

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

**ADVIES OVER DE VRIJSTELLING VAN DE**  
**SPECIFIEKE INHAALBEWEGING VOOR**  
**SOCIALE HUURWONINGEN**

Advies 2016/14 – 8.09.2016

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

## INHOUD

1	Situering .....	3
2	Beknopte inhoud van het ontwerpbesluit .....	3
3	Bespreking van het ontwerpbesluit .....	4
3.1	Algemeen	4
3.2	Motieven voor vrijstelling	5
3.2.1	Manifeste ruimtelijke beperkingen	5
3.2.2	Meer dan 25 procent van het gemiddeld aantal vergunde woningen per jaar	6
3.2.3	Inspanningen op het vlak van woonbehoeftige doelgroepen	6
3.2.4	Sociale huurwoningen van lokale besturen	7
3.3	Gevolgen vrijstellingen	7
3.4	Puntsgewijze opmerkingen	8

## 1 SITUERING

Op 1 juli 2016 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit tot vaststelling van nadere regels voor de gehele of gedeeltelijke vrijstelling van de specifieke inhaalbeweging, vermeld in artikel 4.1.4, §2, derde lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

De Vlaamse Woonraad werd op 7 juli 2016 verzocht advies uit te brengen over dit ontwerp van besluit, met het verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van 30 dagen.

Voorliggend advies werd op 8 september 2016 goedgekeurd door de Vlaamse Woonraad en overgemaakt aan de minister bevoegd voor Wonen.

## 2 BEKNOPTE INHOUD VAN HET ONTWERPBESLUIT

Op 27 maart 2009 bekrachtigde de Vlaamse Regering het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid (decreet GPB). Het decreet GPB bevat de principes van het bindend sociaal objectief wat wordt opgelegd aan elke gemeente. De gemeente moet binnen de tijdspanne van 2009-2025 een aandeel sociaal huuraanbod realiseren. Wanneer de gemeente een gering sociaal huuraanbod heeft (minder dan drie procent in de nulmeting) wordt bijkomend een specifieke inhaalbeweging voorzien. Deze inspanning komt bovenop het bindend objectief voor het sociaal huuraanbod. De gemeente kan wel verzoeken om geheel of gedeeltelijk te worden vrijgesteld van de specifieke inhaalbeweging. Om hiervoor in aanmerking te komen formuleert het decreet GPB een aantal criteria, zoals de manifest ruimtelijke beperkingen, de inspanning die de gemeente doet voor de opvang van andere behoeftige doelgroepen.... Het verzoek tot vrijstelling moet tevens wetenschappelijk worden onderbouwd. Met het ontwerp van besluit wil de Vlaamse Regering uitvoering geven aan de mogelijkheid tot gedeeltelijke of gehele vrijstelling. Het ontwerp van besluit voorziet in een procedure voor de aanvraag en biedt een kader ter afweging van de gehele of gedeeltelijke vrijstelling (met wegingsfactoren).

## 3 BESPREKING VAN HET ONTWERPBESLUIT

### 3.1 ALGEMEEN

In het decreet grond- en pandenbeleid wordt geopteerd om een betaalbaar sociaal woonaanbod te realiseren en dit gespreid over alle gemeenten. De Vlaamse Woonraad heeft het sociaal objectief (BSO) als instrument om (gedeeltelijk) tegemoet te komen aan de noden op het terrein onderschreven. De Raad meent hierbij dat het vastleggen van objectieven op middellang tijdsperspectief een adequate werkwijze is om de nood te lenigen. De nood blijft evenwel groot en mede daarom heeft de Raad herhaaldelijk aangedrongen op een substantiële aanbodverruiming van het sociaal huuraanbod<sup>1</sup>.

Gemeenten met een sociaal huuraanbod kleiner dan drie procent (de nulmeting van 2008 als referentie genomen) moeten de inspanningen ten behoeve van het gemeentelijk objectief voor sociale huurwoningen aanvullen met een specifieke inhaalbeweging. Deze beleidsoptie strekt ertoe in deze gemeenten het aandeel aan sociale huurwoningen op een minimaal niveau te brengen. Er wordt hierbij vanuit gegaan dat elke gemeente op vlak van sociale huisvesting een minimale inspanning moet leveren. De Vlaamse Woonraad onderschrijft de bijzondere inhaalbeweging, en beschouwt een minimaal sociaal huuraanbod als een noodzakelijk engagement.

Vanuit de vaststelling dat betrokken gemeenten reeds een gering aanbod hebben, meent de Raad dat de specifieke inhaalbeweging in regel moet worden nagestreefd. De mogelijkheid tot vrijstelling moet hierbij als een strikte uitzondering gelden (en steeds in relatie staan met de voortgang van de reguliere inspanning). Een al te ruimhartig uitzonderingsregime dreigt immers op gemeentelijk en gewestelijk niveau te leiden tot een vermindering van de kwantitatieve doelstellingen inzake het sociale huuraanbod (en dit terwijl onderzoek net aantoonde dat de behoefte aan sociale huurwoningen nog toeneemt<sup>2</sup>). Daarnaast vraagt de Raad om de vrijstelling die nu een definitief karakter heeft (decretaal) om te buigen tot een tijdelijke vrijstelling (waarbij de tijdelijkheid afhankelijk is van het aanhouden van de criteria die nopen tot vrijstelling). Op die manier zou alsnog het vooropgesteld minimaal niveau in betrokken gemeente kunnen worden behaald.

Algemeen erkent de Raad de moeilijkheden op het terrein die de realisatie van het extra aanbod kunnen belemmeren, vertragen of hypothekeren. Vanuit dit oogpunt kan de Raad instemmen met de mogelijkheid om tijdelijk het vooropgezette extra aandeel niet te realiseren. De Raad meent evenwel dat tegelijk beleidsmatig gestreefd moet worden om de kwantitatieve doelstellingen alsnog te halen (zie verder). In dit verband vraagt de Raad algemeen aandacht voor de mogelijke contradictie in het beleid waarbij enerzijds het dwingend karakter van instrumenten op het terrein wordt afgebouwd en anderzijds het niet-behalen van het objectief door de sociale huisvestingsactoren wordt beteugeld.

<sup>1</sup> Zie onder meer het advies van de Vlaamse Woonraad *Tijd voor keuzes 2014/2* en het advies *sociale huur in Vlaanderen een aanzet tot toekomstoriëntatie 2014/08*.

<sup>2</sup> De theoretische doelgroep van de sociale huur steeg van 176.500 gezinnen in 2005 tot 256.000 gezinnen in 2013. Zie Heylen K. (2016), *Doelgroepen en wachtlijst van de sociale huur*, Steunpunt Wonen, Leuven, 45 p.

## 3.2 MOTIEVEN VOOR VRIJSTELLING

### 3.2.1 **Manifeste ruimtelijke beperkingen**

Manifeste ruimtelijke beperkingen kunnen een vrijstellingsgrond opleveren. Als voorwaarde geldt dat de gevolgen van de ruimtelijke beperkingen op de aanbodvermeerdering niet of niet voldoende kunnen worden opgevangen door bijkomend huuraanbod van het sociaal verhuurkantoor. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat de beoordeling van deze vrijstellingsgrond een feitelijk onderzoek veronderstelt.

De Raad kan de werkwijze van het feitelijk onderzoek onderschrijven, maar meent dat het aangewezen is om in het ontwerpbesluit indicatief aan te geven op welke basis het verlenen van de vrijstelling kan gebeuren, zoals het (beperkte) aanbod aan beschikbare bouwgronden, de vooruitgang in de reguliere inspanning,... Het (indicatief) opnemen van beoordelingselementen zou de duidelijkheid en transparantie van de beoordeling van het feitelijk onderzoek zelf ten goede komen.

In het ontwerpbesluit wordt gesteld dat de vrijstelling slechts kan worden toegekend voor zover de gemeente een actieprogramma heeft vastgesteld voor de activering van (semi-) publieke gronden. De Raad kan instemmen met deze voorwaarde. De Raad meent echter dat bij de beoordeling van de 'manifest ruimtelijke beperkingen' ook andere criteria dan de (semi-)publieke grondvoorraad in rekening kunnen worden gebracht (). De appreciatie van de manifest ruimtelijke beperkingen moet volgens de Raad worden gestoeld op een totaalbeeld, en dit vereist een grondig in kaart brengen van alle territoriale mogelijkheden. Bovendien moeten de ruimtelijke beperkingen een manifest karakter vertonen, wat inhoudt dat het bestaan van de beperkingen zonder enige twijfel overduidelijk en onbetwistbaar is. De Raad vraagt hiermee rekening te willen houden in het besluit van de Vlaamse Regering.

De Raad wenst er algemeen op te wijzen dat ruimtelijke beperkingen op zich geen reden mogen zijn om in de gemeente niet langer een sociaal aanbod te realiseren. Ruimtelijke beperkingen vormen een bijkomende moeilijkheid en kunnen vertragend werken, maar mogen daarom nog niet leiden tot een status quo van het sociaal woonaanbod (aanbodverruiming kan via aankoop, sloop en/of renovatie van woningen bestemd voor sociale verhuring).

Daarnaast is de bepaling dat de ruimtelijke beperkingen niet of onvoldoende kunnen worden opgevangen d.m.v. verhuring van private woningen via sociale verhuurkantoren (SVK) niet nader uitgewerkt in het ontwerpbesluit. Het ontbreken van criteria kan de beoordeling van deze voorwaarde bemoeilijken. De Raad meent dat een objectieve basis ter beoordeling kan worden vooropgesteld zoals bijvoorbeeld het aandeel private huurwoningen in de gemeente of het aandeel dat via een SVK wordt verhuurd.... Tevens kan de steun van het lokale bestuur aan de ontwikkeling van het SVK een element ter beoordeling vormen (participatie in algemene vergadering of raad van bestuur, publiciteit in gemeentelijk informatieblad, samenwerkingsovereenkomst met OCMW, enz.). De Raad meent dat het aangewezen is een aantal criteria of indicaties op te nemen waarop de beoordeling kan steunen.

### 3.2.2 Meer dan 25 procent van het gemiddeld aantal vergunde woningen per jaar

Een vrijstelling kan worden verleend wanneer de cumulatie van de inspanning ten behoeve van het gemeentelijk objectief voor sociale huurwoningen en de specifieke inhaalbeweging ertoe leidt dat jaarlijks een aantal nieuwe sociale huurwoningen moet worden vergund dat hoger is dan 25 procent van het gemiddeld aantal vergunde woningen op jaarbasis. De voorwaarden ter zake lijken voldoende duidelijk voor een feitelijk onderzoek.

De Vlaamse Woonraad kan instemmen met deze vrijstellingsgrond.

### 3.2.3 Inspanningen op het vlak van woonbehoeftige doelgroepen

Een gemeente kan geheel of gedeeltelijk worden vrijgesteld van de specifieke inhaalbeweging als zij aantoonbaar dat zij reeds belangrijke inspanningen levert op het vlak van woonbehoeftige doelgroepen (diverse vormen van begeleid wonen, asielcentra en terreinen voor woonwagengebruikers). De Raad erkent dat deze inspanningen een (financiële) last kunnen inhouden voor het lokale bestuur en de Raad brengt begrip op voor het principe van spreiding en/of verdeling van maatschappelijke opdrachten. Maar tegelijk stelt de Raad vast dat er wordt vanuit gegaan dat de opvang van doelgroepen (ander dan deze m.b.t. sociale huisvesting) een vermindering van het aanbod sociale huisvesting rechtvaardigt. De Vlaamse Woonraad is het oneens met dit uitgangspunt en meent dat het sociaal huuraanbod in beginsel niet moet worden verminderd naargelang de opvang of huisvesting van andere kwetsbare doelgroepen (integendeel de opvang hiervan kan resulteren in een bijkomende woonnood en grotere behoefte aan een sociaal huuraanbod). Het is voor de Raad duidelijk dat het realiseren van sociaal woonaanbod en opvang van andere doelgroepen beide legitieme doelstellingen zijn.

In geval de Vlaamse Regering er toch voor opteert de vrijstelling aan te houden vraagt de Raad in de uitwerking van de vrijstellingsgrond mogelijk aandacht te hebben voor volgende parameters:

- De Raad meent dat niet enkel de grootte van de voorziening van belang is, maar evenzeer kan de grootte van de gemeente of stad een element zijn om de lokale draagkracht in te schatten. De Raad vraagt dit element mee in overweging te willen nemen.
- De capaciteit van voorzieningen voor woonbehoeftige personen is een momentopname, en kan in de tijd wijzigen (bv. verhuis, sluiting of uitbreiding van een voorziening). De vrijstelling op de bijzondere inhaalbeweging is echter permanent. De Raad vraagt in het ontwerpbesluit de mogelijkheid tot bijsturing van de vrijstelling te voorzien in geval wijzigingen optreden in de residentiële capaciteit in de gemeente.
- De Raad vraagt eveneens om meer rekening te willen houden met de tijdelijkheid van opvangstructuren. Bij tijdelijke opvang (bv. in het kader van asiel) dient zulks volgens de Raad niet in mindering te worden gebracht. Net omwille van het tijdelijk karakter moet één en ander niet doorwegen op de permanente vrijstelling.
- De Raad meent tevens dat een zekere selectie op zijn plaats kan zijn en niet alle voorzieningen in aanmerking moeten komen voor vermindering.

Wat betreft de bepaling van de wegingsfactor “15” (vermindering inhaalbeweging met 1 sociale huurwoning per 15 plaatsen voor woonbehoeftige personen) kunnen bedenkingen worden geformuleerd. De werkwijze

lijkt eerder gebaseerd op een aantal parameters die weinig onderbouwd zijn, en waarbij vooral wordt uitgegaan van een 'gemiddelde' situatie die weinig overeenstemt met de werkelijkheid<sup>3</sup>.

### 3.2.4 Sociale huurwoningen van lokale besturen

Sociale huurwoningen die in eigendom of in beheer zijn van het Vlaams Woningfonds, van de gemeente zelf, van het OCMW, een intergemeentelijk samenwerkingsverband of een OCMW-vereniging, die niet zijn opgenomen in de nulmeting voor het BSO, en onder de marktprijs worden aangeboden aan woonbehoeftigen kunnen in mindering worden gebracht van de specifieke inhaalbeweging. De Vlaamse Woonraad wenst in dit verband op te merken dat de omschrijving van 'verhuring onder de marktprijs', moeilijk te hanteren en niet specifiek is (met weinig garanties op sociale aanwending).

De Raad vraagt echter om duidelijke bepalingen indien deze woningen naderhand van statuut zouden wijzigen. Het kan volgens de Raad niet de bedoeling zijn deze woningen eerst in mindering te brengen van de specifieke inhaalbeweging, om vervolgens te worden ingebracht in de realisatie van het BSO (wanneer zij nadien in eigendom of beheer worden genomen door een sociale huisvestingsmaatschappij of SVK). De Raad vraagt hier aandacht voor in het ontwerpbesluit.

## 3.3 GEVOLGEN VRIJSTELLINGEN

Het totaal aantal sociale huurwoningen dat via de inhaalbeweging moet worden gerealiseerd betreft 2900 woningen. De Raad acht het wenselijk na te gaan wat de globale kwantitatieve gevolgen zijn van het verlenen van vrijstellingen (het zij geheel het zij gedeeltelijk). In welke mate zal het gewestelijke sociaal objectief hierdoor worden beïnvloed (verminderd), en hoe zal hiermee worden omgegaan.

De Raad meent dat het verlies aan sociaal aanbod (elders) dient te worden opgevangen. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt verwezen naar de compensatie die kan worden geregeld via de woonbeleidsconvenanten (waarbij de gemeenten op haar vraag een extra aanbod kan realiseren). Het is de vraag of via de convenanten de vermindering volledig kan worden opgevangen? Bovendien wordt dan het verlies elders opgevangen en blijven de gemeenten met een gering aanbod achterop hinken. Om dit op te vangen kan worden bekeken of en in welke mate binnen een (woon)regio het kwantitatieve verlies kan worden opgevangen (al dan niet als een gezamenlijk intergemeentelijk objectief<sup>4</sup>). Alvast vraagt de Raad op één of andere manier te voorzien in een degelijke compensatieregeling. Het lijkt het de Raad aangewezen dat de betrokken gemeenten blijvend de verantwoordelijkheid opnemen om een ernstige inspanning op vlak van sociale woonaanbod te realiseren.

<sup>3</sup> Er wordt uitgegaan van een gemiddeld aantal woningen (20,6) dat per gemeente moet worden gerealiseerd voor de inhaalbeweging. Op zich is deze premisse al bepalend voor de uitkomst (niet alle gemeenten hebben voorzieningen en deze die voorzieningen hebben, hebben mogelijk een hoger of lager inhaalobjectief). Vervolgens wordt de helft vrijgesteld (10,3) en afgezet tegenover het maximaal aantal in de voorziening (200), wat resulteert in de verhouding 1 sociale huurwoning op 19,4 opvangplaatsen. Dit wordt naar beneden afgesteld tot 1 op 15 opvangplaatsen.

<sup>4</sup> Advies Vlaamse woonraad waarheen met het lokaal woonbeleid 2012/02.

### 3.4 PUNTSGEWIJZE OPMERKINGEN

Met betrekking tot artikel 5 van het ontwerpbesluit, meer bepaald het gevolg van de overschrijding van de beslissingstermijn, is geen gelijkvormigheid met wat in de nota aan de Vlaamse Regering wordt vooropgesteld.

Met betrekking tot artikel 8 van het ontwerpbesluit wordt in de nota aan de Vlaamse Regering verwezen naar artikel 2, 18 van het decreet van 7 maart 2008 inzake de bijzondere jeugdbijstand. De Raad merkt op dat in het desbetreffend artikel 8 van het ontwerp van besluit evenwel niet wordt verwezen naar vernoemde bepaling uit het decreet bijzondere jeugdbijstand. Eenzelfde opmerking geldt voor de categorie voorzieningen voor opvang van daklozen, ex gedetineerden of ex psychiatrische patiënten waarbij nota en ontwerpbesluit niet afgestemd zijn. Het lijkt de Raad aangewezen duidelijkheid te scheppen welke voorzieningen al dan niet in aanmerking kunnen genomen worden.

Met betrekking tot artikel 9 van het ontwerpbesluit wordt in de nota aan de Vlaamse Regering gesteld dat een gesloten of open asielcentrum aanleiding kan geven tot een vermindering van de inhaalbeweging tot maximaal de helft. In het ontwerpbesluit is sprake van een vrijstelling tot maximaal de helft bij een open asielcentrum en tot maximaal een vierde bij een gesloten centra (dit laatste ongeacht de capaciteit). Ook hier ontbreekt tussen beide documenten gelijkvormigheid