



Vlaams
Parlement

ingediend op **37-E** (2014-2015) – Nr. 2
30 juli 2015 (2014-2015)

Verslag

namens de Commissie voor Wonen, Armoedebeleid en Gelijke Kansen
uitgebracht door Griet Coppé

over het verslag

van het Rekenhof

over sociale woningen: beleid en financiering

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Lorin Parys.

Vaste leden:

de heren Björn Anseeuw, Piet De Bruyn, Jelle Engelbosch, Marc Hendrickx, Lorin Parys, mevrouw Nadia Sminate;

de dames An Christiaens, Griet Coppé, Katrien Partyka, Valerie Taeldeman;

de dames Freya Saeys, Mercedes Van Volcem;

mevrouw Michèle Hostekint, de heer Joris Vandenbroucke;

mevrouw An Moerenhout.

Plaatsvervangers:

de dames Caroline Croo, Ingeborg De Meulemeester, Lies Jans, Kathleen Krekels, Tine van der Vloet, de heer Herman Wynants;

de heren Dirk de Kort, Michel Doomst, de dames Cindy Franssen, Katrien Schryvers;

de dames Ann Brusseel, Gwenny De Vroe;

de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;

mevrouw Elke Van den Brandt.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken.

Documenten in het dossier:

37-E (2014-2015) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

I.	Toelichting van het rapport van het Rekenhof door Bart Andriessens, adjunct-auditeur en Jan Meyus, eerste auditeur.....	4
1.	Onderzoeksvragen	4
2.	Wonen: juridisch kader en beleid	4
3.	Beleid inzake sociaal wonen	5
4.	Operationele doelstellingen inzake sociaal wonen	6
5.	Monitoring van de vooruitgang	7
5.1.	Huursector	7
5.2.	Koopsector.....	7
5.3.	Verschillende beoordeling van de resultaten van de gemeenten door de Vlaamse Regering en de Vlaamse Woonraad	8
6.	Financiering	8
7.	Planning en programmatie	9
II.	Antwoord van Liesbeth Homans, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding	10
1.	Over het gebrek aan duidelijke visie en doelstellingen van het woonbeleid en sociale huisvesting	10
2.	Over een duidelijke prioritering van de doelstellingen binnen Wonen	10
3.	Decretaal beleidskader	11
4.	Doelstellingen van het decreet Grond- en Pandenbeleid	11
5.	Aangroei van sociale woningen	11
6.	Meer duidelijkheid over begin- en einddatum realisatietermijn sociale woningen	11
7.	Objectief SVK-woningen	12
8.	Bijkomend bouwen in gemeenten.....	12
9.	Gemeenten die kennelijk onvoldoende inspanningen leveren	12
10.	Gedeeltelijke vrijstelling van gemeenten	12
11.	Gewestelijke doelstellingen	13
12.	Actualisering van de financieringstabel	13
13.	Het budgettaire implementatieplan	13
14.	Afschaffen van subsidies voor sociale koop van woningen en bouwpercelen ..	13
III.	Vragen en opmerkingen van de commissieleden	14
IV.	Antwoorden van het Rekenhof.....	18
V.	Aanvullend antwoord van de minister en bijkomende vragen van de commissieleden	19
	Gebruikte afkortingen	21

De Commissie voor Wonen, Armoedebeleid en Gelijke Kansen besprak op 25 juni 2015 het rapport van het Rekenhof over sociale woningen: beleid en financiering.

I. Toelichting van het rapport van het Rekenhof door Bart Andriessens, adjunct-auditeur en Jan Meyus, eerste auditeur

1. Onderzoeksvragen

Bart Andriessens deelt mee dat het Rekenhof het beleid en de financiering van het sociaal wonen heeft onderzocht en daarbij is uitgegaan van twee onderzoeksvragen: Is het beleid inzake sociale huisvesting degelijk onderbouwd en geconcretiseerd, en zijn de doelstellingen en de financiële middelen op elkaar afgestemd?

Een voorafgaande opmerking is het feit dat de cijfers die werden aangeleverd door de administratie, in casu de VMSW en Wonen Vlaanderen, een duidelijk gebrek aan correctheid en duidelijkheid vertonen. Het Rekenhof is bij de opmaak van het rapport dan ook met de nodige voorzichtigheid en enig voorbehoud omgegaan met deze cijfers.

2. Wonen: juridisch kader en beleid

Een eerste deel van het rapport handelt over het beleid en de monitoring ervan, beperkt tot cijfermatige doelstellingen inzake sociale huisvesting. Een tweede deel handelt over de financiering en ten slotte wordt kort ingegaan op de planning en programmatie.

Het recht op behoorlijke huisvesting is ingeschreven in internationale verdragen en is op Belgisch niveau opgenomen in artikel 23 van de Grondwet. Uit dit grondwetsartikel kan onder andere worden afgeleid dat het waarborgen van dit recht in de eerste plaats een opdracht is voor de decreetgever, en niet een taak van de regering. De decreetgever moet daarbij de omvang van het recht op een behoorlijke huisvesting bepalen en een adequaat beleid voeren dat de daadwerkelijke uitoefening van dit recht voor iedereen garandeert, onder andere door te voorzien in voldoende sociale huisvesting.

De basis van het Vlaamse Woonbeleid is opgenomen in artikel 3 van de Wooncode. Deze hoofddoelstelling houdt eigenlijk al vijf verschillende doelstellingen in. Artikel 4 van de Wooncode bevat de bijzondere doelstellingen van het woonbeleid. Maar ook in de memorie van toelichting bij de Wooncode zijn nog een aantal doelstellingen vermeld. In totaal zijn er dan ook zo'n dertig doelstellingen. Deze zijn niet altijd specifiek gericht op het woonbeleid, maar ook op andere doelstellingen die grotendeels buiten het woonbeleid vallen. Voorbeelden zijn optimale ontwikkelingskansen en het bevordering van de integratie. Wonen is daarbij eerder een instrument om deze doelstellingen te realiseren. Door het grote aantal doelstellingen is het niet duidelijk wat de eigenlijke kerndoelstellingen van het woonbeleid zijn. Het Rekenhof beveelt dan ook aan om de kerndoelstellingen duidelijker te bepalen.

Een onderbouwde globale visie op het woonbeleid ontbreekt. Tijdens de vorige regeerperiode startte een project om een woonbeleidsplan voor Vlaanderen te ontwikkelen, waarin een globale langetermijnvisie zou opgenomen zijn, die dan verder vertaald kan worden in doelstellingen, instrumenten en acties. Het plan is echter tot op heden niet rond. Het Rekenhof is van oordeel dat zo'n plan een decretale verankering vereist.

3. Beleid inzake sociaal wonen

Het juridisch kader en de doelstellingen inzake wonen zijn ook van toepassing op het sociaal wonen. Net zoals voor wonen ontbreekt ook voor sociaal wonen echter een duidelijke visie.

Zo'n visie vergt duidelijke en onderbouwde keuzes inzake vier aspecten: de doelgroep, de toewijzing, de organisatie en de financiering. De combinatie van deze aspecten kan leiden tot vier beleidsscenario's. Uit onderzoek door het Steunpunt Wonen blijkt echter dat het huidige Vlaamse sociale huurstelsel deelaspecten van de vier scenario's inhoudt wat wijst op een gebrek aan een éénduidige visie. Het Rekenhof beveelt dan ook aan om een visie te bepalen.

Het Rekenhof gaat kort in op deze vier aspecten inzake duidelijke en onderbouwde keuzes.

De doelgroep is de bepaling van wie in aanmerking komt voor een sociale woning. De centrale notie hier is de woonbehoefte. Daarbij wordt in de regelgeving gekeken naar een inkomens- en een eigendomsvoorwaarde. Maar er zijn inconsistenties en een duidelijke onderbouwing van bepaalde keuzes zoals de inkomensgrenzen ontbreekt grotendeels. Ook bij wijzigingen moeten de gewenste en voorziene gevolgen in kaart gebracht worden. Het Rekenhof beveelt dan ook aan de keuzes die de doelgroep bepalen, beter te onderbouwen.

De toewijzingsregels bepalen wie binnen de doelgroep een vrije sociale woning wordt toegewezen. Daarbij zijn er generieke en specifieke toewijzingsregels. Ook voor dit aspect beveelt het Rekenhof een betere onderbouwing aan.

Inzake de organisatie van de sector is het Rekenhof kort nagegaan of de verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de doelstellingen duidelijk bepaald zijn. Artikel 28 van de Wooncode stelt de gemeenten verantwoordelijk voor de uitwerking van een woonbeleid op lokaal vlak. Maar het is niet duidelijk hoe dit verzoenbaar is met het vrij hiërarchisch bepaalde beleid inzake sociale huisvesting, waarbij gerefereerd wordt aan het Bindend Sociaal Objectief voor de gemeenten. Zowel ten aanzien van gemeenten als ten aanzien van andere actoren heeft de Vlaamse overheid slechts beperkte aansturingsinstrumenten zodat het organisatiemodel vooral gebaseerd is op overleg en consensus.

De financiering gaat uit van een gedeelde verantwoordelijkheid tussen overheid en verhuurder. Dit aspect zal verder in deze uiteenzetting nog aan bod komen.

Ondanks het gebrek aan een duidelijke visie en beleidskeuzes bevatten opeenvolgende beleidsnota's wel doelstellingen, maar die zijn vaak moeilijk op te volgen, bijvoorbeeld wegens het ontbreken van een tijdsaspect. Het Rekenhof beveelt dan ook een betere formulering van de doelstellingen aan.

Ondanks het gebrek aan een duidelijk beleidskader is er een BVR waarin verwezen wordt naar een decretaal beleidskader waaraan nieuwe huisvestingsprojecten afgetoetst worden, met het oog op het al dan niet toekennen van een financiering. Het wordt aan de bevoegde minister overgelaten om dat kader te bepalen. De minister kan dus zelf bepalen welke beleidselementen al dan niet in het kader worden opgenomen en daarbij kunnen zelfs elementen opgenomen worden die geen decretale grondslag hebben. Samen met de Raad van State vindt het Rekenhof dit een bevoegdheidsoverschrijding. Bovendien zijn hieraan een aantal gevaren verbonden. Het Rekenhof beveelt dan ook aan een toetsingskader voor investeringen uit te werken dat volledig in lijn ligt met de decretale doelstellingen.

4. Operationele doelstellingen inzake sociaal wonen

De operationele doelstellingen inzake het sociale woonbeleid zijn opgenomen in het decreet Grond- en Pandenbeleid en de Wooncode. De algemene doelstelling is het uitbreiden en geografisch spreiden van het sociaal woonaanbod. Daaraan zijn drie subdoelstellingen verbonden waarvan het Rekenhof binnen dit onderzoek er één verder heeft onderzocht, namelijk de cijfermatige objectieven inzake sociale woningen, beter gekend als het BSO voor de gemeenten.

Om de specifieke doelstellingen per gemeente te bepalen en de vooruitgang te meten, werd eind december 2007 een nulmeting van het sociaal patrimonium uitgevoerd. Deze nulmeting is onvolledig omdat bijvoorbeeld het sociaal aanbod van gemeenten en OCMW's niet is opgenomen. Achteraf is ook gebleken dat sommige cijfers niet geheel correct waren, maar er werd geen correctie doorgevoerd vanwege de impact die daaruit zou kunnen volgen voor de gemeentelijke doelstellingen.

De gewestelijke objectieven zijn opgenomen in de Wooncode. Deze voor de gemeenten en de provincies in het decreet Grond- en Pandenbeleid. De bepalingen in de beide decreten zijn niet steeds dezelfde waardoor er niet alleen onduidelijke, maar ook onverenigbare bepalingen zijn. Hierna enkele markante voorbeelden.

Zo is volgens de Wooncode de startdatum voor de realisatie van het objectief inzake huurwoningen 1 januari 2009. Het decreet Grond- en Pandenbeleid voorziet echter als algemeen principe een realisatie binnen de tijdshorizon van het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen. Dat RSV vermeldt echter geen startdatum. Het decreet Grond- en Pandenbeleid bepaalt echter ook een overgangsbepaling, namelijk dat de startdatum samenvalt met deze van de inwerkingtreding van het decreet, dus 1 september 2009. Deze bepaling wijkt af van de Wooncode. Maar het decreet Grond- en Pandenbeleid voert dan nog een afwijking op deze overgangsbepaling in, die stelt dat gemeten zal worden vanaf 1 januari 2008, dus de datum van de nulmeting. Decretaal zijn er dus verschillende, niet verenigbare, startdatums.

Volgens de Wooncode is het objectief 21.170 bijkomende woningen, maar in het decreet Grond- en Pandenbeleid is slechts sprake van 21.000 koopwoningen. Het Rekenhof beveelt dan ook aan dat bij de opmaak van nieuwe regelgeving de afstemming met andere bestaande regelgeving grondig wordt nagezien. Daarnaast beveelt het Rekenhof aan om geen beleid te voeren gebaseerd op decretale overgangsregelingen met een looptijd van 15 tot 20 jaar, omdat dat de stabiliteit van het decretaal kader zeker niet ten goede komt.

Wat zijn nu de objectieven inzake sociaal wonen? Voor huurwoningen moeten 43.440 bijkomende woningen gerealiseerd worden tegen 2023 (gewest) of tegen 2023/2025/2028 voor de gemeenten. Voor koop moeten volgens de Wooncode 21.170 woningen worden gerealiseerd tegen 2020 en 1000 kavels tegen 2020. Waarom juist deze aantallen naar voren werden geschoven als objectief is onduidelijk wegens gebrek aan een specifieke onderbouwing. De doelstellingen gaan uit van een sterk verhoogd realisatieritme, zoals blijkt uit de getoonde slides.

Waar moeten die woningen komen? De te realiseren huurwoningen zijn over de provincies verdeeld op basis van het aantal huishoudens, met een uitzondering voor Vlaams-Brabant en Limburg. Voor koopwoningen en kavels is het algemene principe hetzelfde, maar het decreet Grond- en Pandenbeleid stelt concrete aantallen voorop die afwijken van het algemene principe.

Op gemeentelijk niveau zijn de huurwoningen expliciet verdeeld via een reguliere inspanning voor gemeenten waarvan het aanbod eind 2007 lager was dan 9 percent. Gemeenten die eind 2007 geen 3 percent sociale huurwoningen hadden, moeten ook nog een bijkomende specifieke inhaalbeweging doen. Per gemeente is zo exact bepaald hoeveel woningen moeten gerealiseerd worden. Daarnaast zullen nog 8207 bijkomende woningen op vrijwillige basis door gemeenten moeten gerealiseerd worden.

Een uitstel voor de reguliere inspanning is mogelijk. Voor de specifieke inhaalbeweging is een vrijstelling mogelijk, maar de Vlaamse Regering heeft nog niet het noodzakelijke reglementaire kader bepaald. Het Rekenhof beveelt dan ook aan dit kader uit te werken.

De provinciale verdeling van de koopwoningen en kavels over de gemeenten is per provincie anders verlopen.

Wie zijn de actoren die deze uitbreiding moeten realiseren? De inbreng van SVK is beperkt tot 6000 bijkomende huurwoningen tegen 2020, maar deze bepaling houdt enkele onduidelijkheden en risico's in die in het rapport geduid worden. Het Vlaamse regeerakkoord 2014-2019 wil de verantwoordelijkheid voor de realisatie verschuiven van de gemeenten naar de SHM. Dit is niet conform de decreten. Bovendien zijn er heel wat actoren waarop een SHM weinig impact heeft, en dit in tegenstelling tot een gemeente die meer impact kan hebben op de andere actoren.

5. Monitoring van de vooruitgang

Jan Meyus, eerste auditeur, verwijst naar de Wooncode die stelt dat de Vlaamse Regering om de twee jaar moet nagaan of de doelstellingen zullen bereikt worden. De opvolging of monitoring moet toelaten om desgevallend in te grijpen.

5.1. Huursector

Wat zijn de resultaten van die opvolging voor de huursector? Wat zijn met andere woorden het aantal huurwoningen dat er is bijgekomen sinds de nulmeting, en dit per provincie en naargelang de gemeenten al dan niet een BSO hebben? Voor de sociale huurwoningen valt op dat:

- ongeveer 30 percent van het doel gerealiseerd is, terwijl dat op basis van de verstreken tijd ongeveer 37 percent zou moeten zijn;
- Vlaams-Brabant het moeilijker heeft dan de andere provincies;
- 1/3 van de realisaties te danken is aan Oost-Vlaanderen, maar dat is grotendeels toe te schrijven aan de herkwalificatie van bestaande stadswoningen in sociale woningen.

De realisaties van de actoren, andere dan SVK, ligt lager dan wat noodzakelijk is.

5.2. Koopsector

Wat zijn de resultaten van die opvolging voor de koopsector? Voor de koopsector zijn de realisaties opgesplitst naar woningen en kavels, telkens per provincie. De sociale koopwoningen boeken minder vooruitgang dan de huursector: slechts 15 percent van de doelstelling is gerealiseerd. Het realisatieritme ligt lager dan voor het decreet Grond- en Pandenbeleid en ligt ook lager dan wat noodzakelijk is om het doel te bereiken. Ook hier heeft Vlaams Brabant het moeilijker. Voor de sociale kavels is de realisatiegraad beter, maar het gros van de kavels is in slechts twintig gemeenten gerealiseerd. Veel gemeenten realiseerden dus geen kavel zodat de beoogde spreiding over de gemeenten er niet is.

5.3 Verschillende beoordeling van de resultaten van de gemeenten door de Vlaamse Regering en de Vlaamse Woonraad

Bij haar beoordeling van een gemeente maakt de Vlaamse Regering gebruik van een kwantitatieve beoordeling én van een kwalitatieve beoordeling.

De kwantitatieve beoordeling gaat na of er voldoende realisaties zijn en, zo neen, of er concrete plannen zijn om voldoende te realiseren. De kavels worden daarbij buiten beschouwing gelaten.

De Vlaamse Regering betreft ook kwalitatieve elementen bij de beoordeling van gemeentelijke inspanningen, bijvoorbeeld of een gemeente een actieprogramma en gemeentelijk reglement Sociaal Wonen heeft.

De combinatie van de kwantitatieve en kwalitatieve beoordeling levert dan de definitieve beoordeling op: volgens de Vlaamse Regering leveren slechts zeven gemeenten kennelijk onvoldoende inspanningen.

Dat beoordelingsmechanisme roept enkele vragen op:

- De kwalitatieve beoordeling gaat niet echt goed na of er afdoende maatregelen ter bereiking van het BSO worden genomen.
- De kwantitatieve beoordelingsnorm is bovendien gebaseerd op het gewestelijk realisatieritme vóór het decreet Grond- en Pandenbeleid, terwijl het decreet Grond- en Pandenbeleid juist van een duidelijke versnelling van het aanbod uitging.
- De resultaten worden sterk beïnvloed door het gepland maar nog niet gerealiseerd aanbod.

Bij de 'kwantitatieve beoordeling' kunnen volgens de Vlaamse Regering 206 gemeenten voldoende resultaten voorleggen. Als men echter enkel de 'effectieve realisaties' van de gemeenten beschouwt, en die beoordeelt volgens de methode gesuggereerd door de Vlaamse Woonraad, dan zitten slechts achttien gemeenten op schema. Vandaar dat het Rekenhof aanbeveelt om bij de monitoring van de vooruitgang van het BSO, normen (percentages) voorop te stellen die leiden tot een tijdige realisatie van de doelstellingen.

6. Financiering

Het onderdeel financiering, planning en programmatie wordt in deze uiteenzetting minder uitgebreid toegelicht omdat de subsidies voor de koopsector ondertussen afgeschaft zijn, wat overigens het bereiken van die doelstelling kan bemoeilijken. Daarom wordt verder enkel ingegaan op de huursector.

De sociale huurwoningen worden grotendeels gefinancierd met gesubsidieerde leningen, het zogenaamde fs3-stelsel. Dat komt erop neer dat de VMSW aan marktcondities, maar met gewestwaarborg, leent bij banken. Dat was althans de toestand tijdens het onderzoekswerk door het Rekenhof. De VMSW schuift het geleende geld door aan de initiatiefnemer, bijvoorbeeld een huisvestingsmaatschappij, via een lening om de woning te bouwen. De huuropbrengsten en de subsidies van het gewest moeten er dan voor zorgen dat de beheerkosten en de terugbetalingen aan de VMSW gedekt zijn voor de initiatiefnemers.

Om dat evenwicht te bewaren, en omdat men niet wilde raken aan de sociale huurprijs, zijn de subsidies toegenomen in vorige legislatuur. Concreet veranderden de leningscondities van een intrestvoet van 0 percent naar een intrestvoet van -1 percent, en de annuïteiten werden progressieve annuïteiten.

De vraag is echter wanneer het Gewest die subsidies effectief betaalt: vooraf of naarmate de lening wordt afbetaald door de initiatiefnemer, dus over 33 jaar.

Het moment dat het Gewest de subsidies aan de VMSW of de initiatiefnemer betaalt, bepaalt of het om een kapitaalsubsidie dan wel een rentesubsidie gaat. Bij de kapitaalsubsidie betaalt het gewest aan de VMSW ineens alle subsidies uit waar de SHM kan op rekenen in de loop van de afbetaling van de lening. In het systeem rentesubsidie zal het Gewest de VMSW betalen naarmate de SHM zijn lening terugbetaalt. Samengevat wordt in het kapitaalsubsidiesysteem onmiddellijk en vooraf betaald, terwijl in het rentesubsidiesysteem de betaling gedeeltelijk doorgeschoven wordt naar de volgende generatie. Het rentesubsidiesysteem is in de vorige legislatuur ingevoerd en kent een sterke groei. Het rentegesubsidieerd investeringsvolume vertienvoudigde in 4 jaar van 35 naar 336 miljoen euro.

Omdat de subsidies toenemen en het geheel toch betaalbaar moet blijven voor het Gewest, koos de Vlaamse Regering ervoor om de doelstellingen bij te stellen. Het bijkomend sociaal aanbod moet nog steeds gerealiseerd worden, maar niet meer tegen 2020 maar pas tegen 2023. Concreet betekent dit wel dat tegen 2023 ongeveer 5500 sociale huurwoningen minder zullen gerealiseerd zijn dan vooropgesteld bij de aanneming van het decreet Grond- en Pandenbeleid. De huidige regering is van plan de realisatiedatum opnieuw met 2 jaar uit te stellen tot 2025.

In het rapport wordt erop gewezen dat het noodzakelijk is om de ramingen van de benodigde financiële middelen regelmatig te actualiseren, omdat de beïnvloedende factoren wijzigen. Bijvoorbeeld de grondprijzen, de eisen inzake energie-efficiëntie van de woning (E-peil) enzovoort.

De begrotingsdocumenten bevatten trouwens te oppervlakkige en onnauwkeurige informatie, waardoor het parlement de draagwijdte van zijn machtiging tot uitgaven onvoldoende kan beoordelen. Hoeveel woningen wil men realiseren? Wat is het benodigde investeringsvolume? Hoeveel gaat men daarvoor lenen? Hoeveel subsidies zijn daarvoor nodig en wanneer worden die betaald? Wat is het meerjarenperspectief? De begrotingsdocumenten geven hier geen of geen duidelijk antwoord op. Het Rekenhof heeft dan ook aanbevolen dat de begrotingsdocumenten meer en juiste informatie moeten bieden.

7. Planning en programmatie

De planning en programmatie verdelen het beschikbare geld over concrete projecten. Hoe dat moet gebeuren is vastgesteld in regelgeving.

Het investeringsprogramma betreft de langetermijnverdeling, ongeveer een legislatuur, vastgesteld door de regering. Daarnaast maakt de VMSW lange- en korte termijnplannen met concrete projecten.

De eisen die de regelgeving stelt voor het investeringsprogramma zijn moeilijk verenigbaar, omdat met allerlei factoren moet worden rekening gehouden. De factoren zijn niet noodzakelijk onderling verzoenbaar: woonbehoeften, regionale spreiding, wetenschappelijk onderzoek, lokaal woonoverleg, de gewestelijke objectieven van het decreet Grond- en Pandenbeleid enzovoort. Het Rekenhof beveelt daarom aan om de decretale vereisten voor het investeringsprogramma duidelijker, onderling verenigbaar en stabiel te maken. Een investeringsprogramma 2014-2018 is overigens nog niet opgemaakt. Er ontbreekt dan ook een schakel om tot een projectplanning te komen.

Wat de lijsten van concrete projecten betreft die gesubsidieerd worden, is het systeem in 2014 veranderd. Tot 2013 besliste de minister over de projecten die geweststeun zouden krijgen, maar vanaf 2014 beslist de VMSW, binnen de krijtlijnen van de Vlaamse Regering en de minister. De minister heeft daartoe een decretaal beleidskader vastgesteld, ook al meende de Raad van State dat een minister niet kan gemachtigd worden een decretaal beleidskader te creëren, aan te vullen of te beperken.

Met een uitvoeringsprogramma rapporteert de VMSW a posteriori aan de minister over de gemaakte keuzes. Dat strookt niet met de filosofie van de Wooncode die stelt dat het uitvoeringsprogramma een planning is.

Tot slot wijst het Rekenhof erop dat het algemeen besluit, de aanbevelingen en de reactie van de minister, achteraan in het verslag van het Rekenhof kunnen worden geraadpleegd.

II. Antwoord van Liesbeth Homans, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding

Minister *Liesbeth Homans* deelt mee dat zij het ontwerpverslag van het Rekenhof heeft ontvangen op 24 februari 2015. Op 25 maart werd formeel gereageerd via een brief aan de voorzitter van het Rekenhof.

Het rapport van het Rekenhof is zeer uitgebreid, technisch en gefundeerd. Een aantal kritieken zijn zeker terecht. Op een deel ervan werd reeds geanticipeerd in het regeerakkoord en in de beleidsnota Wonen, want het onderzoek is qua cijfergegevens gebaseerd op elementen uit de vorige regering. Andere kritieken zijn moeilijker of pas op langere termijn te beantwoorden. De minister verwijst voor een volledig overzicht van haar reactie naar haar antwoord dat als bijlage bij het verslag van het Rekenhof is opgenomen. Een aantal elementen wil zij echter nader toelichten.

1. Over het gebrek aan duidelijke visie en doelstellingen van het woonbeleid en sociale huisvesting

Het Rekenhof merkt op dat er werk moet worden gemaakt van een woonbeleidsplan op lange termijn, bijvoorbeeld tot 2050. Daarover bestonden reeds vage plannen op het einde van de vorige legislatuur, maar die werden nooit geconcretiseerd. In dat lange termijnplan zou invulling moeten worden gegeven aan begrippen als 'doelgroep, woonbehoefte, reële woonnoden en dergelijke. Het is de ambitie van de minister om met een dergelijk plan te landen in 2017, wat ook in de beleidsnota werd opgenomen. Zij voorziet een decretale verankering bij de eerste decreetwijzigingen die in het najaar van 2015 zullen worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering en in het voorjaar 2016 aan het Vlaams Parlement.

2. Over een duidelijke prioritering van de doelstellingen binnen Wonen

Het Rekenhof dringt aan op een duidelijke prioritering van de doelstellingen binnen Wonen. Artikel 3 van de Wooncode is hierover duidelijk: een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving en tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid. Dit is een uitgebreide en toch ook expliciete definiëring, maar mogelijk is ze nog voor verbetering vatbaar.

3. Decretaal beleidskader

Het Rekenhof wijst op de gevaren van het 'decretaal beleidskader' voor de beleidstoets op projectniveau, zoals uitgewerkt in het Procedurebesluit. De term 'decretaal beleidskader' zou misleidend kunnen zijn.

De minister verduidelijkt dat het 'decretaal kader' waarnaar verwezen wordt, het decreet Grond- en Pandenbeleid is, al zijn er ook andere reglementeringen van toepassing. De beleidstoets heeft als doel om na te gaan in welke mate een voorgesteld nieuw woonproject bijdraagt tot het behalen van het (decretaal) vooropgestelde bindend sociaal objectief.

4. Doelstellingen van het decreet Grond- en Pandenbeleid

Er waren heel wat bedenkingen bij de doelstellingen van het decreet Grond- en Pandenbeleid met betrekking tot de aangroei van het sociaal woonpatrimonium. Daarbij werd ook de verwarring en versnippering aangehaald tussen de diverse regels die voortvloeien uit de Wooncode en het decreet Grond- en Pandenbeleid.

De minister wijst erop dat de vorige regering reeds heel wat inspanningen heeft gedaan, en dat het huidige beleid dit uiteraard wil verderzetten. In tegenstelling tot vroegere investeringsprogramma's, heeft het decreet ten minste de verdienste van een planmatige aanpak binnen de gemeenten te bevorderen én heeft het bijgedragen tot een zekere bewustwording van sociale woningbouw bij zowel publieke als private actoren. De lokale actoren werden zich bewust dat ook zij een bijdrage moeten leveren in het bijbouwen van sociale woningen.

Wat de verwarring betreft tussen de Wooncode en decreet Grond- en Pandenbeleid, meent de minister dat het beter zou zijn om boek 4 van het decreet Grond- en Pandenbeleid in de Wooncode te integreren. Dit zal de duidelijkheid en leesbaarheid ten goede komen.

5. Aangroei van sociale woningen

Het Rekenhof beoordeelde de aangroei van sociale huurwoningen met 43.440 eenheden als bescheiden in vergelijking met de algemene woningaangroei.

De minister merkt op dat er desalniettemin een belangrijke inspanning werd geleverd, zeker als dit in historisch perspectief wordt geplaatst, al kan het altijd beter. Verder inzetten op het verhuren van woningen via sociale verhuurkantoren is zeker een optie, maar daar komt de minister verder nog op terug.

6. Meer duidelijkheid over begin- en einddatum realisatietermijn sociale woningen

Het Rekenhof wijst op onduidelijkheid over de begin- en einddatum van de realisatietermijn van sociale woningen in het kader van de decreet Grond- en Pandenbeleid.

Minister Homans verduidelijkt dat alle doelstellingen als begindatum de datum hebben van inwerkingtreding van het decreet. Dat is 1 september 2009. Men heeft er ook voor geopteerd om alle realisaties sinds de nulmeting per 31 december 2007 te laten meetellen.

Het klopt dat de einddatum voor het BSO Sociale Huur op het einde van de vorige legislatuur werd verschoven van 2020 naar 2023. De huidige regering heeft de datum verder opgeschoven naar 2025. De doelstellingen zullen in het

licht hiervan uiteraard worden bijgesteld voor de gemeenten. De begin- en einddatum zullen in de decreten worden verduidelijkt.

7. Objectief SVK-woningen

Het Rekenhof merkt terecht op dat het BSO voor SVK-woningen gewestelijk begrensd is op 6000 woningen, terwijl het aantal SVK-woningen voor de gemeenten onbegrensd meetelt in hun objectief. De minister zal het gewestelijk objectief van SVK-woningen dan ook verduidelijken in de eerstvolgende decreetwijziging. Het cijfer van 6000 zal worden geschrapt in het gewestelijk objectief zodat alle SVK-woningen volwaardig kunnen worden meegeteld in het objectief sociale huur.

8. Bijkomend bouwen in gemeenten

Het Rekenhof betwijfelt of bijkomend bouwen in gemeenten die hun minimum-objectief van 9 percent reeds hebben behaald, strookt met het decretaal principe van spreiding of planning op basis van woonbehoeften.

Concreet gaat het over additionele woningen die via woonbeleidsconvenanten worden gerealiseerd. Dat is volgens de minister een goede zaak want het beantwoordt wel degelijk aan een woonbehoefte, zoals bijvoorbeeld het geval is in Antwerpen. Sommige steden en gemeenten hebben immers een grotere woonbehoefte dan het minimumobjectief van 9 percent, en het is goed dat zij daarin dan ook hun verantwoordelijkheid nemen. Het bijkomend bouwen van sociale woningen, ontslaat andere steden of gemeenten trouwens niet van hun 9 percent objectief. De gemeente beslist overigens zelf of ze een convenant wil afsluiten of niet.

9. Gemeenten die kennelijk onvoldoende inspanningen leveren

Verder merkt het Rekenhof op dat de Vlaamse Regering gemachtigd is om dwingend op te treden tegen gemeenten die kennelijk onvoldoende inspanningen leveren om hun objectieven te bereiken.

Er zijn inderdaad zeven 'onwillige' gemeenten. Zij worden echter niet ontslagen van hun verantwoordelijkheid, al kan er in zeer specifieke omstandigheden een gedeeltelijke vrijstelling worden gegeven, maar daar komt de minister verder op terug.

Het lijkt de minister geen goede zaak om eventueel via een ingreep op het Gemeentefonds sanctionerend op te treden. Voor Wonen zijn er trouwens geen sectorale subsidies die in het Gemeentefonds stromen, zodat daarop niet kan worden ingegrepen. De gemeente is trouwens niet de enige woonpartner. Het is een gedeelde verantwoordelijkheid met onder andere SHM's en SVK's.

10. Gedeeltelijke vrijstelling van gemeenten

Het Rekenhof heeft twee bedenkingen omtrent mogelijke gedeeltelijke vrijstelling van gemeenten. Het stelt dat de Vlaamse Regering hierover nog geen besluit heeft genomen met vermelding van wegingsfactoren. Een tweede bedenking is dat de potentiële vrijstellingen een negatief effect hebben op het bereiken van gewestelijke doelstellingen inzake sociale woningbouw.

De minister heeft haar administratie reeds opdracht gegeven om een ontwerp BVR op te maken tot vaststelling van de wegingsfactoren voor eventuele gedeeltelijke vrijstelling. In de provincie Vlaams-Brabant is er bijvoorbeeld een grote schaarste aan bouwgronden en open ruimte zodat bijkomende woningen

realiseren daar niet eenvoudig is. Dat wil niet zeggen dat ze automatisch van hun verantwoordelijkheid worden ontslagen. Zo zou een woonwagenterrein, een gesloten asielcentrum en dergelijke bijvoorbeeld in mindering kunnen worden gebracht van het objectief.

Betreffende de opmerking dat de vrijstelling kan leiden tot het niet-realiseren van het globale objectief, repliceert de minister dat de in mindering gebrachte woningen door gedeeltelijke vrijstelling, zullen worden toegevoegd aan de mogelijk te realiseren woningen met een woonbeleidsconvenant. Op die manier worden globaal toch de objectieven behaald.

De minister benadrukt dat hierover nog geen beslissingen zijn genomen maar een gedeeltelijke vrijstelling onder strikte voorwaarden kan niet worden uitgesloten.

11. Gewestelijke doelstellingen

De redenering dat de gewesten niet op schema zitten om hun doelstellingen inzake sociale woningbouw te behalen, klopt enkel als men uitgaat van een constant realisatieritme vanaf de inwerkingtreding van het decreet Grond- en Pandenbeleid. Dat decreet heeft echter een moeizame opstartfase gekend. Een woonproject vereist bovendien een zekere doorlooptijd. Deze factoren moeten worden meegenomen bij de voortgangstoetsen. De Vlaamse Regering heeft trouwens reeds een principebeslissing genomen over de vrijwillige realisatie van sociale woningen door private actoren. Als de private sector tegen dezelfde voorwaarden sociale woningen kan realiseren is dat zeer welkom.

12. Actualisering van de financieringstabel

Het Rekenhof merkt op dat de financieringstabel die bij het decreet Grond- en Pandenbeleid is gevoegd, niet langer actueel is omwille van maatregelen in de vorige regeerperiode. Deze opmerking is correct. De tabel moet op diverse punten worden aangepast en worden geactualiseerd. Er circuleren intussen ook al verschillende tabellen (bijvoorbeeld ook bij het Monitoringbesluit). Ook het effect van het nieuw financieringssysteem (fs3-stelsel) dat de subsidiepercentages verhoogde voor een sociale woning, zorgt ervoor dat de realisatietermijn van 2020 naar 2023 werd verschoven.

13. Het budgettair implementatieplan

Het budgettair implementatieplan is het instrument om kredieten te optimaliseren. Het maakt het mogelijk om kredieten vast te leggen tot het jaar X+1, wat volgens het Rekenhof niet reglementair zou zijn. Het betreft de subsidies voor sociale woningbouw via de VMSW, waarbij het BIP het sluitstuk is op het Financieringsbesluit en het Procedurebesluit. Hierdoor wordt flexibiliteit geboden om maximaal in te spelen op wijzigingen en prioriteiten van aangemelde projecten. Een investeringsprogramma op lange termijn moest begin 2014, en dus tijdens de vorige legislatuur, worden opgemaakt. Dat is echter niet gebeurd. De huidige regering zal dit programma alsnog opmaken.

14. Afschaffen van subsidies voor sociale koop van woningen en bouwpercelen

Het Rekenhof vreest dat door het afschaffen van de subsidies voor sociale koop het BSO-sociale koop niet zal worden bereikt. De minister is het hiermee eens. Er wordt dan ook een nieuw kader voor sociale koop voorbereid. De minister zal ook nagaan op welke manier best wordt omgegaan met het BSO-sociale koop en of aanpassingen zich opdringen. Daarbij moet ook aan overgangsmaatregelen worden gedacht. Er zijn immers projecten die al langer in de stijgers staan of

reeds vergevorderd zijn. Het is niet de bedoeling dat die niet zouden worden gerealiseerd, ook al zijn er momenteel drie vormen van subsidies geschrapt. Een en ander zal moeten worden meegenomen in de eerste decreetswijzigingen.

III. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

Elke Van den Brandt is het eens met het Rekenhof in zijn kritiek op het gebrek aan visie en keuzes in het Vlaamse sociaal woonbeleid. Een grote groep van mensen heeft recht op een sociale woning, maar die sociale woningen zijn er niet. Het gevolg hiervan is dat in de praktijk nog maar weinig nieuwe gegadigden een sociale huurwoning kunnen betrekken, dat de wachtlijsten groeien en er geen structurele oplossing komt. De Vlaamse sociale woningmarkt blijft het kleine broertje op de woningmarkt: nog geen 6 procent van de woningmarkt in Vlaanderen betreft een sociale huurwoning.

Terwijl de huurder – in de meeste gevallen zonder enige ondersteuning – op de private huurmarkt is aangewezen, gaat het merendeel van de middelen naar mensen die een woning kopen of bouwen, in de vorm van de woonbonus. De gemiddelde huurder ontvangt vier keer minder ondersteuning dan de gemiddelde huiseigenaar. Dat is een belangrijke vaststelling.

Elke Van den Brandt wil het huidige beleid niet alleen de schuld geven, want vele keuzes werden tijdens de vorige legislatuur gemaakt. De huidige minister heeft echter wel de kans om orde op zaken te stellen, en dat gebeurt volgens haar niet.

Volgens het Rekenhof is het Vlaams beleid een mengelmoes van visies: van volkshuisvesting tot sociaal vangnet. In Nederland zijn er 30 procent sociale woningen. Dit model van sociale volkshuisvesting lijkt in België helaas niet mogelijk omdat het aanbod veel te klein is. Door de vrijheid die de gemeentes kregen bij de invoering van het decreet Grond- en Pandendenbeleid, bouwen ze liever sociale woningen voor modale gezinnen dan voor de meest behoeftigen.

Van den Brandt is voorstander van het sociaal woonmodel dat mensen een publieke woning toekent, indien zij onvoldoende inkomen of vermogen hebben om hun woonbehoefte op de private markt te vervullen. Dat model klopt niet meer in Vlaanderen. De wachtlijsten worden langer en veel SHM's hebben financiële problemen. Er zijn dus maatregelen nodig om het sociaal woonmodel te redden. Heeft de minister plannen om tegemoet te komen aan de kritiek van het Rekenhof dat het kaderbesluit Sociale Huur de term woonbehoefte niet gebruikt om de doelgroep te bepalen?. Is de minister bereid om de doelgroep van het sociaal huurbeleid nauwkeuriger te formuleren?

Er is ook een erg groot aantal beleidsdoelstellingen. De hoofddoelstelling van het sociale huisvestingsbeleid is huisvesting voorzien, en daar moet het accent liggen. Het Rekenhof plaatst ook vraagtekens bij de taal- en inburgeringsbereidheid als voorwaarde om in aanmerking te komen voor een sociale woning. Deze voorwaarden hebben geen verband met de notie 'woonbehoefte'. Het nastreven van leefbare wijken en integratie van bewoners van sociale woningen is toe te juichen, maar voorafgaandelijk voorwaarden opleggen inzake taal- en inburgeringsbereidheid om in aanmerking te kunnen komen voor een sociale woning, overschrijdt de grens van de woonbehoefte. Op welke manier wil de minister tegemoetkomen aan deze kritiek van het Rekenhof? Hoe past het voornemen van deze Vlaamse Regering om inzake taalbereidheidsvoorwaarden te evolueren van

een inspanningsverbintenis naar een geattesteerd of bewezen resultaat, in het respect voor de rechtspraak en het recht op wonen?

De kritiek van het Rekenhof op het decreet Grond- en Pandenbeleid is voor Van den Brandt alleszeggend. De Wooncode, die de gewestelijke doelstellingen bepaalt, en het decreet Grond- en Pandenbeleid, dat gemeentelijke huur en provinciale koopdoelstellingen bepaalt, zijn niet goed op elkaar afgestemd, noch wat betreft de aantallen, noch wat betreft de realisatietermijnen. Maar vooral: de kwantitatieve doelstellingen zijn niet onderbouwd en passen niet in een ruimer beleidskader. Er is geen onderbouwde visie inzake de omschrijving en de omvang van de doelgroep. Van den Brandt verwijst naar Mieke Vogels die destijds reeds bij de totstandkoming van het BSO benadrukte dat er geen garantie is dat er nieuwe sociale woningen komen waar de nood het grootst is, en dat er dus ook geen garantie is dat de nieuwe woningen naar de meest woonbehoeftigen zullen gaan. Hoe zal Antwerpen bijvoorbeeld omspringen met de te verwachten bevolkingsexplosie waarbij de aangroei niet enkel uit modale gezinnen van tweeverdieners zal bestaan?

Elke Van den Brandt vindt het afschaffen van de sociale koopwoningen en kavels niet noodzakelijk negatief, op voorwaarde dat de budgetten worden vrijgemaakt voor mensen die een grotere woonbehoefte hebben. Denkt de minister in die richting?

Het Rekenhof wijst erop dat het bijkomend huur- en kooppatrimonium dat de SHM's jaarlijks effectief hebben gerealiseerd, vóór het decreet Grond- en Pandenbeleid hoger lag dan erna, met het gezamenlijk door de SHM's, de lokale besturen en het VWF gerealiseerd patrimonium. De zeer lage normen bij de monitoring van de realisaties zorgden ervoor dat er weinig negatieve evaluaties waren. Er zal echter een zeer sterke toename van het aantal effectieve verrichtingen nodig zijn om de opgelopen achterstand op te halen. Op welke manier zal de minister de SHM's, de lokale besturen en het VWF aansporen om deze achterstand in te lopen? Tegen wanneer zal de inhaaloperatie voltooid zijn?

Katrien Partyka merkt op dat het Rekenhof het ontbreken van een visie en een beleidskader aan de kaak stelt. De fouten die in het verleden werden gemaakt, moeten worden rechtgezet, en het toekomstige beleid moet de nodige ambitie durven koesteren.

De transparantie, organisatie en de controle mogelijkheden van het beleid zijn duidelijk voor verbetering vatbaar. Er is een gebrek aan duidelijke toewijzingsregels en afbakening van de doelgroep. Misschien kan een en ander reeds worden verduidelijkt door het hele proces beter te beschrijven en communiceren.

Het Rekenhof stelde ook dat de begrotingsdocumenten te oppervlakkige en onnauwkeurige informatie bevatten, waardoor het parlement de doelstellingen en de toegewezen middelen moeilijk kan beoordelen. *Katrien Partyka* hoopt dan ook dat de volgende begrotingsdocumenten veel duidelijker worden opgesteld. De vraag is of dit moet worden rechtgezet door de minister van Begroting of door de administratie Wonen.

Los van de decretale aanpassingen waar het Rekenhof op aandringt, informeert *Katrien Partyka* naar de procesmatige verbeteringen die kunnen worden aangebracht zodat de beleidsplanning op zich doelmatiger kan worden georganiseerd en ook beter leesbaar en controleerbaar is. Lokale mandatarissen hebben het afgelopen jaar allemaal de oefening gemaakt van de beleids- en beheercyclus op basis van beleidsdoelstellingen die werden geconcretiseerd in

operationele doelstellingen en concrete acties. Dat was niet eenvoudig. De parlementsleden verloren zich eveneens in een onleesbare begroting. Kan de minister de doelstellingen en de overeenstemmende middelen verduidelijken? Kunnen de kerndoelstellingen en operationele doelen beter uitgeklaard worden zodat ze ook beter gemonitord kunnen worden?

De minister pleit in haar antwoord op het Rekenhof voor een verankering van het Vlaams Woonbeleidsplan 2017 in de Wooncode. Wat is de draagwijdte en ambitie van dit plan? Zal dit reeds gestoeld zijn op verbeteringen die het Rekenhof aanreikt?

Op pagina 74 van het rapport van het Rekenhof leest Katrien Partyka dat de minister met een ontwerp van decreet de verhouding wil uitklaren tussen de diverse decretale vereisten waaraan het investeringsprogramma van de sociale huisvesting moet voldoen. Kan de minister dat verduidelijken?

Bjorn Anseeuw verwijst naar de opmerking van het Rekenhof dat de taakomschrijving van het gemeentelijk woonbeleid niet altijd duidelijk is omschreven, en of dit verzoenbaar is met het hiërarchisch bepaald beleid inzake sociale huisvesting. Kan het Rekenhof voorbeelden aanhalen van conflicten rond de interpretatie van deze regierol en hoe moet die regierol dan beter worden omschreven? Verder sluit Björn Anseeuw zich aan bij de vraag van Katrien Partyka naar begrotingsdocumenten die de doelstellingen en de overeenstemmende middelen van het regeringsbeleid duidelijker omschrijven.

Michèle Hostekint sluit zich eveneens aan bij deze vraag. Zij merkt op dat naast de terechte opmerkingen van het Rekenhof, toch ook wel wordt voorbijgegaan aan de verdiensten van het decreet Grond- en Pandenbeleid en de ambities die daarin met betrekking tot de sociale huisvesting werden verwerkt. Dit decreet bracht een grote dynamiek op gang, want voor het eerst werd een planmatige aanpak van sociale woningen vooropgesteld. Dit leidde tot belangrijke investeringen, en het is belangrijk om de dynamiek van bij de aanvang van het decreet te behouden.

Een andere belangrijke verdienste van het decreet Grond- en Pandenbeleid is dat het bouwen van sociale woningen op de agenda is gekomen van alle gemeenten, waar dit voorheen hoofdzakelijk een zaak was van de steden. De gemeenten kregen een objectief opgelegd en werden gedwongen een lokaal woonoverleg te organiseren en een regierol op zich te nemen. Uit de opvolgingsrapporten blijkt dat de meeste gemeenten deze taak ter harte hebben genomen. Voor de zeven gemeenten die in gebreke blijven is het echter nodig om een meer dwingend beleid te voeren.

De vernietiging van de sociale last door het arrest van het Grondwettelijk Hof heeft uiteraard een impact gehad op de realisaties van sociale woningen. Michèle Hostekint is nog steeds voorstander van een reparatiedecreet, al weet ze dat de minister deze piste niet genegen is.

Een andere verdienste van het decreet Grond- en Pandenbeleid is de planmatige aanpak van de renovatie van sociale woningen. Vorige legislatuur is het voor het eerst de opdracht gegeven aan het VMSW om de kwaliteit van het patrimonium in kaart te brengen. Er werd 500 miljoen extra ingezet voor renovatie, wat mogelijk zijn weerslag heeft gehad op een vermindering van nieuwbouw.

Het is belangrijk om de dynamiek van het decreet Grond- en Pandenbeleid te behouden. De realisatietermijn werd in de vorige legislatuur reeds opgerekt van 2020 naar 2023 en in de huidige legislatuur naar 2025. Omwille van het dalend inkomensprofiel van de huurders moest de vorige regering deze keuze maken.

Men heeft tevens de investeringsbereidheid in de sector behouden door de subsidies voor de SHM's op te trekken. De verlenging van de realisatietermijn door de huidige regering heeft eerder budgettaire redenen, maar het is belangrijk dat het investeren in sociale woningen blijft behouden. Voor Michèle Hostekint is het behouden van de woonzekerheid een belangrijk aspect, en in die zin verzet zij zich tegen de tijdelijke huurcontracten in sociale woningen, waar de minister voorstander van is.

Valerie Taeldeman verwijst naar de vaststelling van het Rekenhof dat het bijkomend huur- en kooppatrimonium dat de SHM's jaarlijks effectief hebben gerealiseerd, vóór het decreet Grond- en Pandenbeleid hoger lag dan erna, met het gezamenlijk door de SHM's, de lokale besturen en het VWF gerealiseerde patrimonium. Hoe werd deze berekening gemaakt? Zelf heeft ze immers een enorme dynamiek van het decreet Grond- en Pandenbeleid in de gemeenten kunnen ervaren. Voor elke stad en gemeente werd een nulmeting verricht en een objectief opgelegd inzake bijkomende sociale woningen.

Voor het monitoren van de objectieven wijst het Rekenhof op twee verschillende meetinstrumenten. De 'kwantitatieve beoordeling' van de Vlaamse Regering toont dat 206 gemeenten voldoende resultaten voorleggen. Het meten van de 'effectieve realisaties' van de gemeenten door de Vlaamse Woonraad, toont echter aan dat slechts achttien gemeenten voldoen. Hoe motiveert het Rekenhof zijn voorkeur voor de ene of andere wijze van meten?

Wonen Vlaanderen levert om de twee jaar een enorme inspanning om de monitor voor elke stad en gemeente op te maken. Als deze inspanning dan toch gebeurt, zou aan de lokale besturen een veel omvattender rapport kunnen aangeboden worden om hun woonbeleid op te baseren. Daarin zouden alle gegevens kunnen worden verwerkt die nu nog apart worden gemeten, maar voor het lokale woonbeleid allemaal belangrijk zijn: objectieven sociale huur, sociale koop en sociale kavel, cijfers rond leegstand om het voorkeurecht te beheren, cijfers over het patrimonium van SVK's, sociale leningen, onbebouwde percelen in publiek of semipubliek beheer, cijfers over energierenovaties, ERP, woonkwaliteit en dergelijke.

Het is duidelijk dat de minister niet gewonnen is voor een reparatiedecreet om de sociale last te herstellen. Er wordt eerder gedacht aan het vrijwillig betrekken van de private sector in het bijdragen van sociale woningen. Kan de minister meer duiding geven over het kader zij hiervoor reeds in grote lijnen heeft uitgetekend?

Valerie Taeldeman informeert tot slot wie de minister zal betrekken bij het ontwerpen van een nieuw woonbeleidsplan, en op welke wijze ze dit tot stand wil brengen. Uiteraard zullen er linken moeten zijn met het Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Wordt gedacht aan een structureel overleg?

Griet Coppé verwijst naar de opmerkingen van het Rekenhof over de financiering van de SHM's, en het antwoord van de minister dat de SHM's mede verantwoordelijk zullen zijn voor de realisatie van het BSO van de gemeenten in hun werkgebied. Vele SHM's halen echter aan dat het nieuwe Financieringsbesluit – dat weliswaar beter is dan het vorige – toch een rem zet op het realiseren van nog meer sociale woningen. Bouwpercelen worden steeds duurder, energiezuinig bouwen wordt duurder, en uiteindelijk betaalt de sociale huurder een bedrag dat niet in verhouding staat tot de realisatie van het gebouw, maar in verhouding tot zijn eigen inkomen. Uiteraard is er een aanpassing voor de financiering van de huurinkomsten, maar vele SHM's zien hun financiële toestand verslechteren ongeacht de gewestelijke correctie, en zijn minder geneigd om nog meer sociale woningen te realiseren. Zij kijken dan ook afwachtend uit naar een nieuwe financieringswijze.

IV. Antwoorden van het Rekenhof

Bart Andriessens verwijst naar de vraag van Katrien Partyka over een meer procesmatige sturing van het beleid en de doelstellingen. Het Woonbeleidsplan lijkt in die zin een goed initiatief, omdat alle belanghebbenden worden geconsulteerd en een langetermijnvisie wordt vooropgesteld. De uitwerking van de doelstellingen in meer specifieke regels is echter niet eenvoudig. Bij de inkomstenvoorwaarden voor sociale woningen gaat men bijvoorbeeld keuzes maken die de grootte van de doelgroep bepalen. Er is echter geen motivatie bij het bepalen of aanpassen van een bepaalde inkomensgrens. Waarom wordt een inkomensgrens op een bepaald niveau gelegd? Waarom werden de inkomensgrenzen een 2-tal jaren geleden aangepast? Het Rekenhof spreekt zich niet uit over deze keuzes. Maar wat ontbreekt is een antwoord op de vragen wat wensen we te bereiken en wat zullen we bereiken? Concrete berekeningen, zoals bijvoorbeeld in een RIA, ontbreken hier. Binnen de doelgroep zijn wellicht ook heel wat mensen die geen woningnood hebben. De keuzes moeten dus meer doordacht worden gemaakt, en de resultaten moeten ook worden opgevolgd. Om dit te realiseren is het ook belangrijk dat de doeleinden niet vaag worden geformuleerd, maar dat ze meetbaar zijn. Inconsistenties moeten worden vermeden. Er zijn vele decretale eisen waaraan een investeringsprogramma moet voldoen. Het investeringsprogramma moet volgens het decreet Grond- en Pandenbeleid bijvoorbeeld voldoen aan de objectieven van de gemeenten, en die zijn procentueel bepaald, terwijl anderzijds wetenschappelijk onderzoek moet aantonen waar er woningen moeten komen. Beide elementen zullen nooit tot een eenduidig resultaat leiden. Bart Andriessens wenst in die zin ook de taak van de decreetgever te benadrukken. Het parlement is immers de verantwoordelijke voor het woonbeleid dat door de regering wordt uitgevoerd. De regering neemt wel de verantwoordelijkheid voor het opstellen van het woonbeleidsplan, maar de decreetgever heeft hierin een belangrijke taak.

Jan Meyus verwijst naar de vragen over een verduidelijking van de begrotingsdocumenten. De programmatoelichting Wonen wordt in principe geredigeerd door het Agentschap Wonen. De toelichtingen bij het corpus van de begroting behoort tot de bevoegdheid van VMSW. De aanpassing van de begroting 2015 bevatte reeds meer informatie dan voorheen, maar de informatie moet nog veel uitgebreider worden opgenomen in de toelichtingen.

De regierol van de gemeenten – wat moeten ze doen en wat wordt van hen verwacht – is een beleidskeuze. Het is niet aan het Rekenhof om hierover uitspraken te doen. Het Steunpunt Wonen heeft een studie uitgevoerd die de regierol van de gemeenten in kaart heeft gebracht: 'Lokaal woonbeleid in Vlaanderen: Tien jaar na de Vlaamse Wooncode de kinderschoenen ontgroeid?', Steunpunt Ruimte en Wonen, 2009'.

De tabellen op pagina's 40 en 41 van het rapport van het Rekenhof geven de resultaten weer van de 'kwantitatieve beoordeling' (methode Vlaamse Regering) en de beoordeling op basis van de 'realisaties' (methode Vlaamse Woonraad). Het nadeel van de methode van de Vlaamse Regering is dat zij geen rekening houdt met het feit dat de realisaties zouden moeten versnellen. Daarenboven wordt het resultaat van die beoordeling zwaar beïnvloed door het gepland maar nog niet gerealiseerd aanbod. De beoordelingsmethode van de Vlaamse Woonraad legt meer de nadruk op het feit dat een versnelling wordt verwacht. Men weegt de realisaties van de gemeenten af tegenover hun eigen objectieven. De methode van de Vlaamse Woonraad draagt de voorkeur weg van het Rekenhof bij een beoordeling van hoeveelheden. Eventueel kan men aanvullend nog rekening houden met de overgangperiode en met kwalitatieve aspecten.

Zet het financieringssysteem fs3 een rem op de realisaties? Het Rekenhof heeft dit niet onderzocht en kan er dan ook geen uitspraken over doen. Fs3 had mee tot doel om de ontsporing van de gewestelijke sociale correctie te vermijden. Het Rekenhof heeft hierbij enkel de vraag gesteld of het verruimen van deze sociale correctie wel een oplossing is voor steeds meer SHM's die tekenen vertonen van financiële problemen.

Het Rekenhof noteert de verbazing van enkele leden over het feit dat het bijkomend huur- en kooppatrimonium dat de SHM's jaarlijks effectief hebben gerealiseerd, vóór het decreet Grond- en Pandenbeleid hoger lag dan erna, met het gezamenlijk door de SHM's, de lokale besturen en het VWF gerealiseerd patrimonium. Het Rekenhof berekende dit aan de hand van de cijfers die door de VMSW en Wonen Vlaanderen werden aangereikt. Als het aantal gerealiseerde woningen wordt gedeeld door het aantal jaren, blijkt dat er minder woningen worden geproduceerd dan de jaren ervoor. Daartussen zitten bovendien nog een aantal stadswoningen die niet in de nulmeting werden opgenomen, maar nadien werden overgedragen.

V. Aanvullend antwoord van de minister en bijkomende vragen van de commissieleden

Minister *Liesbeth Homans* verwijst naar de tussenkomst van Elke Van den Brandt en stelt dat zij open staat voor elk debat in het Vlaams Parlement. De beleidsnota Wonen werd reeds besproken. De beleidsbrief 2015-2016, de aanpassingen aan de Wooncode en dergelijke zullen aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd waarbij het debat ten gronde kan worden gevoerd.

De minister stelt duidelijk dat het voornemen van de Vlaamse Regering om inzake taalbereidheidsvoorwaarden te evolueren van een inspanningsverbintenis naar resultaatverbintenis, niet zal resulteren in het afnemen van een sociale woning of het ontzeggen van de toegang tot een sociale woning. Dat is nieuw beleid dat eveneens in de commissie kan worden besproken.

Bepaalde steden hebben meer behoefte aan sociale woningen dan andere steden of gemeenten. Het is dan ook goed dat bepaalde steden en gemeenten woonbeleidsconvenanten afsluiten.

De opmerking dat het decreet Grond- en Pandenbeleid nefast zou zijn voor nieuwbouw werd reeds door Michèle Hostekint gecounterd, in die zin dat meer dan vroeger wordt ingezet op renovatie van het woonpatrimonium, wat de kwaliteit van het wonen zeker ten goede komt, en leidt tot minder energie-uitgaven voor de huurder.

Het voorstel van Valerie Taeldeman om via de monitoring tot een uitgebreid lokaal woonrapport te komen zal op zijn haalbaarheid worden getoetst. Het is in elk geval een goede suggestie die in de lijn ligt van de lokale bestuurskrachtmonitor.

Het betrekken van private actoren in de sociale woningbouw werd binnen de Vlaamse Regering besproken, en het principe ervan werd goedgekeurd. Er zijn echter nog geen officiële documenten goedgekeurd. De VMSW werkt momenteel aan een kader, maar het is nog te prematuur om hierover te communiceren.

Uiteraard moet in het woonbeleidsplan rekening worden gehouden met aspecten van ruimtelijke ordening en fiscaliteit.

Katrien Partyka kreeg toch graag meer informatie over het kader en de parameters die werden aangehaald inzake het betrekken van private actoren in de sociale woningbouw.

Minister *Homans* deelt mee dat een private actor bijvoorbeeld woningen kan realiseren en in een tweede fase doorverhuren via een SVK. Op deze wijze kunnen gewone woningen tegen sociale tarieven naar de markt worden gebracht. Het engagement van de Vlaamse Regering strekt ertoe dat VMSW hierover een kader uitwerkt. Verdere engagementen zijn er niet genomen.

Elke Van den Brandt vindt de hoerastemming over het decreet Grond- en Pandendenbeleid ongepast in het licht van de ontmoedigende cijfers in het rapport van het Rekenhof. Het Rekenhof verwijst ook naar de voorgenomen inspanningsverbintenis inzake taalbereidheidsvoorwaarden, en stelt duidelijk dat dit geen verband houdt met de notie 'woonbehoefte'.

Valerie Taeldeman is het niet eens met *Elke Van den Brandt* over de vermeende hoerastemming over het decreet Grond- en Pandendenbeleid. Dat heeft onmiskenbaar voor een lokale dynamiek gezorgd. De organisatie van een lokaal overleg Wonen was voordien onbestaande in de meeste gemeenten. De sociale huisvestingsprojecten van SHM's moeten voortaan hun bespreking en goedkeuring krijgen op dit lokaal overleg Wonen waardoor het lokaal beleid automatisch verplicht wordt om actief na te denken over bijkomende sociale huisvestingsprojecten. De cijfers zijn wat ze zijn, maar de lokale dynamiek die werd ontwikkeld is zeer positief.

Lorin PARYS,
voorzitter

Griet COPPÉ,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BIP	budgettair implementatieplan
BSO	Bindend Sociaal Objectief
BVR	besluit van de Vlaamse Regering
ERP	Energierenovatieprogramma (energie-efficiëntie van de woning)
fs3	financieringssysteem voor woonactoren
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
RIA	reguleringsimpactanalyse
RSV	Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen
SHM	sociale huisvestingsmaatschappij
SVK	sociaal verhuurkantoor
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VWF	Vlaams Woningfonds