



Vlaamse Woonraad

Strategische Adviesraad

Vlaamse Woonraad

Koning Albert II-laan 19 bus 23
1210 Brussel
vlaamse.woonraad@rwo.vlaanderen.be
www.vlaamsewoonraad.be

Advies 2012/07

Datum	10 september 2012
bestemming	Mevrouw Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie
kopie	Vlaams Parlement, Commissie voor Woonbeleid, Stedelijk Beleid en Energie
onderwerp	Advies over voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen

1. Situering

Op 20 juli 2012 hechtte de Vlaamse regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen. Op 24 juli 2012 verzocht de Vlaamse minister bevoegd voor wonen de Vlaamse Woonraad binnen een termijn van dertig dagen advies uit te brengen over voornoemd ontwerp van decreet. Hierbij wordt in de adviesvraag uitdrukkelijk gevraagd aandacht te verlenen aan de categorisering van de sociale huurders. Gelet op de verlofperiode heeft de Raad de minister verzocht een verlenging van de adviestermijn te willen toestaan. De Vlaamse Woonraad keurde voorliggend advies goed op 10 september 2012.

2. Opzet van het ontwerp van decreet

Volgens de nota aan de Vlaamse regering wenst het voorontwerp van decreet een aantal nieuwe inhoudelijke beleidskeuzes te introduceren. Daarnaast worden enkele juridisch technische aanpassingen doorgevoerd. Deze kaders in de verdere optimalisering en actualisering van de reglementering inzake wonen.



3. Bespreking van het ontwerp van decreet

3.1. Toekomstvisie voor de sociale huisvesting

De Raad stelt vast dat in de wijziging van de definitie van sociale huurwoning de keuzes uit het verleden worden bestendigd. In de uittekening van de toekomstige visie en organisatie van de sociale huisvesting kan het aangewezen zijn een open beleidskader te hanteren om de vooropgezette doelstellingen te realiseren. Dit debat dient in het kader van de uittekening van het Vlaamse Woonplan voldoende aandacht te krijgen.

3.2. Sociale huurder

In de huidige regeling worden vier categorieën sociale huurders onderscheiden met eigen specifieke rechten en plichten. Zowel de definitie van sociale huurder (artikel 2 Vlaamse Wooncode) als het toepasselijke regime op de verschillende categorieën sociale huurder (artikelen 90 e.v. Vlaamse Wooncode) worden gewijzigd. Er wordt voorgesteld de huidige opdeling in vier categorieën te verlaten ten voordele van drie categorieën.

De vereenvoudiging komt tegemoet aan een aantal praktijkproblemen (zoals de discriminatie tussen minder- en meerderjarige kinderen bij ondertekening, opvang mantelzorgers edm). Wel resulteren de voorgestelde wijzigingen opnieuw in extra communicatie en opvolging (om onder meer te verhinderen dat verkeerde verwachtingen worden gecreëerd). Ook zijn niet alle praktische consequenties van de voorgestelde wijzigingen duidelijk. Zo kan het wegvallen van de toestemming van de huurder voor de toetreding van derden theoretisch voor problemen zorgen.

Het voorstel heeft als voordeel dat het oorspronkelijke juridische uitgangspunt ten dele wordt hersteld. Sociale huur geeft een persoonlijke bewoningstitel (afhankelijk van de individuele nood van betrokkene). Het betreft een individueel recht dat niet overdraagbaar is. De (meerderjarige) kinderen van de sociale huurder hebben in deze optie geen automatisch recht op verdere bewoning van de sociale huurwoning bij overlijden van de sociale huurder. Hun bewoningsrecht is verbonden aan het bewoningsrecht van de oorspronkelijke huurder. In het voorstel worden de (meerderjarige) kinderen niet langer beschouwd als huurders categorie A (maar steeds als huurders categorie C, zonder kooprecht en eigen bewoningsrecht). Ten gunste van onder meer de inwonende kinderen en om billijkheidsredenen kan bij overlijden van de sociale huurder de ontbindingstermijn door de verhuurder worden verlengd. De Raad kan deze opties onderschrijven.

In het voorstel wordt een categorie B gecreëerd. Het betreft de partner van de oorspronkelijke contractant die na het afsluiten van het huurcontract komt inwonen, ongeacht diens statuut (gehuwd, wettelijk samenwonend of feitelijk samenwonend voor meer dan een jaar). De categorie B bekommt dezelfde rechten als de partner in categorie A (partners op moment van contractafsluiting). De Raad kan zich vinden in het feit dat aan alle partners dezelfde rechten (kooprecht en eigen bewoningstitel) toebedeeld worden, ongeacht hun statuut of het tijdstip waarop het partnerschap intreedt. Het statuut van partnerschap en het tijdstip van ontstaan worden bijgevolg ondergeschikt gemaakt aan

het partnerschap zelf. In het voorstel worden de (langdurige) feitelijke partnerschappen gelijkgeschakeld aan de geformaliseerde partnerschappen. Omwille van het feit dat met een partnerschap een duurzame relatie beoogd wordt, meent de Raad dat het enkel de huurder en diens partner toekomt te beslissen over het al dan niet samenwonen. Toelatingsvoorwaarden kunnen het samenwonen - en de huur – belemmeren, en passen niet in deze optiek (vanuit het huurregime mag niet beslist worden of een partner toelaatbaar is in de woning - zie ook verder). Het is dan ook van belang een regeling te kunnen uitwerken die enerzijds de rechten van de partners en de wens tot samenwonen niet schaadt en anderzijds mogelijke misbruiken kan uitsluiten. De Raad kan begrip opbrengen voor de vraag van de sector naar een afdoend instrumentarium om misbruik te voorkomen.

Rekening houdend met de bescherming van de gezinswoning voor de partners (onder meer via artikel 215 BW) kan de Raad instemmen om alle partners apart van andere 'bijwonende' personen te onderscheiden. De verdere bewoning van de partners in de gezinswoning moet kunnen worden beschermd wanneer de oorspronkelijke contractant overlijdt. Het is echter de vraag of men dit via de categorisering moet realiseren. Een andere optie is de bewoning van de sociale huurwoning steeds ten persoonlijke titel maken (voorbehouden aan de oorspronkelijke contractant - zoals oorspronkelijk opgevat) en daarnaast uitdrukkelijk stellen dat de bescherming van de gezinswoning voor alle partners ten volle geldt (onder meer via verwijzing naar de toepasselijke artikelen in het BW). De partner die later komt bijwonen bekommt dan 'gelijke rechten' als de huurder (ongeacht het feit of deze partner al dan niet het huurcontract ondertekent). In die optiek zal de partner steeds de woonst kunnen blijven betrekken maar wordt de woning niet overdraagbaar op de kinderen. Andere bijwonende personen worden in deze visie evenmin beschouwd als huurders. De modaliteiten en de gevolgen van de inwoning (onder meer op de huurprijs) kunnen worden geregeld los van het huurcontract zelf.

Bij het voorstel rond de categorisering van de sociale huurders is het aangewezen na te gaan of geen ongelijke behandeling kan ontstaan tussen kinderen van de sociale huurder onderling. Meerderjarige kinderen kunnen bij aanvang van de sociale huur bijvoorbeeld opteren voor een samenlevingscontract terwijl dit nog niet mogelijk is voor de minderjarige kinderen. Dit kan een verschil in rechtspositie uitmaken voor de kinderen eenmaal meerderjarig. Dergelijke onbedoelde neveneffecten van de gewijzigde categorisering dienen in de mate van het mogelijke te worden vermeden. In de marge wenst de Raad erop te wijzen dat het samenlevingscontract 'oneigenlijk' kan worden gebruikt door personen die geen duurzame relationele band op het oog hebben (met impact op de huurrelatie).

Algemeen heeft de Raad in het verleden meermaals gesteld dat de toetreding tot de sociale huur in eerste instantie afhankelijk moet zijn van de reële woonneed (inkomen en bezit zijn hierbij in van belang). Andere huidige toelatingsvoorwaarden hebben meer te maken met het zoeken naar garanties om de leefbaarheid te ondersteunen. Deze laatste bekommernis is terecht, maar de Raad meent dat deze doelstelling moet worden nagestreefd via een andere instrument dan het huurcontract. In de huidige regeling maar ook in het voorstel - ondanks de vereenvoudiging - blijft de categorisering relatief complex

(inkomen wordt voor de bijwonende als toelatingsvoorwaarde niet getoetst, andere toelatingsvoorwaarden wel). Mede daarom kan worden gezocht naar een regeling uitgaande van een individueel toegekend sociaal huurrecht in samenhang met een doorwerking van de bescherming van de gezinswoning voor de partners (desgevallend uitgebreid met een kooprecht) en een regeling - los van het huurcontract - ter bevordering van het samenleven van de sociale huurders (met aandacht voor communicatie en leefbaarheid).

Wat betreft de sociale verhuurkantoren (SVK) stelt de Raad zich de vraag in hoeverre de categorisering van sociale huurders relevant is. De categorisering is immers vooral in het leven geroepen i.f.v. het kooprecht van zittende huurders en de overdracht van huurcontracten. Tenzij er gegronde redenen zijn om de categorisering ook in de SVK-sector aan te houden, vraagt de Raad te overwegen de categorisering van huurders voor SVK's af te schaffen.

3.3. Investeringsvolume

De bedragen bedoeld voor sociale huisvesting worden in het voorstel geactualiseerd waarop een jaarlijkse indexering kan worden toegepast. Op die manier wordt duidelijkheid gecreëerd over het besteedbare budget voor sociale huisvesting (opgedeeld per onderscheiden deelprogramma).

In het ontwerp van decreet blijkt het toepassingsgebied van het investeringsprogramma van sociale koop- en huurwoningen (voorzien in artikel 22 § 2 Vlaamse Wooncode) te worden uitgebreid met sociale kavels. De Raad meent dat de investeringen moeten worden aangewend moet op die deeldomeinen waar in principe de grootste noden kunnen worden gelenigd. In die optiek kan een mogelijke keuze voor een verschuiving van het budget ten nadele van de sociale huursector niet worden onderschreven (het aandeel sociale huurwoningen kan niet worden verminderd ten voordele van de ondersteuning van eigendomsverwerving).

Het ontwerp van decreet voorziet in een bijkomend contingent bescheiden woningen (6.000) terwijl de realisatie van het aanbod sociale huurwoningen wordt gespreid in de tijd (het tijdstip wordt verschoven van 2020 naar 2023). Hierdoor dreigt het aandeel sociale huur te stagneren (of mogelijk zelfs te dalen). In het ontwerp wordt gesteld dat het nieuwe financieringsstelsel het uitstellen van de realisatie van de sociale huurwoningen verantwoord. De Raad meent dat het voorgenomen uitstel van een vast engagement uit het Vlaams regeerakkoord moeilijk te ondersteunen valt. Enerzijds de realisatie van de sociale huurwoningen uitstellen en anderzijds een objectief vooropstellen van 6000 bescheiden woningen lijkt de Raad een vreemde prioriteitstelling. Het bijstellen van doelstellingen en prioriteiten binnen het beleidsveld wonen kan nuttig zijn maar vereist een breder en diepgaand debat. Alvast mag volgens de Raad het bescheiden woonaanbod dat mede gerealiseerd wordt door de sociale huisvestingsmaatschappijen (zonder subsidiëring) het ritme of de realisatie van het contingent van de sociale woningen niet in de weg staan.

Verder is het de Raad niet duidelijk wat bijkomend punt 2 bis in artikel 22 § 2, vierde lid inhoudelijk bijbrengt aan het reeds bestaande punt 2. Wordt hier een specifiek bijkomend programma voor de bouw van sociale koopwoningen beoogd waarvoor sociale leningen zullen worden voorzien? Een mogelijke verschuiving van prioriteiten ten voordele van de eigendomsverwerving binnen het woonbeleid wordt door de Raad op twijfel onthaald en ook hier is een meer grondige debat aangewezen.

Algemeen meent de Raad dat in het kader van het Vlaams Woonplan de prioriteiten en de prioritaire doelgroepen van sociale huisvesting scherp moeten worden bepaald, en hierbij staat de woonnood centraal.

3.4. Gronden financiering en projectsubsiëring

Door het decreet van 29 april 2011 worden de sociale huisvestingsmaatschappijen gemachtigd een bescheiden woonaanbod en niet-residentiële ruimtes te bouwen. De realisatie van een dergelijk aanbod wordt beschouwd als een investeringsverrichting waarvoor een marktconforme lening kan worden aangegaan bij de VMSW. De Raad vraagt een transparante toepassing van de regelgeving inzake de boekhouding van de sociale huisvestingsactoren, waarbij de financiële ondersteuning van de subsidiabele en de andere verrichtingen uit elkaar worden gehouden (i.f.v. terugvloei van winsten gerealiseerd via een ander aanbod naar sociale huisvesting).

De Raad onderschrijft de inspanning om de financieringsbasis van de sociale woonprojecten op de Vlaamse Wooncode te enten. Hierbij wordt geopteerd om trapsgewijs te werken. Enkele bepalingen van de Huisvestingscode worden verder opgeheven. Daarnaast worden de decretale gronden hoofdstuk II van titel VI van de Vlaamse Wooncode deels herwerkt ter voorbereiding van een latere opheffing van de overeenkomstige bepalingen in de Huisvestingscode. Omwille van de juridisch technische moeilijkheden kan de Raad begrip opbrengen voor een dergelijke werkwijze.

De Raad plaatst wel enkele kanttekeningen bij enkele inhoudelijke keuzes. In de herwerkte artikelen van de Vlaamse Wooncode (o.m. 63,69,70) wordt de territoriale categorisering van de projecten verlaten. Bij het tot stand komen van de Vlaamse Wooncode opteerde men ervoor de subsidiëring afhankelijk te maken van de ligging van het project. In de memorie van toelichting bij de goedkeuring van de Vlaamse Wooncode wordt gesteld dat hierdoor specifieke prioriteiten kunnen worden verleend. Een gericht beleid voor de kernen of herwaardering wordt hierdoor mogelijk (zo wordt ook in artikel 70 van de Vlaamse Wooncode de link met de ongeschikte woningen opgelegd). De Raad acht de aangehaalde motivatie om een dergelijke selectiviteit te verlaten zwak (met name wordt gesteld dat de continuïteit met de huidige projectsubsiëring geënt op de huisvestingscode moet worden nagestreefd). Algemeen vraagt de Raad de huidige territoriale selectiviteit van het woonbeleid te evalueren (en desgevallend te actualiseren) en de nood aan een gericht territoriaal gericht beleid (met aandacht voor het ongeschikt woonpatrimonium) binnen het woonbeleid na te gaan.

3.5. Harmonisering sociale leningen

De Raad onderschrijft de inspanningen om tot een geharmoniseerd sociale kredietverstrekking te komen (met onder meer de gelijkschakeling op vlak van herfinanciering). Wel wordt de voorwaarde van minimum en maximumnormen voor de woningen waarvoor leningen worden toegekend verlaten. De motieven hiertoe zijn de Raad niet duidelijk (een meer gericht leningbeleid ook op vlak van het object van de woning kan nuttig zijn). De Raad meent alvast dat de beperkte overheidsmiddelen een selectief beleid op basis van de reële woonneed verantwoorden.

De Raad stelt verder vast dat het toepassingsgebied van de lening wordt uitgebreid tot de aankoop van sociale kavels of bouwgronden die daarmee gelijkgesteld worden. Ook hier vraagt de Raad het globale beleid inzake eigendomsverwerving en de prioriteiten binnen het sociaal woonbeleid te willen expliciteren. Tenslotte wordt ook in het sociale leningenbeleid de territoriale selectiviteit losgelaten (zie hoger).

3.6. Sociaal huurregime

Het ontwerp voorziet heel wat wijzigingen aan het sociale huurregime. Vooreerst wordt een decretale grond gegeven aan de voorwaarde om ingeschreven te zijn (tot nog toe ontbrak deze grond terwijl in de praktijk de voorwaarde wel werd toegepast).

Tevens wordt gesteld dat voor 'bijwonende' huurders van categorie B en C de toelatingsvoorwaarden moeten voldoen maar de inkomensvoorwaarde geldt niet. Deze keuze laat toe personen die mantelzorg toedienen te laten inwonen of kinderen die opnieuw bij de ouders komen inwonen. De Raad kan de keuze onderschrijven dat voor nieuwe gezinsleden de inkomensvoorwaarde niet hoeft te gelden – maar meent algemeen dat omwille van een aantal redenen (zoals aangehaald in de memorie artikel 8 EVRM en artikel 215 BW) de toelatingsregeling op zijn geheel moet worden bekeken.

Verder kan de Raad instemmen met een aantal inhoudelijke opties. Zo wordt de huurder de mogelijkheid geboden de woonstkeuze te bepalen op basis van de te verwachten huurlasten. Hoewel het principe te onderschrijven valt, worden enkele aandachtspunten onder de aandacht gebracht. De huurlasten zijn fluctuerende kosten en vormen een moeilijke parameter om de keuze op te baseren. Bovendien is deze bepaling mogelijk strijdig met de recent goedgekeurde voorkeurregeling (bv. de facto uitsluiten van appartementen). Het voorstel moet dan worden bekeken in het licht van de praktische consequenties ervan (o.a. toetsing huurlasten bij toewijzing i.p.v. bij inschrijving).

Verder worden de modaliteiten inzake de plaatsbeschrijving omschreven. Een billijkheidsregeling wordt ingevoerd om een verkorte opzegtermijn te bieden aan mensen

die noodgedwongen een beroep moeten doen op woonzorg of residentiële hulp. De Raad meent dat deze keuzes het huurregime verbeteren.

De Raad meent dat de keuzes het regime van de sociale huurder doorgaans verbeteren, maar nopen alvast de sociale verhuurder tot extra communicatie en administratieve taken. Wat de verkorte opzeg betreft is het niet zeker of de sociale verhuurder dermate kort op de bal kan spelen opdat er geen huurderving zal optreden.

De Raad acht de leefbaarheid in de sociale huisvestingscomplexen van groot belang. De leefbaarheid bevorderen is dan ook een plicht in hoofde van de huurder als de verhuurder. Het ontbinden van de huurovereenkomst op basis van een ernstige tekortkoming op vlak van leefbaarheid (zoals voorzien in artikel 49 van het ontwerp) kan volgens de Raad enkel wanneer aangetoond wordt dat de tekortkoming een herhaaldelijk en indringend karakter heeft en nadat de verhuurder een inspanning heeft geleverd om het tij te keren. Als leidend principe meent de Raad dat bij ontbinding steeds omzichtig moet worden gehandeld en bijgevolg zowel de tekortkomingen van de huurder als de inspanningen van de verhuurder ontegensprekelijk vaststaand moeten zijn.

4. Puntsgewijze opmerkingen

In de wijziging definitie van sociale huurwoning wordt in 22 c) 1) verwezen naar het (opgeheven) artikel 38 de huisvestingscode. Het is niet duidelijk of dit de bedoeling is. Verder is het de vraag of de woningen gerealiseerd met toepassing van de artikelen inzake projectsubsiëring -met name 80,94,95 en 96 huisvestingscode - niet langer moeten worden beschouwd als een sociale huurwoningen?

In artikel 21 en 22 van het ontwerp mbt de huurdiensten wordt in de memorie gesteld dat de toekomst van de SVK veilig kan worden gesteld door bijdragen te storten mocht de subsidie wegvallen. Het lijkt de Raad voorbarig uit te gaan van dergelijke premissen en alvast is de Raad niet duidelijk waarom binnen zulke hypothese wordt geargumenteed.

In de memorie wordt over m.b.t. het artikel 35 van het ontwerp verwezen naar artikel 73 Vlaamse Wooncode en de GSC bepaling. Allicht wordt hier artikel 72, eerste lid 3° Vlaamse Wooncode bedoeld?

In artikel 54 van het ontwerp wordt een overgangsregeling voorzien voor de zittende huurders (verschillende categorieën) die door de regeling van huurderstatuut wijzigen. Een overgangsregeling is terzake aangewezen. De overgang naar een andere categorie gebeurt van rechtswege. In dit verband lijkt het de Raad nuttig erop te wijzen dat het niet wenselijk is om de voorwaarden opnieuw te moeten aftoetsen (toetsing is reeds gebeurd binnen hun huidig statuut). Verder kan de wijziging van statuut in het licht van het standstill – principe mogelijk voor problemen zorgen (ook dit moet worden nagegaan).

De Raad onderschrijft in beginsel de wijziging aan artikel 84 Vlaamse Wooncode maar vraagt aandacht voor de mogelijke gevolgen ervan. Indexatie van de wederinkoopprijs kan ertoe leiden dat de woning minder snel wordt ingekocht waardoor de woning niet

sociaal zal worden aangewend. Het opvangen van de waardevermindering van de wederinkoopprijs moet worden afgewogen tegenover de mogelijkheid dat het goed minder snel sociaal wordt aangewend. Het is wenselijk alternatieven voor wederinkoop te onderzoeken.

Het ontwerpdecreet neemt de inschrijving in het bevolkingsregister op als inschrijvingsvoorwaarde in de sociale huisvesting. De Raad signaleert dat dit een probleem kan stellen voor 'ambtelijk geschraptten' indien zij moeilijkheden ondervinden bij het verkrijgen van een referentieadres van het OCMW.