



ADVIES BESLUIT LOKAAL WOONBELEID

Advies 2018-17 / 30.08.2018



1 SITUERING

De Vlaamse Regering hechtte op 13 juli 2018 haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering over het lokaal woonbeleid. Over dit ontwerp van besluit werd het advies ingewonnen van de Vlaamse Woonraad. Op 30 augustus 2018 heeft de Vlaamse Woonraad zijn advies hieromtrent afgerond en bezorgd aan de bevoegde minister.

2 BEKNOPTE INHOUD

Het voorliggend ontwerp van besluit lokaal woonbeleid regelt en organiseert het lokale woonbeleid. Daarnaast positioneert het ontwerp van besluit het lokale woonbeleid binnen de Vlaamse beleidsprioriteiten. Vertrekpunt is de gemeente als regisseur van het lokaal woonbeleid, zoals bepaald in de Vlaamse Wooncode. Het ontwerpbesluit omvat onder meer

- een regeling van het lokaal woonoverleg,
- het vaststellen van de Vlaamse beleidsprioriteiten voor de lokale beleids- en beheerscyclus 2020-2025,
- een bundeling van alle gemeentelijke opdrachten in het kader van lokaal woonbeleid,
- een reglementair kader voor de subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid,
- subsidies voor projecten met een vernieuwend of experimenteel karakter
- en de ondersteuning door het agentschap Wonen-Vlaanderen.

3 BESPREKING

3.1 ALGEMEEN

De beleidsbrief Wonen 2017-2018 kondigt een Vlaams kader voor wonen aan waarbinnen de gemeenten hun rol als regisseur van het lokaal woonbeleid kunnen opnemen en uitvoeren. Een nieuw besluit lokaal woonbeleid moet een slagkrachtig beleid mogelijk maken. Met voorliggend ontwerp van besluit geeft de Vlaamse Regering dan ook uitvoering aan de eerder geformuleerde beleidsintentie. Algemeen meent de Raad dat het voorstel effectief kan bijdragen tot een meer adequaat beleid, een beleid waardoor gemeenten het recht op wonen kunnen waarmaken. In eerder advies¹ heeft de Raad erkend dat de lokale besturen en woonactoren een

¹ Advies Waarheen met het lokaal woonbeleid? Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad, Advies 2012/02, 19 april 2012.



vooraanstaande rol spelen in het waarborgen van dit grondrecht (zie ook later). Via overleg kunnen aspecten van het woonbeleid met een hoofdzakelijk lokale component worden gevat, en kan een passend en integraal beleid worden uitgestippeld. De Raad heeft hierbij steeds een duidelijke uitklaring van de opdrachten van de betrokken beleidsniveaus bepleit, waarbij de eindverantwoordelijkheid voor de realisatie van het recht op wonen bij de gewestelijke overheid ligt (en die hiertoe beroep kan doen op diverse actoren en bestuursniveaus). Voorliggend voorstel erkent de lokale autonomie en positioneert tegelijk het lokale woonbeleid ten aanzien van de Vlaamse beleidsprioriteiten. De Raad kan instemmen met een dergelijke keuze en meent dat de positionering kan bijdragen tot een meer optimaal woonbeleid. Hierbij moet een evenwicht tussen uitvoering van het Vlaamse woonbeleid en de mogelijkheid van een eigen lokaal woonbeleid worden bewaakt.

In de nota aan de Vlaamse Regering vinden we de verschillende krachtlijnen van het nieuwe besluit terug, namelijk 1) de gemeente als regisseur van het lokaal woonbeleid, 2) de Vlaamse beleidsprioriteiten voor wonen, 3) de opdrachten van gemeenten op het vlak van wonen, 4) de subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid, 5) een bijzondere subsidie voor projecten met een vernieuwend of experimenteel kader, en 6) de ondersteuning van gemeenten uit Vlaanderen. Deze krijtlijnen geven aan dat het ontwerpbesluit inhoudelijk geen bruske omwenteling beoogt, maar eerder streeft naar continuïteit, en de samenwerking met toekenning van opdrachten aan het lokale niveau verder uitwerkt. De Raad kan een dergelijke beleidskeuze die zowel de consolidatie als de verdere uitwerking van het lokaal woonbeleid voorstaat, ondersteunen. Tevens stelt de Raad vast dat verschillende krijtlijnen van het ontwerp in de lijn liggen met de aanzet voor een hernieuwd Vlaams kader geformuleerd door de Raad in het eigen initiatief advies². Hierin stelde de Raad onder meer dat het aangewezen is de operationele en structurele samenwerking tussen gemeente en gewest te regelen, de aanpak van de bovenlokale en transversale thema's te bepalen en te organiseren, het bestaande concept van IGS aan te houden, het lokale woonbeleid in te bedden in de beleids- en beheerscyclus edm. Terwijl verschillende van deze elementen terug te vinden zijn in het ontwerpbesluit (waar we dieper zullen op ingaan bij de bespreking van de verschillende krijtlijnen), merkt de Raad op dat in het ontwerp van besluit de aanpak van bovenlokale en transversale woonproblemen op zich weinig tot geen aandacht krijgt. Hoewel de Raad erkent dat in de praktijk dergelijke thematiek wordt of kan worden aangepakt door een IGS, is het evenzeer zo dat een IGS meestal niet is opgezet om een gezamenlijke bovenlokale/transversale problematiek aan te pakken, maar vooral om samen met andere gemeenten voldoende capaciteit te hebben om een aantal taken op vlak van het lokale woonbeleid uit te voeren. De Raad meent dat het expliciet opnemen van de bovenlokale/transversale aanpak aangewezen is in de kaderregeling voor het lokaal woonbeleid. Zo zou in samenspraak tussen het gewest en gemeenten kunnen worden aangegeven hoe een bovenlokale/transversale thematiek vorm kan krijgen in een intergemeentelijke taakstelling. Mogelijks kan dit worden ingeschoven in de vernieuwende projecten³ (zie later). De uittekening en/of begeleiding van een regionale of bovenlokale aanpak kan een opdracht zijn waarbij de provincie (en/of de streekontwikkelingsintercommunales) een inbreng kunnen hebben. De Raad vraagt dan ook om in het kader lokaal woonbeleid de ondersteunende rol van de provincie te

² Advies Een raamwerk voor het woonbeleid. Naar een kader voor lokaal woonbeleid, Advies 2017/15, 30 november 2017.
³ Zie ook het rapport 'Het lokaal woonbeleid op (de) kaart! De praktijk van het lokaal woonbeleid beschreven, de subsidie voor intergemeentelijke samenwerking geëvalueerd' (Winters e.a.,2015) waarin deze suggestie werd geformuleerd.

willen expliciteren. In eerder advies stelde de Raad voor dat de provincie, omwille van hun lokale en regionale kennis, faciliterend en begeleidend kunnen optreden bij uitwerking van opdrachten. Het ontwerpbesluit stelt dat de provincie een rol kan worden toegekend zowel bij het verkennend overleg als in de mogelijkheid tot ondersteunen en financieren (cf. artikel 21), wat aansluit op bestaande praktijk.

Tenslotte meent de Raad dat de uitwerking van de nieuwe kaderregeling goed is voorbereid. Het rapport van het Steunpunt Wonen over het lokaal woonbeleid en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden⁴ heeft mede als basis gediend voor de uitwerking van de voorgestelde regeling. De Raad kan de objectieve benadering ondersteunen (zie ook verder).

3.2 GEMEENTE ALS REGISSEUR VAN HET LOKAAL WOONBELEID

Artikel 28 van de Vlaamse Wooncode duidt de gemeente aan als regisseur van het lokaal woonbeleid. Paragraaf 1 stelt dat de gemeente verantwoordelijk is voor het uitwerken van haar woonbeleid op lokaal vlak, en hierbij aandacht dient te schenken aan het stimuleren van sociale woonprojecten, het ondersteunen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden en het uitwerken van een kwaliteitsbewaking van het woonpatrimonium en de woonomgeving. Hoe de gemeente haar rol als regisseur invult, bepaalt de gemeente zelf. De nota aan de Vlaamse Regering geeft aan dat de voorbije jaren het lokaal woonoverleg aan slagkracht heeft gewonnen en een centrale plaats komt in te nemen in het lokaal woonbeleid. Het ontwerpbesluit besteedt dan ook terecht expliciet aandacht aan dit lokale woonoverleg. Dat het woonoverleg meer op de voorgrond komt te staan, kan de Raad bijtreden. Het realiseren van een effectief en efficiënt woonbeleid is voornamelijk gestoeld op de betrokkenheid van de lokale woonactoren en (in mindere mate) van de lokale welzijnsorganisaties. Een woonoverleg kan de samenwerking en afstemming tussen de actoren bevorderen en kennisdeling en informatie-uitwisseling stimuleren (en zodoende voor de inwoners van de gemeente de toegang tot sociale grondrechten faciliteren). Bovendien is het lokaal gestructureerde overleg en de samenwerking tussen de diverse actoren een adequate manier om na te gaan hoe de Vlaamse beleidsprioriteiten omgezet kunnen worden in lokale actieplanning en initiatief. De Vlaamse beleidsdoelen staan overigens de eigen accenten van een lokaal woonbeleid niet in de weg en de gemeenten dienen hiertoe voldoende ruimte te kunnen behouden.

3.3 VLAAMSE BELEIDSPRIORITEITEN EN OPDRACHTEN VAN GEMEENTEN

Artikel 6 van het ontwerp van besluit formuleert de Vlaamse beleidsprioriteiten voor wonen voor de lokale beleids- en beheerscyclus 2020-2025. In concreto gaat het om drie opdrachten: 1) de gemeente zorgt voor een divers en betaalbaar woonaanbod afhankelijk van de woonnoden, 2) de gemeente werkt aan de kwaliteit van het woningpatrimonium en de woonomgeving, 3) de gemeente informeert, adviseert en begeleidt inwoners

⁴ Winters S., Van den Broeck K. & Vanormelingen J. (2015). Het lokaal woonbeleid op (de) kaart! De praktijk van het lokaal woonbeleid beschreven, de subsidie voor intergemeentelijke samenwerking geëvalueerd. Leuven, Steunpunt Wonen.

met vragen over wonen. Verder vermeldt de nota aan de Vlaamse Regering dat dit ook de opdrachten zijn waarvoor een subsidie voor intergemeentelijke samenwerking op het vlak van lokaal woonbeleid kan worden toegekend (zie later). Deze opdrachten stemmen overeen met de basisopdrachten bepaald in artikel 28 van de VWC. De Raad kan de keuze voor deze opdrachten in beginsel onderschrijven. Ze laten niet enkel een congruent en doelgericht lokaal woonbeleid toe, het betreft vooral decretale taakstellingen die reeds langer geformuleerd stonden in de VWC, maar die voornamelijk facultatief richtinggevend werken. De opname van de taakstellingen in het ontwerpbesluit en de verdere invulling ervan fungeren als effectieve kapstokken voor de uittekening van het lokale woonbeleid. Op die manier worden decretale taakstellingen geconcretiseerd en worden ze ijkpunten in het lokaal woonbeleid (artikel 7 tot en met 9 van het ontwerpbesluit). De Raad apprecieert dat Vlaamse beleidsprioriteiten aan het lokale woonbeleid worden gekoppeld, en kan zich in beginsel vinden in de werkwijze die zowel de operationalisering als de positionering en samenwerking tussen gemeente en gewest⁵ verduidelijkt. Bovendien zijn de Vlaamse beleidsprioriteiten zodanig geformuleerd dat de lokale besturen voldoende beleidsvrijheid bij de invulling ervan hebben. Dit onderstreept andermaal het belang van de regisseursrol van de gemeente in het lokale woonbeleid. Verder voorziet de regeling in de bundeling van taken in één enkel besluit wat de duidelijkheid en transparantie ten goede komt.

De Raad meent dan ook dat dit vooropgesteld structureel kader een goede stap voorwaarts is in de verdere ontwikkeling en organisatie van het lokaal woonbeleid⁶. De Raad wenst evenwel enkele bijkomende punten onder de aandacht te brengen. De Raad ziet de strategische planning als een waardevol instrument om vooropgestelde doelen te realiseren, waarbij evenwel gewaakt moet worden over de administratieve verzwaring en/of lasten. Verder waardeert de Raad de aanknopingspunt met het Vlaamse Woonbeleidsplan (artikel 5 van het ontwerpbesluit) waarbij de gemeenten een bijdrage dienen te leveren tot de realisatie van de strategische doelstellingen. Het is echter de Raad niet duidelijk of het een inspannings- of een resultaatverbintenis betreft en hoe dit moet of kan worden gerealiseerd. Hoe zullen de strategische doelstellingen doorwerken naar het lokale niveau, gelet op de actieplanning die op gewestelijk niveau wordt opgemaakt aan het begin van een nieuwe legislatuur? Het kan in dit verband aangewezen zijn om bij de opmaak van de gewestelijke actieplanning de mogelijke inbreng en rol van de lokale actoren en besturen te verduidelijken (ten aanzien van welbepaalde acties). Tevens vormen volgens de Raad het woonbeleidsplan en andere strategische planningsdocumenten (zoals Slim Wonen en Leven) een waardevolle bijkomende basis voor richtinggevende Vlaamse beleidsprioriteiten. In die zin zijn de decretale taakstellingen uit artikel 28 VWC volgens de Raad slechts eerste aanknopingspunten. Daarnaast merkt de Raad op dat artikel 6 van het ontwerpbesluit bepaalt dat de gemeente - rekening houdend met de Vlaamse beleidsprioriteiten - haar eigen lokaal woonbeleid kan voeren, en dit met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbare huishoudens. Omwille van het feit dat de Vlaamse Wooncode de bijzondere aandacht voor de meest behoeftige huishoudens als bijzondere doelstelling

⁵ Zie ook Vlaamse Beleidsprioriteiten 2014-2019, <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/vlaamse-beleidsprioriteiten-2014-2019-1>.

⁶ Zie ook Advies over het Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid, Advies 2016/06, 25 april 2016.

opneemt, meent de Raad dat deze doelstelling een Vlaamse beleidsprioriteit is die weliswaar verder kan worden uitgewerkt en geconcretiseerd op lokaal vlak.

Hoewel als aanvullende activiteit 'begeleiding op maat van kwetsbare inwoners' wordt opgenomen, blijft het aangewezen om hieraan op lokaal vlak ruime aandacht te besteden en de woonsituatie van kwetsbare huishoudens meer op de voorgrond te plaatsen. Tenslotte meent de Raad dat in het formuleren van de beleidsprioriteiten en de concretisering ervan ruimere aandacht kan uitgaan naar de transversale thema's die raakpunten hebben met wonen (energie en energiearmoede, het sociale welzijnsbeleid en het ruimtelijke beleid). De Raad stelt voor om de transversale werking en thematiek desgevallend als een generiek aandachtspunt op te nemen.

3.4 BELEIDS- EN BEHEERSCYCLUS

Het voorliggende ontwerpbesluit opteert ervoor om de beleidsprioriteiten te verbinden met de lokale beleids- en beheerscyclus (2020- 2025). Op die manier kan het gewestelijke en gemeentelijk beleid in samenhang en partnerschap uitwerking krijgen. De keuze om de beleids- en beheerscyclus toe te passen, werd reeds in eerder advies van de Raad⁷ als wenselijk omschreven. Het sturen op activiteiten, prestaties en effecten, gekoppeld aan verantwoordelijkheden en middelen⁸, is volgens de Raad dan ook een logische keuze. Daarenboven wordt een afstemming op de gemeentelijke beleidscyclus gerealiseerd. Volgens de Raad schept dit voordelen en laat het toe een globale beleidsveld-overschrijdende strategische lokale planning te ontwikkelen (waarbij het beleidsveld wonen samen met andere beleidsdomeinen kan worden bekeken). Op die manier kan maximaal worden ingespeeld op de lokale situatie en kan rekening worden gehouden met lokale (transversale) noden⁹.

3.5 SUBSIDIËRING INTERGEMEENTELIJKE PROJECTEN

Het ontwerpbesluit bepaalt het reglementair kader voor de subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid voor de periode 2020-2025. De nota aan de Vlaamse regering stelt dat het voorstel niet verschilt op essentiële punten van het huidige kader, namelijk de overgangsregeling voor de periode 2017-2019. De Raad kan deze keuze in principe volgen. Het voorstel beoogt het continueren van de werking op het terrein en laat toe dat de reeds verworven expertise ten volle tot haar recht komt. Daarnaast zorgt de (blijvende) financiële ondersteuning ervoor dat bepaalde gemeenten hun woonbeleid kunnen uitbouwen waartoe ze zonder een samenwerkingsverband veel minder in staat zijn (omwille van hun beperkte

⁷ Advies Een raamwerk voor het woonbeleid. Naar een kader lokaal woonbeleid, Advies 2017/15, 30 november 2017.

⁸ Zie o.a. nota aan de Vlaamse Regering die verwijst naar het Planlastendecreet: "Bij de bekendmaking van de Vlaamse beleidsprioriteiten vermeldt de Vlaamse Regering, voor elk van de bijbehorende subsidieregelingen en onder voorbehoud van beschikbaarheid van de middelen op de Vlaamse begroting, de hoogte van de totale voorziene subsidie en de criteria voor de verdeling van die subsidie onder de lokale besturen."

⁹ Advies over het Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid, Advies 2016/06, 25 april 2016

schaal of bestuurskracht). De Raad ondersteunt het beleidsvoornemen om de subsidie voor de intergemeentelijke projecten lokaal woonbeleid verder te zetten¹⁰, en acht dit zelfs noodzakelijk nu belangrijke Vlaamse beleidsprioriteiten worden gekoppeld aan het lokale woonbeleid en de opdrachten in lijn liggen met deze prioriteiten.

De Raad merkt op dat voor de toekenning van de subsidie voor intergemeentelijke samenwerkingsprojecten de opdrachten uitgebreider zijn. Dit lijkt volgens de Raad aannemelijk daar het samenwerken tussen gemeenten niet enkel meer gezamenlijk overleg vergt maar tevens kansen biedt voor de aanpak van verschillende aspecten (zoals bovenlokaal, transversaal). Tegelijkertijd merkt de Raad op dat enerzijds het basispakket wordt verruimd met acties die onder de huidige aanvullende activiteiten vallen, en dat anderzijds in het voorstel de aanvullende activiteiten minder ondersteund zullen worden. Bovendien zullen de huidige aanvullende activiteiten die in het voorstel niet langer in de lijst van aanvullende activiteiten voorkomen, niet meer ondersteund worden. Ondanks de verhoging per subsidiepunt vraagt de Raad zich af of dit de bestaande dynamiek van de IGS-projecten, die volgens onderzoek een meerwaarde vormt voor de uitbouw van het lokale woonbeleid, niet zal afremmen. De Raad vraagt hiervoor de nodige aandacht en er kan worden nagegaan of een en ander moet worden heroverwogen.

De Raad kan verder instemmen met de gedifferentieerde ondersteuning gebaseerd op de plaatselijke karakteristieken van het werkingsgebied, rekening houdend met het aantal betrokken gemeenten, het totale aantal huishoudens van het werkingsgebied en de huishoudens per deelnemende gemeente. Wat dit betreft liggen de parameters in het voorstel in de lijn van de bestaande werkwijze. Evenwel vraagt de Raad voldoende zekerheden te willen voorzien nu de financiering op jaarbasis zal worden vastgelegd. Een basisvoorwaarde is het vastleggen van de indexerings van de bedragen aan de gezondheidsindex daar het BVR een looptijd van zes jaar kent en de stijgende kosten evenredig opgevangen dienen te worden, zodoende de lokale besturen te ontlasten.

Inhoudelijk kan worden opgemerkt dat de private huur als doelstelling, binnen de subsidiëring van een IGS-project, niet langer vooropgesteld wordt (een element dat tevens aangestipt wordt in het advies van de Inspectie van Financiën). De motivatie is dat de activiteiten die gekoppeld waren aan de private huur-doelstelling overgeheveld zijn naar de drie overblijvende opdrachten (met betrekking tot woningkwaliteit, betaalbaarheid en begeleiding). De Raad kan dit enigszins volgen omdat de opdrachten niet opgedeeld zijn naar woningmarktsegment, maar meent dat de nodige waakzaamheid geboden is omwille van de grote uitdagingen die zich stellen op de private huurmarkt¹¹. Volgens de Raad kan dit worden ondervangen via het generiek formuleren van een bijkomende doelstelling waarbij aandacht wordt gevraagd voor bijzondere problemen of de focus wordt gelegd op de woonsituatie van kwetsbare huishoudens.

¹⁰ Zie ook Advies over het Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid, Advies 2016/06, 25 april 2016.

¹¹ Advies Wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt, Advies 2017/06, 27 april 2017.

woonsector zich aandient als een geschikt werkterrein voor sociale innovatie¹². De vernieuwende projecten kunnen wijzen op lacunes in het beleid of kunnen het recht op wonen verzekeren of stimuleren. Verder kunnen dergelijke projecten mikken op een mentaliteitswijziging of een grotere bewustwording proberen te creëren en/of innovatieve oplossingen ontwikkelen¹³. Het voorstel biedt ruimte voor experimenten, wat op zijn beurt het reguliere woonbeleid kan inspireren om er desgevallend te worden vastgeklikt.

3.7 ONDERSTEUNING VANUIT VLAANDEREN/VLAAMS GEWEST

Als laatste krachtlijn van het ontwerpbesluit stipt de nota aan de Vlaamse Regering de ondersteuning van de gemeenten vanuit Vlaanderen aan. Om de Vlaamse beleidsprioriteiten op het vlak van wonen te kunnen realiseren, kunnen de gemeenten beroep doen op de begeleiding en ondersteuning door het agentschap Wonen-Vlaanderen, en dit naast de mogelijkheid om deel te nemen aan een intergemeentelijk samenwerkingsproject. De Raad erkent het belang van de ondersteuning vanuit Vlaanderen en meent dat dit een belangrijke pijler vormt binnen het vooropgesteld samenwerkingsmodel. Enerzijds dient de ondersteuning bij te dragen tot de uitvoering van de Vlaamse beleidsprioriteiten en garandeert begeleiding en ondersteuning een meer gelijklopende uitvoering. Anderzijds vangt dergelijke ondersteuning de verschillen in draagkracht op. Een aantal gemeenten hebben immers onvoldoende draagkracht en/of capaciteit om het lokale woonbeleid te ontwikkelen. Verder geeft de nota aan dat Wonen-Vlaanderen momenteel een aangepast begeleidings- en ondersteuningsaanbod aan het uitwerken is. De Raad erkent het belang hiervan en kijkt belangstellend uit naar de uitwerking van dit aanbod.

¹² Oosterlynck S., Cools P. & Debruyne P. (2015). Van nood aan een woning naar recht op wonen. Housing First voor thuisloze Roma families in Gent, In: De Decker P., e.a. (eds). Woonnood in Vlaanderen. Feiten/Mythen/Voorstellen. Antwerpen, Garant, p. 399-412.

¹³ De Decker P., e.a. (2015). Een kader voor een daadkrachtig woonbeleid, In: De Decker P., e.a. (eds). Woonnood in Vlaanderen. Feiten/Mythen/Voorstellen. Antwerpen, Garant, p. 553-584.