Discussiedagen Sociale Huisvesting 2018

Synthese en reflecties

Tom Vandromme, Universiteit Antwerpen
Sien Winters, HIVA-KU Leuven en Steunpunt Wonen
Diederik Vermeir, Universiteit Antwerpen en Steunpunt Wonen

> "De sociale huisvesting in Vlaanderen draagt bij aan de verwezenlijking van het grondrecht op wonen voor de zwakste huishoudens. Sociale woonactoren verhuren kwaliteitsvolle en betaalbare woningen aan een afgelijnde doelgroep. Tegelijk is het aanbod sociale huurwoningen sterk ontoereikend, hetgeen resulteert in aanzienlijke wachtlijsten. Daardoor kan het grondrecht op wonen van die huishoudens uit de doelgroep die (nog) geen toegang tot de sociale huur hebben, in het gedrang komen. Het sociaal woonaanbod moet dus dringend omhoog, maar de financiering van SHM's staat onder druk. Tegelijk wijzigen de uitgangspunten van het sociaal huurstelsel en wordt de doelgroep via de tijdelijke huurovereenkomsten sterker afgebakend. De sociale huisvesting staat dus voor grote uitdagingen. Het is daarom een aangewezen moment om na te denken over de toekomst van de sociale huisvesting in Vlaanderen op langere termijn."

Met deze toelichting lanceerden we medio 2018 (naar analogie met een beproefd concept in Nederland) een oproep om een paper te schrijven over de sociale huisvesting in Vlaanderen en die samen met andere auteurs te bediscussiëren tijdens de 'Discussiedagen Sociale Huisvesting' in Antwerpen op 11 en 12 december 2018. In de oproep stelden we drie thema's centraal: het managen van het aanbod, de bestuurlijke organisatie en de sociale huurovereenkomst. Na afloop van de discussiedagen kregen de auteurs de kans om hun paper te herwerken, rekening houdend met de reacties van de andere deelnemers en met de vragen en bemerkingen van de initiatiefnemers. In deze bundel vindt u de integrale versie van de herwerkte papers. Als initiatiefnemers van de discussiedagen brengen we hier een eigen synthese van de verschillende visies en de discussie daarover.

We hebben in de structuur van deze synthese niet de thema's van de oproep gehandhaafd, maar hebben getracht een indeling te hanteren die zo goed mogelijk

de grote lijnen van de discussie volgt. We starten met de bespreking van twee papers die een inzicht geven in het profiel van de sociale huurder en de verwachtingen van (potentiële) sociale huurders. Daarna komen de papers aan bod waarin de mogelijkheden voor uitbreiding van het sociaal woningaanbod centraal staan. Een daarbij nauw aansluitende vraag is of bij investeringen voorrang moet gaan naar nieuwbouw dan wel naar renovatie. Vervolgens gaat het over de mogelijke uitbouw van woonmaatschappijen en meerdere experimentele initiatieven. In twee volgende onderdelen behandelen we de papers over de relatie tussen sociale verhuurder en huurder. Deze synthese eindigt met de papers en bijhorende discussie over de efficiëntie van SHM's en SVK's.

Zicht op de sociale huursector

In de eerste plaats keek Kristof Heylen in zijn paper naar het profiel van de sociale huurders in Vlaanderen en hoe dit veranderd is doorheen de tijd. Het inkomensprofiel van de instromers gaat vooruit (mede door de verhoging van de inkomensgrenzen in oktober 2013), maar blijft toch heel zwak. De vaststelling is dus dat de sociale huur zich richt op de zwakste huishoudens. Tegelijk is het aantal sociale huurders dat drie jaar op rij een inkomen heeft van meer dan 125% van de toepasselijke inkomensgrens beperkt (zo'n 3.000 huishoudens). De discussie na de bespreking van de paper had betrekking op drie aspecten.

In de eerste plaats werd gedebatteerd over de hoogte van de inkomensgrenzen. Uit wetenschappelijk onderzoek (de besproken paper en andere rapporten van het Steunpunt Wonen) kwam naar voor dat de inkomensgrens voor een alleenstaande relatief goed aansluit bij het inkomen dat nodig is om op de private huurmarkt een betaalbare en kwaliteitsvolle woning te huren. De inkomensgrens is voor een alleenstaande echter een stuk genereuzer dan voor koppels en gezinnen met kinderen, zo blijkt uit het onderzoek. Indien de inkomensgrenzen op het juiste niveau liggen (namelijk dat men met een hoger inkomen op de private huurmarkt een betaalbare en kwaliteitsvolle woning kan huren), zijn tijdelijke huurovereenkomsten meer te verantwoorden dan wanneer dat niet het geval is. Voor koppels en gezinnen met kinderen, zeker in een stedelijke context, werd toch aangegeven dat de inkomensgrenzen te laag liggen. De uitbouw van een bescheiden huursector zou dit ook kunnen opvangen (zie ook verder: over de uitbouw van een bescheiden woonaanbod).

Het tweede discussiepunt had betrekking op de in de paper vastgestelde hogere uitstroom van jonge huurders. Dit is geen probleem indien de sociale huisvesting voor deze uitstromende jongeren een bewuste tussenfase was in hun wooncarrière, maar het is wel problematisch wanneer de oorzaak ligt in het feit dat deze jongere huurders moeilijkheden ervaren (bv. met de huurdersverplichtingen) en daardoor gedwongen de sociale huur verlaten. Dit fenomeen kan dus best verder onderzocht worden, waarbij een mogelijke piste zou kunnen zijn dat verhuurders een exit-formulier laten invullen door de uitstromende huurder.

Tot slot werd ook de uitstroom van de hogere inkomens besproken. Hogere inkomens blijken toch minder snel te verhuizen dan gedacht. Het is belangrijk om zicht te krijgen op de oorzaken daarvan, zeker in het licht van de in 2017 ingevoerde tijdelijke sociale huurovereenkomsten. Hebben deze huishoudens te weinig inkomen om een private woning te kopen of te huren? Of zijn er andere oorzaken? Wanneer doorstroming gewenst is, kunnen ook stimulerende maatregelen bijdragen, bv. bekijken of via een sociale lening een (sociale) woning gekocht kan worden.

Ter voorbereiding van de discussiedagen organiseerde het Netwerk tegen Armoede gesprekken over sociale huisvesting met een vijftigtal afgevaardigden uit de verenigingen van mensen in armoede. De paper van Hanne Stevens beschrijft de ervaringen en verwachtingen van mensen in armoede en maakt duidelijk dat sociale huisvesting voor deze groep meer is dan betaalbaar wonen, hetgeen ook door alle deelnemers werd onderschreven. Huursubsidies voor huishoudens op de private markt zullen volgens de verenigingen niet hetzelfde resultaat hebben als investeren in een sociale huurmarkt (los van het mogelijks prijsopdrijvend effect van huursubsidies op een niet-gereguleerde markt, waar het tijdens de discussiedagen niet over ging). Sociale huurders wezen ook op het stigma dat in bepaalde gevallen aan de sociale huur kleeft. Op dit aspect werd tijdens de discussiedagen dieper ingegaan en er werden alvast twee oplossingen voorgesteld. Belangrijk is dat er meer positieve beeldvorming over de sociale huisvesting komt. SHM's kunnen daarin een belangrijke rol spelen – een mooi voorbeeld is het boek 'Trots op mijn roots' van de Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen[1]. Daarnaast werd verwezen naar het slim inplanten van sociale huurwoningen in een sociale woonwijk. Dat heeft betrekking op voorzieningen zoals een winkel inplanten of een gemeenschappelijke ruimte zodat ook niet-sociale huurders in de wijk komen, of op

1. VVH (2018). *Trots op mijn roots. Inspirerende verhalen over sociaal wonen*. Brussel: Politeia, 176 p.

kleinschalige sociale woonprojecten,… Op die manier kan het stigma rond sociale huisvesting afnemen en worden sociale huurders meer deel van de maatschappij.

Woningaanbod verder uitbreiden

Er is bij de deelnemers van de discussiedagen grote consensus dat het aanbod aan sociale huisvesting via de gekende aanbieders (SHM's en SVK's) verder moet worden uitgebreid. Een pleidooi daarvoor vinden we o.a. terug in de papers van Mallants, Verdru, Deleenheer, Gielen… Ook de mening van Joris Deleenheer dat specifieke instrumenten nodig zijn om de uitbreiding te stimuleren, krijgt bijval. Zo lijkt er een redelijk draagvlak voor het verder zetten en uitbreiden van het Bindend Sociaal Objectief (BSO), ook na 2025, wanneer de doelstellingen van het eerste Bindend Sociaal Objectief zouden moeten zijn behaald. Deleenheer pleit wel voor een ander systeem voor berekening van de gemeentelijke objectieven. Deze zouden meer gebaseerd moeten zijn op behoefte en rekening moeten houden met de ruimtelijke mogelijkheden en vooral met de ruimtelijke beleidsdoelen (zie ook verder). En het systeem moet administratief veel eenvoudiger worden. Grote consensus bleek ook over de wenselijkheid om de sociale last terug in te voeren. Dit blijkt vooral in de steden een hefboom om ook op goede locaties nog sociale woningen te kunnen bouwen. En het draagt bij tot gemengde projecten, iets wat belangrijk blijkt om lokaal een politiek draagvlak te vinden voor bijkomende sociale woningen.

Tijdens de discussiedagen kwam ook het bescheiden woonaanbod aan bod. SHM's hebben volgens de Vlaamse Wooncode in bepaalde mate de mogelijkheid om een bescheiden woonaanbod uit te bouwen naast het sociaal woonaanbod, maar maken daar nauwelijks gebruik van (er zijn maar twee projecten gekend van dezelfde SHM). De centrale vraag daarbij is of een uitbouw van een bescheiden woonaanbod ten koste gaat van de noodzakelijke uitbouw van het sociaal woonaanbod, dan wel versterkend en ondersteunend werkt voor het sociaal woonaanbod. De Vlaamse en federale overheid beschouwen het bescheiden woonaanbod in ieder geval als een onderdeel van het sociaal woonbeleid. Getuigen daarvan zijn het verlaagde btw-tarief en de geplande regelgevende wijzigingen waardoor voor gemengde huurprojecten (bescheiden en sociaal) infrastructuursubsidies kunnen verkregen worden. De uitbouw van een bescheiden woonaanbod zou ook het draagvlak verhogen bij lokale besturen om bijkomend sociaal woonaanbod te verwezenlijken (zoals ook het ontwikkelen van (sociaal) woonaanbod voor welzijnsdoelgroepen het

lokale draagvlak vergroot). Indien het publiek bescheiden woonaanbod op (lange) termijn ook significant zou kunnen worden, kan er volgens sommige deelnemers ook een marktregulerende werking van uitgaan. Gewezen werd op de Brusselse situatie waar overheden (gemeenten, de gewestelijke ontwikkelingsmaatschappij CityDev,…) naast het sociaal woonaanbod ook een aanzienlijk aantal woningen beheren en verhuren tegen bescheiden voorwaarden. Het publiek bescheiden woonaanbod hoeft dus zeker niet alleen door SHM's uitgebouwd te worden, maar ook gemeenten en stedelijke/gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven kunnen daarin een rol spelen. Toch moet er ook over gewaakt worden dat de ontwikkeling van het bescheiden woonaanbod niet ten koste gaat van de noodzakelijke uitbouw van het sociaal woonaanbod, zo wordt gewaarschuwd. Dat kan bv. gebeuren wanneer gronden voor sociale woningbouw worden geheroriënteerd naar bescheiden woonprojecten. De vraag of een bescheiden woonaanbod nodig is, hangt ook samen met de inkomensgrenzen voor sociaal huren: indien deze effectief op het niveau liggen op basis waarvan een huishouden met een inkomen boven de inkomensgrens op de private huurmarkt betaalbaar en kwaliteitsvol kan wonen, is er dan wel nood aan een publiek bescheiden woonaanbod?

Vertegenwoordigers van de SHM's stellen dat ze in staat zijn om het (sociaal) woningaanbod nog verder uit te breiden. Ook de SVK's hebben de afgelopen jaren sterke inspanningen geleverd om het aanbod te doen groeien. Het beleid had hen daartoe aangezet door incentives en sancties te verbinden aan schaalgrootte van het SVK. Lies Baarendse toont in haar paper dat het woningaanbod van de SVK's sterk toenam, maar betwijfelt dat dit het gevolg is van de specifiek daarop gerichte maatregelen. De groei was immers ook vooraf al zichtbaar. Tijdens de discussie over deze paper werd ook gewezen op de nadelige effecten van de beoogde groei. De sterke inspanningen voor prospectie naar nieuwe woningen hebben een hoge kost en kunnen ten koste gaan van de begeleiding van sociale huurders, zo wordt gereageerd.

Vanuit de grote nood aan uitbreiding van het aanbod verkennen meerdere auteurs de mogelijkheden tot inbreng van private actoren. De recente 'SVK-pro-regeling', die beoogt dat private investeerders woningen bouwen om voor minstens 15 jaar te verhuren via SVK's, wordt door velen als een positief initiatief gezien en biedt alvast de mogelijkheid om dergelijke samenwerking met de privé te verkennen en te evalueren. Kristof Gielen ziet in zijn paper mogelijkheden in 'Special Purpose Vehicles' (SPV) en stelt vast dat er in andere landen daarmee positieve ervaringen

zijn. De Vertegenwoordigers van de Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen (VVH) wijzen erop dat de VVH zelf werkt aan de oprichting van zo'n SPV met leningfinanciering van de Europese Investeringsbank. De volgende jaren zal deze formule verder uitgetekend worden. Een algemene bedenking daarbij is dat als dergelijke initiatieven ook voor lagere inkomens betaalbare woningen moeten bieden, er echter steeds nood zal zijn aan een overheidstussenkomst om het gat te dichten tussen de opbrengst die de investeerder verwacht en wat de huurder kan betalen. Vraag is dan ook op welke doelgroep dergelijk initiatief moet gericht zijn. Zonder substantiële overheidstussenkomst zal het in geen geval over de klassieke sociale huurder kunnen gaan, dat is voor iedereen duidelijk.

Op niveau van projecten zijn er al meerdere samenwerkingen met private ontwikkelaars. Filip Van Lancker observeert het investeringsgedrag van private investeerders en stelt vast dat dit leidt tot een eenzijdig woningtype: kleine appartementen, met weinig gemeenschappelijke binnen- en buitenruimte. Op die manier wordt niet tegemoet gekomen aan de noden van grotere gezinnen, zijn er meer risico's op samenlevingsproblemen en zal er zo meer nood zijn aan begeleiding. Verder wijst Van Lancker op de risico's tot stigmatisering van dergelijke projecten en hun bewoners, in het bijzonder in een plattelandscontext, waar deze typologie minder voorkomt dan in de steden. Tot slot stelt Van Lancker vast dat in West-Vlaanderen SVK's niet geneigd zijn in een samenwerking met de privé te stappen.

In het verleden zijn, ook in Vlaanderen, al meerdere formules ontwikkeld om sociale woningen te realiseren via private investeringen. Te denken valt aan de Alternatieve Financiering (1990), Domus Flandria (1994) en de PPS-projecten (2003). De ervaringen zijn niet altijd positief. Een probleem met deze formules is bijvoorbeeld dat vooraf een goede inschatting nodig is van de opbrengst die de private partner verwacht. Het blijkt ook moeilijk de kwaliteit van de woningen te waarborgen. En de risico's komen vaak nog bij de overheid terecht. Tijdens de discussie werd meerdere keren het voorbeeld vernoemd van een private ontwikkelaar die enkele jaren geleden een SHM (Vitare) oprichtte, daaraan de eigen slecht gelegen en moeilijk ontwikkelbare gronden verkocht, waarna de SHM failliet ging en de overheid verplicht was de gronden over te nemen aan veel te hoge prijzen. Dit voorbeeld is ook nader toegelicht in de paper van Björn Mallants.

Daar tegenover staan goede ervaringen. De SHM's zijn bijvoorbeeld positief over de CBO-formule, die inmiddels al 11 keer is toegepast. CBO staat voor 'Constructieve

Benadering Overheidsopdrachten'.[2] De opdracht bestaat uit het ontwerp en de bouw van sociale woningen, samen met de verkoop van de grond die bij deze woningen hoort. Een voordeel is dat er een wedstrijdformule is aan verbonden waarbij kwaliteit een selectiecriterium is. Een ander voordeel is dat de private sector in deze formule zelf gronden inbrengt, waarbij dit vaak gronden zijn waar SHM's anders geen aanspraak op kunnen maken.

Isabelle Pannecoucke en coauteurs Pol Van Damme en Bernard Hubeau hebben hoge verwachtingen t.a.v. specifieke private investeerders, die zowel kleine particulieren als grotere institutionele investeerders kunnen zijn, waarbij die verwachting inhoudt dat ze niet economisch of winstgericht handelen. Meer algemeen pleiten ze voor een ander economisch model, dat niet uitgaat van rendement, maar van altruïsme en wederkerigheid. De auteurs vinden daarvan vandaag al voorbeelden in o.a. crowdfunding en ethisch ondernemen en zien bijkomende mogelijkheden in Social Impact Bonds. Tijdens de discussie werd er op gewezen dat de interesse van de private sector in dit soort investeringen, zelfs al is men tevreden met een lagere opbrengst, toch steeds zal zijn terug te voeren tot een streven naar rendement, wat velen ook niet fout vinden. Altruïsme kan hand in hand gaan met economisch handelen, het hoeft geen alternatief te zijn volgens sommigen. Maar in elk geval zal aanvullend, of zelfs grotendeels, de overheid nodig blijven om het recht op wonen te helpen verwezenlijken voor iedereen. Sommigen gaan nog verder in hun kritiek en stellen dat de introductie van marktprincipes in de welzijnssector ook een gevaar inhouden.

Een beetje in dezelfde lijn ligt de vraag of wonen niet kan worden onttrokken aan de marktwerking. Meestal gaat het dan om het buiten de markt houden van gronden, zoals het geval is bij de Community Land Trust en bij verkoop van publieke woningen aan particulieren waarbij de gemeente eigenaar blijft van de grond (bv. starterswoningen). In beide gevallen is de koper enkel eigenaar van de woning, blijft de grond ook op lange termijn beschikbaar voor publieke doeleinden en zal de waardestijging van de grond niet (volledig) terecht komen bij de particulier, maar bij de Trust of bij de gemeente. Zoals we verder zullen toelichten, worden wel vragen gesteld bij de mogelijkheid tot effectieve realisatie van deze formule op grotere schaal.

---

2. Zie voor meer informatie: https://www.vmsw.be/Home/Ik-ben-professioneel/Woningbouw-en-renovatie/Informatie-voor-privé-initiatiefnemers/Constructieve-benadering-overheidsopdrachten.

Tot slot werd tijdens de discussie ook af en toe de vraag gesteld of de overheid niet moet inbreken in de private markt, juist met als doel die markt te beïnvloeden. Gedacht wordt dan vooral aan het creëren van een publiek huuraanbod dat niet alleen gericht is op de doelgroep van de sociale huisvesting, maar op een iets beter gesitueerde groep (zie ook de discussie hierboven over het bescheiden woonaanbod). Indien dergelijk aanbod voldoende groot is, zou het effect kunnen hebben op de prijzen, zo wordt gesteld. Ook in het voorstel van An Rekkers, dat we verder nog zullen bespreken, is er voor de 'geïntegreerde woonmaatschappijen' een taak weggelegd in het creëren van een privaat aanbod naar deze bredere groep.

Nieuwbouw of renovatie?

Het is gekend dat de woningkwaliteit in de sociale huisvesting niet altijd is wat ze zou moeten zijn. De afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering, o.a. om de ERP-normen te behalen. Het Vlaams Energierenovatieprogramma 2020 (ERP 2020) bepaalt immers dat er tegen 2020 geen woningen meer mogen zijn zonder dakisolatie, met enkele beglazing of met weinig energiezuinige verwarmingssystemen. De inventarisatie van de woningvoorraad die momenteel loopt en de renovatietoets die werd ingevoerd in het 'procedurebesluit'[3], worden verwacht bij te dragen tot toekomstige renovaties. Maar renovatie van sociale woningen is niet evident, met name omdat de kost zo hoog is en er tegelijk zo'n grote vraag naar nieuwe woningen is. Björn Mallants wijst aanvullend daaraan op de grote (maatschappelijke en economische) kost die verbonden is aan verhuisbewegingen die nodig zijn bij een grondige renovatie. Koen Verdru beklemtoont dat vaak niet alle kosten worden ingerekend. Zo is er bijvoorbeeld ook rekening te houden met de kost van de leegstand in afwachting op renovatie en met het gemis aan huurinkomsten tijdens die periode. Daarnaast wijst Verdru op de zware kosten die verbonden zijn aan de renovatie van grotere complexen uit de jaren 1970, die niet uitblinken in kwaliteit (o.a. koudebruggen, ontbrekende isolatie, gebrekkige elektrische installaties…), en waar vaak ingrijpende maatregelen nodig zijn voor de toegankelijkheid, bv. omdat er geen liften zijn. Verdru stelt daarom (vanuit het

3. Het zogenaamde 'procedurebesluit' regelt de planning, de programmatie en de realisatie van sociale woonprojecten. Voor vervangingsbouw- en renovatieprojecten dienen SHM's een renovatietoets aan te vragen.

oogpunt van goed beheer van een SHM) de vraag tot op welk punt een woning nog het renoveren waard is en of SHM's niet sneller moeten overgaan tot vervanging of verkoop van woningen die enkel aan hoge kost te renoveren zijn. Verdru meent dat vervangingsbouw op lange termijn vaak een betere oplossing is dan renovatie, ook omdat hiervan gebruik kan worden gemaakt voor verdichting en stadskernvernieuwing. Voeg daar nog aan toe dat de ambities op vlak van klimaatbeleid erg hoog liggen (of zouden moeten liggen), dan verdient de vraag 'renovatie of nieuwbouw' een grondig debat, zo werd ook gesteld tijdens de discussie.

Ook de SVK's stuiten op problemen van woningkwaliteit bij het zoeken naar woningen om te verhuren. In het verleden hebben sommige SVK's ook renovaties uitgevoerd, maar die activiteit werd door de meeste SVK's echter afgestoten. Het Pandschap is een private organisatie die dit overneemt, zo legt Alexis Versele in zijn paper uit. De organisatie biedt een vergaande ontzorging aan eigenaars van leegstaande of onderbenutte panden die renovatie nodig hebben. Het Pandschap staat daarbij zowel in voor de financiering van de investering als voor de coördinatie van de renovatie. Na renovatie wordt de woning dan verhuurd via een SVK, waardoor niet alleen de woningkwaliteit wordt verbeterd, maar ook het aanbod sociale huurwoningen wordt uitgebreid. De kosten van de renovatie moeten worden terugverdiend via verhuring, wat kan als het gaat over woningen die gratis of aan een lage prijs ter beschikking worden gesteld. Voorlopig vallen dergelijke renovaties buiten de beschikbare subsidies, vooral omdat deze in de eerste plaats gericht zijn op particulieren. Versele pleit er voor deze subsidies ook ter beschikking te stellen van organisaties die zo'n ontzorgende rol opnemen.

Tijdens de discussie hierover werd erkend dat dergelijk aanbod inspeelt op een sterke nood aan kwaliteitsverbetering in de private huur en mede als voordeel heeft dat er extra sociaal woonaanbod beschikbaar komt. De vraag is dan ook of hier niet meer potentieel ligt en of ook niet andere actoren deze opdrachten zouden kunnen opnemen. SHM's hebben een goede technische kennis en grondige ervaring met renovaties. Kunnen ook zij geen rol opnemen in het opwaarderen van de private huurwoningvoorraad, als deze woningen na renovatie in het sociaal huurpatrimonium kunnen worden ingebracht? Net zoals voor de sociale woningen rijst hier de vraag naar de grens aan wat nog het renoveren waard is. Als een SHM vindt dat het te duur is om een sociale woning in eigendom te renoveren, geldt hetzelfde dan niet voor de woning van de private actor of privépersoon, zeker als het de bedoeling is de woning in het sociale circuit te houden? En leert dit ook niets over het toekennen

van premies en leningen aan particulieren met een laag inkomen om een woning op te knappen? Is dit de meest kosteneffectieve besteding?

Naar woonmaatschappijen op bovenlokaal niveau?

In diverse papers is gezocht naar mogelijkheden om met de beschikbare overheidsmiddelen voor sociaal wonen via andere organisatievormen meer te kunnen doen. Vastgesteld wordt dat sommige noden onbeantwoord blijven als gevolg van verkokering in werkveld en beleid. Maar vooral werd nagedacht over samenwerkingen (en fusies), herschikking van taken en nieuwe beleidskaders. De 'woonmaatschappij' met een breed takenpakket was één van de concepten dat op tafel lag. Zo pleit An Rekkers voor het model van de 'geïntegreerde woonmaatschappijen', die professionele patrimoniumbeheerders zijn van zowel een sociaal huuraanbod als een bescheiden en regulier huur- en koopaanbod en in aanvang een samensmelting zouden kunnen zijn van de bestaande SHM's, SVK's en autonome gemeentebedrijven. Deze woonmaatschappijen zouden in de visie van Rekkers gemengde woonprojecten kunnen aanbieden met een brede variatie aan woningtypologieën voor verschillende doelgroepen en daarbij veel aandacht besteden aan efficiënt ruimtegebruik en veel oog hebben voor een kwalitatieve en multifunctionele publieke ruimte en gedeelde voorzieningen. Verder moeten deze woonmaatschappijen volgens Rekkers een antwoord bieden op het gebrek aan ruimtelijke kaders in het woonbeleid. Ze meent dat er tal van redenen zijn om het woonbeleid op bovenlokaal niveau aan te pakken en ziet een regionale woningmarkt vooral op niveau van een stadsregio. De 'geïntegreerde woonmaatschappij' moet daarbij de sterke lokale beleidsactor worden om de gewenste ruimtelijke ontwikkeling mee te sturen. Om het samen te vatten met de woorden van Rekkers: 'In dit voorstel wordt de sociale huisvesting meer ingebed in een totaalvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het woonaanbod, waardoor schotten tussen de deelmarkten met elk hun eigen logica's, zouden worden weggewerkt.'

Ook Joris Deleenheer pleit (zoals hoger ook al gesteld) voor een betere inbedding in het ruimtelijk beleid. Het bijkomend aanbod aan sociale woningen dient vooral te komen in regio's met hoge knooppuntwaarde en die goed ontsloten zijn. Deleenheer denkt o.a. aan meerjarige actieprogramma's op regionaal niveau, die moeten toelaten op lange termijn te plannen, vanuit een visie op de planologische-ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeenten en regio.

Ook het eerder besproken voorstel van Kristof Gielen voor oprichting van SPV's vindt zijn basis in de nood aan een bovenlokaal woonbeleid, dat mede vertrekt vanuit een ruimtelijke logica en waarvoor Gielen net als Rekkers de stadsregio als ideaal presenteert. Gielen denkt echter niet enkel binnen de grenzen van het woonbeleid en trekt de discussie open naar zorg, welzijn, werk… Woonmaatschappijen zouden niet alleen een woonaanbod maar ook een zorgaanbod kunnen bieden aan bijzondere doelgroepen als ouderen of personen met een handicap.

Ook het 'utopische model van de garden city', dat Klaas Poppe naar voor schuift, is mede een ruimtelijk model, zij het op een kleinere schaal. In de 'garden city' worden woningen en voorzieningen op een rationele wijze geschikt binnen een ruimtelijk afgebakend gebied. De 'garden city' is een kleine stad (32.000 inwoners) op het platteland, omringd door een groene gordel waar ook landbouwers zich kunnen vestigen. Maar behalve voor het ruimtelijke is de 'garden city' volgens Poppe ook een utopisch model voor democratische controle door bewoners en middenveldorganisaties, omdat in dit model alle bewoners mede-eigenaars zijn van de grond. En verder biedt dit model volgens Poppe ruimte voor experiment.

Het blijft in al deze papers, en ook in de discussie, nog onduidelijk hoe de grotere structuren er juist moeten uitzien en wat allemaal in hun takenpakket moet zitten. Dit vraagt dus verdere uitklaring. Wel wordt vastgesteld dat vele van de geformuleerde ideeën ook vandaag al uitvoering krijgen, zij het meestal partieel. Het is ook niet helemaal duidelijk of de meer ambitieuze taakstelling echt nieuwe organisaties vraagt, dan wel een uitbreiding van taken of nieuwe samenwerkingsvormen. Wordt toch gekozen voor nieuwe organisaties, zoals de 'geïntegreerde woonmaatschappijen', dan lijkt de uitbouw moeilijk omdat het landschap zo versnipperd is, maar niet onoverkomelijk zolang het over beleidsuitvoerende taken gaat. Als de opdracht echter mede omvat te werken aan een gezamenlijke visie over gemeenten en over beleidsdomeinen heen en het aansturen van actoren vanuit die bovenlokale visie, dan wordt het een stuk moeilijker. Want hoe aannemelijk de argumenten ook zijn, er is geen dergelijke bovenlokale entiteit die de bovengemeentelijke taakstelling kan toegewezen krijgen, zo stelt Deleenheer, en als dit toch wordt ingevoerd, dreigt het te botsen op de grenzen van de democratische legitimatie.

Nood aan experiment

Heel wat auteurs wijzen in hun bijdragen op de nood aan vernieuwing en experiment. In sommige bijdragen worden ook enkele zeer concrete vernieuwende concepten of projecten beschreven en besproken, waarbij telkens opnieuw blijkt dat het niet vanzelfsprekend is om die vernieuwing door te voeren binnen de bestaande beleidskaders. Zo beschrijft Tom Raes welke moeilijkheden de provincie Vlaams-Brabant ondervindt bij de toepassing van 'Kleinschalig Wonen'. Het gaat over kleine wooneenheden die meer en meer volledig in een atelier geproduceerd en afgewerkt worden en na transport naar de locatie onmiddellijk gebruiksklaar zijn. Deze nieuwe bouwmodellen zijn volop in ontwikkeling en bieden tal van mogelijkheden voor verdichting en tijdelijke huisvesting.

Aurelie De Smet beschrijft een specifiek project van kleinschalig wonen: de SWOT-Mobiel. Binnen dit project ontwierpen diverse stakeholders, waaronder toekomstige bewoners (thuislozen), in co-creatie acht betaalbare mobiele wooneenheden om ze te plaatsen op tijdelijk leegstaande terreinen in Brussel. Op korte termijn dienen de wooneenheden een antwoord te bieden op de huisvestingscrisis in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Op langere termijn meent De Smet dat dit tijdelijk wonen een tussenstap kan vormen tussen een precaire en een meer permanente vorm van wonen.

Vele deelnemers benadrukken de verdiensten van deze vernieuwende projecten. Ze dragen namelijk bij tot de diversiteit van woonvormen en kunnen een oplossing bieden in specifieke situaties, bijvoorbeeld voor de problematiek van woonwagenterreinen. Maar er rijzen toch nog heel wat vragen bij de implementatie. Zo wijst Raes er op dat het nog onvoldoende duidelijk is hoe het kleinschalig wonen past binnen de regelgeving van het Vlaamse woonbeleid, de ontwerprichtlijnen van de sociale woningbouw en de regelgeving op omgevingsvergunningen. Tijdens de discussie werd ook gewaarschuwd voor het kleinschalig wonen voor zwakke doelgroepen: in hoeverre 'kiezen' deze doelgroepen uit vrije wil voor kleinschalig wonen of worden zij door hun woonnood gedwongen om er voor te kiezen? Ook de tijdelijkheid van kleinschalige woonvormen (als de SWOT-Mobiel) in vraag gesteld. Dat de tijdelijke kleinschalige woning beter is dan leven op straat, vinden sommigen een zwak argument. Want wat komt er na de tijdelijkheid? Waar moeten mensen dan terecht? Hebben ze niet van begin af aan recht op permanent onderdak en mag dit dan niet een woning zijn die voldoet aan alle normen, zoals een woning bij een SHM of SVK?

Dit laatste is het geval bij 'Housing First', een model dat David Van Vooren voorstelt als één van de mogelijkheden om dak- en thuislozen een grotere en eenvoudigere toegang te verlenen tot de sociale huisvesting (zie ook verder). Hier ontspon de discussie zich vooral rond de vraag of binnen Housing First de begeleiding al dan niet mag worden opgelegd. SHM's hebben het er moeilijk mee personen te huisvesten waarvan ze denken dat er zonder begeleiding een grote kans is op samenlevingsproblemen. De reactie daarop is dat Housing First uitdrukkelijk uitgaat van huisvesting zonder begeleiding als voorwaarde, omdat dit de drempel voor toegang verlaagt en dat in de praktijk de bewoners meestal vanzelf bereid zijn in te gaan op een begeleidingsaanbod eenmaal hun woonsituatie op orde is gebracht. Een ander discussiepunt over Housing First was of dit model deel dient uit te maken van de doorsnee werking van een SHM en SVK dan wel of er een specifieke organisatie moeten worden opgericht om dergelijke woningen aan te bieden, zoals het geval is bij de Y-Foundation in Finland. Dit laatste heeft als voordeel dat er een duidelijke taakstelling is. Maar anderzijds is de kans op stigma groter.

Tot slot kwam ook de Community Land Trust als vernieuwend model meerdere keren ter sprake. Vooral dat de grond eigendom blijft van de Trust en niet in de kostprijs van de bewoner terecht komt, wordt door velen als een voordeel gezien. Tegelijkertijd vragen andere deelnemers naar evaluatie vooraleer over te gaan naar een verbrede invoering. Zo is er momenteel nog geen duidelijkheid over de totale prijs voor de overheid van dit model. Het gratis ter beschikking stellen van gronden door een gemeente heeft bijvoorbeeld ook een kost, in de zin dat die grond niet voor andere doeleinden kan worden gebruikt, zoals sociale huisvesting. Die kost moet worden meegerekend. Daarnaast is het ook nodig de kosten van begeleiding mee in beeld te brengen, een bemerking die ook relevant is voor andere vernieuwende projecten.

Tot slot wordt gewezen op het participatieve karakter dat vele van deze vernieuwende projecten kenmerkt. Bewoners krijgen zo kansen om hun eigen woonsituatie mee vorm te geven, wat versterkend kan werken voor het mee in handen nemen van hun gehele levenssituatie. Dit participatieve element kan ook worden ingebouwd in de meer klassieke woonmodellen, zo stelt een deelnemer. En het mag ook niet worden opgelegd, stelt iemand anders, want niet iedereen is vragende partij daarvoor.

Globaal wordt dus het belang aan vernieuwing onderstreept en wordt gewezen op de signaalfunctie die vernieuwende wooninitiatieven hebben. Tegelijk moet kritisch

worden gekeken naar de opschaalbaarheid van deze initiatieven: nieuwe woonvormen die maar toegankelijk zijn voor enkelen, dragen immers maar heel beperkt bij tot het oplossen van woonnood. Ook wordt aangedrongen op evaluatie en berekening van de kost voor de overheid vooraleer er sprake kan zijn van opschaling of het uitwerken van een subsidiestelsel.

Nood aan een paritair orgaan van huurders en verhuurders?

De beleving van sociale huurders was het onderwerp in de paper van Geert Inslegers. Hij stelt in zijn paper vast dat het discours rond het sociaal huurstelsel de laatste jaren grondig is gewijzigd, zelfs in die mate dat hij spreekt over gewapend bestuur. Het discours over sociaal huren wijzigde in de eerste plaats op beleidsniveau. Daarvan zijn de tijdelijke huurovereenkomsten een duidelijk voorbeeld: sociale huur is enkel bestemd voor wie er nood aan heeft en zolang men er nood aan heeft. Maar ook andere regelgevende wijzigingen illustreren dit: de verstrengde voorwaarden inzake onroerend bezit (ook gedeeltelijk eigendomsrecht – bv. verkregen via een erfenis – verhindert de toegang tot de sociale huur) en de uitbreiding van de sanctionerende instrumenten ten aanzien van huurders (administratieve geldboetes, bestrijding van domiciliefraude,…).

Dat gewijzigde discours op beleidsniveau sijpelt, volgens de auteur, op bepaalde vlakken en in bepaalde gevallen ook door naar de manier waarop sociale verhuurders omgaan met hun huurders. Daaruit vloeit de paradox voort dat sociale huurders in bepaalde gevallen minder hun rechten durven op te eisen, terwijl hun positie net beter beschermd is (bv. nog steeds een grotere woonzekerheid in de sociale huur). Een gelijkaardige evolutie stellen de deelnemers aan de discussiedagen vast in de hele maatschappij: het culpabiliseren van sociaal zwakkeren doet zich ook elders voor.

Er is daarom volgens Inslegers nood aan een positiever verhaal, dat misschien gezamenlijk door huurders en verhuurders moet gebracht worden (merk op dat de conclusie uit deze paper dus voor een deel overeenstemt met een conclusie uit de paper van Stevens). Dat gezamenlijk verhaal kan bijvoorbeeld opgebouwd worden in een paritair orgaan, waar zowel huurders als verhuurders vertegenwoordigd zijn, voorgezeten door een magistraat of een medewerker van de Vlaamse overheid. De

standpunten van huurders en verhuurders liggen immers niet altijd ver uit elkaar. Bij dat paritair samengestelde orgaan kunnen zowel beleidsthema's als concrete geschillen tussen huurder en verhuurder aan bod komen. Huurders en verhuurders kunnen dan ook vaker samen naar buiten komen met een gezamenlijk standpunt, wat meer effect zal hebben dan wanneer beiden een apart standpunt innemen, meent de auteur. Op vandaag bestaat de mogelijkheid tot bemiddeling en verzoening voor de vrederechter, maar daarvan wordt te weinig gebruik gemaakt. De kwaliteit van de rechtspraak zou wisselend zijn en de resultaten (welke problematieken komen vaak voor? Hoe beslist men in concrete dossiers?) worden nauwelijks opgevolgd. Een paritaire commissie zou daar antwoorden op kunnen bieden. Bovendien zou de rechtspraak kunnen worden geüniformeerd indien vrederechters rekening houden met de standpunten van het paritaire orgaan.

Ook bij Verstichele (zie ook verder) vinden we de oproep voor een dergelijk orgaan. Hij pleit voor de introductie van een cao-model voor het beleidsveld wonen. Langs verhuurderszijde is men zeker niet principieel tegen een grotere inbreng van huurders. Naar aanleiding van het dossier van Vivas over huurdersbetrokkenheid[4] werd bij de VVH een werkgroep opgericht rond huurdersbetrokkenheid.

Complexiteit van het sociaal huurstelsel en autonomie van sociale verhuurders

In de meerdere papers en tijdens de discussiedagen werd ook aandacht besteed aan de complexiteit van het sociaal huurstelsel en de (beperkte) beleidsruimte voor sociale verhuurders (zie de papers van Morwenna Denys en Jozefien Kiekens, van Björn Mallants, van Joy Verstichele en van Björn Mallants en Gert Eyckmans, specifiek toegespitst op de welzijnscomponent van het sociaal huurstelsel). Beide aspecten hangen natuurlijk samen en de problematiek daarrond is ook verre van nieuw: de laatste twee regeerakkoorden van de Vlaamse Regering stelden een vereenvoudiging van het sociaal huurstelsel voorop en ook in de literatuur werd al ingegaan op de complexiteit van de sociale huur en werden vereenvoudigingsvoorstellen gedaan.

4. VIVAS (2017). *Wat als betrokkenheid een recht wordt? Bewonersparticipatie in de sociale huisvesting: nood aan een groter engagement*, 55 p.

Denys en Kiekens verkennen de autonomie van de verhuurder in de rechtsverhouding tussen hem en de huurder. Hoewel het regelgevend kader uitgebreid is en de autonomie dus eerder beperkt is, zijn over verschillende aspecten van het sociaal huurstelsel toch uiteenlopende interpretaties mogelijk, waardoor huurders verschillend behandeld kunnen worden, naargelang hun sociale verhuurder. Ook zijn niet alle mogelijke situaties geregeld (wat uiteraard ook nooit zal zijn, gelet op de grote verscheidenheid aan huurders) en moeten deze situaties dus in het regelgevend kader ingepast worden. De conclusie is dat het uitgebreid regelgevend kader nog steeds niet sluitend is en dat ook nooit zal zijn. De regelgeving botst op haar limieten. Er is daarom nood aan een ander regelgevend model.

Tijdens de discussie werd vanuit verschillende hoeken gepleit voor een minder detaillistisch sociaal huurstelsel. Bepaalde aspecten van het sociaal huurstelsel zullen zeker dwingend geregeld moeten blijven: het gaat immers over de besteding van overheidsmiddelen en de bescherming van sociaal zwakkere huishoudens. De afbakening van de doelgroep, de toewijzing van woningen en de huurprijs zijn daar voorbeelden van. Voor andere aspecten kan teruggevallen worden op het privaat woninghuurrecht (het Vlaams Woninghuurdecreet), aangevuld met de beginselen van behoorlijk bestuur, die van toepassing zijn op sociale verhuurders, aangezien zij een overheidstaak uitvoeren. De sociale verhuurders krijgen daardoor meer autonomie in de rechtsverhouding met hun huurders, maar deze is uiteraard niet onbegrensd en moet worden ingevuld volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zo moeten beslissingen gemotiveerd worden en moeten maatregelen ten aanzien van huurders evenredig zijn (bv. bij de opzegging van een huurder moeten verschillende belangen tegen elkaar afgewogen worden). Ook zullen de beslissingen van de sociale verhuurders beoordeeld kunnen worden door de toezichthouder, die aan de hand van de motivering door de sociale verhuurder kan nagaan of de concrete beslissing past binnen de taak van de sociale verhuurder. Over bepaalde invullingen van het sociaal huurstelsel kan ook binnen de sector naar consensus gezocht worden, wanneer sociale verhuurders, huurdersorganisaties en toezichthouder samenzitten. We komen hier dus eigenlijk weer uit bij de roep naar een paritair orgaan. De totstandkoming van het Vlaams Woninghuurdecreet, waar eveneens met de sector bepaalde regels werden uitgewerkt (bv. over de lijst van kleine herstellingen), kan hier inspirerend werken.

Mallants en Eyckmans illustreren in hun paper zoals gezegd dat de regelgeving op het vlak van wonen-welzijn zeer gedetailleerd en verre van transparant is. Er

zijn verschillende wettelijke regels op basis waarvan een kandidaat-huurder met een zorgbehoefte kan instromen in de sociale huur. De verhouding tussen deze verschillende regels is niet altijd duidelijk, er gelden vaak andere voorwaarden en daarnaast kan een kandidaat-huurder met een zorgbehoefte ook steeds via de reguliere toewijzingen instromen. De persoonsvolgende financiering, zoals ingevoerd in het beleidsveld welzijn, werpt bovendien bijkomende problemen op, zoals aangetoond bij de ADL-woningen.[5] Het uitgangspunt is en blijft dat het een kerntaak is voor SHM's om kandidaat-huurders met een zorgbehoefte te huisvesten. Daar is in de sector geen discussie over. De vraag is wel hoe dit op de meest efficiënte wijze kan. Elk heeft daarin zijn rol: sociale verhuurders stellen woongelegenheid ter beschikking, terwijl welzijnsorganisaties moeten instaan voor de zorg of de begeleiding. Maar er blijkt een diep wantrouwen tussen wonen en welzijn te zijn: wonen heeft het gevoel dat welzijn verantwoordelijkheden doorschuift en welzijn heeft het gevoel dat wonen niet mee wil. Er blijft ook veel onduidelijkheid over de verhouding tussen de huurovereenkomst en de zorg- of begeleidingsovereenkomst. Moeten beiden gescheiden blijven en zo ja, wat is het gevolg van de stopzetting van de zorg of begeleiding voor de huurovereenkomst? Of wordt beter geopteerd voor een globale overeenkomst, wat dan weer ingaat tegen de uitgangspunten van de persoonsvolgende financiering? Over de persoonsvolgende financiering werd tijdens de discussie bovendien opgemerkt dat de uitgangspunten – m.n. dat zorgbehoevende zelf hun zorgbudget beheren en vrij hun zorg kunnen inkopen op de markt – niet evident zijn voor het doelpubliek van de sociale huisvesting dat eerder een zwak sociaal profiel heeft. Nochtans zijn er in het verleden via de proefprojecten wonen-welzijn[6] goede ervaringen opgedaan en mede op basis daarvan voorstellen tot vereenvoudiging gedaan. Tot slot speelt ook hier de ruimtelijke dimensie van het wonen: een verspreid woonpatroon maakt efficiënte zorg aan huis niet eenvoudig. Bij de bouw van nieuwe (sociale) woningen voor zorgbehoevenden is de locatie dus meer dan anders essentieel.

Verstichele probeert in zijn paper de autonomie van de sociale verhuurder te concretiseren vanuit de principes van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO). Het gaat daarbij bijvoorbeeld over de mate van huurdersparticipatie en de wijze van communiceren met huurders en kandidaat-huurders, maar ook over het personeelsbeleid,

5. ADL-woningen zijn sociale huurwoningen die zijn "aangepast aan het dagelijks leven" (voor personen met een beperking).
6. *Parl.St.* Vl.Parl., 2015-2016, nr. 631/1 en 2 en de 'Eindevaluatie projecten Wonen-Welzijn' van 1 februari 2016.

aangezien een goed personeelsbeleid de goede werking van de sociale verhuurder ten goede zal komen en dus ook positieve gevolgen voor de sociale huurder zal hebben. Over het principe dat sociale verhuurders moeten handelen volgens de principes van MVO bestond geen discussie (de VVH, HUURpunt en het Vlaams Huurdersplatform ondertekenden alle de Europese Verklaring voor Verantwoordelijke Huisvesting), maar over de concrete omzetting ervan naar de praktijk zit men niet altijd op dezelfde lijn. De principes van MVO zijn uitgangspunten en denkkaders. Ze moeten volgens Verstichele deel gaan uitmaken van de cultuur van de sociale verhuurder. Het zijn zeker geen concrete regels die bovenop de regels uit het sociaal huurstelsel komen. Anders riskeert men immers het reeds zeer gedetailleerde kader verder te verzwaren en dat is zeker niet de bedoeling. De principes van MVO moeten ingang vinden in de structuur van de sociale verhuurder en in al zijn beslissingen. Tijdens de discussie werd wel de vraag gesteld of de principes van MVO voor een deel ook niet verwijzen naar gezond verstand: de sociale verhuurder moet rekening houden met zijn opdracht en de specifieke kenmerken van zijn huurders, terwijl sociale huurders redelijk moeten zijn, zowel naar de verhuurder als naar hun medehuurders. Toch reiken de principes van MVO concretere pistes aan op verschillende domeinen. De invulling daarvan in de beslissingen van SHM's vormt ook een element in de prestatiebeoordeling door de Visitatieraad. De Vlaamse overheid kijkt dus al in zekere mate daar op toe. In die optiek is het aangewezen te bekijken of visitaties van SVK's ook niet aangewezen zijn. Tot slot werd zowel in de paper van Verstichele als tijdens de daaropvolgende discussie voor de uitwerking van de principes van MVO binnen het sociaal huurstelsel verwezen naar het paritaire orgaan van huurders en verhuurders waarin die uitwerking gezamenlijk zou kunnen gebeuren.

Elk sociaal huurstelsel opereert logischerwijze in een bepaalde bestuurlijke context. Wat betreft de Vlaamse sociale huur wordt aangenomen dat het Vlaamse Gewest een centraal gedirigeerd systeem met sterke sturing heeft uitgewerkt, dat voortvloeit uit het feit dat het Vlaamse Gewest de eindverantwoordelijke voor de verwezenlijking van het grondrecht op wonen is. Net zoals op het vlak van de sociale huurovereenkomst speelt ook op het meer beheersmatige vlak het vraagstuk van de autonomie van sociale verhuurders. Björn Mallants verkent in zijn paper de domeinen waarin de Vlaamse Wooncode autonomie laat aan de SHM's. Hij bekijkt het historisch en stelt vast dat het principe van autonome sociale verhuurders nog recent is: pas vanaf 2006 stelde het beleid via de bestuurlijke vernieuwingsoperatie 'Beter Bestuurlijk Beleid' autonomie voorop. De invulling van de autonomie door de sociale verhuurders moet volgens deze auteur dus logischerwijze nog

groeien. Op twee domeinen putten de SHM's volgens Mallants hun autonomie al ten volle uit: het te voeren grondbeleid (waar jammer genoeg met de in vereffening zijnde SHM Vitare is gebleken dat de autonomie niet altijd goed afloopt) en het personeelsbeleid (waar de VVH optreedt als werkgeversvertegenwoordiger in het Paritair Comité 339). Waren SHM's vragende partij voor meer autonomie, dan blijkt anderzijds dat ze na het bekomen ervan vaak vragen naar modelprocedures en modeldocumenten. In zoverre die vraag evenwel betrekking heeft op aspecten waar de regelgeving geen beleidsruimte laat, werd die kritiek tijdens de discussie als verre van terecht bevonden: waar sociale verhuurders geen beleidsruimte hebben, zijn centrale modelprocedures en -documenten een vorm van efficiëntie. Een ander aandachtspunt dat werd gesignaleerd tijdens de discussie heeft betrekking op de snel wisselende regelgeving: de autonome invulling van bevoegdheden wordt immers bemoeilijkt wanneer het kader waarbinnen de autonomie speelt, veelvuldig wordt gewijzigd.

Efficiëntie van SHM's en SVK's

Overheidsmiddelen zijn steeds beperkt en moeten daarom zo goed mogelijk besteed worden. Dat geldt voor alle beleidsvelden en dus ook voor (sociaal) wonen. De Vlaamse sociale huisvesting kent twee grote spelers: de SHM's en de SVK's. Dit onderscheid is historisch gegroeid. Terwijl de SHM's reeds een lange geschiedenis kennen en al meedraaien vanaf de eerste maatregelen van sociaal woonbeleid (begin twintigste eeuw), zijn de SVK's jongere spelers binnen het sociaal woonbeleid. Zij werden met de invoering van de Vlaamse Wooncode in 1997 decretaal verankerd als sociale woonactor en werken aanvullend ten opzichte van de SHM's, doordat zij de sociale huurmarkt uitbreiden met private huurwoningen. Beide spelers kennen gemeenschappelijke regels, maar ook specifieke regels, vooral op het vlak van financiële ondersteuning door het Vlaamse Gewest. In twee papers wordt op ingezoomd op de kosteneffectiviteit en efficiëntie van SHM's en SVK's.

De eerste paper situeert zich op niveau van de individuele organisaties. Katleen Van den Broeck en Sien Winters bekijken het verband tussen schaal en efficiëntie bij de SHM's en SVK's. Het beleid stuurt aan op schaalvergroting. Voor SHM's legt de Vlaamse Wooncode een minimale schaalgrootte van 1.000 woningen op en SVK's hebben een groeiopdracht via het erkennings- en subsidiëringskader (zie ook de paper van Lies Baarendse). De vraag is of dat beleidsuitgangspunt onderbouwd

kan worden vanuit een efficiëntie-analyse. Van den Broeck en Winters stellen vast dat er een negatief verband is tussen schaal van een SHM of SVK en efficiëntie. De conclusies uit de paper worden grotendeels onderschreven door de deelnemers aan de discussiedagen. Ook uit de visitatierapporten blijkt dat grotere SHM's niet noodzakelijk efficiënter werken, zo wordt gesteld.

Bij het uitbouwen van een efficiënte werking speelt ook het werkgebied een belangrijke rol: een bepaald aantal woningen op een klein werkingsgebied zal efficiënter te beheren zijn dan hetzelfde aantal woningen die verspreid liggen over een groot werkingsgebied. Het aantal woningen alleen is dus geen goede parameter. Tijdens de discussie werd ook de vraag gesteld of niet alle sociale verhuurders in Vlaanderen te klein zijn om efficiënt te werken (zeker in vergelijking met de meeste sociale verhuurders in Nederland die een veel grotere schaal hebben). Groter betekent vermoedelijk niet efficiënter, maar er moet toch een minimale grootte zijn om efficiënt te kunnen werken. In dat opzicht is de vooropgestelde minimale schaalgrootte van 1.000 SHM-woningen niet geheel onlogisch, zo vinden deelnemers.

Verder is het in deze discussie belangrijk om uit te maken hoe belangrijk men efficiëntie als doelstelling vindt. Sociale verhuurders kunnen zeer kostenefficiënt zijn, maar bijvoorbeeld besparen op dienstverlening naar en ondersteuning van hun huurders. Bij de beoordeling van de efficiëntie van een *sociale* verhuurder moet dus ook steeds het standpunt van het doelpubliek – de huurders – betrokken worden. Maar daarvoor zijn er momenteel geen gegevens die vergelijkbaar zijn tussen organisaties. Men mag evenwel niet in de val trappen om enkel naar de efficiëntie van een sociale verhuurder te kijken. Efficiëntie is (zoals ook de auteurs stellen) niet het enige element in de discussie over schaal.

Tot slot wordt in de discussie opgemerkt dat er ook andere manieren zijn om efficiëntiewinst te boeken, bijvoorbeeld samenwerking. Samenwerkingsverbanden lijken volgen sommige deelnemers nuttiger en efficiënter dan verplichte fusies (3 inefficiënte sociale verhuurders verplicht samenvoegen leidt niet automatisch naar 1 efficiënte sociale verhuurder). Waarbij wel de vraag werd gesteld of het regelgevend kader dergelijke samenwerkingsverbanden toelaat.

In de tweede paper vragen Sien Winters en Katleen Van den Broeck zich af via welke sociale verhuurder het overheidsgeld het beste wordt besteed. De eerste vraag die moet worden beantwoord is of de kost om een sociale huurwoning aan

te bieden het hoogste ligt wanneer dit via een SHM of via een SVK gebeurt. De vraag wordt duidelijk beantwoord in de paper: een SVK-woning kost de overheid meer dan een SHM-woning. De hogere kost van een SVK-woning betekent evenwel niet noodzakelijk dat SVK-woningen minder kosteneffectief zijn. Dat hangt af van het resultaat dat via de sociale verhuring wordt bereikt en waar men het meeste belang of waarde aan hecht. SVK's zijn traditioneel sterker in de begeleiding van zwakkere huurders en socialiseren een deel van de private huurmarkt, terwijl een groot voordeel van het SHM-model de vermogensopbouw is (de idee dat gezinnen worden aangezet om eigendom te verwerven als bescherming tegen armoede, geldt ook voor de overheid!).

Het is dus moeilijk om het SHM- en SVK-systeem met elkaar te vergelijken. Mede daarom rijst tijdens de discussie de vraag of de sterktes van beide systemen niet kunnen gecombineerd worden in één woonmaatschappij. Of kunnen minstens beide systemen alvast ten aanzien van de woningzoekende eengemaakt worden, zodat het voor hem of haar al eenvoudiger wordt? De woningzoekende is immers zowel het vertrekpunt als de toetssteen. Van eenloketfuncties zijn in de praktijk al voorbeelden te vinden.

Tot slot…

De Discussiedagen Sociale Huisvesting 2018 boden de deelnemers de kans om diepgaand van gedachten te wisselen over een aantal belangrijke kwesties voor de (toekomst van de) Vlaamse sociale huisvesting. De gesprekspartners vertegenwoordigden een breed palet aan spelers uit het werkveld, het beleid en de academische wereld. Die uitwisseling en kritische bevraging van elkaars standpunten bleek tijdens de evaluatie voor iedereen erg verrijkend. Samen met de interesse van externen voor wat aan bod kwam tijdens de discussiedagen heeft dit ons aangezet om de volledige bundel, samen met deze synthese uit te brengen in boekvorm. We leveren hiermee geen draaiboek voor de toekomst van de Vlaamse sociale huisvesting, maar wel een brede waaier aan mogelijke oriëntaties, bezorgdheden en aandachtspunten, waarvan we hopen dat die inspirerend werken voor de verdere uitbouw van een goede sociale huisvesting.