

////////////////////////////////////

ADVIES OVER HET VOORONTWERP VAN
DECREET I.V.M. DE PERFORMANTE
WERKING VAN SOCIALE
WOONORGANISATIES

Advies 2016-13 / 8.09.2016

////////////////////////////////////

INHOUD

1	Situering	3
2	Beknopte inhoud van het ontwerp	3
3	Bespreking van het ontwerp	3
3.1	algemeen	3
3.2	erkenningsvoorwaarden SHM	4
3.3	Performantieverhoging svk	5
3.4	regeringscommissaris en sancties	6

1 SITUERING

Op 15 juli 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet houdende de invoering van begeleidende maatregelen ter bevordering van performante werking van sociale woonorganisaties. De Vlaamse Woonraad werd verzocht advies uit te brengen over het ontwerp van decreet. Voorliggend advies werd op 8 september 2016 goedgekeurd door de Vlaamse Woonraad.

2 BEKNOPT INHOUD VAN HET ONTWERP

In het Vlaams Regeerakkoord 2014 – 2019 wordt voorzien dat de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM) tegen 2019 een minimale schaalgrootte van tenminste 1000 sociale woningen moeten hebben. In voorliggend ontwerp van decreet wordt hiertoe de Vlaamse Wooncode aangepast. Deze vereiste wordt als een erkenningsvoorwaarde voor de SHM opgenomen. Om de minimale schaalgrootte effectief te kunnen realiseren worden eveneens de sancties op de niet-naleving van de erkenningsvoorwaarden aangepast. De SHM die de erkenningsvoorwaarden niet vervult, kan worden verplicht tot fusie met een andere SHM. Een regeringscommissaris moet toezien op het proces van de fusie (en dit in goede banen leiden). De vereiste van de schaalgrootte kan onder strikte voorwaarde tijdelijk worden uitgesteld (in principe voor ten hoogste 5 jaar voor bestaande SHM). Ook de sociale verhuurkantoren worden voorwaarden opgelegd met het oog op een meer performante werking. De mogelijkheid tot fusie met een ander SVK kan worden opgelegd (via inbreng om niet van een algemeenheid). Verder zal de Vlaamse Maatschappij voor sociaal wonen leningen met rentevermindering aan de SVK kunnen toestaan met als doel tijdelijke liquiditeitstekorten op te vangen. Daarnaast bevat het voorontwerp beperkte juridisch technische wijzigingen aan een aantal artikelen van de Vlaamse Wooncode (onder meer wat betreft infrastructuursubsidies) .

3 BESPREKING VAN HET ONTWERP

3.1 ALGEMEEN

Met de invoering van de prestatiebeoordeling gekoppeld aan visitaties werd in de sociale huisvesting gekozen voor een meer prestatiegerichte sturing. De Raad meent dat deze beleids optie een positieve evolutie (in lijn met vernieuwende inzichten uit de bestuurskunde) en een kentering in de sociale huisvesting heeft teweeg gebracht.

Doel was om het prestatieniveau van de SHM te verbeteren van binnenuit, onder meer door inzicht te geven in de resultaten van hun functioneren en daaraan aanbevelingen (en zo nodig sancties) te verbinden. De output en het vervullen van de kernopdracht staan in een dergelijke aanpak centraal, en wanneer de vooropgestelde prestaties niet worden gehaald, wordt in een traject van remediëring en een gefaseerde

zelfverbetering voorzien. De Raad ondersteunt de beleidsoptie om te sturen op basis van prestatiebeoordeling.

De keuze om daar nu bovenop een minimale schaal op te leggen aan de sociale huisvestingsmaatschappijen, lijkt niet te stroken met de sturing op prestaties. Indien uit de visitatierapporten zou blijken dat kleine SHM systematisch zwakkere prestaties voorleggen dan grotere SHM, zou hierin een argument liggen om een minimale schaal als bijkomend sturingsinstrument in te voeren. Het dossier bevat hierover echter geen gegevens en motiveert niet waarom de minimale schaal op 1000 woningen moet liggen (nochtans bevat de prestatiedatabank voldoende waardevolle informatie).

De Raad is niet gekant tegen een schaalvergroting op zich, maar vraagt te willen nagaan of een schaalvergroting vertrekkend van de prestaties en het functioneren van de SHM geen beter alternatief biedt voor de minimale schaal als een op zich staande (erkenning)voorwaarde. De Raad vraagt daarom om het voorstel in overeenstemming te willen brengen met de beleidslogica van de visitaties (meer differentiatie en gericht op zelfverbetering). Algemeen meent de Raad dat het ontwerp eerder uitgaat van een sanctionerende aanpak en te weinig appel doet op de responsabilisering en autonomie van de actoren (wat reeds geruime tijd als beleidskeuze wordt vooropgesteld).

Daarnaast wenst de Raad erop te wijzen dat de voorgestelde decreetwijziging een groot aantal SHM zal aanzetten tot fusie (en de SHM kan hiertoe zelfs verplicht worden). Van een dergelijke grote fusie-operatie zou gebruik kunnen gemaakt worden om de werkingsgebieden van de SHM meer in overeenstemming te brengen met woonregio's en een bovenlokale aanpak¹. De Raad meent dan ook dat schaalvergroting niet los kan staan van het debat rond het bovenlokale woonbeleid. De Vlaamse Woonraad vraagt de mogelijkheden op dit vlak te verkennen, en dit debat te willen voeren naar aanleiding van het op te zetten structureel kader voor het lokale woonbeleid.

3.2 ERKENNINGSVOORWAARDEN SHM

Decretale verankering

In het voorontwerp van decreet worden vier bijkomende erkenningsvoorwaarden aan de SHM opgelegd. Twee ervan worden omwille van de rechtszekerheid opgeschaald van het erkenningsbesluit naar het decretale niveau (maar waren reeds voordien van kracht). De Raad kan in beginsel instemmen met een sterkere juridische basis en verankering op decretaal niveau. De erkenning van de SHM betreft immers een cruciale aangelegenheid die bij voorkeur decretaal moet worden geregeld. De twee nieuwe erkenningsvoorwaarden betreffen de vooropgestelde schaalgrootte en de informatieverplichting.

Schaalgrootte

De voorwaarde inzake schaalgrootte strekt ertoe een aanbod te realiseren van minimaal 1000 sociale huurwoningen per SHM. Hierbij wordt het aanbod bescheiden woningen en sociale koopwoningen niet meegerekend. De memorie van toelichting onderbouwt de vooropgestelde beleidskeuze. Vanuit het oogpunt van het algemeen belang -de realisatie van het recht op wonen als kernopdracht- worden de SHM door het

¹ Zie ook het advies van de Vlaamse Woonraad Waarheen met het lokaal woonbeleid, 2014/02.

Grondwettelijk Hof als een instrument beschouwd van het sociaal woonbeleid². Het algemeen belang rechtvaardigt volgens het Hof een ingrijpen door de decreetgever op de statuten of de regels van vennootschapsrecht (in artikel 40 § 2 van de Vlaamse Wooncode wordt de mogelijkheid tot afwijking op het vennootschapsrecht opgenomen). De schaalgrootte als erkenningsvoorwaarde wordt in de memorie als pertinent, noodzakelijk en proportioneel omschreven. Verder wordt gesteld dat internationaal een ruimere schaalomvang wordt gehanteerd. Schaalvergroting wordt dan ook beschouwd als een stap in het proces van toenemende professionalisering en responsabilisering van de sector.

De Raad meent dat de aangehaalde argumentatie logisch en theoretisch goed onderbouwd is. Echter, het lijkt aangewezen de argumentatie te kunnen staven en aanvullen met kwantitatieve gegevens. De resultaten van de prestatie-beoordeling lenen zich daar goed voor en moeten kunnen toelaten de argumentatie voor de efficiëntiewinst cijfermatig toe te lichten (zie algemeen). Daarnaast is het volgens de Raad onzeker of de schaalgrootte als voorwaarde voor erkenning wel voldoende deugdelijk is, en voldoet aan de proportionaliteits- en noodzakelijkheidsvereiste (zoals vooropgesteld in de memorie van toelichting). De Raad vraagt deze criteria opnieuw te willen beoordelen, en dit in samenhang met de beleidslogica van de visitaties.

Overgangsmaatregelen schaalgrootte

In het ontwerp van decreet wordt in een uitstel voorzien (in principe voor maximaal vijf jaar, of tien jaar voor nieuwe SHM). Los van de principiële bedenkingen meent de Raad dat het beleid hiermee de sector een redelijke termijn verleend om zich te conformeren aan de nieuwe voorwaarde. Verder wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de wijze regelt hoe de SHM aan de voorwaarde kan voldoen. Er zal hierbij worden rekening gehouden met de meerjarenplanning (en de woningen die op termijn zullen gerealiseerd worden). De Raad meent dat ook hier de nodige omzichtigheid wordt gehanteerd. Het is de Raad evenwel niet duidelijk hoe de mogelijkheid om (toekomstige) woningen uit de plannings te laten meetellen, zich verhoudt tot de mogelijkheid tot uitstel. Het betreft immers steeds een situatie waarbij de SHM nog geen 1000 woningen heeft (het is bijgevolg van belang uit te klaren welke woningen al dan niet in aanmerking zullen komen).

Informatieverplichting

Een tweede nieuwe voorwaarde betreft de informatieverplichting. De SHM moet op eerste verzoek de informatie verstrekken aan het Vlaamse Gewest of haar organen. Deze verplichting is reeds opgenomen in de Vlaamse Wooncode maar niet als erkenningsvoorwaarde. De Raad erkent het nut van het verstrekken van informatie, maar is terughoudend wat betreft het oprekken van deze voorwaarde tot een erkenningsvoorwaarde, te meer omdat de mogelijkheid tot intrekken van de erkenning wordt voorzien op basis van deze voorwaarde (wat mogelijk in conflict is met de proportionaliteitsvoorwaarde).

3.3 PERFORMANTIEVERHOGING SVK

De sociale verhuurkantoren worden ingeschakeld in het sociaal woonbeleid om via de aanwending van private huurwoningen het recht op wonen van de doelgroep te realiseren. Ook voor de sociale verhuurkantoren voorziet het ontwerp van decreet in een aantal efficiëntie verhogende maatregelen. Het ontwerp strekt ertoe om de bestaande erkenningsvoorwaarden op te waarden naar decretaal niveau (daar waar momenteel de

² Zie arrest 64/2015 van 21 mei 2015 van het Grondwettelijk Hof

opdracht en de erkenning bij BVR worden geregeld). Daarnaast wordt een instrumentarium voorgesteld om te kunnen ingrijpen in geval van problemen (momenteel is enkel de intrekking van de erkenning voorzien). Hierbij wordt gemikt op een tijdige aanpak en een gefaseerde impact. De regeling is uitgewerkt naar analogie met de SHM, wat op zijn beurt meer gelijkvormigheid tussen de actoren van de sociale huursector bewerkstelligt. De maatregelen zijn erop gericht het sociaal patrimonium te behouden (onder meer via de inbreng om niet in een andere SVK). Tevens wordt voorzien dat de VMSW leningen met verminderde rentelast kan verstrekken bij niet structurele liquiditeitstekorten.

De Vlaamse Woonraad kan globaal de decretale verankering van opdracht en erkenningsvoorwaarden onderschrijven. Verder treedt de Raad de inspanning om een hogere performantie te realiseren bij de sociale verhuurkantoren bij. In dit verband kan op termijn een gelijkaardig systeem van visitaties op maat van de SVK's worden overwogen (waarbij prestatiebeoordeling en zelfverbetering voorop staan). In het kader van de aangekondigde evaluatie van de SVK's kan dit worden overwogen (samen met de thematiek van onderlinge wisselwerking tussen sociale huisvestingsactoren en deze van de werkingsgebieden).

Wat betreft de sanctionering wordt verwezen naar 3.4. hierna.

3.4 REGERINGSCOMMISSARIS EN SANCTIES

In het ontwerp van decreet wordt artikel 48 van de Vlaamse Wooncode herwerkt, en extra begeleidende en sanctionerende maatregelen worden toegevoegd. Zo kan de Vlaamse Regering een regeringscommissaris aanstellen die in de plaats treedt van de SHM. De bestuursorganen van de sociale woonactor worden hierdoor tijdelijk buiten werking gesteld. Het statuut van de regeringscommissaris wordt geregeld in het generieke decreet van 22 november 2013.

De Raad meent dat de Vlaamse Regering hiermee de mogelijkheid organiseert tot verregaand ingrijpen in de sociale huisvestingssector. Het lijkt de Raad alvast niet zeker of de positie van de SHM als de bevoorrechte partners om het sociaal woonbeleid uit te voeren, voldoende argumentatie biedt om een verregaand ingrijpen te verrechtvaardigen (zoals de memorie vooropstelt). De Raad kan begrip opbrengen voor een verregaand ingrijpen wanneer de publieke opdracht -de realisatie van het recht op wonen- niet wordt vervuld of in het gedrang is. De Raad is echter meer terughoudend wanneer de grond van het optreden eerder een formele voorwaarde betreft zoals organisatievorm of schaalgrootte. De Raad vraagt om sterk ingrijpende sanctionering voor te behouden voor het geval de maatschappelijke opdracht niet wordt nagekomen. De prestatiebeoordeling via visitaties zou daarvoor de basis moeten vormen. Bovendien is de Raad niet zeker of het verregaand ingrijpen niet op gespannen voet staat met het vennootschapsrecht. De Raad vraagt dit te willen verduidelijken en alvast lijkt het aangewezen om uitdrukkelijke verweer- of beroepsmogelijkheden voor de betrokken SHM te voorzien.

Een bijkomende sanctie die wordt voorzien is de gedwongen fusie opgelegd door de Vlaamse regering (na eerdere formele ingebrekestelling). Een regeringscommissaris wordt hiertoe aangesteld en onderzoekt de mogelijkheden tot fusie (bij SHM die hiertoe bereid worden gevonden). De Raad meent algemeen dat gedwongen fusie slechts als laatste redmiddel zou mogen toegepast worden. De Raad ijvert dan ook voor een meer gefaseerd en evenwichtig sanctioneringsmechanisme, waarbij ruimte wordt geboden om zich alsnog in

regel te stellen (bijvoorbeeld door een periode op te leggen waarbinnen alsnog aan de vooropgestelde voorwaarden moet worden voldaan). Het lijkt de Raad dat de decreetgever in eerste instantie geopteerd heeft voor een sanctionerende aanpak, terwijl de SHM net de bevoorrechte uitvoerders zijn (en op basis van partnerschap andere mechanismen kunnen verondersteld worden). Daarnaast is het de Raad niet duidelijk hoe het fusieproces concreet zal verlopen en wat de mogelijkheden zijn van beide SHM op procedureel vlak. Wat is het mogelijk verweer van betrokken SHM die wordt aangezet tot fusie en wat is de mogelijke impact van het verweer op het lopend fusieproces?

