisvesting?), dan wel op zij die al een sociale woning betrekken.

Een eigendomsvoorwaarde laat weinig beleidsopties toe. Toch zijn er een aantal uitzonderingen ingeschreven op het algemene principe *geen eigendom hebben*. Voor sociale huurwoningen houden alle uitzonderingen verband met een precaire woon- of eigendomssituatie, en dus een zekere woonbehoefte. Hetzelfde geldt voor een aantal uitzonderingen bij koopwoningen en kavels, maar de koopsector kent ook uitzonderingen die geen rechtstreeks verband met een woonbehoefte hebben: kandidaat-koper minstens 55 jaar, koopwoning of kavel in kernstad. Die vergen dan ook een grondige onderbouwing, die aantoont hoe zij bijdragen tot de doelstellingen van het sociale huisvestingsbeleid of woonbeleid.

Een inkomensvoorwaarde laat meer ruimte voor beleidskeuzes. Een verhoging of verlaging van de inkomensgrenzen heeft immers een belangrijke impact op de doelgroep. De inkomensgrenzen voor huur en koop verhoogden in 2013, maar noch de vroegere[21], noch de huidige inkomensgrenzen zijn duidelijk onderbouwd en gemotiveerd[22]. Een reguleringsimpactanalyse, die de impact van de verhoging van de inkomensgrenzen had kunnen verduidelijken, ontbreekt. De Vlaamse Regering steunde voor de huur alleen op het argument dat ook de laagste inkomens uit arbeid de mogelijkheid moeten hebben toegang te krijgen tot de sociale huisvesting[23]. Inzake koop stelde zij alleen dat de inkomensgrenzen moeten worden afgestemd op die van het kaderbesluit sociale huur.

---

[20] Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode.

[21] Nota bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode (VR 2007 2007 DOC.0846).

[22] Vlaamse Woonraad, advies van 7 juni 2013.

[23] Nota bij het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen betreffende het woonbeleid (VR 2013 3004 DOC.0323/1QUATER).

Voor de Vlaamse Regering volstaat het te voldoen aan de eigendoms- en inkomensvoorwaarde om tot de doelgroep te behoren. Dit betekent echter niet noodzakelijk woonbehoeftigheid in de zin van de Wooncode. Zo kan een kandidaat geen eigendom hebben en niet over een regelmatig inkomen beschikken, maar wel een groot roerend vermogen hebben dat hem toelaat zonder extra of omvattende steun een geschikte woning te (blijven) huren of te kopen op de private markt. Zo'n kandidaat is in werkelijkheid niet woonbehoeftig, maar voldoet aan alle reglementaire bepalingen om als woonbehoeftige beschouwd te worden. De administratie merkt hierbij op dat bij gebrek aan vermogenskadaster het roerend vermogen niet kan betrokken worden bij de beoordeling van de woonbehoeftigheid.

De Vlaamse Woonraad gebruikt de termen woonnood en woonbehoefte door elkaar voor de afbakening van de doelgroep[24]. Hij ziet het begrip *woonnood* als (een combinatie van) problemen inzake toegankelijkheid, betaalbaarheid, kwaliteit en woonzekerheid. Dat zijn de elementen van het recht op menswaardig wonen, die artikel 3 van de Wooncode omschrijft[25]. De raad geeft niet aan hoe deze termen concreet moeten worden ingevuld, maar wijst erop dat beleidsvoorstellen die ingrijpen op de samenstelling van de doelgroep altijd met omzichtigheid moeten worden benaderd en een grondige motivering en onderbouwing vergen. Volgens de Vlaamse Woonraad leidt de uitbreiding van de doelgroep door een verhoging van de inkomensgrenzen zonder een evenwaardige uitbreiding van nieuw te realiseren sociale woningen alleen tot de herverdeling van de sociale-woningenschaarste over een grotere groep. De raad is dan ook voorstander van een breed debat over de invulling van het doelgroepenbeleid binnen het woonbeleid[26].

De Vlaamse administratie stelt in haar bijdrage aan het regeerprogramma van de Vlaamse Regering 2014-2019 dat het essentieel is dat de doelgroep van de sociale huisvesting wordt begrensd en dat geen doorschuifoperaties meer plaatsvinden van doelgroepen tussen de verschillende beleidssectoren.

Ten slotte willen het regeerakkoord 2014-2019 en de beleidsnota wonen 2014-2019 de doorstroming bevorderen naar de private huur- of koopmarkt voor wie de woonladder kan opklimmen, zodat sociale woningen ter beschikking komen van de meest behoeftigen[27]. De minister wil af van het principe van levenslange huurcontracten.

2.2.4 Beleidselement toewijzingsregels

Ook de toewijzing is een cruciaal beleidselement, aangezien het de algemene regels aangeeft om binnen de doelgroep te bepalen wie een vrije sociale woning krijgt en hoe specifieke personen een woning versneld toegewezen kunnen krijgen. Het kaderbesluit sociale huur (sociale huurwoningen) en het overdrachtenbesluit (sociale koopwoningen en sociale kavels) bepalen deze toewijzingsregels.

---

[24] Vlaamse Woonraad, advies van 7 juni 2013.

[25] Vlaamse Woonraad, Advies 2011/01 van 18 januari 2011 over het ontwerp van Vlaams Jeugdbeleidsplan.

[26] Vlaamse Woonraad, Reflectienota bij de Beleidsbrief Wonen 2013-2014 Vlaamse Woonraad, advies 2010/10 van 30 november 2010.

[27] Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019 (Vlaams Parlement, stuk 31 (2014) – Nr. 1, p. 93).

Voor sociale huurwoningen bestaan er diverse generieke en specifieke toewijzingsregels. In het algemeen wordt een woning van een sociale huisvestingsmaatschappij (verder: SHM)[28] toegewezen op basis van een chronologische inschrijving in het kandidatenregister, voor zover de woning aangepast is (bijvoorbeeld aan de gezinssamenstelling), maar daarop zijn uitzonderingen mogelijk. Zo kan een woning versneld worden toegewezen voor specifieke doelgroepen, zijn toewijzingen buiten het stelsel mogelijk, kan toegewezen worden op grond van sociaal dringende redenen en zijn er experimenten welzijn-wonen die specifieke doelgroepen voorrang verlenen. Vlaamse gemeenten kunnen deze voorrangsregels verder aanvullen. Ook daar is volgens de Vlaamse Woonraad nood aan een globale evaluatie van de daadwerkelijke extra bezwaarde woonnood die deze groepen hebben ten opzichte van andere doelgroepen[29]. Een contingentering voor zwakke doelgroepen houdt het risico in dat zij de toegang van deze zwakke groepen niet zozeer verbetert, maar eerder beperkt. Zo kan concurrentie ontstaan tussen zwakke groepen. Ook hier limiteert het beperkte aanbod sociale huisvesting de legitieme aspiraties. In het kader van de evaluatie van het toewijzingsbeleid vergt ten slotte ook de relatie tussen de beleidsvelden Wonen en Welzijn uitklaring[30]. De toewijzingsregels voor sociale huurwoningen vereisen dus een beter onderbouwd en gemotiveerd beleid.

Voor koopwoningen en kavels zijn er een beperkter aantal voorrangsregels, onder andere voor een kandidaat-koper die een woning betrekt die binnen de grenzen van een vastgesteld onteigeningsplan ligt. Bij een hoger aantal kandidaten dan het aantal te verkopen woningen en kavels, kunnen deze voorrangsregels in de doelgroep een onderscheid invoeren dat meer specifiek rekening houdt met de woonbehoefte. De koopsector kent echter ook voorrangsregels die geen verband houden met een verhoogde woonbehoefte, zoals een *voldoende band met de gemeente waarin het onroerend goed gelegen is*. Na de toepassing van de eventuele voorrangsregels, steunt de toewijzing hoofdzakelijk op de chronologische inschrijving in het kandidatenregister. Ook deze toewijzingsregels vergen een beter onderbouwd en gemotiveerd beleid: een chronologisch register garandeert immers niet dat de woningen aan de meest woonbehoeftigen worden toegewezen.

2.2.5 Beleidselement organisatie van de sociale woonsector

Het derde aspect betreft de bestuurlijke organisatie van de sociale huisvesting en dus ook de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de doelstellingen en de graad van zelfstandigheid van de verhuurder (sociale huur) en verkoper (sociale woningen en kavels). Zonder de organisatie aan een grondige evaluatie te onderwerpen, heeft het Rekenhof nagegaan of de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de doelstellingen duidelijk bepaald zijn. De beheersovereenkomsten van de VMSW en Wonen-Vlaanderen sturen de betrokken Vlaamse administraties aan. Zij vermelden aan welke doelstellingen de administraties moeten meewerken. De beheersovereenkomst van de VMSW is daarover duidelijker dan die van Wonen-Vlaanderen: zij geeft voor elke doelstelling aan of de VMSW *trekker* is (en dus verantwoordelijke), direct betrokken is of moet meewerken. De beheersovereenkomst van

[28] De sociale verhuurkantoren hanteren een ander toewijzingssysteem, gebaseerd op een puntensysteem, dat de woonbehoeftigen in de meest precaire en acute situatie prioritair aan bod laat komen. De lokale besturen (gemeenten en OCMW's) en het Vlaams Woningfonds kunnen kiezen tussen de twee systemen.

[29] Vlaamse Woonraad, Advies 2011/10 over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering van 7 juli 2011 tot wijziging van de sociale huurreglementering, 1 september 2011.

[30] Vlaamse Woonraad, advies 7 juni 2013.

Wonen-Vlaanderen preciseert niet de juiste rol en verantwoordelijkheid van het agentschap in het kader van de doelstellingen.

Artikel 28 van de Wooncode stelt de gemeente verantwoordelijk voor de uitwerking van een woonbeleid op lokaal vlak, inclusief het sociale, lokale woonbeleid. Het is niet duidelijk wat de zogenaamde regie en verantwoordelijkheid voor het lokale woonbeleid concreet inhouden en hoe die verzoenbaar zijn met het vrij hiërarchisch bepaalde beleid inzake sociale huisvesting, met onder andere een door Vlaanderen opgelegd *bindend sociaal objectief* (verder: BSO; dit is het sociaal woonaanbod dat een gemeente moet realiseren volgens het decreet GPB) en de beoordeling van sociale woonprojecten op grond van een ministerieel beleidskader[31]. Het decreet GPB machtigt het Vlaams Gewest dwingend op te treden tegen een gemeente die kennelijk onvoldoende inspanningen levert om haar BSO te halen, maar bij gebrek aan specifieke aansturingsinstrumenten is het onduidelijk hoe de Vlaamse overheid gemeenten ertoe kan aanzetten of verplichten mee te werken of de verantwoordelijkheid op te nemen voor de realisatie van de doelstellingen op Vlaams niveau[32]. Behalve de gemeenten, kunnen ook andere lokale organisaties, zoals een OCMW, een rol spelen in sociale huisvesting, maar ook voor hen stelt zich dezelfde aansturingsproblematiek.

Ook de SHM en de sociale verhuurkantoren (verder: SVK) hebben op het terrein een belangrijke taak in de totstandkoming van sociale woningen. Zij hebben een grote vrijheid bij hun beleidsbepaling en de Vlaamse overheid beschikt over een zeer beperkt instrumentarium dat de SHM en SVK kan sturen in de uitvoering van de gewestelijke doelstellingen: het systeem van de visitatiecommissies maakt een beperkt (dwingend) toezicht mogelijk bij de SHM en subsidies van SVK die onvoldoende groeien kunnen beperkt verminderd worden. Verrichtingen van het Vlaams Woningfonds (verder: VWF), gemeenten en OCMW's moeten alleen kaderen binnen de beleidsdoelstellingen op Vlaams niveau, indien zij een beroep doen op financiële tegemoetkomingen van de Vlaamse overheid.

Het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 en de beleidsnota wonen 2014-2019 voorzien in een wijzigende rol van de SHM. Zij krijgen meer verantwoordelijkheid in de realisatie van het BSO van de gemeenten waarin zij actief zijn, en die wordt gekoppeld aan hun erkenning. Het is echter de vraag hoe deze toegenomen verantwoordelijkheid kan worden verzoend met de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het woonbeleid en het bereiken van het BSO.

Het organisatiemodel voor de beleidsuitvoering is bijgevolg vooral afhankelijk van overleg en consensus, met weinig mogelijkheden tot actie als een consensus of daadkracht ontbreken. De Vlaamse overheid heeft dan ook maar ten dele een impact op de realisatie van haar doelstellingen.

2.2.6 Beleidselement financiering

Voor het vierde beleidsaspect, de financiering (zie verder hoofdstuk 3), opteert de Vlaamse overheid voor een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en verhuurder[33]. De invoe-

[31] Zie meer uitgebreid: K. Tratsaert, Lokaal woonbeleid in Vlaanderen: Tien jaar na de Vlaamse Wooncode de kinderschoenen ontgroeid?, Steunpunt Ruimte en wonen, juni 2009.

[32] Zie voor deze problematiek ook het Witboek Interne Staatshervorming van 8 april 2011.

[33] Winters e.a., 2007, p. 207.

ring van een gewestelijke sociale correctie (verder: GSC) en de overgang van het financieringssysteem NFS2 naar FS3 hebben gaandeweg het financieel risico van de verhuurder beperkt en de financiële tegemoetkoming van de Vlaamse overheid verhoogd.

2.3 Operationele doelstellingen in decreet GPB en Wooncode

Het decreet GPB trad op 1 september 2009 in werking. Uit het decreet en de naar aanleiding ervan gewijzigde Wooncode blijkt de algemene doelstelling *uitbreiden en geografisch spreiden van het sociaal woonaanbod*[34]. Het decreet omvat nog drie subdoelstellingen:

- Elke gemeente moet een BSO van sociale woningen (laten) realiseren op haar grondgebied.
- Elke gemeente moet de (semi-)publieke en private gronden activeren en het lokaal woonbeleid stimuleren.
- Elke gemeente moet trachten gemengde ontwikkelingen te realiseren en private actoren te betrekken bij het woonbeleid.

Binnen de opzet van dit onderzoek heeft het Rekenhof enkel de eerste subdoelstelling onderzocht. Door het aantal nieuwe sociale huurwoningen, koopwoningen en kavels die binnen een bepaalde tijdsperiode ter beschikking moeten worden gesteld, te preciseren in zogenaamde objectieven heeft het decreet GPB één van de doelstellingen van het woonbeleid uit artikel 4 van de Wooncode geoperationaliseerd, namelijk: *huur- en koopwoningen beschikbaar te stellen tegen sociale voorwaarden*. Deze decretale operationalisering in objectieven heeft dan ook geleid tot aanpassingen en toevoegingen aan de Wooncode. Dat geeft aanleiding tot versnippering, wat het objectievengeheel verwarrend maakt. Zo zijn de gewestelijke objectieven voor de toename van het aantal sociale huur- en koopwoningen en sociale kavels opgenomen in de Wooncode, terwijl de provinciale en gemeentelijke in het decreet GPB staan.

De administratie (VMSW, Wonen-Vlaanderen, Studiedienst Vlaamse Regering) heeft tal van statistieken over het aantal beschikbare en gerealiseerde woningen gepubliceerd, maar de gegevens erin verschillen vaak. Soms gaat het om fouten, soms om aanpassingen na de vermelde afsluitingsdatum (bijvoorbeeld 31 december van een bepaald jaar). Andere verschillen hebben geen duidelijke verklaring. De statistieken worden verspreid zonder duiding van deze verschillen. Het Rekenhof heeft een zo eenvormig mogelijke analyse uitgevoerd op grond van deze statistieken, maar wijst erop dat een meer correcte en duidelijke gegevensweergave noodzakelijk is.

2.3.1 Vertrektoestand: nulmeting van het sociaal patrimonium

De bijlage bij het decreet GPB bevat een nulmeting: de toestand van een deel van het bestaand sociaal patrimonium op 31 december 2007. De Vlaamse overheid wil die nulmeting tot 2023 gebruiken[35] als basis voor de berekening van de objectieven op langere termijn (zie 2.3.2 en 2.3.3) en de beoordeling van hun stand van uitvoering (zie 2.4). De nulmeting bevat per

[34] Steunpunt beleidsrelevant onderzoek Wonen, Evaluatie van de borging van het sociaal woonaanbod en de lastenregeling van het decreet Grond- en pandenbeleid , mei 2014.

[35] Het decreet GPB (artikel 4.1.1) stelt als principe dat bij elke algemene herziening van het RSV een nieuwe nulmeting moet worden uitgevoerd. Een overgangsmaatregel stelde aanvankelijk dat de eerste nulmeting gold tot 2020, thans geldt de nulmeting tot 2023 (artikel 7.3.6).

gemeente gegevens over de aantallen huishoudens, sociale huurwoningen van SHM en SVK, sociale koopwoningen die de laatste twintig jaar werden verkocht en sociale kavels die de afgelopen tien jaar werden verkocht, alsook gegevens over de verhouding tussen dat aanbod en het aantal huishoudens. De onderstaande tabel toont de resultaten voor het gehele Vlaamse Gewest.

Tabel 1 – Nulmeting bij het decreet GPB (31 december 2007)

Sociale koop-woningen	Sociale kavels	Sociale huurwoningen		Totaal sociaal aanbod	Huis-houdens	Sociaal aanbod ten opzichte van aantal huishoudens		
		SHM	SVK			Huur	Koop	Totaal
1	2	3	4	(1→4)	5	(3+4)/5	(1+2)/5	(1-4)/5
12.041	664	139.358	3.868	155.931	2.576.974	5,56%	0,49%	6,05%

Bron: Decreet GPB (Vlaamse Codex)

Voor de huurwoningen vermeldt de nulmeting nettocijfers. Gerealiseerde sociale huurwoningen die niet meer tot het sociaal patrimonium behoren, doordat de woning bijvoorbeeld verkocht of gesloopt is, zijn niet meegeteld. Voor de koopwoningen en kavels betreffen de cijfers brutoverkoopcijfers (een verkoop, gevolgd door een wederinkoop en opnieuw een verkoop geldt in de telling als twee sociale koopwoningen; een verkochte sociale koopwoning die vervolgens op de privé-markt wordt doorverkocht geldt nog altijd als één sociale koopwoning). Voor de koopwoningen en kavels bevat de nulmeting gegevens over, respectievelijk, de afgelopen twintig en tien jaar, aangezien de sociale woning of kavel na die periode het sociaal karakter hoe dan ook verliest. In concreto is de eigenaar die zijn sociale koopwoning (kavel) na twintig (tien) jaar verkoopt, niet meer verplicht een deel van het genoten prijsvoordeel terug te betalen en de initiatiefnemer, bijvoorbeeld de huisvestingsmaatschappij, heeft geen recht meer op wederinkoop van de woning[36].

De nulmeting heeft het sociaal aanbod van of gerealiseerd door gemeenten, OCMW's en het VWF niet hernomen omdat de Vlaamse overheid in het verleden niet heeft geregistreerd welke woningen deze actoren sociaal moeten verhuren omdat ze die woningen gerealiseerd hebben met subsidies van de Vlaamse overheid. Het Gewest heeft geprobeerd die woningen te inventariseren, maar er is geen zekerheid dat die inventaris volledig is. Het gebrek aan gegevens over het sociaal huurpatrimonium van lokale overheden verhindert dan ook dat de Toezichthouder voor Sociale Huisvesting[37] kan controleren of dat volledig patrimonium inderdaad sociaal verhuurd wordt en, in het bijzonder, of de toewijzingsregels en de regels voor de huurprijsbepaling worden gerespecteerd. Het Gewest weet dus niet of de subsidies die het destijds voor deze woningen heeft verstrekt, worden aangewend voor het doel waarvoor ze ter beschikking zijn gesteld.

De bovengenoemde actoren hebben daarbuiten nog eigen woningen die ze sociaal verhuren of verhuren volgens het kaderbesluit sociale huur zonder dat ze daarvoor subsidies ontvingen. De Vlaamse overheid organiseerde in 2006 een bevraging bij de lokale overheden over dat

[36] Het decreet van 19 december 2014 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015 voorziet de intrekking van artikel 66 van de Wooncode dat de basis voor dit mechanisme voor sociale kavels vormt.

[37] De Toezichthouder voor Sociale Huisvesting, die feitelijk gesitueerd is in het IVA Inspectie RWO, kan de verrichtingen (verhuren, verkopen, …) van de actoren in de sociale huisvestingssectoren (SHM, SVK, VWF, …) controleren. Bij onregelmatigheden kan hij hun beslissingen vernietigen (Cfr. Wooncode, artikel 29bis).

huurpatrimonium. De bevraging kende een goede respons, maar de gegevens gingen door een fout in de informaticatoepassing verloren voor ze verwerkt konden worden. De Vlaamse overheid heeft bijgevolg geen duidelijk beeld van een groot deel van het sociaal huuraanbod. De administratie geeft aan dat het Steunpunt Wonen momenteel een nieuwe evaluatie van het lokaal woonbeleid uitvoert, waarin de lokale besturen bevraagd worden over onder andere hun sociaal huurpatrimonium. Het Rekenhof is van oordeel dat die bevraging geen onderscheid maakt tussen sociaal verhuurd en anders verhuurd patrimonium.

De nulmeting voor het huurpatrimonium van de SHM bleek bovendien niet geheel correct. Op grond van de cijfers die eind 2013 beschikbaar waren, onderschatte de nulmeting dit huurpatrimonium in 24 gemeenten, terwijl zij dat in 23 gemeenten overschatte. Voor geheel Vlaanderen overschatte de nulmeting dit huurpatrimonium op 31 december 2007 met ongeveer 877 woningen (0,63%).

Ondanks deze tekortkomingen, gebruikt de Vlaamse overheid de nulmeting in het decreet GPB voor de bepaling van de doelstellingen en de monitoring tot 31 december 2023. Een aanpassing van de nulmeting aan geactualiseerde gegevens zou immers een bijstelling vergen van de gemeentelijke doelstellingen[38].

2.3.2 Objectieven voor de huursector

Zoals al aangegeven formuleren de Wooncode en het decreet GPB operationele doelstellingen, zogenaamde objectieven, voor sociale huisvesting. Die objectieven zijn voor het Vlaams Gewest bepaald in de Wooncode (artikel 22bis) en in het decreet GPB (artikel 4.1.4) op provinciaal niveau en – via berekeningsregels – ook voor de gemeenten. De provincies krijgen zelf geen objectief opgelegd, maar om het gemeentelijk objectief te berekenen is per provincie wel een *macro huurwoningen provincie* (*macro huurw prov*) bepaald, wat impliciet overeenkomt met een provinciaal objectief (artikel 4.1.4 decreet GPB). Een gemeentelijk objectief omvat in principe een reguliere inspanning, soms verhoogd met een specifieke inhaalbeweging, maar kan ook nul zijn (geen verplichting tot het realiseren van bijkomende huurwoningen).

2.3.2.1 Aantal huurwoningen en tijdshorizon

Tijdens de legislatuur 2009-2014 wijzigde zowel het aantal te realiseren huurwoningen als de realisatietermijn meermaals[39]. Daarbij komen de Wooncode en het decreet GPB niet altijd volledig overeen. Het is dan ook onduidelijk hoeveel woningen wanneer moeten worden gerealiseerd.

[38] De gemeentelijke inspanningen worden gemeten aan de hand van de nettogroei. Als de nulmeting een overschatting inhoudt, bijvoorbeeld door dubbeltellingen, dan zouden niet alleen de vooropgestelde woningen moeten worden gerealiseerd, maar ook de dubbel getelde woningen om een voldoende nettogroei te realiseren.

[39] Bijvoorbeeld bij decreet van 9 juli 2010 (invoering van de mogelijkheid om gedeeltelijk vrijgesteld te worden van de zogenaamde specifieke inhaalbeweging), bij decreet van 23 december 2011 (zogenaamde Vlabinvest-woningen zijn geen reden meer om vrijgesteld te worden van de specifieke inhaalbeweging, maar de doelstelling van Vlaams-Brabant wordt verhoogd) en bij decreet van 31 mei 2013 (de uitvoeringstermijn voor de specifieke inhaalbeweging wordt verlengd).

Algemeen

De minister van Wonen stelde in 2008 op gewestelijk niveau 45.000 nieuwe sociale huurwoningen voorop voor de periode 2009-2020[40]. Het regeerakkoord 2009-2014 wilde het decreet GPB onverkort uitvoeren en 43.000 extra sociale huurwoningen realiseren tegen 2020[41]. De minister van Wonen bevestigde dat in 2009[42]. In 2013 stelde de minister zonder tijdsperspectief de realisatie van 43.440 bijkomende sociale huurwoningen voorop[43].

Die beleidsverklaringen strookten niet altijd met de decretale bepalingen. De oorspronkelijke realisatieperiode voor de gewestelijk doelstelling uit de Wooncode was 2009-2020 en het voorziene aantal was 43.000 huurwoningen. Een wijziging van de Wooncode verhoogde het aantal vanaf 6 februari 2012 tot 43.440 en verlengde de uitvoeringstermijn tot 2023. De eerste wijziging betrok ook Vlabinvest-woningen in de telling[44], de tweede was het gevolg van de invoering van een nieuw financieringssysteem (FS3, zie verder). Het decreet GPB maakt geen melding van het gewestelijk objectief van 43.440 bijkomende huurwoningen, maar verwijst indirect naar dat aantal als som van de provinciale macro-doelstellingen. De Wooncode stelt de uitbreiding van het huurpatrimonium met 43.440 eenheden voorop op grond van reguliere investeringen en een bijzondere inhaalbeweging 2009-2020 met specifieke begrotingskredieten. De Vlaamse Regering gaf de doelstelling van het regeerakkoord 2009-2014 om de huurwoningen tegen 2020 te realiseren in de vorige legislatuur dus op, hoewel het Vlaams Parlement in een resolutie van 27 april 2010 op de realisatie van die doelstelling aandrong[45].

Tabel 2 – Decretaal tijdspad realisatie objectieven

Wooncode Vlaams Gewest		Decreet GPB Gemeenten en provincies	
Huur-woningen	Koop-woningen en kavels	Huurwoningen (gemeenten: BSO / provincies: *macro huurw prov*)	Koopwoningen en kavels
01.01.2009 – 31.12.2023	01.01.2009 – 31.12.2020	– Algemene regel: tijdshorizon in RSV (is echter niet bepaald) – Overgangsregeling BSO: 01.09.2009 – 31.12.2023, maar telling vanaf 01.01.2008 – Uitstelmogelijkheden BSO gemeenten (maximaal) - Reguliere inspanning: tot 31.12.2028 - Specifieke inhaalbeweging: tot 31.12.2025 – Vrijwillige inspanningen gemeenten: geen einddatum	– Algemene regel: tijdshorizon RSV (is echter niet bepaald) – Overgangsregeling BSO: 01.09.2009 – 31.12.2020, maar telling vanaf 01.01.2008

[40] Beleidsbrief Wonen, Beleidsprioriteiten 2008-2009 (Stuk 1931 (2008-2009) – Nr. 1).

[41] Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering (Stuk 31 (2009) – Nr. 1).

[42] Beleidsnota Wonen, 2009-2014 (Stuk 212 (2009-2010) – Nr. 1).

[43] Beleidsbrief Wonen, Beleidsprioriteiten 2013-2014 (Stuk 2221 (2013-2014) – Nr. 1).

[44] Het betreft woningen die gerealiseerd zouden worden door het Investeringsfonds voor grond- en woonbeleid voor Vlaams-Brabant. Dat investeringsfonds werd omgevormd tot het Vlaams Financieringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant. Het financieringsfonds heeft onder meer de opdracht om ter realisatie van het grond- en woonbeleid in Vlaams-Brabant, renteloze leningen toe te staan aan het autonoom provinciebedrijf Vlabinvest, opgericht bij artikel 1 van het besluit van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 22 oktober 2013.

[45] Met redenen omklede motie bij de Beleidsnota Wonen 2009-2014 (Stuk 212 (2009-2010) – Nr. 6).

Startdatum realisatietermijn

Volgens de Wooncode loopt de realisatieperiode voor het gewestelijk objectief van 1 januari 2009 tot 31 december 2023. Het decreet GPB bepaalt enkel voor de gemeentelijke objectieven (BSO) een realisatietermijn, maar het gewestelijk objectief moet in de praktijk bereikt worden door de realisatie van de gemeentelijke objectieven en de vrijwillige realisatie van huurwoningen. Het decreet GPB stelt als algemeen principe dat de BSO moeten worden verwezenlijkt binnen de tijdshorizon van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (verder: RSV) (artikel 4.1.4). Het RSV vermeldt echter geen specifieke startdatum, noch een tijdshorizon. Het decreet GPB houdt echter een overgangsbepaling in voor de BSO: het BSO voor huur moet gerealiseerd worden in de periode vanaf de inwerkingtreding van het decreet, dit is 1 september 2009, tot eind 2023 (artikel 7.3.7). Die startdatum verschilt dus van die in de Wooncode. De overgangsbepaling stelt echter ook dat het tijdig halen van een BSO zal worden beoordeeld op grond van het sociaal woonaanbod dat is verwezenlijkt van 1 januari 2008 tot op de einddatum van de geldigheidsduur van het BSO. De realisatieperiode voor het BSO start dus op 1 september 2009, maar de telling gaat terug tot 1 januari 2008. De realisatieperiode voor het gewestelijk objectief start op 1 januari 2009, maar aangezien geteld wordt met gemeentelijke cijfers, zal in de praktijk ook 1 januari 2008 gehanteerd worden. Bovendien vond in de praktijk alleen op 31 december 2007 een nulmeting plaats, niet op 31 december 2008 of 31 augustus 2009. Daardoor kan alleen de toename vanaf 1 januari 2008 worden gemeten. De startdatum van de realisatietermijn is dus op een verwarrende wijze geregeld en de verschillende data kunnen bij gebrek aan metingen, andere dan eind 2007, ook niet worden nageleefd.

Voor een deel van het BSO van sommige gemeenten, namelijk de specifieke inhaalbeweging (zie verder: 2.3.2.2), ving de realisatieperiode overigens pas aan op 1 januari 2013 (artikel 4.1.4, §2). Daar op 31 december 2012 geen meting voor deze gemeenten plaatsvond, is het in de praktijk ook voor de specifieke inhaalbeweging onmogelijk na te gaan of de gemeenten de decretale bepalingen naleven.

Einddatum

Ook de einddatum van de realisatieperiode stelt problemen. De Wooncode stelt voor de gewestelijke doelstelling eind 2023 voorop (artikel 22bis, §1). Het decreet GPB bepaalde behalve het algemene principe (tijdshorizon RSV, artikel 4.1.4) voor de gemeentelijke doelstellingen geen einddatum. Ook de vrijwillige inspanning die van sommige gemeenten wordt gevraagd, kreeg geen einddatum mee. Het decreet wijkt voor de specifieke inhaalbeweging van gemeenten wel af van het algemene principe (artikel 4.1.4, §2) en bepaalt dat die beweging eind 2025 af moet zijn, twee jaar na de einddatum voor de gewestelijke doelstelling waartoe zij moet bijdragen. Ook voor de einddatum stelt de overgangsbepaling van het decreet GPB (artikel 7.3.7) dat de sociale huurwoningen van het BSO uiterlijk op 31 december 2023 moeten zijn gerealiseerd. Die overgangsbepaling verwijst ook naar de uitzondering voor de specifieke inhaalbeweging (2025) en naar het uitstel dat gemeenten kunnen krijgen voor de reguliere inspanning. Dat uitstel bedraagt ten hoogste vijf jaar, dus tot 31 december 2028. Hoewel voor de einddatum strikt genomen geen juridisch onverenigbare decretale bepalingen bestaan, is het de vraag of de gewestelijke doelstelling tijdig, tegen 31 december 2023, gerealiseerd zal zijn, aangezien de gemeenten het BSO deels pas tegen eind 2025 of eind 2028 moeten halen. In de praktijk is dat alleen mogelijk als de gemeenten, buiten de vrijwillige inspanning die al nodig is om de gewestelijke doelstelling te halen, ook nog op vrijwillige basis voor eind 2023 een gelijk aantal

sociale huurwoningen bouwen als het aantal dat ontbreekt ter realisatie van een BSO. Dat zet de tijdige realisatie van de gewestelijke doelstelling in belangrijke mate op de helling.

Samengevat stelt de Wooncode dus een gewestelijke doelstelling voorop voor de periode 2009-2023, terwijl het decreet GPB in gemeentelijke doelstellingen voorziet voor de periode van begin 2008 tot einde 2023, verlengbaar tot eind 2028, en dit op basis van een overgangsregeling van ongeveer 20 jaar.

Volgens Wonen-Vlaanderen bestond de doelstelling op het einde van de legislatuur 2009-2014 erin 43.440 bijkomende huurwoningen te realiseren, de specifieke inhaalbeweging inbegrepen, met de reguliere inspanning (zie verder 2.3.2.2) tegen eind 2023 (eventueel met uitstel voor bepaalde gemeenten tot 2028) en de specifieke inhaalbeweging tegen 31 december 2025.

Uitbreiding patrimonium

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet GPB kondigde de realisatie van de bijkomende huurwoningen aan als een belangrijke inspanning. Volgens de nulmeting kan 5,56% van de huishoudens terecht in een sociale huurwoning. Met een groei van het huurpatrimonium tegen 2023 met 43.440 eenheden zal volgens de huishoudprojecties eind 2023 ongeveer 6,52% van de huishoudens in een sociale huurwoning terecht kunnen[46]. Het regeerakkoord 2014-2019 verlengt het groeipad bovendien tot 2025, zonder precisering van het uitvoeringsniveau (gewestelijk, provinciaal, gemeentelijk).

Van begin 2004 tot eind 2007 nam het sociaal huurpatrimonium van de SHM jaarlijks gemiddeld toe met 1.276 woningen[47]. Ervan uitgaande dat de SVK 6.000 bijkomende huurwoningen zullen realiseren (zie verder 2.3.2.3), moeten de andere initiatiefnemers (SHM, lokale besturen en VWF, VMSW en Vlabinvest) 37.440 bijkomende woningen realiseren in de periode 2008-2023. Dat stemt overeen met jaarlijks gemiddeld 2.340 bijkomende woningen. De doelstelling voor de andere initiatiefnemers dan de SVK is dus ambitieuzer dan wat de SHM voorafgaand aan het decreet GPB realiseerden.

Behalve de vermelde onduidelijkheden over start- en einddatum van de realisatieperiode, kunnen nog andere decretale bepalingen tot uiteenlopende interpretaties aanleiding geven. Zo laten de termen *uitbreiding* (artikel 22, §1) en *verwezenlijking* (artikel 22bis, §1) van huurwoningen in de Wooncode ruimte voor interpretatie: een huurwoning kan als verwezenlijkt worden beschouwd vanaf de verhuring, de oplevering, de aanvang van de bouwwerken of de programmatie ervan bij de VMSW (in de korte-termijnplanning of in de meerjarenplanning). In de legislatuur 2009-2014 hanteerde de Vlaamse Regering in zijn uitvoeringsbesluiten nog een strikte interpretatie: de woning behoorde verhuurd te zijn, behoudens wat de realisatie van woningen door de private sector betrof. Het Rekenhof treedt het criterium *verhuring* bij (of verhuurbaar in geval van tijdelijke leegstand). De Wooncode voorziet namelijk in een uitbreiding van het sociaal woonaanbod ten opzichte van de nulmeting. In de nulmeting zijn alleen verhuurde woningen of tijdelijk leegstaande, verhuurbare woningen opgenomen. Het

[46] Nulmeting: (139.358 SHM-woningen + 3.868 SVK-woningen)/2.576.974 huishoudens = 5,56%.
In 2024 zouden er 2.864.517 huishoudens zijn: (139.358 + 3.868 + 43.440)/2.864.517 = 6,52%.

[47] Op grond van de cijfers van de Studiedienst Vlaamse Regering (regionale spreiding van het sociale huurpatrimonium van de VMSW). Die cijfers komen niet altijd overeen met de aantallen die de VMSW publiceerde.

te bereiken doel moet volgens het Rekenhof dan ook op die wijze geïnterpreteerd worden. Bijkomende woningen kunnen pas worden meegeteld vanaf de eerste verhuring en niet vanaf de programmatie, gunning, bouw of oplevering.

2.3.2.2 Locatie van de huurwoningen

Provinciale verdeling

Het gewestelijk objectief van 43.440 bijkomende huurwoningen is verdeeld over de gemeenten en impliciet ook over de provincies. De verdeling over de provincies (*macro huurw prov*, bedoeld om de gemeentelijke objectieven te berekenen) stoelde op het aantal huishoudens in elke provincie, met een aanpassing voor de provincie Limburg wegens het Limburgplan: in Limburg moeten 5.590 bijkomende huurwoningen komen, terwijl dat er volgens het aantal huishoudens 5.455 behoorden te zijn. Vlaams-Brabant moest aanvankelijk 7.244 bijkomende woningen realiseren, maar dit objectief is opgetrokken tot 7.684 woningen doordat de 440 (bijkomende) Vlabinvestwoningen werden meegeteld, ook al waren dat strikt genomen volgens de eerste versie van het decreet GPB geen sociale woningen. Daarom heeft de decreetgever de term *sociaal* geschrapt uit de definities van het decreet GPB. De Wooncode bleef de te realiseren woningen tegenover de doelstelling wel omschrijven als *sociale* huurwoningen.

Een protocol kan de provinciale doelstellingen verhogen, maar de Vlaamse overheid heeft nog geen aanvragen voor een dergelijk protocol ontvangen.

Tabel 3 – "Provinciale objectieven" huurwoningen

Provincie	Huishoudens	Te realiseren huurwoningen
Antwerpen	729.162	12.123
Limburg	326.925	5.590
Oost-Vlaanderen	596.502	9.918
Vlaams-Brabant	435.719	7.684
West-Vlaanderen	488.666	8.125
Totaal	**2.576.974**	**43.440**

Bron: decreet GPB

Gemeentelijke objectieven: reguliere inspanning en specifieke inhaalbeweging

Voor de gemeenten maken de decreten een onderscheid tussen de reguliere inspanning en de specifieke inhaalbeweging. De reguliere inspanning houdt in dat elke gemeente die op het moment van de nulmeting een sociaal huuraanbod had dat kleiner was dan 9% van haar huishoudens, dat aanbod moet verhogen met het aantal woningen van het provinciaal macroobjectief dat in verhouding staat tot zijn aantal inwoners, begrensd tot 9% van haar huishoudens. Op deze wijze zijn 32.333 woningen toegewezen aan 283 gemeenten. Voor gemeenten die wetenschappelijk onderbouwd aantonen dat zij de reguliere inspanning door ruimtelijke beperkingen (deels) niet kunnen realiseren binnen de uitvoeringperiode, kan de Vlaamse Regering een uitstel voor vijf jaar toekennen. De Vlaamse Regering ontving nog geen vragen om uitstel.

Alleen gemeenten met een aanbod sociale huurwoningen van minder dan 3% van het aantal huishoudens bij de nulmeting, moeten daarnaast ook een specifieke inhaalbeweging uitvoeren. Zij moeten behalve de reguliere inspanning, bijkomend 0,03 à 0,83% sociale huurwoningen realiseren tegenover het aantal huishoudens, naargelang zij dichter of verder van 3% verwijderd waren (artikel 4.1.4 decreet GPB). Zo zijn 2.900 woningen toegewezen aan 141 gemeenten.

Het decreet GPB staat toe een gemeente geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van de specifieke inhaalbeweging wegens ruimtelijke beperkingen, omdat teveel huurwoningen in vergelijking met andere woningen worden gebouwd of omdat de gemeente al belangrijke inspanningen levert voor woonbehoeftige doelgroepen (jongeren die begeleid wonen, daklozen, ex-gedetineerden, ex-psychiatrische patiënten, asielcentra, doortrekkersterreinen voor woonwagenbewoners). De beoordeling van de inspanning voor woonbehoeftige doelgroepen moet steunen op wegingsfactoren, maar de Vlaamse Regering heeft die nog niet bepaald, hoewel het decreet haar daartoe verplicht. De minister vond het niet opportuun de regering in de legislatuur 2009-2014 een ontwerp voor te leggen[48]. Medio 2014 ontving het agentschap Wonen een aanvraag tot (gedeeltelijk) afstel van de specifieke inhaalbeweging van de gemeenten Kapellen en Brasschaat. Die werden afgewezen bij gebrek aan een reglementair toetsingskader. De toekenning van dergelijke vrijstellingen kan de realisatie van de gewestelijke doelstelling in gevaar brengen als andere gemeenten de vrijgestelde aantallen woningen niet vrijwillig realiseren.

De memorie van toelichting bij het decreet GPB verklaart de 9%-grens als de helft meer, en de 3%-grens als de helft minder dan het Vlaamse gemiddelde aan sociale huurwoningen bij de nulmeting (5,56%, afgerond tot 6%). De voorbereidende werken bij het decreet verduidelijkten de keuze voor de verhogingspercentages verder niet. De 25 gemeenten die de 9% al bereikt hadden bij de nulmeting, werden vrijgesteld van elke verplichting[49]. Als een gemeente in de planperiode terugzakt onder de 9%, zoals in Mechelen, zou Wonen-Vlaanderen ze aanmanen de 9% weer te bereiken.

Gemeenten die de grootste inspanning moeten leveren

Gemiddeld moet een gemeente voor 1,69% van haar huishoudens bijkomende huurwoningen realiseren (reguliere inspanning en specifieke inhaalbeweging samen). In verhouding tot hun aantal huishoudens moeten negentien gemeenten[50] voor ten minste 2,5% van hun huishoudens nog bijkomende sociale huurwoningen realiseren. De tien gemeenten die de grootste inspanning moeten leveren, moeten 4.742 woningen realiseren (ongeveer 13% van de 35.233 toegewezen woningen). In aantallen woningen zullen Brugge (861 woningen), Leuven (618 woningen), Aalst (583 woningen), Hasselt (542 woningen) en Sint-Niklaas (496 woningen) de grootste inspanningen moeten leveren.

[48] Jaarondernemingsplan 2014 van het Agentschap Wonen – Vlaanderen, p. 36.

[49] De nulmeting bij de gemeente Dilsen-Stokkem is verkeerd zodat zij onterecht geen reguliere inspanning kreeg opgelegd.

[50] Herstappe, Pepingen, Linkebeek, Begijnendijk, Liedekerke, Bierbeek, Hoegaarden, Lennik, Glabbeek, Herne, Boortmeerbeek, Lubbeek, Holsbeek, Kruishoutem, Wemmel, Geetbets, Linter, Kortenaken en Ranst.

Halen de gemeenten de doelstelling van de reguliere en de specifieke inhaalbeweging tegen 2023, dan zal in 43 gemeenten minder dan 3% van de huishoudens[51] over een sociale huurwoning beschikken.

Convenanten voor de vrijwilligers

Er dienen nog 8.207 woningen vrijwillig gerealiseerd te worden. Als gemeenten geheel of gedeeltelijk vrijgesteld zouden worden van hun doelstelling, dan zijn meer dan 8.207 vrijwillige realisaties nodig. Dat een deel van de realisaties een vrijwillige basis moet hebben, hypothekeert het behalen van de gewestelijke doelstelling.

In een convenant met het Gewest kan een gemeente die haar doelstelling heeft verwezenlijkt of die bij de nulmeting de 9% al haalde, zich vrijwillig engageren bijkomende woningen te realiseren met financiering van het Gewest. De Vlaamse Regering staat alleen toe convenanten af te sluiten met gemeenten die al 9% sociale huurwoningen hebben (monitoringbesluit[52], artikel 29/1), hoewel het decreet GPB de gemeenten die hun BSO bereikt hebben zonder de 9% te halen, niet uitsluit. De Vlaamse overheid vroeg alleen gemeenten die op 31 december 2011 al 9% sociale huurwoningen hadden naar hun intentie een convenant te sluiten. Op 31 december 2011 kwamen zo 26 gemeenten in aanmerking voor een convenant. Met 18 daarvan sloot het Gewest voor 3.513 woningen convenanten af voor de periode 2014-2016 (43% van de vereiste 8.207). Gent en Antwerpen engageerden zich elk tot de realisatie van ongeveer 1.300 woningen. Het is echter de vraag of het bijkomend bouwen van huurwoningen in gemeenten die de 9%-norm al bereikten, strookt met decretale principes zoals een voldoende regionale spreiding of een planning op basis van woonbehoeften.

Synthese

De onderstaande tabel bevat een samenvattend overzicht per provincie.

Tabel 4 – Verdeling van de objectieven over de gemeenten

Provincie	Provinciaal objectief	Aan gemeenten toegewezen			[53]Vrijwillig
		Reguliere inspanning	Specifieke inhaalbeweging	Totaal: BSO	
Antwerpen	12.123	7.136	895	8.031	4.092
Limburg	5.590	4.619	217	4.836	754
Oost-Vlaanderen	9.918	6.833	616	7.449	2.469
Vlaams-Brabant	7.684	7.146	927	8.073	-389
West-Vlaanderen	8.125	6.599	245	6.844	1.281
Totaal	**43.440**	**32.333**	**2.900**	**35.233**	**8.207**

Bron: berekening op basis van decreet GPB

[51] In 2023 zouden er 2.855.303 huishoudens zijn in Vlaanderen (huishoudensprojecties van de Studiedienst van de Vlaamse Regering, 2011).

[52] Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets.

[53] Al dan niet met convenant.

De berekeningsregels in het decreet GPB leiden ertoe dat de gemeenten in Vlaams-Brabant 8.073 woningen zullen realiseren als zij alle hun BSO halen. Dat is 389 woningen meer dan de doelstelling voor de provincie Vlaams-Brabant (7.684 woningen). Dat komt omdat slechts één gemeente is vrijgesteld van de reguliere inspanning (Vilvoorde) waardoor het provinciaal objectief grotendeels bereikt wordt met de reguliere inspanning, terwijl er niettemin 43 gemeenten belast zijn met een specifieke inhaalbeweging, bovenop de reguliere inspanning.

De verdeling van het gewestelijk objectief over de gemeenten in de vorm van een BSO volgde rekenregels die geen garantie bieden dat de woningen zullen worden gerealiseerd daar waar er het meeste nood aan is.

2.3.2.3 Actoren sociale huurwoningen

De volgende sociale woonactoren kunnen de huurwoningen realiseren: SHM, SVK, gemeenten en OCMW's en hun samenwerkingsvormen, Vlabinvest, de VMSW en het VWF.

Het Vlaams regeerakkoord 2014-2019 voorziet de erkenning in te trekken van SHM die volgens de voortgangsrapportage niet op schema zitten om over het werkingsgebied het gemiddelde BSO te realiseren, tenzij zij externe factoren kunnen inroepen. De Vlaamse Regering wil de verantwoordelijkheid voor het behalen van het BSO dus gedeeltelijk verschuiven van de gemeente naar de SHM op het grondgebied van de gemeente. Dat is niet in overeenstemming met de uitgangspunten van het decreet GPB, dat de gemeente verantwoordelijk stelt voor het behalen van het BSO. Het BSO moet worden behaald door inspanningen van gemeenten, OCMW's, SVK, VMSW, Vlabinvest, VWF en, eventueel, vrijwillige inspanningen van private partijen, bovendien rekening houdend met de verplichtingen tot aanwending van gronden van (semi-)publieke overheden. Een SHM heeft minder mogelijkheden dan een gemeente om deze actoren tot medewerken aan te zetten of te verplichten. Het is volgens het Rekenhof dan ook onduidelijk op welke basis een SHM verantwoordelijk kan worden gesteld voor het bereiken van het BSO.

Woningen die een SVK realiseert bieden minder zekerheid op behoud van hun sociale bestemming dan woningen die andere actoren realiseren. Zij zijn immers meestal gehuurde woningen en geen eigendom van het SVK. De Wooncode staat toe bijkomende realisaties van SVK in de periode 2009-2020 tot maximaal 6.000 eenheden mee te tellen voor de realisatie van het gewestelijk objectief. Later gerealiseerde SVK-woningen mogen blijkbaar onbegrensd meetellen, wat niet overeenstemt met de geest van het decreet. In de gemeentelijke objectieven tellen de SVK-woningen altijd onbegrensd mee, zodat alle gemeenten hun BSO zelfs integraal met SVK-woningen kunnen realiseren. Dat hypothekeert de realisatie van het gewestelijk objectief.

Aanvankelijk was het de bedoeling van de Vlaamse Regering dat met het systeem van de sociale last ongeveer 4.360 huurwoningen zouden worden gerealiseerd, maar het Grondwettelijk Hof heeft die bepalingen vernietigd[54]. Tot eind 2013 werden 34 sociale huurwoningen gerealiseerd en bijkomend 21 sociale huurwoningen opgeleverd door de private sector[55]. De geweste-

[54] Arrest 145/2013 van 7 november 2013.

[55] Nota van de Vlaamse Regering, Evaluatie van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (Stuk 202 (2014-2015) – Nr. 1).

lijke doelstelling zal dan ook enkel kunnen worden gerealiseerd mits de lokale besturen en/of de SHM een bijkomende inspanning doen.

2.3.3 Objectieven voor de koopsector

De objectieven voor de koopsector betreffen volgens de Wooncode 21.170 sociale koopwoningen en 1.000 sociale kavels (artikel 22bis). Voor de sociale koopwoningen bedroeg het objectief aanvankelijk 21.000 woningen. Dit aanvankelijk objectief hield een vermenigvuldiging van de productie van sociale koopwoningen in met een factor 2,5 ten opzichte van de jaren voorafgaand aan het decreet GPB, aldus de memorie van toelichting bij dat decreet. In de periode 2003-2007 werden jaarlijks gemiddeld 552 koopwoningen verkocht. De realisatie van 21.000 koopwoningen in de periode 2008-2020 betekent een gemiddelde van 1.615 koopwoningen per jaar, wat nagenoeg een vermenigvuldiging met een factor 3 inhoudt. Per jaar moeten ook ongeveer 77 kavels verkocht worden, wat een versnelling inhoudt ten opzichte van de gemiddeld 57 jaarlijks verkochte kavels in de periode 2003-2007.

Het decreet GPB bepaalt niet expliciet gewestelijke objectieven voor sociale koopwoningen en kavels. Het reikt wel formules aan voor de berekening van de provinciale koopwoning- en kavelobjectieven (artikel 4.1.5 en 4.1.6). Een van de factoren in beide formules is het gewestelijk macro-objectief dat de Vlaamse Wooncode heeft vastgelegd voor de verwezenlijking van sociale koopwoningen en sociale kavels, maar voor de eerste vaststelling van het provinciaal objectief bedraagt zij voor sociale koopwoningen 21.000 en voor de sociale kavels 1.000, aldus het decreet GPB. Voor de sociale koopwoningen wijkt zij zodoende af van het in de Vlaamse Wooncode bepaalde gewestelijk objectief (21.170). Voor de kavels is er wel overeenstemming tussen de decreten.

Het decreet GPB verdeelt het gewestelijk macro-objectief over de provincies, die, in tegenstelling tot de huursector, expliciet een decretaal objectief opgelegd krijgen (artikel 4.1.5 en 4.1.6). Een decretale formule bepaalt de principiële verdeling over de provincies: volgens het aantal huishoudens. Het decreet vermeldt echter precieze provinciale objectieven, die niet steunen op die formule. Volgens de memorie van toelichting bij het decreet GPB berustte de aanvankelijke verdeling op het principe dat elke provincie tenminste 15% van het gewestelijk macro-objectieftoebedeeld kreeg (in concreto was het Limburgs objectief daardoor hoger dan een toewijzing op basis van huishoudens) en werd de rest van het macro-objectief verdeeld volgens het aantal huishoudens[56]. De huidige verdeling blijkt niet uit de voorbereidende werken van het decreet GPB. Zij steunt niet op het aantal huishoudens per provincie volgens de nulmeting, het principiële uitgangspunt, en ook het gewaarborgd minimum (15%) wordt niet meer gerespecteerd. De som van de provinciale objectieven voor koopwoningen bedraagt niet 21.000 (de gewestelijke macrodoelstelling uit het decreet GPB), maar 21.170. Zij stemt dus overeen met het objectief in de Wooncode. Het verschil van 170 woningen kan verklaard worden door de opname van 170 Vlabinvest-woningen in het objectief voor Vlaams-Brabant, echter zonder aanpassing van het decreet GPB.

[56] Dat was evenwel niet het geval: een deel van het West-Vlaams objectief was verdeeld over de overige provincies.

Tabel 5 – Verdeling van de gewestelijke objectieven koopsector over de provincies

	Huishoudens		Koopwoningen		Kavels	
	aantal	%	aantal	%	aantal	%
Antwerpen	729.162	28,3	5.782	27,3	275	27,5
Limburg	326.925	12,7	3.150	14,9	150	15,0
Oost-Vlaanderen	596.502	23,1	4.727	22,3	225	22,5
Vlaams-Brabant	435.719	16,9	3.665	17,3	167	16,7
West-Vlaanderen	488.666	19,0	3.846	18,2	183	18,3
Totaal	**2.576.974**	**100**	**21.170**	**100**	**1.000**	**100**

Bron: berekening op basis van decreet GPB

De provincies hebben hun objectief verder verdeeld over de gemeenten. Ze hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid hun objectief te verhogen. Het decreet GPB verplicht de provincies bij de verdeling van de koopwoningobjectieven rekening te houden met de verdeling over stedelijk en buitengebied waarin het RSV voorziet. Of de verdeling over de gemeenten deze vereiste respecteert, wordt niet opgevolgd.

Het decreet GPB bepaalt geen realisatieperiode voor de gewestelijke koopwoning- en kavelobjectieven. Volgens de Wooncode (artikel 22bis) moeten beide gewestelijke objectieven behaald worden in de periode 2009-2020, dus vanaf 1 januari 2009. Volgens het decreet GPB moeten de provinciale objectieven echter behaald worden binnen de tijdshorizon van het RSV. Aangezien echter in het RSV een tijdshorizon ontbreekt, ontbreekt voor de provinciale objectieven ook een decretale realisatieperiode. De gemeenten moeten hun objectieven volgens het decreet GPB (artikel 7.3.7) halen in de periode tussen de inwerkingtreding van het decreet (1 september 2009) en 31 december 2020, maar realisaties van 1 januari 2008 tot en met 31 december 2020 worden in rekening gebracht. Net zoals bij de huurwoningen heerst dus decretaal onduidelijkheid over de startdatum van de realisatietermijn. Met uitzondering van de verwijzing naar de tijdshorizon van het RSV voor de provinciale objectieven, is er wel eenduidigheid over de einddatum voor de realisatie van het bijkomende aanbod, namelijk eind 2020. De onduidelijkheid over de interpretatie van de termen *uitbreiding* en *verwezenlijking* is echter ook hier van toepassing.

Door een wijziging van het monitoringbesluit (zie verder) zullen in de toekomst ook middelgrote koopwoningen en kavels meegeteld worden voor de realisatie van de BSO. Deze uitbreiding volgt uit een nieuwe definitie in het decreet GPB van het *sociaal woonaanbod* (artikel 1.2, 1e lid, 16e). Eigenlijk had die herdefiniëring alleen tot doel de Vlabinvestwoningen mee te tellen voor de kwantitatieve doelstellingen. Het gewestelijk objectief verhoogde dan ook met 170 eenheden ter compensatie van deze uitbreiding. Bij het meetellen van bijkomende middelgrote koopwoningen en kavels werd het decretaal objectief echter niet aangepast, zodat het objectief impliciet verlaagde.

Het decreet GPB wilde aanvankelijk de publieke rechtspersonen ongeveer 80% van de sociale koopwoningen doen realiseren en de private sector via de sociale last ongeveer 20%. Het Grondwettelijk Hof heeft de verplichting voor de private sector ondertussen vernietigd. Voor deze vernietiging realiseerde de private sector 27 koopwoningen[57]. Zoals voor de huurwonin-

[57] Nota van de Vlaamse Regering, Evaluatie van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (Stuk 202 (2014-2015) – Nr. 1).

gen zal ook voor de koopwoningen de gewestelijke doelstelling slechts kunnen worden gerealiseerd mits de lokale besturen en/of de SHM een bijkomende inspanning doen.

2.3.4 Te realiseren aantallen: algemeen

Het is onduidelijk op welke basis bepaald werd 43.440 huurwoningen, 21.170 koopwoningen en 1.000 kavels te realiseren. Wellicht hebben vooral financiële berekeningen gespeeld. In 2009, het jaar van de goedkeuring van het decreet GPB, bevatte de wachtlijst 82.488 unieke kandidaat-huurders. 43.440 woningen impliceert dus een verhouding van ongeveer 1 woning per 1,90 kandidaten. In 2009 stonden op de wachtlijst voor koopwoningen 8.739 kandidaat-kopers. Met 21.170 koopwoningen was er dus een verhouding van 2,42 woningen per kandidaat. De verhoudingen tussen, enerzijds, de beoogde koop- en huurwoningen en, anderzijds, de wachtlijsten zijn dus zeer uiteenlopend en de vraag rijst waarom voor koopwoningen in een hoger aantal werd voorzien dan de vraag die blijkt uit de wachtlijsten[58].

Het decreet GPB voorzag in een evaluatiemoment in 2011 op grond van een wetenschappelijke studie, om zo nodig de doelstelling voor koopwoningen bij te stellen als die onderschat zou blijken te zijn ten opzichte van de reële behoefte. De wetenschappelijke studie werd eind 2012 opgeleverd en bepaalde de behoefte aan sociale koopwoningen middels een inschatting van het aantal huishoudens dat geen eigen woning kan verwerven op de private markt en evenmin in aanmerking komt voor een sociale huurwoning. Dat is dus de theoretische doelgroep voor sociale koopwoningen. Hij stemt niet overeen met de groep met een reële behoefte. Zo zijn er wellicht velen die tot de doelgroep behoren, maar geen sociale woning wensen te kopen. Op deze studie volgde geen evaluatiemoment en de doelstelling werd niet bijgesteld. Voor het aantal huurwoningen werd niet voorzien in een evaluatiemoment.

Een van de belangrijkste doelstellingen van het decreet GPB is de spreiding van de sociale woningen en kavels. De toepassing van de berekeningsformules van de te leveren inspanningen maakt nauwelijks een onderscheid tussen gemeenten, zodat er sprake is van een gelijkaardige inspanning. Dat is ten opzichte van de overheden wellicht een gerechtvaardigde optie, maar door onder meer het gebrek aan voldoende onderzoek, is het onduidelijk of deze verdeling effectief de beste optie is om de doelstellingen van het (sociale) woonbeleid te realiseren. Zo stelt de Wooncode dat de regionale spreiding aan de reële behoeften moet beantwoorden (artikel 22, §2).

Zoals uit 2.3.2-2.3.3 blijkt is de regelgeving onduidelijk en bevat zij soms onverenigbaarheden. De vele wijzigingen aan de diverse regelgevingen besteedden blijkbaar onvoldoende aandacht aan de blijvende coherentie van de verschillende bepalingen.

[58] De wachtlijst wordt evenwel niet algemeen aanvaard als goede indicator van de behoefte. Eind 2012 bedroeg het aantal kandidaat-kopers voor een woning 9.649.

2.4 Monitoring van de vooruitgang

2.4.1 Meten van de vooruitgang

Vanaf 2012 moet de Vlaamse Regering tweejaarlijks in een voortgangstoets nagaan of de gemeente haar BSO (huur-koop-kavel) zal bereiken, met andere woorden of de gemeente voldoende huurwoningen, sociale koopwoningen en sociale kavels heeft gerealiseerd of zal realiseren om haar objectief te bereiken (Wooncode, artikel 22, §2). De Vlaamse Regering heeft de monitoring en voortgangstoets nader geregeld in het monitoringbesluit van 10 november 2011, dat zij medio 2014 al vier keer had gewijzigd.

De voortgangstoets 2012 steunde op de gegevens van 31 december 2011 over vergunde en gerealiseerde projecten die Wonen-Vlaanderen en de VMSW verzamelden. Daarbij was het risico op dubbeltellingen groot, aangezien een project eerst als vergund en nadien als gerealiseerd in de databank terecht komt.

De voortgangstoets 2014 steunde op gegevens over gerealiseerde, gegunde en geplande projecten (projecten die al aangemeld zijn bij de VMSW voor uitvoering en financiering en dus op de meerjarenplanning of de korte-termijnplanning staan, maar nog niet gegund zijn). De voortgangstoets 2014 heeft ook woningen meegeteld die in 2012 niet meetelden[59].

De gegevensverzameling voor de voortgangstoets 2012 geschiedde in twee keer: in het voorjaar 2012 en na de gemeenteraadsverkiezingen van 2012. Vooral de cijfers over het vergunde aanbod verschilden tussen beide gegevensverzamelingen, aldus het agentschap Wonen-Vlaanderen. Bij de beoordeling van de gemeenten hanteerde de minister de voor de gemeente meest voordelige cijfers. Het zijn ook deze cijfers die dit verslag gebruikt. Voor de voortgangstoets 2014 werden de cijfers gebruikt die Wonen-Vlaanderen begin september 2014 ter beschikking stelde.

Vermits de vooruitgang bij de gemeenten wordt gemeten als het verschil tussen de nulmeting (situatie eind 2007) en het monitoringmoment (eind 2011, 2013, enz.), worden ook realisaties van 2008 meegerekend, ondanks de decretale tegenstrijdigheid daarover (zie 2.3.2.1). Aangezien de monitoring van het gewestelijk objectief op gegevens van de gemeenten steunt, worden ook voor dit objectief de realisaties vanaf 1 januari 2008 in rekening gebracht, hoewel de realisatieperiode volgens het decreet later start (zie 2.3.2.1).

2.4.2 Vooruitgang op gewestelijk en provinciaal niveau

Huurwoningen

De onderstaande tabel vat de vooruitgang inzake provinciale en gewestelijke objectieven samen op grond van de gegevens van Wonen-Vlaanderen.

[59] VR 2014 0404 DOC.0432/1BIS.

Tabel 6 – Realisaties huurwoningen (periode 2008-2011 en periode 2008-2013)

	Gemeenten met een BSO			Alle gemeenten		
Provincie	doel	realisaties	%	doel	realisaties	%
Antwerpen						
2008-2011	8.031	1.463	18,22	12.123	1.676	13,82
2008-2013		2.391	29,77		2.356	19,43
Limburg						
2008-2011	4.836	1.394	28,83	5.590	1.389	24,85
2008-2013		2.039	42,16		2.124	38,00
Oost-Vlaanderen						
2008-2011	7.449	1.420	19,06	9.918	4.279	43,14
2008-2013		1.862	25,00		4.178	42,13
Vlaams-Brabant						
2008-2011	8.073	507	6,28	7.684	451	5,87
2008-2013		835	10,34		[60]721	9,38
West-Vlaanderen						
2008-2011	6.844	2.348	34,31	8.125	2.440	30,03
2008-2013		3.109	45,43		3.239	39,86
Vlaanderen						
2008-2011	35.233	7.132	20,24	43.440	10.235	23,56
2008-2013		10.236	29,05		12.618	29,05

Bron: berekening op basis van gegevens Wonen-Vlaanderen (voortgangstoets 2012, natraject en voortgangstoets 2014)

Het gewestelijk objectief inzake huurwoningen moet in principe gerealiseerd zijn tegen 2023, zestien jaar na de nulmeting, terwijl de monitoringgegevens 2014 betrekking hebben op zes jaar. In die orde van grootte zou eind 2013 ongeveer 37,5% van het objectief gerealiseerd moeten zijn. Dat is niet het geval voor alle gemeenten samen, maar ook niet voor de gemeenten met een BSO. Bovendien zijn er aanzienlijke verschillen tussen de provincies: Vlaams-Brabant realiseerde een beduidend kleiner aandeel van zijn objectief (minder dan 10%) en 33% van het globaal Vlaams resultaat is toe te schrijven aan Oost-Vlaanderen. Een belangrijk deel van de toename in Oost-Vlaanderen (45%) en Vlaanderen (15%) is echter te danken aan de overdracht[61] van 1.906 woningen van de stad Gent aan een SHM. Door deze overdracht worden deze stadswoningen, die voor de helft al sociaal verhuurd werden eind 2007, maar niet waren opgenomen in de nulmeting, inmiddels meegeteld bij het aantal gerealiseerde woningen.

Van de 12.618 bijkomende woningen, gerealiseerd in de periode 2008-2013, realiseerden de SVK er ongeveer 3.157, meer dan de helft van de 6.000 die in aanmerking komen voor de periode 2008-2020. Hoewel de initiatiefnemers, andere dan de SVK, gemiddeld 2.340 bijkomende woningen per jaar moeten realiseren om de doelstelling te bereiken, hebben ze in de periode 2008-2013 gemiddeld maar 1.577 bijkomende woningen per jaar gerealiseerd. Zonder de overdracht van 1.906 bestaande stadswoningen in Gent, ligt het bijkomend realisatieritme van alle andere initiatiefnemers dan de SVK in de periode 2008-2013 lager dan dat van de SHM alleen in de jaren voorafgaand aan het decreet. Het gemiddeld aantal bijkomend gerealiseerde woningen in Vlaanderen, inclusief SVK-woningen, halveerde de laatste twee jaar: in de periode

[60] De verklaring voor de daling van het aantal gerealiseerde woningen is dat in Vilvoorde, gemeente zonder BSO, het aantal sociale huurwoningen met 114 eenheden daalde.

[61] Er werden door de stad Gent 1.605 woningen ingebracht in de SHM WoninGent op 1 juli 2011. Na 2011 werden nog 255 wooneenheden verkocht door de stad Gent aan deze SHM en op nog eens 46 wooneenheden werd een opstalrecht verleend.

2008-2011 kwamen er gemiddeld 2.559 huurwoningen per jaar bij, in de periode 2012-2013 nog slechts 1.191 per jaar. De vermelde inbreng van 1.906 stadswoningen in een SHM in de periode 2008-2011 is wellicht een van de redenen voor het hoge cijfer in die periode, en dus van de beschreven halvering.

Het gemiddelde van het jaarlijks aantal bijkomende woningen ligt hoger in de gemeenten met een BSO (1.706 woningen/jaar) dan in de gemeenten zonder BSO (397 woningen/jaar), behalve in de provincie Oost-Vlaanderen, waar BSO-plichtige gemeenten gemiddeld 310 woningen per jaar realiseren en niet BSO-plichtige gemeenten 386 woningen per jaar. Ook dat is hoofdzakelijk het gevolg van de overdracht van de Gentse stadswoningen. In de provincies Antwerpen en Vlaams-Brabant liggen de bijkomende realisaties van alle gemeenten samen, lager dan die van de gemeenten met een BSO. Dat is te wijten aan de daling van sociale huurwoningen in sommige gemeenten zonder BSO: de daling bij gemeenten die niet tot een inspanning verplicht zijn (bijvoorbeeld Vilvoorde, Mechelen, Boom), doet een deel van de nettogroei van andere gemeenten teniet.

Koopwoningen en kavels

De gewestelijke objectieven inzake koopwoningen en kavels moeten in principe gerealiseerd zijn tegen 2020, dat is dertien jaar na de nulmeting, terwijl de monitoringgegevens 2014 betrekking hebben op zes jaar. Eind 2013 zou dus ongeveer 46% van het objectief moeten zijn gerealiseerd. Zoals de onderstaande tabel aantoont, is dat noch op Vlaams, noch op provinciaal vlak voor een van de objectieven het geval, behalve voor de sociale kavels in West-Vlaanderen.

Tabel 7 – Realisaties sociale koopwoningen en sociale kavels (2008-2011 en 2008-2013)

	Sociale koopwoningen			Sociale kavels		
Provincie	objectief	realisaties	%	objectief	realisaties	%
Antwerpen						
2008-2011	5.782	424	7,33	275	58	21,09
2008-2013		714	12,35		86	31,27
Limburg						
2008-2011	3.150	550	17,46	150	32	21,33
2008-2013		846	26,86		43	28,67
Oost-Vlaanderen						
2008-2011	4.727	504	10,66	225	3	1,33
2008-2013		733	15,51		78	34,67
Vlaams-Brabant						
2008-2011	3.665	143	3,90	167	–	0,00
2008-2013		222	6,06		9	5,39
West-Vlaanderen						
2008-2011	3.846	411	10,69	183	89	48,63
2008-2013		636	16,54		208	113,66
Vlaanderen						
2008-2011	21.170	2.032	9,60	1.000	182	18,20
2008-2013		3.151	14,88		424	42,40

Bron: berekening op basis van gegevens Wonen-Vlaanderen (voortgangstoets 2012, natraject, en voortgangstoets 2014)

Ook voor de koopsector liggen de realisaties in de provincie Vlaams-Brabant duidelijk lager dan in de andere provincies. In de periode 2008-2013 werden jaarlijks gemiddeld 525 koopwoningen verkocht, wat minder is dan het jaargemiddelde vóór het decreet GPB (552 in de pe-

riode 2003-2007) en beduidend lager dan het ritme dat nodig is om de doelstelling te bereiken (1.628). Rekening houdend met de al opgelopen achterstand, zullen vanaf 2014 jaarlijks gemiddeld 2.574 koopwoningen moeten worden verkocht. Dat vergt bijna een vervijfvoudiging in vergelijking met het huidige ritme.

Het gemiddeld jaarlijks aantal verkopen van sociale kavels steeg van 57 naar 71. Dat is te weinig om de doelstelling te halen (77). Het merendeel van de bijkomende kavels (377 op 424) is echter gerealiseerd in een beperkt aantal gemeenten (20), die meestal hun BSO (ver) overschreden. Op gewestelijk vlak is de achterstand dan ook beperkt. Op gemeentelijk vlak is de toestand echter minder positief.

2.4.3 Vooruitgang op gemeentelijk niveau

Als de Vlaamse Regering vaststelt dat een gemeente kennelijk onvoldoende inspanningen levert om haar BSO te bereiken, moet zij een overeenkomst sluiten met sociale woonorganisaties die bereid zijn het vereiste sociaal woonaanbod op het grondgebied van de gemeente te verwezenlijken. De Vlaamse Regering beoordeelt de vooruitgang van een gemeente kwantitatief en kwalitatief. De resultaten van de beoordelingen 2012 en 2014 zijn niet geheel vergelijkbaar, aangezien de beoordelingswijze verschilde, zowel op kwantitatief als op kwalitatief vlak.

Kwantitatieve beoordeling

Voor de voortgangstoetsen berekende Wonen-Vlaanderen in welk tempo het sociaal patrimonium in de periode 2004-2009 jaarlijks uitbreidde ten opzichte van de gewestelijke doelstellingen. Zo bekwam het de norm waaraan de groei in een gemeente behoorde te voldoen: het *groeiritme*[62].

Voor de huurwoningen vergeleek het in 2012 en 2014 de realisaties met het groeiritme. Bij een ondermaats resultaat, vergeleek het in 2012 vervolgens de realisaties en de vergunde, maar niet gerealiseerde woningen met het groeiritme verhoogd met 20%. In 2014 vergeleek het in dat geval de gerealiseerde en geplande woningen (korte- en langetermijnplanning van de VMSW) met het verhoogd groeiritme.

Ook voor de koopwoningen vergeleek het in 2012 en 2014 de realisaties met het groeiritme. Het vergeleek eveneens de realisaties en de vergunde, maar niet gerealiseerde woningen (2012) en de gerealiseerde en geplande woningen (korte- en langetermijnplanning van de VMSW) (2014) met het groeiritme.

De vooruitgang in het kavelaanbod zal pas vanaf 2018 in rekening worden gebracht voor de beoordeling van de gemeenten. Aangezien 124 gemeenten maar één of twee kavels moeten

[62] [groei over 6 jaar (2004-2009) / objectief] x [4 jaar/6 jaar] = groeiritme over 4 jaar (2008-2011)
[groei over 6 jaar (2004-2009) / objectief] = groeiritme over 6 jaar (2008-2013).
Er is een groeiritme voor huurwoningen, een ritme voor koopwoningen en een voor kavels. Bij de monitoring 2012 wordt het ritme bepaald ten aanzien van de aanvankelijke doelstellingen (43.000 – 21.000 – 1.000), bij de monitoring 2014 ten aanzien van de thans geldende doelstellingen (43.440 – 21.170 – 1.000). Het groeiritme werd berekend op basis van het aantal opleveringen, maar de gebruikte cijfers stemmen niet overeen met de door de VMSW gepubliceerde cijfers voor opleveringen.

realiseren tegen 2020, is een voortgangstoets voorlopig weinig zinvol. 2018 is evenwel te laat om nog correctieve acties mogelijk te maken.

De beoordelingsnormen met als basis de gemiddelde gewestelijke vooruitgang in de periode 2004-2009, zijn vatbaar voor kritiek. De effectieve realisaties in het Gewest waren in die periode immers te laag in het licht van het uiteindelijk objectief. De norm is dan ook niet meer dan het historisch groeiritme, terwijl de objectieven een versnelling ervan vereisen. Bovendien hanteert de administratie de norm voor effectieve realisaties bij koopwoningen om de som van gerealiseerde en niet-gerealiseerde woningen te beoordelen. Ook de Vlaamse Woonraad vond de normen minder geschikt omdat gemeentelijke realisaties worden vergeleken met een gewestelijk gemiddelde en omdat verschillende periodes in aanmerking werden genomen (realisaties van gemeenten in de periode 2008-2011 voor de voortgangstoets 2012 en in de periode 2008-2013 voor de voortgangstoets 2014, ten opzichte van gemiddelden op gewestniveau in de periode 2004-2009). De Vlaamse Woonraad stelde voor de vooruitgang van een gemeente te beoordelen ten opzichte van haar eigen objectief, zonder rekening te houden met het gewestelijk gemiddelde. De administratie stelde dat de gehanteerde norm wel redelijk is, gelet op de opstartperiode en het feit dat de sector zich nog moest organiseren.

Voor de volgende voortgangstoetsen (vanaf 2016) zal het agentschap Wonen het *groeipad* hanteren als norm om de vooruitgang te beoordelen. Dat is de geplande groei (programmatie), waarvan aangenomen wordt dat hij moet worden aangehouden om het gewestelijk objectief te bereiken. Het groeipad is als bijlage bij het monitoringbesluit gevoegd en bestaat uit een tabel van jaarlijks te plannen woningen en kavels tot 2023. Inzake huurwoningen houdt deze tabel echter geen rekening met de noodzakelijke compensatie voor uitval (sloop, verkoop, …). Daarenboven gaat het om *programmatie* van huur- en koopwoningen en kavels tot respectievelijk eind 2023 en eind 2020, terwijl het gewestelijk objectief tegen eind 2023 of 2020 *effectieve realisaties* vereist. Het gebruik van de procentuele groeipercentages uit de tabel om effectieve realisaties, en niet programmaties, te beoordelen, zou wel een strengere evaluatie inhouden dan tot nu toe. Het louter programmeren van verrichtingen volgens deze tabel zal echter niet volstaan om de gewestelijke objectieven tijdig te bereiken.

De onderstaande tabel deelt de gemeenten in naargelang zij een BSO koopwoningen of huurwoningen hebben en naargelang zij een van de normen (zie hiervoor) halen. De tabel laat de sociale kavels buiten beschouwing.

Tabel 8 – Kwantitatieve beoordeling gemeentelijke vooruitgang 2008-2013 (aantallen gemeenten, normen Vlaamse Regering)

		Koopwoningen			
		Geen BSO koop	Heeft BSO koop, haalt norm	Heeft BSO koop, haalt norm niet	Totaal
Huurwoningen	Heeft geen BSO huur	2	18	5	25
	Heeft BSO huur en haalt norm	1	185	46	232
	Heeft BSO huur, haalt norm niet	2	16	33	51
	Totaal 2008-2013	5	219	84	308

Bron: berekening op basis van gegevens Wonen-Vlaanderen (voortgangstoets 2012, natraject, en voortgangstoets 2014)

Uit deze tabel blijkt voor de periode 2008-2013 het volgende:

- 206 van de 308 gemeenten (67%) in beide sectoren voldeden aan de kwantitatieve norm, waarvan er twee geen inspanning dienden te leveren;
- 257 van de 308 gemeenten (83%) voldeden aan de norm voor huurwoningen, waarvan er 25 geen inspanning in de huursector dienden te leveren;
- 224 van de 308 gemeenten (73%) voldeden aan de norm voor koopwoningen, waarvan er 5 geen inspanning in de koopsector dienden te leveren.

Het aantal gemeenten dat niet voldeed aan een kwantitatieve norm, daalde in vergelijking met de monitoring 2012. Meer gemeenten hebben problemen om hun objectief voor koopwoningen te realiseren (84) dan om hun objectief voor huurwoningen te realiseren (51). De nog niet gerealiseerde, maar meegetelde woningen beïnvloeden de resultaten sterk. Bij de huurwoningen haalt 27% van de gemeenten de kwantitatieve norm doordat zij voldoende woningen plannen, zonder er voldoende te realiseren. Bij de koopwoningen voldoen 224 gemeenten aan de kwantitatieve norm. Daarvan haalden 198 gemeenten (64%) de norm, niet dankzij hun effectieve realisaties, maar door de samentelling van gerealiseerde, vergunde maar nog niet gerealiseerde, en geplande woningen.

De gebruikte beoordelingsnormen liggen, zoals vermeld, veel te laag: ze zouden pas leiden tot het volledig bereiken van de huurwoningdoelstellingen in 2036 en van de koopwoningdoelstellingen in 2046. Het voorstel van de Vlaamse Woonraad om de gemeenten te beoordelen op grond van de verhouding realisaties-doelstellingen, zou tot een veel minder gunstig resultaat leiden[63], zoals de onderstaande tabel aantoont.

Tabel 9 – Kwantitatieve beoordeling gemeentelijke vooruitgang op basis van realisaties ten opzichte van de eigen doelstellingen (periode 2008-2013, aantallen gemeenten, norm Vlaamse Woonraad)

		Koopwoningen			
		Heeft geen BSO koop	Heeft BSO koop en haalt de norm	Heeft BSO koop en haalt de norm niet	Totaal
Huurwoningen	Heeft geen BSO huur	2	1	22	25
	Heeft BSO huur en haalt norm	1	14	83	98
	Heeft BSO huur en haalt norm niet	2	18	165	185
	Totaal	5	33	270	308

Bron: berekening op basis van gegevens Wonen-Vlaanderen (voortgangstoets 2014)

Achttien gemeenten (6%) zitten volgens deze resultaten op schema om hun BSO inzake huur- én koopwoningen te realiseren, 123 gemeenten (40%) zitten op schema voor de huurwoningen en 38 gemeenten (12%) zitten op schema voor de koopwoningen.

Als de voortgangsmonitoring 2016 inderdaad afstapt van het groeiritme en het groeipad als norm gebruikt, bestaat dus het risico dat de resultaten veel minder positief zullen zijn dan bij de vorige monitoringmomenten.

[63] Ervan uitgaande dat de reguliere inspanning in de huursector moet gerealiseerd worden in de periode 2008-2023, de specifieke inhaalbeweging voor de huur in de periode 2013-2025 en de doelstelling voor de koopwoningen in de periode 2008-2020.

De prestaties in de gemeenten zijn zeer uiteenlopend. In sommige gemeenten breidt het sociaal huurpatrimonium sterk uit ten opzichte van de nulmeting (Gent: +2.088, Brugge: +421, Hasselt: +405), terwijl het in andere krimpt (Leuven: -201, Mechelen: -172, Boom: -125). Sommige gemeenten hebben hun BSO voor huurwoningen al overschreden (Kuurne: 239%, Herstappe: 200%, Langemark-Poelkapelle: 160%), terwijl het patrimonium in andere gemeenten met een BSO huurwoningen krimpt (Kruibeke, Zuienkerke, Leuven). In 40 gemeenten verkleinde het huurpatrimonium ten opzichte van de nulmeting. In 150 gemeenten is sinds de nulmeting geen enkele koopwoning gerealiseerd.

Kwalitatieve beoordeling

Gemeenten die voldoen aan de kwantitatieve normen inzake huur- en koopwoningen , worden geacht voldoende inspanningen te leveren (de zogenaamde categorie 1 gemeenten). Wonen-Vlaanderen heeft de gemeenten die bij de voortgangstoets 2012 niet aan de kwantitatieve normen voor doelbereiking voldeden (categorie 2 gemeenten), bevraagd over hun intenties om hun objectief te bereiken. Ze werden geacht voldoende inspanningen te leveren om hun BSO te bereiken en kwamen in categorie 2a terecht, als ze aantoonden dat ze én het instrumentarium *hebben* voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod (actieprogramma en gemeentelijk reglement sociaal wonen), hoewel het monitoringbesluit ook de *uitvoering* ervan vereist, én voor minstens drie van de vijf door de Vlaamse Regering bepaalde prestatievelden een minimaal vereist uitvoeringsniveau bereikten (monitoringbesluit, artikel 19). Vijfentwintig gemeenten kwamen aldus in categorie 2a terecht. Het voldoen aan de vereisten van artikel 19 van het monitoringbesluit (kwalitatieve beoordeling) is echter relatief daar:

- artikel 19 ook en vooral beoordeelt of een gemeente initiatieven neemt ter uitvoering van vernietigde delen van het decreet GPB;
- artikel 19 ook beoordeelt of een gemeente instrumenten uit het decreet GPB aanwendt waarvan het onduidelijk is in welke mate zij bijdragen tot de realisatie van het BSO.

156 gemeenten kwamen aanvankelijk in categorie 2b terecht.

Zonder reglementaire basis werd na de gemeenteraadsverkiezingen van 2012 aan de nieuwe besturen van de gemeenten uit categorie 2b[64] de mogelijkheid geboden nieuwe of bijkomende gegevens over te leggen met het oog op een nieuwe beoordeling. Gemeenten konden daarmee aantonen dat ze toch in categorie 1 (voldoen aan de kwantitatieve normen) of categorie 2a (voldoen aan de kwalitatieve norm) thuishoorden. Op basis daarvan rangschikte de minister de gemeenten dan definitief en het eindresultaat werd formeel vastgesteld bij ministerieel besluit[65].

[64] Gemeenten van categorie 2a werden niet opnieuw beoordeeld.

[65] Ministerieel besluit van 22 juli 2013 houdende goedkeuring van de lijst met de definitieve indeling van gemeenten in categorieën in het kader van de voortgangstoets van 2012.

Tabel 10 – Indeling van de gemeenten naargelang hun inspanningen (2009-2012)

Categorie	Omschrijving	Aanvankelijk resultaat	MB (definitieve beoordeling)
1	Voldoet aan de kwantitatieve criteria	127	141
2a	Voldoet niet aan de kwantitatieve criteria, maar wordt geacht voldoende inspanningen te leveren	25	38
2b	Levert kennelijk onvoldoende inspanningen	156	129
Totaal		308	308

Bron: berekening op basis van gegevens Wonen-Vlaanderen (voortgangstoets 2012 en natraject)

Voor de 129 gemeenten uit categorie 2b, die dus kennelijk onvoldoende inspanningen hadden geleverd, behoorde de Vlaamse Regering volgens het decreet GPB een overeenkomst te sluiten met een lokale woonorganisatie om het BSO te realiseren. Het Gewest koos echter voor een andere oplossing. Zo nam het Gewest voor 99 gemeenten aan dat een overeenkomst overbodig was, aangezien de gemeente zelf een plan van aanpak of een overeenkomst met een lokale actor bezorgde, die vooruitgang tegen 2016 vooropstelden. Die 99 gemeenten kwamen bij de monitoring 2014 automatisch in de categorie 2a terecht (of 1, als ze aan de kwantitatieve norm voldeden). Voor de resterende 30 gemeenten nam het Gewest het initiatief onderhandelingen tussen lokale besturen en woonactoren te doen uitmonden in overeenkomsten die vooruitgang tegen 2016 vooropstelden[66]. Dat resulteerde in 26 overeenkomsten. De betrokken 26 gemeenten kwamen zodoende bij de monitoring 2014 eveneens automatisch in categorie 2a terecht (of 1, als ze aan de kwantitatieve norm voldeden). Een overeenkomst kwalificeerde de gemeente bij de monitoring 2014 niet alleen automatisch voor categorie 2a, maar garandeerde ook voorrang bij de financiering van de projecten als de Vlaamse overheid tot de overeenkomst toetrad[67]. Voor vier gemeenten uit categorie 2b zal het Gewest zelf een overeenkomst proberen te sluiten met de lokale woonactor(en).

De voortgangstoets 2014 resulteerde op 12 december 2014 in volgende definitieve indeling: 209 gemeenten in categorie 1, 92 in categorie 2a en 7 in categorie 2b.

Dit leidt tot de merkwaardige vaststelling dat het Gewest niet op schema zit om zijn gewestelijke doelstelling, waar de gemeenten mee voor instaan, te bereiken, terwijl het oordeelt dat het overgrote deel van de gemeenten aan de criteria voldoet en slechts 7 gemeenten kennelijk onvoldoende inspanningen leveren.

[66] Het kan meer in het bijzonder gaan om geplande projecten van een SHM, een verruimde samenwerking met het SVK of een toekomstvisie op de verhuring van het (niet-sociale) OCMW-patrimonium volgens het kaderbesluit sociale huur.

[67] De Vlaamse overheid trad in 26 overeenkomsten toe. In drie overeenkomsten trad zij niet toe, omdat een planningsinitiatief nodig was om vooruitgang te boeken.

Financiering, planning en programmatie

Hoofdstuk

3

3.1 Financiering

De realisatie van de huur- en koopwoningen en kavels vereist investeringen van initiatiefnemers (SHM, gemeenten, OCMW's, enz.). Het Gewest biedt de initiatiefnemers daarbij financiële ondersteuning langs de VMSW. Die financiële steun neemt uiteenlopende vormen aan naargelang de investering en de aard van het project (huur of koop): het Gewest verstrekt subsidies, neemt kosten ten laste of verstrekt een tussenkomst in de leningslast van de leningen die de initiatiefnemers aangaan bij de VMSW om het project te realiseren.

In de huursector kan de particulier tegen een voordelige prijs huren, aangezien de huurprijs gereglementeerd is[68]. Voor de initiatiefnemer van huurwoningen moeten de totale huurinkomsten van nieuwe en oudere, afbetaalde projecten samen in principe volstaan om de gesubsidieerde leningen bij de VMSW en andere kosten (terug) te betalen. Een SHM van de huursector kan bovendien onder voorwaarden een bijkomende subsidie ontvangen (GSC) voor haar activiteiten binnen de huursector.

In de koopsector kan de particulier tegen een voordelige prijs een woning of kavel kopen onder meer dankzij de verrekening van de subsidies voor de initiatiefnemer (verkoper) in de verkoopprijs (sociale koopwoning). Bovendien kan hij ook een sociale lening voor deze aankoop aangaan (gesubsidieerde lening). Voor de initiatiefnemer van koopwoningen moet de verkoopprijs van de woningen de kostprijs, verminderd met eventuele subsidies, dekken.

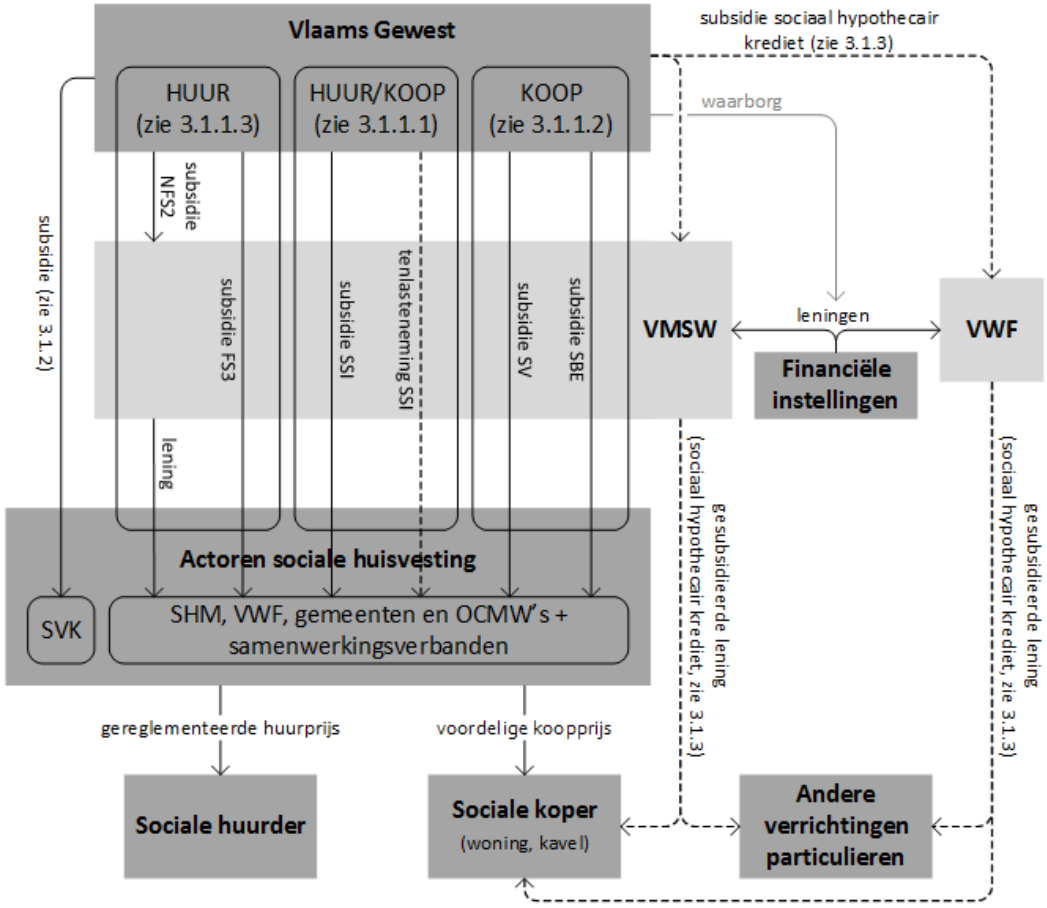
Bij gesubsidieerde leningen moeten de subsidies het verschil dekken tussen de marktcondities waartegen de VMSW op de kapitaalmarkt leent en de specifieke condities waartegen de initiatiefnemers (leningen met tussenkomsten) of particulieren (bijzondere sociale leningen, sociaal hypothecair krediet) feitelijk terugbetalen. In het kapitaalsubsidiesysteem (zie verder) moet de subsidie ook het verschil dekken tussen de leningen die de VMSW initiatiefnemers en particulieren toestaat en de leningen die de VMSW bij de banken opneemt.

Buiten investeringssteun, kent de Vlaamse overheid ook directe subsidies toe. Zo ontvangen de SVK die woningen sociaal onderverhuren, directe subsidies. Die subsidies bestaan deels uit een vast basisbedrag en deels uit een variabel bedrag naargelang het aantal woningen dat de SVK in beheer hebben.

Onderstaand schema bevat een globaal overzicht van de financieringsstromen, met verwijzing naar de toelichting in de volgende punten.

[68] Besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 tot reglementering van het sociale huurstelsel ter uitvoering van titel VII van de Vlaamse Wooncode (kaderbesluit sociale huur).

Figuur 1 – Financieringsstromen



3.1.1 Financiële steun voor initiatiefnemers van huisvestingsprojecten

Vanuit het perspectief van de initiatiefnemer kan de financiële ondersteuning van een project drie vormen aannemen: (1) een directe subsidie (dit is een gedeeltelijke of volledige terugbetaling van de kosten die de initiatiefnemer heeft gemaakt), (2) een gedeeltelijke tenlasteneming door het Gewest (het Gewest betaalt zelf een deel van de kosten, wat ook resulteert in minder uitgaven voor de initiatiefnemer) of (3) tussenkomsten in de leningslasten van de leningen die de initiatiefnemers aangaan bij de VMSW (waardoor zij minder moeten terugbetalen dan de rente op een marktconforme lening). Het Gewest betaalt de financiële ondersteuning aan de VMSW, die ze verdeelt over de initiatiefnemers.

De financiële steun wordt berekend op grond van de werkelijke kosten of van genormeerde kosten, dat wil zeggen een inschatting van de kosten die zouden moeten volstaan om de verrichting uit te voeren. De VMSW berekent de normkosten met de gegevens die zij verzamelt over andere, uitgevoerde projecten. Zij bepaalt het deel van de geplande verrichtingen dat voor financiële steun van het Gewest in aanmerking komt (programmatiebedrag). Het Gewest verleent geen steun aan het surplus, bijvoorbeeld aan de bouwkosten die de normkosten overstijgen.

De Vlaamse Regering heeft op 21 december 2012 het financieringsbesluit vastgesteld[69] dat bepaalt welke tegemoetkomingen zij verleent en of die steunen op werkelijke of genormeerde kosten. Bijlage 1 bevat een schema met de verschillende financieringswijzen.

Buiten de tegemoetkomingen die het schema vermeldt, hebben initiatiefnemers in bepaalde gevallen nog recht op andere subsidies, soms ook vanwege andere verstrekkers (SALK, REG, ...[70]). Die subsidies leveren op zich geen bijkomend patrimonium op, maar komen in mindering van de kosten die in aanmerking komen voor de steunmaatregelen waarin het financieringsbesluit voorziet.

3.1.1.1 Subsidies en tenlasteneming voor huur- en koopsector (SSI)

De financiële steun voor de investering van de initiatiefnemer neemt de vorm aan van een subsidie of tenlasteneming voor de volgende verrichtingen: het bouwrijp maken van gronden, de infrastructuurwerken of aanpassingswerken aan de woonomgeving (wegen, waterleidingen, riolen, verlichting, groenvoorziening, ...), de oprichting van gemeenschapsvoorzieningen. Deze steun wordt *subsidies sloop en infrastructuur* genoemd (verder afgekort tot SSI). Het Regeerakkoord 2014-2019 stelt dat de subsidiëring van sociale koopwoningen en sociale kavels wordt stopgezet: de begroting 2015 voorziet dan ook, behoudens een overgangsmaatregel, geen SSI-subsidies meer voor koopwoningen.

In het geval van een subsidie dient de initiatiefnemer de aannemer zelf te betalen, aangezien hij zelf bouwheer is, maar hij ontvangt een terugbetaling van de overheid. Bij een tenlasteneming betaalt de subsidiërende overheid de aannemer rechtstreeks. De VMSW is in dat geval bouwheer. In beide gevallen betaalt de initiatiefnemer uiteindelijk minder dan de werkelijke kostprijs.

Bij de totstandkoming van het decreet GPB steunde de raming van de vereiste subsidies of tenlastenemingen voor de realisatie van de doelstelling van het decreet op de volgende parameters:

- huurwoningen die een sociale woonorganisatie (SWO) bouwt: 15.000 euro per woning, waarvan 85% gesubsidieerd;
- huurwoningen die de privésector bouwt: geen infrastructuursubsidie (is verrekend in de kostprijs van de huurwoning);
- koopwoningen (SWO en privé): 16.000 euro per woning, waarvan 85% gesubsidieerd;
- kavels: 16.000 euro per kavel, waarvan 60% gesubsidieerd.

De bedragen werden in de raming geïndexeerd tegen 3,86% per jaar op grond van een inschatting van de evolutie van de ABEX, een indexcijfer voor de bouwprijzen.

---

[69] Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van de verrichtingen in het kader van de sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten.

[70] SALK: Strategisch Actieplan voor Limburg in het Kwadraat (strategisch actieplan naar aanleiding van de sluiting van Ford Genk);
REG: premies ter bevordering van rationeel energieverbruik.

Die raming kan om diverse redenen niet ongewijzigd blijven:

- De Vlaamse Regering heeft de tenlastenemings- en subsidiebedragen per woning opgetrokken[71] en gelijkgesteld[72] (maximum 20.000 euro per woning).
- De Vlaamse Regering kent vanaf 2015 geen subsidies meer toe voor kavels en koopwoningen.
- Wellicht vereisen niet alle woningen en kavels SSI-subsidies.
- Het Grondwettelijk Hof heeft een gedeelte van het decreet GPB vernietigd, zodat de huurwoningen waarvan werd aangenomen dat de private sector ze zou realiseren, en waarvoor geen afzonderlijke SSI-subsidies geraamd waren, voortaan door andere initiatiefnemers moeten worden gerealiseerd, soms wél met infrastructuursubsidies.
- De werkelijke evolutie van de ABEX is niet gelijk is aan de aanvankelijk ingeschatte.

De onderstaande tabel vergelijkt de bedragen geraamd bij de totstandkoming van het decreet GPB met de begrotingsramingen, vastleggingen en ordonnanceringen.

Tabel 11 – Geraamde, begrote en aangewende kredieten voor infrastructuursubsidies

	VAK			VEK		
	Raming GPB	Begroting (beschikbaar)	Begroting (vastgelegd)	Raming GPB	Begroting (beschikbaar)	Begroting (geordonnanceerd)
2009	38.362.159	42.559.711	42.559.711	4.221.626	29.990.000	29.523.920
2010	47.602.658	48.753.000	45.994.330	30.939.382	40.707.000	30.067.534
2011	62.211.086	56.539.000	35.547.047	44.875.068	41.643.000	30.969.444
2012	64.612.358	58.299.000	48.741.602	58.706.943	39.557.000	36.966.623
2013	67.106.317	59.432.000	59.436.407	63.481.909	40.277.000	34.596.990
Totaal	**279.894.578**	**265.582.711**	**232.279.097**	**202.224.928**	**192.174.000**	**162.124.511**

Bron: Memorie van toelichting decreet GPB en cijfers Wonen-Vlaanderen

Uit deze tabel blijkt dat in de periode 2009-2013 in totaal minder kredieten werden begroot en aangewend dan het decreet GPB initieel raamde. De oorzaak van dit verschil is onduidelijk (minder projecten dan voorzien, budgettaire beperkingen, …?). De Vlaamse administratie raamde dat de infrastructuursubsidies tegen het begrotingsjaar 2019 8,2 miljoen euro extra kredieten zullen vergen[73].

[71] Besluit van de Vlaamse Regering van 1 oktober 2010 tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode en van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 houdende de procedure voor de planning, de vaststelling en de goedkeuring van de uitvoeringsprogramma's in het kader van de planmatige realisatie van sociale woonprojecten en houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten.

[72] Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten (Financieringsbesluit).

[73] Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de Vlaamse Regering 2014-2019, Nota Budgettaire Ruimte 2014-2019, p. 58.

3.1.1.2 Subsidies voor de koopsector (SV en SBE)

De financiële tegemoetkoming voor de koopsector kon tot en met 2014 de vorm aannemen van een subsidie voor de volgende verrichtingen:

- de verwerving van onroerende goederen met als doel de realisatie en instandhouding van sociale koopwoningen en kavels (SV);
- de bouw van sociale koopwoningen en de renovatie of omvorming van gebouwen of woningen tot sociale koopwoningen (SBE).

De verwervingssubsidie werd niet voor alle verwervingen toegekend, maar alleen voor die gelegen in specifieke gebieden, bepaald in het financieringsbesluit (artikel 20). De subsidie bedroeg 35 of 70% van de kostprijs, zoals het financieringsbesluit die omschrijft (artikel 21 van het financieringsbesluit). De Wooncode stelde dat het investeringsprogramma verwervingsmiddelen moet bevatten voor een investeringsvolume van ten minste 15.000.000 euro op jaarbasis (artikel 22, dat gewijzigd is door het programmadecreet 2015[74]). In principe moet op dit investeringsvolume het subsidiepercentage worden toegepast, waardoor een veel kleiner krediet noodzakelijk is.

Het financieringsbesluit bepaalt de berekeningsbasis van het subsidiabele bedrag voor bouw, renovatie en omvorming tot koopwoningen. Het stelt ook dat de subsidie 25 of 20% van het subsidiabele bedrag bedraagt, naargelang wordt voldaan aan drie of twee voorwaarden (zie bijlage 1) (artikel 23). Een van de voorwaarden houdt een gebiedsbeperking in tot woonvernieuwingsgebieden en bestaande woonkernen. Als echter aan de twee andere voorwaarden is voldaan, kon voor elke koopwoning een subsidie verkregen worden.

De initiatiefnemer kan sociale koopwoningen door de subsidies tegen een goedkopere prijs verkopen dan woningen van eenzelfde kwaliteit op de private markt. Vanaf de begroting 2015 worden echter geen subsidies meer toegekend voor sociale koopwoningrealisatie. Wel zullen alle aangegane engagementen uit het verleden, vanaf het gunstig advies op het lokaal woonoverleg en de aanmelding bij de VMSW, verder worden nageleefd. Zonder deze subsidies verkleint het prijsvoordeel en komt het sociale karakter van de koopwoningen onder druk te staan.

Uit een studie[75] blijkt dat koopwoningen minder vlug verkocht geraken dan dat huurwoningen verhuurd worden, doordat kopers kieskeuriger zijn dan huurders en de private markt ook woningen voor een vergelijkbare prijs (met minder comfort) aanbiedt. Daardoor leggen de initiatiefnemers voorzichtigheid aan de dag bij de bepaling van het aantal koopwoningen per project. De afschaffing van de subsidies zal de verkoopprijs doen stijgen. Dat zal wellicht leiden tot een daling van het aantal gerealiseerde koopwoningen. Het is dan ook de vraag of de doelstellingen voor de koopsector nog haalbaar zullen zijn.

Anders dan voor de SSI (3.1.1.1), hebben de voorbereidende werken van het decreet GPB de uitgaven voor de subsidies voor de koopsector niet geraamd.

---

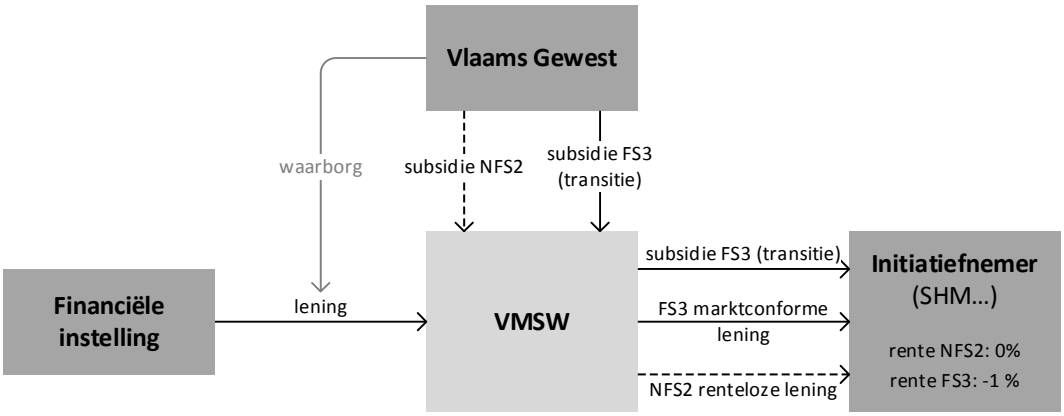
[74] Decreet van 19 december 2014 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2015.

[75] Steunpunt Wonen, Evaluatie van de borging van het sociaal woonaanbod en de lastenregeling van het decreet grond- en pandenbeleid, p. 38.

3.1.1.3 Tussenkomsten in de leningslasten van de huursector

Met uitzondering van de voorbereidingswerken (infrastructuurwerken, aanleg van gemeenschapsvoorzieningen, bouwrijp maken van gronden) en de aanpassing van de woonomgeving, ondersteunt het Gewest de verrichtingen[76] in de huursector financieel met een tegemoetkoming (subsidie) in de lening die de initiatiefnemer aangaat bij de VMSW. Dit verloopt volgens het financieringssysteem FS3, dat het systeem NFS2 verving in 2012. Schematisch voorgesteld verloopt deze financiering als volgt:

Figuur 2 – Tegemoetkoming leninglasten huursector, NFS2 en FS3



De leningen van de initiatiefnemers hebben een looptijd van 33 jaar. In het vroeger systeem (NFS2) kon de VMSW door de gewestsubsidie die zij ontving renteloze leningen aan de initiatiefnemers verstrekken. Deze subsidie moest het verschil dekken tussen de renteloze terugbetalingen van de initiatiefnemer aan de VMSW en de hogere, marktconforme terugbetalingen van de leningen die de VMSW met gewestwaarborg bij de banken aanging. In het huidig systeem (FS3) gaat de initiatiefnemer zelf een marktconforme lening aan bij de VMSW, zodat er een kleiner verschil is tussen de condities waaraan VMSW bij de bank leent en de condities waaraan een initiatiefnemer bij VMSW leent. In dat systeem ontvangt de initiatiefnemer evenwel de subsidie, die *transiteert* via de VMSW, en die er in de praktijk toe leidt dat hij een negatieve rentevoet van ongeveer -1% betaalt[77]. De subsidie (FS3) van het Gewest dekt in dit geval het verschil tussen de *de facto* gunstige voorwaarden waartegen de initiatiefnemer leent en de marktconforme voorwaarden waartegen de VMSW met gewestwaarborg bij de banken leent.

Het financieringssysteem FS3 houdt dus enkel een indirecte subsidie aan de initiatiefnemer in, langs de VMSW. Dat is complexer dan directe subsidiëring, maar het houdt een argument in om de VMSW als private organisatie te kunnen beschouwen (financieel intermediair). Zo werden de schulden van de huisvestingssector buiten de overheidsschuld gehouden (ESR-neutraliteit)[78]. De schuld van de VMSW met gewestwaarborg (3.408,67 miljoen euro eind

[76] Verwervingen, sloop, nieuwbouw en vervangingsbouw, renovatie, verbetering of aanpassing.

[77] Leningsreglement VMSW.

[78] Het systeem werd ook geacht de dienstverlenende rol van de VMSW te beklemtonen (Financiering van de VMSW – Een verkenning van mogelijke modellen, Steunpunt Ruimte en Wonen, 2010).

2013) werd aldus niet bij de overheidsschuld geteld. Thans dienen die schulden wél bij de overheidsschuld te worden geteld.

Naargelang de berekenings- en betalingsmodaliteiten, maakt het Gewest het onderscheid tussen een kapitaalsubsidie (in principe in één enkele schijf uitbetaald aan de VMSW) en een rentesubsidie (in verscheidene schijven uitbetaald aan de VMSW). De keuze van het systeem bepaalt voor het Gewest het moment en de mate van betalingsspreiding (zie verder).

Bij de totstandkoming van het decreet GPB heeft de Vlaamse Regering de programmatiebedragen en de daaruit voortvloeiende vastleggings- en vereffeningskredieten voor de tussenkomsten in de leningslasten geraamd. Die raming is niet meer actueel, gelet op de uiteenlopende maatregelen uit de legislatuur 2009-2014, zoals de invoering van een rentesubsidiesysteem (zie verder *Kapitaal- en rentesubsidiëringssysteem: onderscheid*), de invoering van het systeem FS3 voor de huursector (zie verder *Hervorming van het financieringssysteem voor de huursector (FS3)*) en specifieke maatregelen, bijvoorbeeld om renovatiebehoeften te dekken. Voorts bracht de initiële raming sommige aspecten niet in rekening, zoals de stijging van de bouwkosten door energiezuinigheidsvoorschriften. Ook zijn sommige uitgangspunten intussen achterhaald, bijvoorbeeld bouwmateriaalprijzen en de participatie van de private sector[79].

Kapitaal- en rentesubsidiëringssysteem: onderscheid

De keuze voor kapitaalsubsidies of rentesubsidies heeft geen invloed op de condities waartegen de initiatiefnemer leent. De Vlaamse Regering heeft die condities op voorstel van de VMSW in algemene zin vastgesteld in een algemeen reglement[80]. De VMSW heeft ze nader uitgewerkt in haar basisreglement. De keuze is wel van belang voor het ogenblik waarop het Gewest de tussenkomst in de leningslasten ter beschikking van de VMSW stelt.

Het *kapitaalsubsidiesysteem* houdt een eenmalige uitbetaling van de geactualiseerde tussenkomst in. De geweststeun wordt dan voorlopig berekend vóór de VMSW en de initiatiefnemers de leningen aangaan. Ze wordt vastgelegd op de begroting (VAK) bij de goedkeuring van het uitvoeringsprogramma. De begroting machtigt de VMSW zelf een bedrag te lenen ter grootte van de leningen die zij de initiatiefnemers zal verstrekken, verminderd met de voorlopig berekende geweststeun. Het Gewest betaalt de steun aan de VMSW uit (VEK) naarmate de VMSW leningen aan de initiatiefnemers verstrekt, dus naarmate het uitvoeringsprogramma daadwerkelijk vordert. Na vijf jaar is in principe het grootste deel van het programma uitgevoerd en wordt de geweststeun definitief berekend. De steun is dus ook na ongeveer vijf jaar grotendeels uitbetaald aan de VMSW. Bij de totstandkoming van het decreet GPB werd aangenomen dat alle woningen, inclusief de grondaankoop, en de renovaties aan het bestaand patrimonium ten belope van het subsidieerbare bedrag (programmatiebedrag) gefinancierd zouden worden met het kapitaalsubsidiesysteem.

Bij het systeem *rentesubsidie* (dat wil zeggen de jaarlijkse uitbetaling van de reële toe te kennen tegemoetkomingen aan de initiatiefnemers) wordt de VMSW gemachtigd het volledige programmatiebedrag te lenen. De gewestelijke tussenkomsten worden vastgelegd en uitbe-

[79] Door de vernietiging van het systeem van de sociale last door het Grondwettelijk Hof.

[80] VR 2012 1611 DOC.1156/1.

taald naarmate de initiatiefnemer zijn lening afbetaalt, met andere woorden gespreid over 33 jaar.

Vertaling in de uitgavenbegroting

Met de uitgavenbegroting machtigt het Vlaams Parlement de Vlaamse Regering de initiatiefnemers te steunen met tegemoetkomingen in hun leninglasten. Het machtigt tevens de VMSW leningen met gewestwaarborg voor het bijhorende bedrag aan te gaan. De parlementaire machtiging omvat dus drie elementen: investeringsvolume, tussenkomsten en leningen. Bijlage 2 stelt dit mechanisme schematisch voor aan de hand van een illustratie.

Voor het *investeringsvolume*, zowel het kapitaalsubsidie- als het rentesubsidiegedeelte, heeft de Vlaamse Regering in de legislatuur 2009-2014 afspraken gemaakt, die het financieringsbesluit heeft hernomen in een bijlage. Dat besluit zal in de legislatuur 2014-2019 worden aangepast omdat de Vlaamse Regering ook het groeipad voor de realisaties wil aanpassen.

Besluiten van de Vlaamse Regering en een afsprakennota tussen de beleidsdomeinen Wonen en Financiën en Begroting hebben ook de berekeningsmethode voor de *tussenkomsten* in de huursector vastgesteld[81]. De betrokken ministers hebben de afsprakennota echter nog niet ondertekend en de begroting 2014 week ervan af. Volgens de afsprakennota worden de tussenkomsten voor een uitvoeringsprogramma (bijvoorbeeld uitvoeringsprogramma 2014, programmajaar 2014) geraamd op basis van een inschatting van het verschil tussen de terugbetalingen van de VMSW aan de bank en de netto terugbetalingen van de initiatiefnemers aan de VMSW over de looptijd van de lening[82].

In het kapitaalsubsidiesysteem worden al die toekomstige tussenkomsten geactualiseerd naar het begin van het programmajaar toe, om de totaliteit aan toekomstige tussenkomsten te kunnen vastleggen op de gewestbegroting bij de aanvang van het uitvoeringsprogramma (VAK). De verhouding tussen de verwachte gewesttussenkomsten langs de VMSW aan de initiatiefnemers, en de leningen die de VMSW aan de initiatiefnemers toekent, wordt het subsidiepercentage genoemd. Dat percentage bedroeg voor het programmajaar 2013 61,269%. Het rentesubsidiesysteem houdt geen actualisatie van toekomstige tussenkomsten in, aangezien de tussenkomsten jaarlijks worden vastgelegd en uitbetaald. De berekeningen steunen op verscheidene hypothesen[83], aangezien sommige elementen niet precies kunnen worden ingeschat, in het bijzonder de marktrente. De huidige berekeningswijze van de toekomstige

[81] Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de subsidies, vermeld in artikel 38, §1, eerste lid, 1°, en tweede lid, van de Vlaamse Wooncode, ter beschikking gesteld worden van de VMSW (*het Fundingbesluit van de VMSW*).
Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten (*Financieringsbesluit*).

[82] Voor het rentesubsidiesysteem stelt het fundingbesluit van de VMSW dat de berekening steunt op de reële toe te kennen tegemoetkomingen.

[83] De condities waaraan VMSW zal kunnen lenen worden ingeschat op basis van de lineaire obligaties (OLO) (huursector: gewogen gemiddelde van OLO's van uiteenlopende duur van de laatste 5 jaar), de premie die moet worden betaald voor de gewestwaarborg en de feitelijke condities waaraan VMSW/VWF laatst konden lenen (marge).
De condities waaraan terugbetaald wordt aan VMSW zijn voor de huursector op hoofdlijnen vastgesteld in het Financieringsbesluit en nader uitgewerkt in een leningsreglement van de VMSW, goedgekeurd door de Vlaamse Regering (*in concreto*: sinds FS3: een negatieve rente en progressieve annuïteiten, voordien bij NFS2: een renteloze lening).

marktrente wordt correcter geacht dan de vorige[84]. Of dat inderdaad zo is, zou op termijn geevalueerd moeten worden. In het kapitaalsubsidiesysteem worden, naarmate het programma wordt uitgevoerd, dus naarmate leningen worden toegekend aan initiatiefnemers, vereffeningskredieten begroot die een effectieve betaling aan de VMSW mogelijk maken (VEK). In het rentesubsidiesysteem voorziet de jaarlijkse begroting in vastleggings- en vereffeningskredieten naarmate de initiatiefnemers volgens de inschattingen van VMSW aan haar zullen terugbetalen.

De *leningsmachtiging voor de VMSW* in een bepaald begrotingsjaar dient voor de uitvoering van programma's van verscheidene jaren. Een programma uitvoeren vergt immers verscheidene jaren zodat de VMSW gespreid over verscheidene jaren leningen kan toekennen aan initiatiefnemers en voor dat programma dus ook zelf gespreid over verscheidene jaren moet kunnen lenen bij de banken. De leningsmachtiging voor de VMSW in een bepaald begrotingsjaar wordt in het kapitaalsubsidiesysteem berekend als het verschil tussen de door de VMSW aan de initiatiefnemers toe te kennen leningen en de geactualiseerde tussenkomsten voor die leningen voor dat jaar. De berekening van de leningsmachtiging voor de VMSW van het deel van een programma dat zal worden uitgevoerd in een begrotingsjaar, gebeurt door dat investeringsbedrag te vermenigvuldigen met het subsidiepercentage voor dat programmajaar. Zo voorzag de initiële begroting 2014 erin dat het programma 2013 in 2014 voor 75 miljoen zou worden uitgevoerd. Aangezien het subsidiepercentage 61,269% bedroeg voor 2013 (zie hiervoor), mocht de VMSW daarvoor in 2014 volgens de initiële begroting 75 miljoen euro min (75 miljoen x 61,269%), zijnde 29,05 miljoen euro, lenen. In het rentesubsidiesysteem is de leningsmachtiging voor de VMSW even groot als de leningen die aan de initiatiefnemers moeten worden toegekend.

De invoering van het rentesubsidiesysteem liet de Vlaamse overheid toe tijdens de legislatuur 2009-2014 het programmatiebedrag te verhogen en dus meer te investeren, zonder dat de vastleggings en vereffeningskredieten tijdens de legislatuur drastisch dienden te stijgen, dankzij de grotere spreiding in de tijd van de betalingen. De Vlaamse Regering koos ervoor jaarlijks de reguliere inspanning in de sociale huisvesting (het gemiddelde van de investeringen in de jaren vóór 2009), verhoogd met de bijkomende investeringen in 2009 (het zogenaamd recurrent deel van het GPB), te financieren met kapitaalsubsidies en alle investeringen boven dat bedrag te financieren met rentesubsidies.

Het rentesubsidiesysteem kende een grote expansie in de legislatuur 2009-2014. Het rentegesubsidieerd investeringsvolume vertienvoudigde van 35.265.149 euro (2010) tot 335.992.605 euro (2014). Als het Gewest het huidige verdelingsprincipe voor de rente- en kapitaalsubsidies handhaaft, zal het rentegesubsidieerd gedeelte van de investeringen nog verder toenemen. Het groeipad voor de realisatie van de doelstellingen van het decreet GPB voorziet immers vooral vanaf 2014 in nog meer investeringen. De spreiding van de betalingen is beter afgestemd op de gebruiksduur van de woningen, maar bezwaart de toekomstige begrotingen aanzienlijk, vergelijkbaar met pps-constructies.

Dit alles komt onvoldoende tot uiting in de begrotingsdocumenten (zie verder 3.1.4).

---

[84] Die hield alleen rekening met de OLO op 10 jaar van de laatste 5 maanden.

Hervorming van het financieringssysteem voor de huursector (FS3)

De hervorming van het financieringssysteem voor de huursector (FS3) heeft twee belangrijke doelstellingen[85]: de financiering voor de realisatie van sociale huurwoningen voor de verschillende initiatiefnemers uniformiseren en de vastgestelde verlieslatendheid van nieuwe projecten wegwerken (de projecten dienden financieel sluitend te zijn).

Onder het systeem NFS2 financierden de SHM hun investeringen vooral met gesubsidieerde leningen bij de VMSW, terwijl andere initiatiefnemers (steden, gemeenten, OCMW, ...) een beroep konden doen op directe subsidies (SBR: subsidies bouw en renovatie)[86]. De afzonderlijke procedures voor de verschillende systemen leidden volgens de Vlaamse Regering tot onverantwoorde overheadkosten in vergelijking met het projectvolume. Bovendien was de subsidie bij lage rentevoeten interessanter dan de renteloze lening bij de VMSW (NFS2), zodat financiële overwegingen mee bepaalden welke actor een bepaald project het best uitvoerde. De afschaffing van de SBR-subsidies liet toe het aldus vrijgekomen krediet ook aan te wenden voor tussenkomsten in leningslasten.

Een project was onder het systeem NFS2 verlieslatend doordat de inkomsten van de SHM (huurinkomsten) niet volstonden om de uitgaven te dekken (terugbetaling van de renteloze lening bij de VMSW en verhuur- en werkingskosten). De verlieslatendheid was de eerste jaren na de projectrealisatie het grootst, maar bleef ook bestaan op langere termijn (30-66 jaar). Dat had een effect op de GSC-subsidie, die feitelijk zou evolueren van een uitzonderlijke subsidie ten gunste van de SHM met veel minvermogende huurders (en dus lage huurinkomsten) naar een structurele financiering. Om de GSC-subsidie niet te laten ontsporen en omdat de Vlaamse Regering niet wilde raken aan de sociale huurprijzen, verhoogde zij de gewesttussenkomsten in de leningen[87]. Zij bood de initiatiefnemers niet meer een renteloze lening op 33 jaar (NFS2), maar een lening met een negatieve interestvoet op 33 jaar met progressieve annuïteiten (FS3). Op deze wijze krijgen niet alleen de financieel zwakkere SHM, maar alle SHM een verhoogde financiële tussenkomst. De vraag kan gesteld worden of dit voor alle SHM inderdaad noodzakelijk is en of de oplossing (FS3) voor het Gewest niet veel duurder is dan het aangepakte probleem (GSC). In haar antwoord stelde de administratie dat een globale herziening van het financieringssysteem zeker verantwoord was, om te vermijden dat de productie zou stilvallen. Om het geheel betaalbaar te houden voor het Gewest diende de Vlaamse Regering de investeringsvolumes met ongeveer 18% te doen afnemen, wat de realisatie van de doelstelling van het decreet GPB vertraagde.

[85] VR 2012 2007 DOC.0800/1BIS.

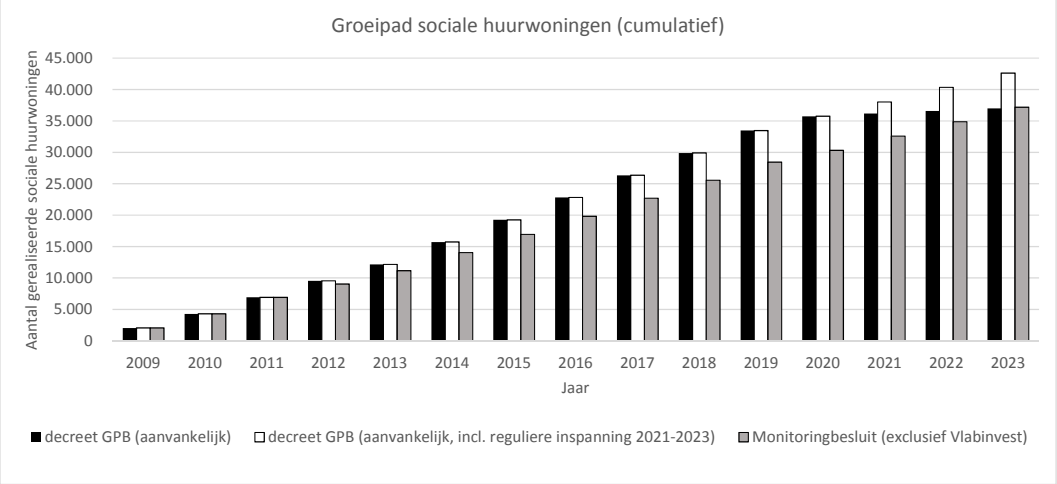
[86] Vóór NFS2 konden ook de huisvestingsmaatschappijen een beroep doen op SBR-subsidies, aangevuld met niet-gesubsidieerde leningen bij de VMSW. Die mogelijkheid werd afgeschaft omdat de hypothesen bij dat systeem (onder andere een zekere inflatie waardoor de huurinkomsten zouden stijgen, mobiliteit van de huurders, ...) niet gerealiseerd werden en omdat er een risico bestond van over- of ondersubsidiëring (bij hoge of lage rente, voor SHM die moeten lenen) of te ruime subsidiëring (voor SHM met veel eigen middelen).

[87] Ook de GSC-berekening zelf, de overgang naar de nieuwe huurprijsberekening en de simulatietabel voor de financiering van sociale huurwoningen werden aangepast om budgettaire ontsporingen van de GSC te vermijden, waarbij de hervorming een budgetneutrale operatie diende te zijn, aldus de administratie.

Gewijzigd groeipad huurwoningen en budgettering

De legislatuur 2009-2014 bracht een bijstelling van de prognose voor de realisatie van de doelstellingen van het decreet GPB mee. De budgettaire raming in de voorbereidende werken van het decreet GPB ging ervan uit dat na 2020 nog een beperkt aantal woningen gebouwd zou moeten worden om het doel te bereiken[88] en hield zelfs geen rekening met de nieuwbouwrealisaties van de reguliere inspanning in de periode 2020-2023. In de legislatuur 2009-2014 ging de Vlaamse Regering er daarentegen van uit dat alle nieuwbouwrealisaties tot en met 2023 nodig zouden zijn om de doelstelling te bereiken. Exclusief de woningen die Vlabinvest zal bouwen (het decreet GPB hernam die ook niet in de aanvankelijke doelstelling), geeft dit voor sociale huurwoningen het volgende beeld:

Grafiek 1 – Groeipad sociale huurwoningen (cumulatief)



De Vlaamse Regering mikte concreet op een tragere groei van het aantal gerealiseerde sociale huurwoningen, vooral vanaf de legislatuur 2014–2019. Gecumuleerd zullen er tegen 2023 ongeveer 5.549 sociale huurwoningen minder gerealiseerd worden dan werd aangenomen bij de totstandkoming van het decreet GPB. De financiële leefbaarheid van de maatschappijen die nieuwbouwprojecten in de huursector realiseren, zou wel moeten verbeteren, zonder te raken aan de sociale huurprijs. Weliswaar zal de betaling van de tussenkomsten in de leningslasten meer in de tijd gespreid in de gewestbegroting tot uiting komen. Ook in de legislatuur 2014-2019 zal het groeipad voor de huurwoningen worden verlengd.

3.1.2 Directe subsidies voor SVK

De SVK ontvangen subsidies voor het beheer van woningen die zij sociaal verhuren. De Vlaamse Regering heeft deze subsidies gereglementeerd in haar besluit van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren.

Volgens het decreet GPB tellen tot 2020 maximaal 6.000 bijkomende huurwoningen mee voor het bereiken van de doelstelling van de sociale huurwoningen (zie hoofdstuk 2). Op het

[88] Hoewel de decreetsbepalingen ervan uitgingen dat de woningen in 2020 gerealiseerd moesten zijn.

ogenblik van de nulmeting (eind 2007) hadden de SVK 3.868 woningen in beheer. Vanaf de drempel van 9.869 SVK-woningen zullen die dus niet meer meetellen voor de berekening van de gewestelijke doelstelling. Als de SVK voor eind 2020 meer dan 9.868 woningen in beheer nemen, ontvangen zij daarvoor wel nog subsidies.

De subsidiëring van de SVK richt zich op de vergoeding van de personeels- en werkingskosten. Zij dient dus niet om een verlaagde huurprijs toe te kennen. De huurprijs die de SVK de huurder vragen, is in principe gelijk aan de huurprijs die de SVK aan de eigenaars betalen. Veel huurders hebben echter recht op een huursubsidie en moeten niet de volledige huurprijs betalen.

Het Gewest subsidieert de personeels- en werkingskosten alleen als de SVK ten minste 50 subsidieerbare woningen beheert. De SVK ontvangen een basissubsidie (111.500 euro per jaar bij 50-99 woningen, 205.000 euro per jaar vanaf 100 woningen) en een aanvullende subsidie per beheerde woning boven het minimumaantal van vijftig woningen (1.550 euro tot de 250e woning en 1.600 euro vanaf de 251e woning).

De nota aan de Vlaamse Regering bij het besluit van 20 juli 2012 heeft de budgettaire impact van deze subsidies berekend, uitgaande van een jaarlijkse groei van ongeveer 10%.

Tabel 12 – SVK, subsidies bij een jaarlijkse gemiddelde woninggroei van ongeveer 10%

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aantal SVK	45	47	48	50	51	53
Gesubsidieerde woningen	5.203	5.825	6.463	7.211	7.985	8.887
Basissubsidie	7.530.000	7.854.000	8.256.000	8.868.000	9.270.000	9.690.000
Aanvullende subsidie	2.737.600	3.478.400	4.180.800	4.897.600	5.816.000	6.939.200
Totale subsidie	10.267.000	11.332.400	12.436.600	13.765.600	15.086.000	16.629.200
Subsidie per woning	1.973	1.945	1.924	1.909	1.889	1.871

Bron: VR 2012 3003 DOC.0281/1TER

3.1.3 Sociaal hypothecair krediet

Behalve de bovengenoemde initiatiefnemers ondersteunt het Gewest ook sommige particulieren in de aflossing van hun hypothecaire lening. Het Gewest verstrekt daartoe subsidies aan de VMSW en het VWF, die met gewestwaarborg lenen op de kapitaalmarkt om sociaal hypothecair krediet te verschaffen aan particulieren. De doelgroep voor deze leningen is vrij groot: 80 procent van de mensen zonder woning komt in aanmerking.

Het sociaal hypothecair krediet en de ermee gepaard gaande gewestsubsidies zijn niet exclusief bestemd voor de doelstellingen van het decreet GPB in de koopsector, aangezien niet alle koopwoningen bij de aankoop (volledig) beleend worden met een sociaal hypothecair krediet en aangezien ook sociaal hypothecair krediet verstrekt wordt voor andere verrichtingen dan de aankoop van een sociale koopwoning. In 2012 werden 434 sociale koopwoningen verkocht, voor een gemiddelde prijs van 163.710,99 euro[89]. In 2012 hadden bij de VMSW 402 van de 1.913 toegekende kredieten (21%) de aankoop van een sociale koopwoning tot doel[90], bij het VWF waren dat er twaalf[91].

[89] Statistiek website VMSW.

[90] VRIND 2013, p. 297.

[91] Jaarverslag 2012, VWF, p. 55.

De gewestsubsidie kan, zoals in de huursector, een kapitaalsubsidie of rentesubsidie zijn. Net zoals in de huursector wordt een steeds groter deel van het investeringsvolume (te verstrekken sociaal hypothecair krediet) gefinancierd met het rentesubsidiesysteem. De subsidie wordt wel anders berekend, doordat de condities van de sociale hypothecaire lening (looptijd, rente, ...) verschillen van die van de leningen die initiatiefnemers aangaan in de huursector. De berekeningswijze van de subsidie is niet formeel vastgesteld en steunt op het gebruik dat de subsidie de helft van de rente bedraagt.

De vraag naar sociaal hypothecair krediet overtreft het aanbod van de VMSW en het VWF. De Vlaamse Regering heeft in 2013 de leningcondities in een eengemaakt leningenbesluit minder aantrekkelijk gemaakt[92]. Zij heeft ook de machtiging tot lenen met gewestwaarborg in de begroting 2014 opgetrokken (het effect op de gewestsubsidie zal pas in 2015 merkbaar zijn) en de condities nog verstrengd[93]. De administratie blijft sceptisch over de vraag of de maatregelen zullen volstaan om in 2015 aan de vraag te voldoen[94]. Adviesinstanties, zoals de Vlaamse Woonraad[95], en de Inspectie van Financiën[96], dringen aan op een fundamentele discussie over sociale leningen.

3.1.4 (Gebrek aan) informatie in de begrotingsdocumenten

Voor de verschillende financieringsvormen (zie 3.1.1 tot 3.1.3) zouden de begrotingsdocumenten onder meer de volgende informatie moeten bevatten:

- beoogde effecten (bijvoorbeeld verkorten van de wachtlijst, ...),
- beoogde output (aantal te bouwen woningen, ...),
- vereiste input (te financieren programmatiebedrag, door de VMSW met gewestwaarborg aan te gane leningen, door de VMSW aan de initiatiefnemers te verstrekken leningen, door het Gewest aan de initiatiefnemers toe te kennen tegemoetkomingen),
- uitvoeringsinformatie over de vorige jaren.

De begrotingsdocumenten van de uitgavenbegroting 2014 en 2015[97] bevatten die informatie slechts in beperkte mate. De toelichtingen zijn vrij technisch, maken gebruik van een speci-

---

92 Besluit van de Vlaamse Regering van 13 september 2013 houdende de voorwaarden waaronder de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het Vlaams Woningfonds bijzondere sociale leningen aan particulieren kunnen toestaan.

93 VR 2014 2305 DOC.0812/2.

94 Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de Vlaamse Regering 2014-2019, Nota Budgettaire Ruimte 2014-2019, p.60. *Het krediet voor sociale leningen werd naar aanleiding van de begrotingsopmaak 2014 en de 1ste begrotingsaanpassing 2014 eenmalig verhoogd met respectievelijk 100 en 500 miljoen euro. Deze laatste verhoging ging gepaard met een verstrenging van de voorwaarden voor het toekennen van sociale leningen, waardoor het aantal aanvragen zal afnemen. Het is evenwel onzeker of het vanaf 2015 beschikbare budget voldoende zal zijn om alle aanvragen te kunnen honoreren.*

95 Briefadvies 2014/04 van 15 mei 2014 over de wijzigingen aan het stelsel van de sociale leningen.

96 Advies van 14 april 2014 bij de aanpassing van het eengemaakt leningenbesluit (VR 2014 2104 DOC.0517/1).

97 Algemene toelichting, Corpus met verantwoording decreetsbepalingen, administratieve uitgavenbegroting en programmatoelichting.

fiek jargon[98] en zijn soms onnauwkeurig[99] of onbegrijpelijk[100]. Daardoor dreigen ze hun doel – het parlement met kennis van zaken laten beslissen – te missen. De beleidsdomeinspecifieke toelichting[101] biedt, behoudens beknopte financiële uitvoeringsinformatie, geen meerwaarde ten opzichte van de informatie in het ontwerpdecreet met zijn verantwoording van decreetsbepalingen en de administratieve begroting.

De verschuiving van kapitaal- naar rentesubsidies maakt een duidelijk zicht op de toekomstige financiële impact steeds belangrijker, maar de jaarlijkse begrotingsdocumenten en de meerjarenbegroting bieden daarover weinig informatie.

3.2 Planning en programmatie

3.2.1 Beleidsmatig investeringsprogramma

De vereisten waaraan de planning moet voldoen, wijzigden veelvuldig. De Wooncode gebiedt de Vlaamse Regering bij de planning van de investeringen in sociale huisvesting rekening te houden met een aantal voorwaarden (artikel 22, §1). Zo legde de eerste versie van het decreet[102] haar op te plannen op grond van de woonbehoeften en te zorgen voor een evenwichtige regionale spreiding. De decreetswijziging van 13 juli 2004 voegde daar de resultaten van wetenschappelijk onderzoek aan toe. Er moet ook rekening gehouden worden met een aan de woonbehoeften beantwoordende verdeling van de middelen over de koop- en huurwoningen. Sinds 1 juli 2006 moet de planning, behalve op de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek, ook steunen op het lokale (gemeentelijke) woonoverleg. Sedert 1 september 2009, na de inwerkingtreding van het decreet GPB, is toegevoegd dat zij ook rekening moet houden met de resultaten van de nulmeting, de gewestelijke objectieven voor sociale huur- en koopwoningen en sociale kavels, de gemeentelijke objectieven voor sociale huurwoningen en de provinciale objectieven voor sociale koopwoningen en sociale kavels. De decreten die deze respectievelijke objectieven stelden, wijzigden sinds 2009 enkele malen.

Investeringen in sociale huisvesting hebben meestal een lange doorlooptijd en een investeringsprogramma beslaat dan ook bij voorkeur een langere periode. Sinds 1 juli 2006 moet een investeringsprogramma decretaal betrekking hebben op vijf jaar en kan het jaarlijks geactu-

---

[98] Bijvoorbeeld betalingsprognose voor de prognose van aan initiatiefnemers toe te kennen leningen (Stuk 15 (2013-2014) – Nr. 1, p. 386 en Stuk 15 (2014-2015) – Nr. 1, p. 357).

[99] De toelichting bij het ontwerp van uitgavenbegroting 2014, artikel 31, stelt bijvoorbeeld dat de bedragen op de basisallocatie NE0/1NE-F-5-F/WT aan de VMSW worden verstrekt, terwijl het om een verbintenissenmachtiging gaat (Stuk 15 (2013-2014) – Nr. 1, p. 386). De toelichting bij het ontwerp van uitgavenbegroting 2014, artikel 37, verwijst bijvoorbeeld naar de leningsmachtiging voor het begrotingsjaar 2013 terwijl 2014 wordt bedoeld (Stuk 15 (2013-2014) – Nr. 1, p. 389). De toelichting bij hetzelfde artikel stelt dat het additioneel programma als gevolg van het grond- en pandendecreet via een rentesubsidie wordt gesubsidieerd, terwijl een deel van dat additioneel programma met een kapitaalsubsidie wordt gesubsidieerd (Cfr. Memorie van toelichting decreet GPB voor de notie *additioneel*).

[100] De toelichting bij het ontwerp van uitgavenbegroting 2014 verwijst naar artikels *NE250* en *NE256* – een verwijzing die al sinds de tweede aanpassing van uitgavenbegroting 2012 gehanteerd wordt – hoewel daarover niets meer te lezen valt in de begrotingsdocumenten (Stuk 15 (2013-2014) – Nr. 1, p. 386 en 389 en Stuk 15 (2014-2015) – Nr. 1, p. 357).
De programmatoelichting bij de begroting 2015 stelt voor de huursector een kapitaalgesubsidieerd investeringsvolume van 367 miljoen euro voorop met een subsidiepercentage van 51,824% (Stuk 13 (2014-2015) – Nr. 2-N, p. 17 en 19). De algemene toelichting bij de begroting 2015 stelt daarentegen een niet geïndexeerd volume voorop, met een subsidiepercentage van 57,2%.

[101] Stuk 13 (2013-2014) – Nr. 2-N.

[102] Versie van 15 juli 1997.

aliseerd worden[103]. De frequente wijziging van de planningsbasis kan risico's inhouden voor een activiteit die, rekening houdend met de lange doorlooptijd van vele projecten, nood heeft aan stabiliteit. Regelmatig de subsidievoorwaarden wijzigen kan deze risico's nog verder vergroten.

Sinds 1 juli 2006 legt de Wooncode de opmaak van het investeringsprogramma nog andere voorwaarden op (artikel 22, §2). Zo moet het een verdeling van de middelen bevatten over sociale koop- en huurwoningen en een regionale spreiding *tot op het niveau van gemeenten of groepen van gemeenten*. Zowel de verdeling van de middelen als de regionale spreiding moeten beantwoorden aan de reële woonbehoeften. Ook deze wijzigingen bedreigden de stabiliteit van het investeringsprogramma.

Behalve instabiliteit, kennen de decretale planningsregels nog andere problemen. Zo is bij de vereiste dat het investeringsprogramma rekening moet houden met de resultaten van wetenschappelijk onderzoek (artikel 22, §1, van de Wooncode), niet gepreciseerd wat het doel van dat onderzoek moet zijn: de bepaling van de reële woonbehoeften op gemeentelijk of regionaal vlak (artikel 22, §2, van de Wooncode), de bepaling van de woonbehoeften in het kader van de verdeling van de middelen, ...?

Het Rekenhof kon niet vaststellen of het investeringsprogramma op specifieke wetenschappelijke onderzoeksresultaten steunt. Overigens brengt op dit ogenblik geen enkele studie de reële woonbehoeften in kaart. Wat een reële woonbehoefte is, is bovendien moeilijk definieerbaar. In de praktijk worden verschillende methodes[104] gehanteerd. Alleen op gemeentelijk niveau is de doelgroep van de sociale huisvesting in kaart gebracht. Het betreft echter een louter theoretische benadering[105] en geen berekening van de reële woonbehoefte. Bovendien heeft niet iedereen die tot de doelgroep behoort, een reële woonbehoefte (iemand uit de doelgroep kan bijvoorbeeld een gratis woning ter beschikking hebben). Zowel de voorwaarden om tot de doelgroep te behoren, als de maatschappelijke omstandigheden (bijvoorbeeld een sterke stijging van de woningprijzen) zijn inmiddels gewijzigd, zodat de conclusies niet meer actueel zijn. Het is evenmin duidelijk of en hoe de overheid de resultaten van het (per definitie) lokale woonoverleg kan aanwenden om te komen tot een investeringsprogramma dat het lokale niveau overstijgt.

Het is ook de vraag of alle vereisten en voorwaarden, waarin de decreetgever geen hiërarchie heeft bepaald, onderling verzoenbaar zijn. Zo is het weinig waarschijnlijk dat de resultaten van een wetenschappelijk onderzoek exact overeenstemmen met de verdeling van de doelstellingen op gemeentelijk of provinciaal niveau. Zonder concrete bepaling van de reële woonbehoeften, is het evenmin duidelijk of die behoeften overeenkomen met bijvoorbeeld de verdeling over koop- en huurwoningen, die steunt op investeringsvolumes (artikel 22, §2, van de Wooncode). Een investeringsprogramma kan in de huidige context dan ook niet voldoen aan de decretale vereisten.

---

[103] Artikel 22, §2, van de Wooncode.

[104] Vlaamse Woonraad, Advies 2008/01 van 15 mei 2008 betreffende het voorontwerp van decreet betreffende het grond- en pandenbeleid.

[105] Smets en Vande Kerckhove, 2007.

Ook de decretale eis waaraan een investeringsprogramma wel kon voldoen, namelijk een regionale spreiding tot op het niveau van gemeenten of groepen van gemeenten, kreeg geen uitvoering. Het investeringsprogramma 2009-2013 voorzag immers alleen in een procentuele verdeling van de inspanningen over de verschillende provincies, waarbij het een onderscheid maakte tussen de sociale huurwoningen en de sociale koopwoningen en kavels. Hoewel Wonen-Vlaanderen in zijn advies bij het ontwerp investeringsprogramma nog stelde: *het ontwerp van investeringsprogramma beperkt zich tot een provinciale verdeling: van een gemeentelijke (of groepen van gemeenten) verdeling is geen sprake*[106], merkte de administratie in haar antwoord op het voorontwerp van verslag op dat een provincie ook een groep van gemeenten is.

Een nieuw investeringsprogramma 2014-2018 moet de krijtlijnen voor de investeringen bepalen en toelaten de concrete investeringen te programmeren. Dat nieuwe investeringsprogramma werd nog niet opgemaakt.

3.2.2 Uitvoeringsprogramma's en planningen voor de investeringen

De VMSW, het VWF, de SHM, de gemeenten en de OCMW's kunnen een financiële tegemoetkoming verkrijgen voor de terbeschikkingstelling van sociale woningen en kavels. Een budgettaire programmatie van de verrichtingen, die bepaalt welke concrete projecten kunnen plaatsvinden binnen de jaarlijkse budgettaire grenzen, is noodzakelijk. Dat biedt zowel de Vlaamse overheid als de initiatiefnemer een vrij grote zekerheid dat geen projecten ontwikkeld worden waarvoor de reglementaire tegemoetkoming niet kan worden verleend. Verder laat deze programmatie de VMSW toe zich tijdig te financieren op de financiële markten. Het is dan ook de VMSW die, samen met Wonen-Vlaanderen, het voortouw neemt bij de opmaak en opvolging van de uitvoering van de uitvoeringsprogramma's en planningen[107].

De programmatie moet rekening houden met het geldende investeringsprogramma en regelgeving die de specifieke voorwaarden voor de financiering van de verschillende verrichtingen bepaalt. In 2014 wijzigden de planning en de programmatie grotendeels.

3.2.2.1 Programmatie tot 2013

Tot en met 2013 verliep de programmatie op hoofdlijnen als volgt. In september van het jaar x-1 stelde de VMSW een ontwerp van uitvoeringsprogramma op volgens de regels van het programmatiebesluit 2008. Daarin nam het concrete projecten (verrichtingen) op tot maximaal het (voorlopig geraamde) beschikbare budgetbedrag (directe subsidies) of (voorlopig geraamde) investeringskrediet (gesubsidieerde leningen). Dit uitvoeringsprogramma bestond eigenlijk uit diverse deelprogramma's: bouwprogramma, huur en renovatie, SSI, SBE en, tot 2012, SBR. Het doorliep een advies- en goedkeuringsprocedure die uiteindelijk, doorgaans in de periode maart-april van het jaar x, leidde tot de goedkeuring van het uitvoeringsprogramma in een ministerieel besluit[108]. De deelprogramma's bevatten zowel projecten op een effec-

[106] VR 2009 2703 DOC.0329, bijlage 4.

[107] De lijsten met projecten die voor overheidssteun in aanmerking komen of waaraan al steun is toegekend.

[108] Voor sommige verrichtingen zoals aankoop van bestaande woningen en kavels werd geen uitvoeringsprogramma met concrete projecten opgemaakt, omdat deze moeilijk op voorhand programmeerbaar zijn, maar werd alleen een krediet gereserveerd.

tieve, als op een reservelijst. Afhankelijk van het realisatieritme en de beschikbare kredieten, kon een reserveproject een effectief project vervangen.

Het uitvoeringsprogramma betrof dus alleen een programmatie van verrichtingen. Het Gewest legde de vereiste kredieten tijdens het jaar x op zijn uitgavenbegroting vast. Deze vastleggingen vertoonden een duidelijke band met de geplande verrichtingen in het ministerieel goedgekeurde uitvoeringsprogramma. De VMSW voerde het eigenlijke uitvoeringsprogramma uit middels vastleggingen[109] en toewijzingen op de deelprogramma's op het ogenblik dat de initiatiefnemer de verrichtingen gunde. Deze toewijzingen konden jaren later plaatsvinden. Zij konden daarna nog wijzigen door meer- of minderkosten. De subsidies voor jaar x (SSI, SBR en SBE) konden alleen in jaar x vastgelegd worden en waren niet overdraagbaar.

Binnen de deelprogramma's huur en koop en andere, niet geprogrammeerde kredieten of enveloppes, werden de provinciale verdeelsleutels uit het investeringsprogramma 2009-2013 toegepast voor nieuwbouw- of daarmee verband houdende verrichtingen. Als de verdeelsleutels van het uitvoeringsprogramma in een bepaald jaar niet volledig gerespecteerd konden worden, volgde een compensatie in het uitvoeringsprogramma van een volgend jaar. De subsidies SSI en SBE en de renovatiekredieten voor huurwoningen kenden geen provinciale verdeling.

Volgens de Wooncode (artikel 33, §3) moest de VMSW ter uitvoering van het investeringsprogramma, vermeld in artikel 22, §2, een jaarlijks uitvoeringsprogramma opstellen dat voor ten minste 30% betrekking moest hebben op de verwerving of renovatie en, zo nodig, de sloping of vervanging van ongeschikte woningen of gebouwen of op de verbetering of aanpassing van woningen. In artikel 22, §2, staat dat het investeringsprogramma een verdeling van de middelen over sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en sociale kavels inhoudt. De samenlezing van beide artikelen doet veronderstellen dat de 30% dient te worden berekend op het totaal aan beschikbare financiering voor zowel de huurwoningen, de koopwoningen als de kavels. In de praktijk wordt slechts 30% van de investeringskredieten voor nieuw te bouwen huurwoningen (systeem kapitaalsubsidie) gereserveerd voor renovatie. Die werkwijze is volgens het Rekenhof niet in overeenstemming met het decreet.

3.2.2.2 Korte- en lange-termijnplanning vanaf 2014

In 2014 heeft de Vlaamse Regering een nieuwe wijze van planning en programmatie ingevoerd[110]. Voortaan moet de VMSW een meerjarenplanning en een korte-termijnplanning opstellen voor projecten die aan een aantal voorwaarden voldoen. De VMSW moet deze plannen ten minste viermaandelijks aanpassen, zodat een soepele planning mogelijk is. Volgens de administratie zijn deze meerjarenplanningen en de korte-termijnplanningen echter niet de uitvoeringsprogramma's die de Wooncode vereist (artikel 33, §3) en die invulling moeten geven aan het vijfjaarlijkse investeringsprogramma. Het Procedurebesluit definieert een uitvoeringsprogramma als de jaarlijkse *rapportering* aan de minister over de verrichtingen waarvoor de middelen zijn toegewezen op een jaarbudget, met vermelding van de kostprijs en de wijze

[109] Het begrip 'vastlegging' heeft daarbij niet dezelfde betekenis als in de Vlaamse begrotingsuitvoering. Het volledige bedrag dat in de Vlaamse begroting opgenomen was, werd volgens de klassieke betekenis van de term vastgelegd. Daarna werd dit bedrag op een uitvoeringsprogramma gezet dat in de daaropvolgende jaren door de VMSW werd opgevuld door er projecten aan toe te wijzen. Deze toewijzing werd ook met de term vastlegging aangeduid.

[110] Besluit van de Vlaamse Regering houdende de procedure voor de planning, de programmatie en de realisatie van woonprojecten van 25 oktober 2013.

waarop de verrichtingen worden gefinancierd. Het Rekenhof stelt vast dat deze definitie niet overeenkomt met de wijze waarop een uitvoeringsprogramma omschreven wordt in de Wooncode (artikelen 33 en 34) waarin de nadruk gelegd wordt op het *plannen* van verrichtingen en waarbij een goedkeuring of bekrachtiging vereist is. Een rapportering vindt per definitie plaats na het eigenlijke plannen en een goedkeuring of bekrachtiging van een rapport lijkt weinig zinvol. Zoals vermeld, is het investeringsprogramma 2009-2013 echter afgelopen en werd nog geen nieuw investeringsprogramma opgemaakt. De basis voor de opmaak van de planningen is bijgevolg onduidelijk en het ontbreekt aan decretaal voorziene uitvoeringsprogramma's. De decretale bepalingen om de realisatie en renovatie van sociale woningen te regelen worden dan ook niet meer gevolgd.

De projecten moeten eerst besproken worden op het lokaal woonoverleg[111]. Vervolgens moet Wonen-Vlaanderen ze gunstig adviseren. Het moet daarbij nagaan of het project past in het decretaal beleidskader. Zoals vermeld (2.2.2), is de bepaling van dit beleidskader met een ministerieel besluit voor kritiek vatbaar, aangezien slechts met een beperkt aantal doelstellingen van (sociaal) wonen rekening wordt gehouden en de minister van oordeel is dat ook andere doelstellingen, die niet decretaal bevestigd zijn, kunnen worden nagestreefd (voor zover ze uitsluitend gericht zijn op de efficiënte uitvoering van decretaal vastgestelde doelstellingen). Daarna moet ook de VMSW een gunstig advies verlenen, waarbij zij controleert of het project de technische normen en prijsnormen respecteert. Ten slotte bepaalt een beoordelingscommissie, paritair samengesteld uit vertegenwoordigers van de administratie en de initiatiefnemers, of een project op de planning komt en in welke volgorde.

De meerjarenplanning verzekert de initiatiefnemer in principe van financiering (en overheidssteun) als hij binnen de drie jaar de opdracht aan een aannemer toewijst. Het korte-termijnplan verzekert hem in principe van financiering (en overheidssteun) als hij de opdracht binnen de acht maanden toewijst. Dit principe van verzekerde financiering kan echter onder druk komen te staan door een aantal niet programmeerbare (bijvoorbeeld verwervingen) of niet geprogrammeerde verrichtingen (bijvoorbeeld kleine renovaties). Die kunnen leiden tot krediettekorten voor de geplande verrichtingen. De VMSW weet op dit ogenblik nog niet hoe zij daar in de toekomst mee zal omgaan. Geen van beide planningen voorziet nog in reserveprojecten. Uit de korte-termijnplanning blijkt niet dat het nieuwe planningssysteem de bepaling van artikel 33, §3, van de Wooncode (zie 3.2.2.1) wel correct toepast.

In tegenstelling tot de vroegere regeling, zullen de toewijzingen door de VMSW op de verschillende deelprogramma's slechts mogelijk zijn tot het einde van jaar x+1. De mogelijkheid om jaren later nog toe te wijzen, wordt dus ingeperkt. Voor subsidies ontstaat weliswaar de mogelijkheid een jaar langer (x+1) concrete projecten toe te wijzen. De VMSW moet een uitvoeringsprogramma niet meer noodzakelijk tijdens het jaar x volledig met concrete projecten invullen. Zij moet evenmin voor alle subsidies tijdens het jaar x concrete projecten aanduiden. Wel moeten alle kredieten budgettair vastliggen op de algemene uitgavenbegroting, zelfs als daar geen concrete projecten tegenover staan. Deze *overdraagbaarheid* is niet reglementair onderbouwd. Het Rekenhof is van oordeel dat dergelijke onbestemde vastleggingen niet voldoen aan het rechtmatigheidsprincipe en de eenjarigheid van de begroting ondergraven.

[111] Die bespreking betreft onder meer de verhouding van het project met de lokale woonbehoeften en de wachtlijsten in de gemeente en de verhouding van het project met het BSO van de gemeente.

De nieuwe programmatiemethode leidt ertoe dat de nieuwe uitvoeringsprogramma's (kortetermijnplanning) niet meer zullen aangeven in welke mate de verdeling van de overheidssteun gelijk loopt met de inspanningen op provinciaal niveau die de decreetgever impliciet heeft bepaald in het decreet GPB.

3.3 Afstemming doelstellingen en financiering

Het is onduidelijk hoe de Vlaamse overheid in 2009 tot de keuze van het aantal nieuwe huurwoningen (43.000), koopwoningen (21.000) en bijkomende kavels (1.000) is gekomen. Een belangrijke rol daarbij speelden de financiële middelen die de Vlaamse Regering wilde vrijmaken. De bepaling van een gemiddelde kostprijs per woongelegenheid en kavel is nodig om te kunnen inschatten of de kredieten in de meerjarenplanning zullen volstaan om alle woningen en kavels in het groeipad naar de gewestelijke doelstelling te realiseren. De eerste bepaling van de jaarlijks vereiste kredieten ging uit van een gemiddelde kostprijs per woning van 150.000 euro en een subsidie voor infrastructuur van 15.000 à 16.000 euro per woning.

Bijna alle verrichtingen met een mogelijke impact op de totale financiering kennen echter onzekerheden. Het is dan ook onmogelijk exact de vereiste kredieten te bepalen door de eenvoudige vermenigvuldiging van het aantal te bouwen woongelegenheden met de gemiddelde kostprijs.

In de eerste plaats is het aantal te bouwen woongelegenheden onduidelijk door, onder meer, de volgende onzekerheden:

- het aantal huurwoningen dat sociale huurders zullen kopen en dat zodoende zal verdwijnen uit het sociaal patrimonium en, bijgevolg, vervanging zal vergen;
- het aantal huurwoningen dat door sloop zal verdwijnen uit het sociaal patrimonium en zal moeten worden vervangen;
- de toename van het aantal huurwoningen die de SVK verhuren (als die toename lager zou zijn dan 6.000 eenheden).

Ook de bepaling van de gemiddelde kostprijs per effectief te realiseren bouwgelegenheid is onderhevig aan, onder meer, de volgende onzekerheden:

- De Vlaamse Regering heeft niet bepaald welke types woongelegenheden nodig zijn om de gewestelijke doelstelling te bereiken. Het staat de initiatiefnemers dan ook vrij naar eigen inzicht woningen van een uiteenlopende grootte te realiseren (kleine studio's, viergevelwoningen, ...). Dat het lokaal woonoverleg de keuze moet goedkeuren, zou daarop de (enige) rem kunnen zijn. Het prijsverschil tussen de verschillende keuzes, en ook de financiële tegemoetkoming van de Vlaamse overheid, kan groot zijn en zal het aantal woongelegenheden dat met een bepaald krediet kan worden gerealiseerd, sterk beïnvloeden. De behoeften (wachtlijsten) zouden de keuze in de eerste plaats kunnen bepalen, maar dat vereist nuancering. Zo kan het voor een initiatiefnemer met vele gezinnen op de wachtlijsten, toch aangewezen zijn kleine woongelegenheden te bouwen in bestaande sociale wijken. De initiatiefnemer kan dan bijvoorbeeld ouders van wie de kinderen het huis hebben verlaten, vragen naar kleinere woongelegenheden in dezelfde leefomgeving te verhuizen om plaats te maken voor grotere gezinnen. Zo kan hij met beperkte kosten onrechtstreeks een groep van grote gezinnen bereiken.

- De steeds strenger wordende eisen inzake energie (E-peil) doen de gemiddelde bouwkosten stijgen.
- Ook de prijzen van bouwgronden zijn aan stijgingen onderhevig.

Ook de bepaling van de normkostprijs heeft een invloed. De normkostprijs is het plafond waarboven de Vlaamse overheid geen financiële tegemoetkoming verleent. Tot 2013 steunde de normkostprijs voor een sociale woning op een beperkt aantal parameters, die toelieten per woningtype bij benadering de normkostprijs te bepalen. Vanaf 2014 houdt de bepaling van de normkostprijs met veel meer parameters rekening. Daardoor kan de normkostprijs voor eenzelfde type woongelegenheid sterk verschillen en is het moeilijker een gemiddelde kost te bepalen.

De Vlaamse overheid verleent ook infrastructuursubsidies voor de aanleg van bijvoorbeeld wegen en riolering (SSI). Het is echter onmogelijk te bepalen voor hoeveel van de nog te realiseren woongelegenheden infrastructuur zal moeten worden aangelegd en voor hoeveel woongelegenheden daarentegen al de nodige infrastructuur aanwezig is.

De kredieten voor de sociale huisvestingsdoelstellingen kunnen dus maar bij benadering worden geschat en vergen een regelmatige bijstelling naarmate meer gegevens beschikbaar worden, bijvoorbeeld meerkosten door wijzigende kwaliteitseisen of marktomstandigheden.

Algemene conclusies

Hoofdstuk

4

Zowel voor wonen in het algemeen als voor sociale huisvesting in het bijzonder, ontbreekt een duidelijke globale visie of beleidskader. Bovendien vult een zeer uitgebreid decretaal doelstellingenkader de decretale hoofddoelstelling voor wonen aan, met name dat iedereen recht heeft op menswaardig wonen. Daardoor is het moeilijk de eigenlijke kerndoelstellingen voor het sociaal woonbeleid te bepalen.

Het decreet GPB preciseert het aantal bijkomende sociale huurwoningen, koopwoningen en kavels die de Vlaamse overheid in een bepaalde tijdsperiode ter beschikking moet stellen. Zodoende concretiseert het een van de doelstellingen van het woonbeleid uit de Wooncode, namelijk: huur- en koopwoningen beschikbaar stellen tegen sociale voorwaarden. De Wooncode, die de gewestelijke doelstellingen bepaalt, en het decreet GPB, dat gemeentelijke huur en provinciale koopdoelstellingen bepaalt, zijn echter niet goed op elkaar afgestemd, noch wat betreft de aantallen, noch wat betreft de realisatietermijnen.

De gewestelijke doelstelling moet eind 2023 gerealiseerd zijn. In de praktijk moet deze doelstelling behaald worden door de realisatie van de gemeentelijke doelstellingen. De gemeentelijke doelstellingen hebben echter deels 2025 (specifieke inhaalbeweging) en 2028 (bij uitstel) als deadlines. Het deel van de gewestelijke doelstelling dat met vrijwillige inspanningen moet worden gerealiseerd, heeft geen streefdatum. De verschillende deadlines houden een belangrijk risico in voor het halen van de gewestelijke doelstellingen.

De kwantitatieve doelstellingen zijn niet onderbouwd en passen niet in een ruimer beleidskader waaruit duidelijk kwantificeerbare keuzes kunnen worden afgeleid. Zo is er geen onderbouwde visie inzake de omschrijving en de omvang van de doelgroep. Er bestaat evenmin een garantie dat de woningen gerealiseerd zullen worden waar de behoefte het grootst is, noch dat de gerealiseerde woningen aan de (meest) woonbehoeftigen ten goede zullen komen.

Het sociaal aanbod hernomen in de nulmeting van het decreet GPB is een benadering: de cijfers zijn soms onnauwkeurig, maar ook onvolledig omdat geen rekening is gehouden met het sociaal huurpatrimonium van lokale overheden en van het VWF.

De memorie bij het decreet GPB zag de realisatie van de bijkomende huurwoningen als een belangrijke inspanning. Indien het huurpatrimonium tegen 2023 zou uitbreiden met 43.440 eenheden, dan zal eind 2023, rekening houdend met de huishoudprojecties, ongeveer 6,52% van de huishoudens in een sociale huurwoning terecht kunnen, tegenover 5,56% bij de nulmeting. De Vlaamse Regering trok de steun voor de SHM in de legislatuur 2009-2014 op om ze aan te zetten tot bouwen (financieel sluitend project), maar om het geheel betaalbaar te houden, diende de regering tegelijk het investeringsvolume te verminderen. Daardoor zijn de aanvankelijke streefdata van het decreet GPB onhaalbaar en zal het patrimonium dus ook niet zo snel toenemen als aanvankelijk vooropgesteld.

Voor koopwoningen en kavels houden de doelstellingen een duidelijke versnelling van het realisatieritme in, maar het nieuwe Vlaamse regeerakkoord dreigt de realisaties in de koopsector te bemoeilijken door de afschaffing van de subsidies.

Het effectieve realisatieritme van de huur- en koopwoningen ligt te laag om de doelstelling(en) tijdig te realiseren. Bovendien is de uitbreiding deels onzeker op langere termijn (SVK) en deels slechts een herkwalificatie van een bestaande toestand (stadswoningen). Die herkwali-

ficatie breidt het patrimonium niet echt uit. Ten slotte is de uitbreiding ook deels het gevolg van de verrekening van in 2008 gerealiseerde woningen, wat niet strookt met de decretale uitgangspunten.

Het bijkomend huur- en kooppatrimonium dat de SHM jaarlijks effectief hebben gerealiseerd, lag vóór het decreet GPB hoger dan het gezamenlijk door de SHM, de lokale besturen en het VWF gerealiseerd patrimonium na het decreet GPB. De zeer lage normen bij de monitoring van de realisaties door de gemeenten leidden niettemin tot een positieve evaluatie van de inspanningen in de meeste gemeenten. Er zal echter een zeer sterke toename van het aantal effectieve verrichtingen nodig zijn om de opgelopen achterstand op te halen.

Volgens de minister en de administratie is het effectieve realisatieritme in deze periode lager, onder meer omdat het een opstart betreft van een planmatige aanpak en er ook een inhaalbeweging inzake renovatie nodig is. Bovendien werd een nieuw instrument (sociale last) geïntroduceerd dat vervolgens vernietigd werd door het Grondwettelijk Hof. De administratie stelt ook dat de realisaties en budgettoewijzingen wel toenemen.

De overheid stelt de financiering van de sociale huisvesting regelmatig bij, ook al blijven de uitgangspunten grotendeels dezelfde, behalve dat de subsidies voor de koopsector in de legislatuur 2014-2019 worden afgeschaft. In de koopsector (tot en met 2014) en voor infrastructuurwerken neemt de financiering meestal de vorm aan van rechtstreekse tegemoetkomingen van het Vlaams Gewest (subsidie of tenlasteneming).

In het vorige financieringssysteem (NFS2) moesten de gewestsubsidies aan de VMSW voor de huursector het verschil dekken tussen de renteloze lening van de VMSW aan een initiatiefnemer en de lening die de VMSW daarvoor zelf op de markt moest aangaan. In het nieuwe financieringssysteem (FS3) gaat de initiatiefnemer zelf een marktconforme lening aan bij de VMSW en ontvangt hij een tussenkomst in de leningslast die er in de praktijk toe leidt dat hij een negatieve rentevoet van –1% betaalt. Een initiatiefnemer – die zelf gebonden is aan een gereglementeerde verhuurprijs – zou door deze nieuwe financieringswijze in de toekomst niet in de financiële problemen mogen komen.

Niet alleen de condities waaraan een SHM leent, veranderen, maar ook de berekeningsmethode van de tussenkomsten. Bovendien evolueren de financiële tussenkomsten van het Gewest van een systeem van eenmalige betalingen (kapitaalsubsidies) naar een systeem waarbij de betalingen gespreid worden over een langere periode (rentesubsidies). Deze financiering sluit nauwer aan bij de economische levensduur van woningen, maar leidt ertoe dat toekomstige begrotingen belast worden en de vrije beleidsmarge in de toekomst verder onder druk komt te staan.

De begrotingsdocumenten bevatten te oppervlakkige en onnauwkeurige informatie, waardoor het parlement de draagwijdte van zijn machtiging tot uitgaven onvoldoende kan beoordelen. Onder meer door dat gebrek aan informatie, de onzekerheid over het aantal te bouwen woningen en de aanpassingen aan het financieringssysteem, is het niet mogelijk na te gaan of doelstellingen en middelen op elkaar zijn afgestemd.

Ten slotte voert de Vlaamse Regering de decretale opdrachten soms niet of niet correct uit. Zo voldoet de programmering niet aan de decretale vereisten wegens het ontbreken van een (cor-

rect opgesteld) investeringsprogramma en uitvoeringsprogramma's. De vereisten voor zo'n investeringsprogramma lijken daarenboven onderling moeilijk verzoenbaar.

Aanbevelingen

Hoofdstuk

5

Visie en doelstellingen

- De Vlaamse Regering moet haar visie voor sociale huisvesting bepalen, geconcretiseerd in een beleid op lange termijn.
- In de decretale doelstellingen voor wonen, en meer in het bijzonder voor sociale huisvesting, moeten de kerndoelstellingen duidelijk tot uiting komen en het toetsingskader voor investeringen moet volledig in lijn liggen met die doelstellingen.
- De visie, de doelstellingen, de instrumenten en hun concrete invulling (bijvoorbeeld inkomensgrenzen, eigendomsvoorwaarden, ...) moeten onderbouwd zijn en bij wijzigingen moeten de gewenste en voorziene gevolgen in kaart worden gebracht.
- De operationele doelstellingen van het sociale huisvestingbeleid dienen eenduidiger te worden omschreven, opdat een (objectieve) monitoring van de realisatiegraad mogelijk is.

Regelgeving

- Het is noodzakelijk bij de opmaak van nieuwe of de wijziging van bestaande regelgeving grondig na te gaan of andere regelgeving nog in overeenstemming is met de nieuwe of gewijzigde bepalingen, met het oog op consistentie en rechtszekerheid.
- Een beleid voor sociaal wonen moet steunen op een stabiel decretaal kader en wordt beter niet gevoerd op grond van decretale overgangsbepalingen met een duur van vijftien tot twintig jaar.
- De decretale vereisten voor het investeringsprogramma dienen duidelijker, onderling verenigbaar en stabieler te zijn.

Uitvoering

- Er dient te worden nagegaan hoe de verantwoordelijkheden voor de beleidsuitvoering beter kunnen worden toegewezen.
- Bij de monitoring van de vooruitgang van het BSO moeten normen (percentages) vooropgesteld worden die leiden tot een tijdige realisatie van de doelstellingen.
- De Vlaamse Regering dient de decretale bepalingen (correct) uit te voeren. Zij moet in het bijzonder het nieuw meerjarig investeringsprogramma correct en tijdig vaststellen en de vrijstellingsregeling voor de specifieke inhaalbeweging bedoeld in artikel 4.1.4, §2, van het decreet GPB uitwerken.
- Het is aangewezen dat statistische informatie uniforme gegevens bevat, of duidelijk aangeeft wat het verschil is tussen de gegevens.

Begroting

- De begrotingsdocumenten moeten het Vlaams Parlement meer en juiste informatie bieden over de verwachte resultaten en effecten, de daarvoor vereiste middelen en de realisaties, ook op langere termijn.
- De raming van de investerings- en begrotingskredieten voor de realisatie van de gewestelijke doelstellingen moet geactualiseerd worden.

Reactie van de minister

Hoofdstuk

6

De Vlaamse minister van Wonen heeft op 25 maart 2015 gereageerd op het ontwerpverslag (zie bijlage 3). De minister stemt in belangrijke mate in met de bevindingen, de conclusies en de aanbevelingen van het rapport.

De minister erkent de nood aan een visie en duidelijke doelstellingen en voorziet een aantal concrete maatregelen die daartoe moeten bijdragen. Ze wil in 2017 landen met een Vlaams Woonbeleidsplan 2050 en zal de mogelijkheid tot decretale verankering ervan in de Vlaamse Wooncode onderzoeken. De decreetgever heeft de beleidskeuzes voor het woonbeleid expliciet vermeld in de Wooncode, aldus de minister. Met een ontwerp van decreet wil ze de verhouding uitklaren tussen de diverse decretale vereisten waaraan het investeringsprogramma voor de sociale huisvesting moet voldoen. Er zal ook werk worden gemaakt van een nieuw investeringsprogramma. De minister wijst erop dat het decretaal beleidskader voor de beleidstoets op projectniveau werd gedefinieerd in een ontwerpbesluit van 4 april 2014 als het kader dat uitvoering geeft aan de decretale bepalingen van het Vlaams Woonbeleid. Het Rekenhof merkt evenwel op dat het vigerende Procedurebesluit nog steeds een andere definitie hanteert.

De minister benadrukt dat het groeipad van het decreet GPB een planmatige aanpak toelaat, wat de sector de kans geeft zich daarop te organiseren. De uitbreiding van het sociaal aanbod met 43.440 eenheden is volgens de minister een belangrijke inspanning die een positief effect zal hebben op aanbod en huurprijzen. De regeling met betrekking tot de uitbreiding en spreiding van het sociaal woonaanbod wil ze naar de Wooncode overhevelen, met een verduidelijking van de begin- en einddata van de doelstellingen. Ook het Monitoringbesluit zal aangepast worden om rekening te houden met de in het Regeerakkoord voorziene verschuiving van de einddatum van het gewestelijk objectief.

Bij de beoordeling van de resultaten dient men volgens de minister niet alleen rekening te houden met de werkelijke realisaties, maar ook met de opstartfase, de vernietiging van de sociale last en de inspanningen op weg naar het resultaat (gepland aanbod). De kwalificatie *kennelijk onvoldoende inspanningen* kent inderdaad voorlopig weinig gevolg, aldus de minister. Het realiseren van de gemeentelijke doelstelling is echter niet alleen de verantwoordelijkheid van de gemeente maar ook van de SHM, die medeverantwoordelijk zullen worden gesteld. De rol van de SVK bij het bereiken van de doelstelling zal verduidelijkt worden in het decreet, aldus de minister. Ze stelt ook een uitvoeringsbesluit en een beoordelingskader voorop inzake uitstel of vrijstelling/vermindering van gemeentelijke inspanningen.

De minister bevestigt dat het aangewezen is de gehanteerde kostprijselementen periodiek te evalueren en de berekeningen te actualiseren. Wat de toewijzing van concrete projecten aan kredieten betreft, wijst ze op het voordeel van het gehanteerde systeem en het gebruik van een budgettair implementatieplan (BIP), evenals op het Procedurebesluit Wonen dat dit zou toelaten. Het Rekenhof merkt daarbij op dat een BIP steeds beperkt is tot één begrotingsjaar.

Tot slot bereidt de minister een nieuw kader voor de sociale koopwoningen voor, waarvan de effecten op het BSO-koop zullen worden onderzocht.

Bijlagen

BIJLAGE 1

Mogelijke tegemoetkomingen volgens het financieringsbesluit

Huur	Koop
Verwerving van onroerende goederen	
Marktconforme lening met tussenkomst in de leningslast (artikel 4, §1, 1e)	Subsidie (artikel 4, §1, 2e)
(prijsplafond: 15.000 euro/woning verhoogd indien de grond uitgerust is, de te realiseren woningen eengezinswoningen zijn en/of indien in woongebied gelegen – en gecorrigeerd naargelang de gemiddelde bouwgrondprijs in de gemeente (artikel 5)	35 of 70% van [verwervingskost MIN theoretisch grondwaarde (40 à 70 euro/m)] (artikel 20-21)
Sloop van constructies	
Marktconforme lening met tussenkomst in de leningslast (artikel 4, §1, 1e)	Tenlasteneming of subsidie (artikel 4, §1, 2e)
(plafond: reële kost)(artikel 6)	100% van de kost (artikel 13 en 15)
Bouwrijp maken van gronden	
Subsidie of tenlasteneming (artikel 4, §1, 2e) 100% van de kost (artikel 13 en 15)	Subsidie of tenlasteneming (artikel 4, §1, 2e) 100% van de kost (artikel 13 en 15)
Infrastructuurwerken, gemeenschapsvoorzieningen, woonomgeving	
Subsidie of tenlasteneming (artikel 4, §1, 2e) 80-100% van de kost, met een maximum van 20.000 euro/woning (ABEX: artikel 35) (artikel 14)	Subsidie of tenlasteneming (artikel 4,§1, 2e) Koopwoning: 80-100% van de kost, met een maximum van 20.000 euro/woning (ABEX: artikel 35) (artikel 14) Kavel (niet voor VWF): 60% van de kost, met een maximum van 20.000 euro/woning (ABEX: artikel 35) (artikel 14)
Nieuwbouw of vervangingsbouw	
Marktconforme lening met tussenkomst in de leningslast (artikel 4, §1, 1e) (VWF: niet voor nieuwbouw) (plafond: prijstabel VMSW)(artikel 7)	Subsidie (artikel 23) 25% / 20% van de kosten, mits 3/2 voorwaarden voldaan: 1° ligt in een woonvernieuwingsgebied of in een bestaande woonkern (te beoordelen door Wonen-Vlaanderen, artikel 25/1); 2° omvat voor ten minste 70% vervangingsbouw of renovatie; 3° omvat voor ten minste 70% rijwoningen of appartementen
Renovatie, verbetering of aanpassing	
Marktconforme lening met tussenkomst in de leningslast (artikel 4, §1,1e). (plafond: max 80% van prijstabel VMSW nieuwbouw) (artikel 8)	Subsidie (artikel 23) 25% / 20% van de kosten, mits 3/2 voorwaarden voldaan: 1° ligt in een woonvernieuwingsgebied of in een bestaande woonkern (te beoordelen door Wonen-Vlaanderen, artikel 25/1); 2° omvat voor ten minste 70% vervangingsbouw of renovatie; 3° omvat voor ten minste 70% rijwoningen of appartementen

BIJLAGE 2

Financieringsmechanisme leninglasten huursector en opname in de begroting (illustratie)

Jaar uitvoeringsprogramma			**1**	2010	2011	2012	2013	2014	totaal
Investeringsbedrag (jaarlijks geïndexeerd met bijvoorbeeld 2%)			**2**	100,0	102,0	104,0	106,1	108,2	
Geraamde marktconforme rente			**3**	1%	2%	3%	4%	3%	
Subsidiepercentage (berekend op basis van de geraamde marktconforme rente in rij 3)			**4**	31,66	42,73	51,51	58,52	51,51	
VAK (te voorziene tussenkomsten om uitvoeringsprogramma te kunnen uitvoeren met FS3 leningen) **(= rij 2 x rij 4)**			**5**	31,66	43,58	53,57	62,09	55,73	
Betaalkalender VMSW: door VMSW aan initiatiefnemers toe te kennen leningen in bepaald jaar (gesteld dat programma wordt uitgevoerd voor 10% in jaar x, 20% in x+1, 60% in x+3 en 10% in x+4)	2010		**6**	10,00					10,00
	2011		**7**	20,00	10,20				30,20
	2012		**8**	60,00	20,40	10,40			90,80
	2013		**9**	10,00	61,20	20,81	10,61		102,62
	2014		**10**		10,20	62,42	21,22	10,82	104,66
Totaal **(6 t/m 10 = rij 2)**			**11**	100,00	102,00				
Aan VMSW ter beschikking te stellen subsidie om tussenkomsten in de lening van de initiatiefnemers te dekken (VEK) en overeenkomstige leningsmachtiging (MAC)	2010	VEK	**12 (6 x 4)**	3,17					3,17
		MAC	**13 (6-12)**	6,83					6,83
	2011	VEK	**14 (7 x 4)**	6,33	4,36				10,69
		MAC	**15 (7-14)**	13,67	5,84				19,51
	2012	VEK	**16 (8 x 4)**	19,00	8,72	5,36			33,07
		MAC	**17 (8-16)**	41,00	11,68	5,04			57,73
	2013	VEK	**18 (9 x 4)**	3,17	26,15	10,71	6,21		46,24
		MAC	**19 (9-18)**	6,83	35,05	10,09	4,40		56,37
	2014	VEK	**20 (10 x 4)**		4,36	32,14	12,42	5,57	54,49
		MAC	**21 (10-20)**		5,84	30,27	8,80	5,25	50,15
Totaal VEK **(12+14+16+18+20) (= rij 5)**			**22**	31,66	43,58				

AUB	2010		2011		2012		2013		2014	
VEK	3,17		10,69		33,07		46,24		54,49	
MAC		6,83		19,51		57,73		56,37		50,15
VAK	31,66		43,58		53,57		62,09		55,73	

Voorbeeld:

Om het uitvoeringsprogramma 2011 met een investeringsbedrag van 102,0 (rij 2) in de loop van zijn uitvoering (2011-2014) te kunnen financieren, zal het Gewest in 2011 43,58 (rij 5) vastleggen op haar begroting (VAK). Om in 2011, bij marktconforme rente van 2%, leningen ten belope van 30,20 (rij 7) toe te kennen aan de initiatiefnemers (SHM) onder het **systeem kapitaalsubsidie**, zal het Gewest *eenmalig* 10,69 (rij 14) betalen aan VMSW (ten voordele van de SHM) (VEK) en tegelijkertijd VMSW machtigen om 19,51 te lenen met gewestwaarborg (rij 15) (MAC). Wanneer het programma 2011 in 2014 uitgevoerd is, zal het Gewest het vastgelegde bedrag (rij 5) volledig vereffend hebben (rij 22).

Ter vergelijking:

Om in 2011, bij marktconforme rente van 2%, leningen ten belope van 30,20 toe te kennen aan de initiatiefnemers onder het **systeem rentesubsidie**, zal het Gewest in de periode 2011-2045 (looptijd lening) de tussenkomsten in *jaarlijkse schijven* (VAK = VEK) verstrekken aan VMSW (ten voordele van de SHM). Over de volledige looptijd van de lening van de initiatiefnemers (SHM) zal het Gewest aldus in totaal 16,52 betalen. VMSW wordt in dat systeem gemachtigd om 30,20 te lenen met gewestwaarborg.

BIJLAGE 3

Antwoord van de Vlaamse minister van Wonen

25 maart 2015

Betreft: Sociale woningen: beleid en financiering

Geachte heer,

Met dit schrijven wens ik gebruik te maken van de mogelijkheid om te reageren op het ontwerpverslag "Sociale woningen: beleid en financiering". Achtereenvolgens ga ik in op de conclusies en aanbevelingen betreffende de visie en doelstellingen van het woonbeleid, het decreet grond- en pandenbeleid, de financiering en planning en programmatie.

In het rapport wordt een pleidooi gehouden voor een duidelijke visie en doelstellingen voor het woonbeleid algemeen en voor de sociale huisvesting in het bijzonder. De keuzes moeten worden verduidelijkt en onderbouwd. Ik erken de nood aan duidelijke doelstellingen en visie en voorzie in een aantal concrete maatregelen die daartoe moeten bijdragen.

Met het woonbeleidsplan wil ik de visie en doelstellingen op lange termijn uitbouwen, waarin een duidelijke invulling wordt gegeven aan begrippen zoals doelgroep, woonbehoeftigheid, reële woonbehoeften, ... Het traject voor de opmaak wordt heropgestart. Het is mijn doel om in 2017 met het 'Vlaams Woonbeleidsplan 2050' te kunnen landen. Uw voorstel om het woonbeleidsplan te verankeren in de Vlaamse Wooncode is mij niet ongenegen. Mijn administratie onderzoekt momenteel of en op welke manier dit zou kunnen verankerd worden in de Vlaamse Wooncode. Op basis van dit onderzoek zal een voorstel geformuleerd worden dat desgewenst zal worden meegenomen in het ontwerp van decreet dat ik ten laatste in het voorjaar van volgend jaar aan het parlement hoop voor te leggen.

U vraagt een duidelijkere prioritering van de doelstellingen zoals geformuleerd in de Vlaamse Wooncode. Artikel 3 van de Vlaamse Wooncode stelt het volgende: 'Iedereen heeft recht op menswaardig wonen. Daartoe moet de beschikking over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd.'. De decreetgever heeft de beleidskeuzes voor het woonbeleid expliciet vermeld in de Wooncode. U wijst ook op een aantal moeilijk met elkaar verzoenbare doelstellingen in de Vlaamse Wooncode. Meer concreet wijst u op de doelstellingen waaraan een investeringsprogramma (IP) voor de sociale huisvesting moet voldoen. De Vlaamse Wooncode stelt dat het programma moet gebaseerd zijn op resultaten van wetenschappelijk onderzoek enerzijds en dat er moet rekening gehouden worden met de resultaten van het lokaal woonoverleg en de resultaten van de nulmeting en het bindend sociaal objectief anderzijds. Het investeringsprogramma moet bovendien beantwoorden aan de reële woonbehoeften. U merkt in dit kader ook op dat er momenteel geen IP is. Het klopt dat de verhouding tussen die diverse decretale vereisten momenteel onduidelijk is. Aan het parlement zal een ontwerp van decreet worden voorgelegd waarin dit wordt uitgeklaard en waarin ook de rol en betekenis van een investeringsprogramma wordt verduidelijkt. Er zal ook werk worden gemaakt van een nieuw IP.

U pleit in het rapport ook voor continuïteit. In dit verband wijst u op de gevaren van het decretaal beleidskader voor de beleidstoets op projectniveau, zoals dat is uitgewerkt in het Procedurebesluit Wonen. Het kan eenvoudig worden gewijzigd, het kan verengd worden tot de doelstellingen van het decreet GPB en de minister kan beleidsdoelstellingen opnemen die noch door het Vlaams Parlement, noch door de Vlaamse Regering zijn bekrachtigd. De term "decretaal beleidskader" is misleidend. In een ontwerp van wijzigingsbesluit dat op 4 april 2014 principieel werd goedgekeurd, wordt de definitie van het decretaal beleidskader als volgt geherformuleerd: "het kader voor de beleidstoets op projectniveau, dat uitvoering geeft aan de decretale bepalingen van het Vlaamse woonbeleid". Die wijziging geeft de term een meer correcte invulling. Het gaat dus niet om het volledige beleidskader inzake sociale huisvesting. De financiering tot en met 2023 (2025) is volledig afgestemd op de realisatie van de gewestelijke objectieven op het vlak van sociaal woonaanbod. De toets heeft als doel om na te gaan in welke mate een nieuw sociaal woonproject bijdraagt tot het behalen van het vooropgestelde bindend sociaal objectief.

U formuleert heel wat bedenkingen bij de doelstellingen van het decreet Grond- en Pandenbeleid met betrekking tot de aangroei van het sociaal woonpatrimonium. Vooraleer op deze bedenkingen in te gaan, wil ik wijzen op het feit dat het groeipad zoals voorzien in het decreet Grond- en Pandenbeleid, in tegenstelling tot vroegere impulsprogramma's zoals Domus Flandria, als grote voordeel heeft dat het een planmatige aanpak toelaat. Het geeft de sector de kans om zich daarop te organiseren. Het belang van deze planmatige aanpak wordt naar mijn gevoel ondergewaardeerd in het rapport.

De decreetgever operationaliseert de doelstelling 'huur- en koopwoningen beschikbaar stellen tegen sociale voorwaarden' van de Vlaamse Wooncode deels in de Vlaamse Wooncode zelf en deels in het decreet Grond- en Pandenbeleid. Het rapport kaart aan dat dit leidt tot verwarring en versnippering. Dit is een terechte bedenking. Het is dan ook mijn doel om de regeling met betrekking tot de uitbreiding en spreiding van het sociaal woonaanbod (boek 4 decreet Grond- en Pandenbeleid) over te hevelen naar de Vlaamse Wooncode. Dit zal de duidelijkheid en leesbaarheid ten goede komen.

In het rapport wordt de aangroei met 43.440 eenheden beoordeeld als bescheiden omdat het aandeel sociale woningen ten opzichte van het aantal huishoudens met iets minder dan 1 procentpunt zou stijgen, gelet op de huishoudprojecties. Ik wil benadrukken dat dit een belangrijke inspanning is, zeker als dit wordt vergeleken met het historisch gerealiseerd patrimonium. De gebouwde sociale huurwoningen hebben in elk geval een positief effect op het aanbod aan woningen in het algemeen en dus een effect op de huurprijs van woningen.

Het rapport vraagt duidelijkheid over de begin- en einddatum van de realisatietermijn van de verschillende doelstellingen op het vlak van het sociaal woonaanbod. Alle reguliere doelstellingen hebben als begindatum de datum van inwerkingtreding van het decreet Grond- en Pandenbeleid, zijnde 1 september 2009. Men heeft er weliswaar voor geopteerd om de realisaties sinds de datum van de nulmeting (31 december 2007) te laten meetellen voor de realisatie van de doelstellingen. Dat is een legitieme beleidskeuze. De specifieke inhaalbeweging sociale huur voor gemeenten met een sociaal huuraanbod van minder dan 3% in de nulmeting heeft 1 januari 2013 als begindatum en 31 december 2025 als einddatum. Doordat de einddatum van de gewestelijke doelstelling op het vlak van sociale huur wordt verschoven naar 31 december 2025, dienen de beide inspanningen op het vlak van sociale huurwoningen tegen dezelfde

datum gerealiseerd te zijn. Er wordt steeds vergeleken met de situatie op 31 december 2007 (nulmeting). De einddatum voor de doelstellingen met betrekking tot sociale koopwoningen en sociale kavels blijft 31 december 2020.

De begin- en einddata van de verschillende doelstellingen zullen worden verduidelijkt op het moment dat de doelstellingen worden overgeheveld naar de Vlaamse Wooncode.

U merkt op dat de tabel met het groeipad zoals gevoegd bij het Monitoringbesluit betrekking heeft op de programmatie van sociale woningen en kavels in de periode 2009-2023, en niet op de effectieve realisaties. Het klopt dat het louter programmeren van verrichtingen volgens deze tabel zal echter niet volstaan om de gewestelijke objectieven tijdig te bereiken. Ik zal dit meenemen bij de aanpassing van het groeipad naar aanleiding van de in het Regeerakkoord afgesproken verschuiving van de einddatum van het gewestelijke objectief op het vlak van sociale huurwoningen naar 31 december 2025.

In het rapport worden vragen gesteld bij de bijdrage die sociale verhuurkantoren moeten leveren aan het bereiken van het objectief. De inspanningen van sociale verhuurkantoren worden enkel op gewestelijk niveau begrensd en enkel in de periode 2009-2020. Later gerealiseerde woningen tellen onbeperkt mee. In de gemeentelijke objectieven tellen deze woningen altijd onbegrensd mee, zodat alle gemeenten hun BSO zelfs integraal met SVK-woningen kunnen realiseren. Dat dit de realisatie hypothekeert van het gewestelijk objectief, klopt. Ik zal de bijdrage van de sociale verhuurkantoren bij het bereiken van het objectief verduidelijken in de eerstvolgende decreetwijziging.

U twijfelt eraan of het bijkomend bouwen van huurwoningen in gemeenten die de 9%-norm al bereikten strookt met decretale principes zoals een voldoende regionale spreiding of een planning op basis van woonbehoeften. In het decretaal beoordelingskader voor de beleidstoets op projectniveau zijn nochtans specifieke criteria opgenomen voor projecten in gemeenten met een aandeel sociale huur van ten minste 9%.

Ook over de opvolging van de realisatie van de doelstellingen worden in het rapport een aantal opmerkingen geformuleerd. Er wordt gesteld dat het decreet Grond- en Pandenbeleid de Vlaamse Regering machtigt om dwingend op te treden tegen een gemeente die kennelijk onvoldoende inspanningen levert om haar BSO te halen, maar bij gebrek aan specifieke aansturingsinstrumenten is het onduidelijk hoe de Vlaamse overheid gemeenten ertoe kan aanzetten of verplichten mee te werken of de verantwoordelijkheid op te nemen voor de realisatie van de doelstellingen op Vlaams niveau. Dit is een terechte bedenking. Door het ontbreken van echte sanctiemechanismen heeft de kwalificatie "kennelijk onvoldoende inspanningen" voorlopig weinig gevolg. Het al dan niet realiseren van de doelstellingen op gemeentelijk niveau is niet enkel de verantwoordelijkheid van de gemeente, maar ook van de sociale huisvestingsmaatschappij(en), actief op het grondgebied van de gemeente. Daarom heb ik in mijn beleidsnota aangekondigd dat de sociale huisvestingsmaatschappijen medeverantwoordelijk zullen worden voor de realisatie van het BSO van de gemeenten in hun werkgebied. Mijn administratie werkt hier een voorstel voor uit. Het moet duidelijk zijn dat de gemeente in elk geval de regisseur van het lokaal woonbeleid blijft. Sociale huisvestingsmaatschappijen zijn niet de enige woonactoren die een bijkomend sociaal woonaanbod kunnen realiseren. Ook de sociale verhuurkantoren, de lokale besturen zelf en het Vlaams Woningfonds hebben hierin een opdracht.

U formuleert twee bedenkingen bij de mogelijkheid die opgenomen is in het decreet om een uitstel van de reguliere inspanning of een vrijstelling/vermindering van de specifieke inhaalbeweging toe te staan aan gemeenten. Ten eerste stelt u dat de beoordeling van de inspanning voor woonbehoeftige doelgroepen moet steunen op wegingsfactoren, maar de Vlaamse Regering die nog niet heeft bepaald, hoewel het decreet haar daartoe verplicht. Ik kan u meedelen dat ik mijn administratie de opdracht heb gegeven een ontwerp van besluit voor te bereiden. Bedoeling is dat dit ontwerp dit jaar nog principieel wordt goedgekeurd door de Vlaamse Regering. Ten tweede wijst u erop dat als in de toekomst uitstel van de reguliere inspanning of een vrijstelling/vermindering van de specifieke inhaalbeweging op het vlak van sociale huurwoningen zal worden toegestaan, dit een duidelijke impact zal hebben op de realisatie van de gewestelijke doelstelling op het vlak van sociale huurwoningen. Dit is een terechte bedenking. Elke vrijstelling/vermindering van de specifieke inhaalbeweging zal in de periode tot 2023-2025 gecompenseerd moeten worden door een realisatie op vrijwillige basis van sociale huurwoningen in een gemeente zonder objectief. Ik zal deze opmerking meenemen bij de opmaak van het beoordelingskader van aanvragen voor vrijstelling/vermindering van de specifieke inhaalbeweging.

U concludeert uit de beschikbare informatie over de realisatie van sociale woningen dat het Gewest niet op schema zit om zijn gewestelijke doelstelling, waar de gemeenten mee voor instaan, te bereiken, terwijl het overgrote deel van de gemeenten aan de criteria voldoet en ten hoogste 6% van de gemeenten kennelijk onvoldoende inspanningen levert. Uw redenering klopt indien er vanuit wordt gegaan dat het ritme om tot het objectief te komen een jaarlijks constant verloop kent. In de realiteit is dit uiteraard niet zo en moet rekening gehouden worden met een opstartfase. Het groeiritme dat tijdens de voortgangstoetsen van 2012 en 2014 werd gehanteerd om het toewerken van gemeenten naar hun BSO te beoordelen, hield daarmee rekening. Als bij de voortgangstoets van 2016 de vergelijking met het groeipad gemaakt wordt, zullen de conclusies voor de gemeentelijke en de gewestelijke doelstellingen wellicht meer op elkaar gelijken. Bovendien houdt een voortgangstoets niet enkel rekening met de geleverde resultaten (het gerealiseerde aanbod), maar ook met de inspanningen op weg naar dat resultaat (het vergunde/geplande aanbod). De beoordeling of een doelstelling al dan niet is bereikt, houdt enkel rekening met de resultaten. In uw beoordeling houdt u naar mijn aanvoelen te weinig rekening met de opstartfase. Bovendien wees mijn administratie u er reeds op dat de vernietiging van de sociale last een negatieve impact heeft gehad. Ik heb mijn administratie laten onderzoeken op welke manier we de private sector op vrijwillige basis toch kunnen laten bijdragen aan de bouw van nieuwe sociale woningen. Binnenkort zal ik daar een kader voor aanreiken.

Wat betreft de financiering, merkt u op dat de budgettaire raming uit de memorie van toelichting bij het decreet Grond- en Pandenbeleid om diverse redenen niet ongewijzigd kan blijven. Die raming is niet meer actueel, gelet op de uiteenlopende maatregelen uit de legislatuur 2009-2014, zoals de invoering van een rentesubsidiesysteem, de invoering van het systeem FS3 voor de huursector en specifieke maatregelen, bijvoorbeeld om renovatiebehoeften te dekken. Voorts bracht de initiële raming sommige aspecten niet in rekening, zoals de stijging van de bouwkosten door energiezuinigheidsvoorschriften. Ook zijn sommige uitgangspunten intussen achterhaald, bijvoorbeeld bouwmateriaalprijzen en de participatie van de private sector, en kunnen externe factoren zoals de verkoop van woningen aan zittende huurders en sloop van woningen het groeiritme beïnvloeden. Het is daarom inderdaad aangewezen dat een pe-

riodieke evaluatie van de in het decreet gehanteerde kostprijselementen en een actualisatie van de berekeningen worden ingebouwd.

U stelt dat de mogelijkheid om projecten tot en met 31 december van het jaar X+1 toe te wijzen op de kredieten die volledig zijn vastgelegd in het jaar X, niet reglementair onderbouwd is. Het Rekenhof is van oordeel dat dergelijke onbestemde vastleggingen niet voldoen aan het rechtmatigheidsprincipe en de eenjarigheid van de begroting ondergraven. In 2014 werd in toepassing van het besluit op de begrotingscontrole gebruik gemaakt van een budgettair implementatieplan dat, voor de projectsubsidies, als een sluitstuk op het Financieringsbesluit en het Procedurebesluit Wonen wordt gehanteerd. Bij de totstandkoming van het Procedurebesluit Wonen hanteerde de Vlaamse Regering het principe dat toewijzingen op een jaarbudget tot 31 december van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar kunnen gebeuren. In het budgettair implementatieplan wordt hieraan gevolg gegeven. De VMSW zal gedurende het jaar van vastlegging en het daaropvolgende jaar aanduiden en ramen welke projecten op het jaarbudget kunnen toegewezen worden. Enkel projecten die in het jaar van vastlegging of het daaraan voorafgaande jaar zijn opgenomen in de meerjaren- of de kortetermijnplanning, kunnen toegewezen worden tot 31 december van het jaar volgend op het jaar van de vastlegging. Op die wijze wordt, in tegenstelling tot de vroeger gehanteerde werkwijze, de definitieve bestemming van de globale vastlegging over een periode van 2 jaar gespreid. Hierdoor wordt voldoende flexibiliteit geboden om maximaal in te spelen op wijzigingen in de prioriteiten en in de effectieve voortgang van aangemelde projecten.

U merkt op dat de afschaffing van de subsidies voor sociale koopwoningen de verkoopprijs zal doen stijgen en dat dit op zijn beurt zal leiden tot een daling van het aantal gerealiseerde koopwoningen. U stelt dan ook de vraag of de doelstellingen voor de sociale koopsector nog haalbaar zullen zijn. Dat is een terechte bedenking. Ik bereid momenteel een nieuw kader voor inzake sociale koopwoningen. Eens dit kader duidelijk is, zal ik nagaan wat de effecten zijn op het BSO-koop en of deze moet worden gewijzigd naar streefdatum, aantal of interpretatie.

Ik hoop u met dit schrijven de gepaste bijkomende duiding te hebben kunnen verstrekken.

Hoogachtend,

Liesbeth Homans

Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering. Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

U kunt dit verslag raadplegen of downloaden op de website van het Rekenhof.

Daar kunt u zich ook abonneren op de RSS-feeds om op de hoogte te blijven van nieuwe publicaties.



ADRES
Rekenhof
Regentschapsstraat 2
B-1000 Brussel

TEL.
+32 2 551 81 11

FAX
+32 2 551 86 22

www.rekenhof.be