



DEEL 10

Woonbeleid

Filip De Rynck (UGent)
Lieven Janssens (UAntwerpen)

Deel 10 – Woonbeleid

1. [Leeswijzer](#)

a. HOE KWAM DEZE TEKST TOT STAND?

Voor de “Toekomstvisie voor lokaal en binnenlands bestuur” selecteren we 11 actuele maatschappelijke opgaven om de ideeën over een bestuurlijke architectuur te inspireren en door te denken. We baseerden ons op studies in recente **academische onderzoeksrapporten** (zie bronnenlijst). We voerden een reeks gesprekken: onder andere met het Steunpunt Wonen, HIVA/KU Leuven op 27 juni 2023 en met de onderzoekers van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing die de decentralisatie inzake wonen onderzochten, op 1 september en 4 oktober 2022.

De **ontwerpteksten** die uit dit overlegproces groeiden, legden we voor aan een tiental experts en stakeholders in het thema wonen. We verwerkten onder meer de **feedback** van de collega's bestuurskundigen van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (KU Leuven, UGent, UAntwerpen en UHasselt), Sien Winters (HIVA/KU Leuven), Mark Suykens (voormalig directeur VVSG), Helmer Rooze, Wim Guillemyen en Benediekt Van Damme (Wonen-Vlaanderen), Ben Forier, An Decorte en Jimmy Eeckhout (VMSW), Joris Deleenheer (VVSG) en Pascal De Decker (faculteit architectuur, KU Leuven).

b. FOCUS VAN DEZE TEKST?

We beschrijven in deze tekst de maatschappelijke opgave inzake lokaal woonbeleid / sociaal wonen en wat dat betekent voor het **lokaal bestuur**, voor de **Vlaamse overheid** en voor de **interbestuurlijke verhoudingen**.

De focus ligt vooral op de **interbestuurlijke relaties**, de uitdagingen op het vlak van sociaal wonen, de **nieuwe woonmaatschappijen** en de **rol voor lokale besturen** in die nieuwe maatschappijen. We gaan minder in op alle initiatieven en het reguliere beleid dat lokale besturen en de Vlaamse overheid met hun eigen beleidsvrijheid nu al vormgeven binnen het brede veld van woon- en huisvestingsbeleid.

We zijn **geen vakspecialisten** in deze materie maar denken de analyse op het domein, die interactief tot stand kwam, door voor de organisatie van het binnenlands bestuur. De inhoud van de tekst valt onder de verantwoordelijkheid van de twee penhouders van de toekomstvisie (Filip De Rynck en Lieven Janssens) en is verder voorwerp van debat. We pretenderen dus geenszins volledigheid of dat dit de enig mogelijke visie zou zijn op het aanpakken van de maatschappelijke opgave.

c. UIT HET PROFIEL VAN LOKALE BESTUREN 2030-2040

Het profiel van lokale besturen (hoofdstuk 3 uit de “Toekomstvisie op het lokaal en binnenlands bestuur”) bevat een aparte alinea over “**betaalbaar en kwalitatief wonen**”. Natuurlijk staat het lokaal woonbeleid niet los van **andere beleidsdomeinen**.

Het woonbeleid heeft sterke raakvlakken met het sociaal beleid (bv. het verband met het maatschappelijk werk, een goede sociale mix, uitdagingen op het vlak van zorg en vergrijzing), met het omgevingsbeleid (bv. ruimtelijke ordening, mobiliteit, bindend sociaal objectief, grond- en pandenbeleid), met klimaat en duurzaamheid (bv. het energiezuinig maken en verduurzamen van het patrimonium van de woonmaatschappijen).

Tot slot gaat de profieltekst daarbij ook in op de opdracht voor het lokaal bestuur om in **netwerken** een verbindende rol op te nemen. Dat geldt zeker voor het woonbeleid waarvoor met de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wonen en de vroegere SVK- en huisvestingsmaatschappijen (thans gefuseerd in de nieuwe woonmaatschappijen) heel wat **bovenlokale partners en structuren** actief zijn.

→ *Uit het profiel:*

Betaalbaar en kwalitatief wonen

Het lokaal bestuur realiseert als actor en als regisseur betaalbaar, toegankelijk, en kwalitatief wonen. Het lokaal bestuur is in staat om als regisseur op de woonmarkt op te treden en heeft daartoe eigen instrumenten ter beschikking (vergunningen, verordeningen, reglementen, regulering (bv. via duurzame aanbestedingen), samenwerking met partners). Het lokaal bestuur neemt zelf een actieve planologische rol op in verband met gronden en panden (voor het sociaal objectief en de noodzaak om meer sociale woningen te realiseren) en zorgt zo voor een gevarieerd aanbod van sociale woningen. Het kan dat ook doen door zelf een actief gronden- en pandenbeleid te voeren.

Het bestuur is in staat de nieuwe woonmaatschappij mee aan te sturen (bv. sociale leningen, energieloket en het toewijsbeleid voor sociale huur-, koop- en SVK-woningen) en kan de eigen dienstverlening (ruimtelijke ordening, planning, sociale dienst, milieudienst en energieloket) met de woonmaatschappij afstemmen gericht op de verschillende doelgroepen.

Een geïntegreerd omgevingsbeleid

(...) Het lokaal bestuur maakt duidelijke en consequente keuzes voor zijn open ruimte en zet in op kwalitatieve verdichting in de kernen. Het lokaal bestuur is in staat om zelf die processen aan te sturen in dialoog met maatschappelijke actoren. (...)

Klimaatadaptatie en klimaatmitigatie

(...)In het omgevingsbeleid gebeurt dat door ontharding, groenblauwe klimaatbestendige woonkernen, bescherming van open ruimte (ook in functie van de fysieke en mentale gezondheid) en door verdichting van wonen (bv. ontmoetingsplekken die ook een gezonde leef- en woonomgeving creëren). (...)

2. Analyse van de maatschappelijke opgave en trends in het veld

a. *DE MAATSCHAPPELIJKE OPGAVE*

De Vlaamse overheid beschrijft de maatschappelijke opdracht in de Vlaamse Codex Wonen. Artikel 1.5 bepaalt dat “**iedereen recht heeft op menswaardig wonen**”. Dat is afgeleid van de bepaling in art. 23 van de Grondwet. Dat recht betekent: “een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid”.

Sien Winters vertaalt dat als: “dat iedereen goed en betaalbaar kan wonen” (Winters, 2021). Met ‘iedereen’, ‘goed’ en ‘betaalbaar’ zijn de kernbegrippen gevat.

In de Vlaamse Codex Wonen (voorheen de Vlaamse Wooncode) staat sedert 1997 ingeschreven dat de **gemeente de regisseur is van het lokale woonbeleid**: “De gemeente is verantwoordelijk voor het uitwerken van haar woonbeleid op lokaal vlak waarbij aandacht uitgaat naar het stimuleren van sociale woonprojecten, het ondersteunen van woonbehoeftige gezinnen en alleenstaanden en het uitwerken van een bewaking van de kwaliteit van het woonpatrimonium en de woonomgeving” (art. 2.2, 20-9-2021). Het uitvoeringsbesluit van de Codex gaat in titel 2 over “de gemeente als regisseur van het lokale woonbeleid” (titel 2. art 2.3). Dat betekent dat ze “binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel zorgt voor uitwerking, sturing, afstemming en uitvoering van het lokale woonbeleid”. In het decreet van 15 juli 2011 dat lokale besturen voor bepaalde opdrachten rapporteringsverplichtingen oplegt, bepaalt de Vlaamse overheid 3 beleidsprioriteiten voor het woonbeleid:

- (1) De gemeente zorgt voor een divers en betaalbaar woonaanbod, afhankelijk van de woonnoden.
- (2) De gemeente werkt aan de kwaliteit van het woningpatrimonium en de woonomgeving.
- (3) De gemeente informeert, adviseert en begeleidt inwoners met vragen over wonen (art. 4§1).

b. TRENDS EN EVOLUTIES IN HET VELD

Elke familie, elk huishouden, elke persoon heeft, direct of indirect, in het eigen woontraject of in dat van familieleden/ouders/kinderen/kleinkinderen, te maken met het aanbod van woningen, de kwaliteit, de aangepastheid en de duurzaamheid van woningen, met de ligging van woningen en de kwaliteit van de woonomgeving, met de betaalbaarheid van woningen.

Uit de vele studies over wonen van het Steunpunt Wonen, weten we dat de status van eigenaar, van huurder op de private huurmarkt, van sociale huurder in de sociale huisvesting, van dak- en thuislozen in het bijzonder bepaalt hoe burgers met de problematiek van kwaliteitsvol en betaalbaar wonen te maken hebben.

Zeker in het laatste decennium is steeds meer sprake van een wooncrisis die zich niet alleen maar zeker verscherpt in de steden voordoet en die in het bijzonder specifieke groepen of soorten huishoudens treft. We vatten het onderzoek daarover samen, op hoofdlijnen:

- De betaalbaarheid van eigendom is een steeds groter probleem voor de laagste inkomens, maar treft de laatste jaren zeker ook mensen in de groepen van de lagere middenklassen. Het aantal eigenaars is verhoudingsgewijs het sterkst gedaald bij de lagere inkomensgroepen (van 60% naar 40% sedert 1976). Er is dus een toenemende ongelijkheid in het eigen woningbezit.
- Er is een krimpend aanbod op de private huurmarkt voor mensen met minder inkomen en in het bijzonder voor eenpersoonshuishoudens. De huurprijzen staan voor die preciaire groepen niet in verhouding tot de kwaliteit van woningen. Investerings in nieuwbouw voor verhuur (vooral appartementen) blijven wel op peil, maar richten zich naar het hogere prijssegment. Er zijn enkele kleinschalige initiatieven op lokaal niveau die zich richten op de private huurmarkt, maar die zijn eerder uitzonderlijk en hebben maar een beperkt en vaak eerder experimenteel bereik.
- Er waren eind 2020 ongeveer 157.000 verhuurde sociale woningen in Vlaanderen, er staan 169.000 huishoudens op de wachtlijst. Naar schatting 250.000 huishoudens huren op de private huurmarkt, maar behoren tot de doelgroep van de sociale huisvesting.

- De overgrote meerderheid van de veelal oudere woningen voldoet niet aan de duurzaamheidsnormen op het vlak van isolatie en energie. Als tegen 2050 alle woningen grondig gerenoveerd zouden moeten zijn, zou het aantal grondige renovaties per maand minstens moeten verdrie- of verviervoudigen (VITO, 2020). Zwaardere ingrepen door renovatie zijn echter voor ongeveer de helft van de huishoudens onbetaalbaar. Veel incentives voor renovatie komen niet terecht bij wie ze echt nodig heeft. Meer dan de helft van de renovatiepremies gaat naar welgestelde huishoudens, voor wie dat een extraatje maar geen noodzaak is (zie ook hieronder bij renovatie).
- Woningen en de woonomgeving (verlinting, verkavelingen, kleine dorpen) zijn vaak niet (meer) geschikt voor de levenssituatie waarin mensen zich bevinden: te groot, te duur in onderhoud en energie, slecht gelegen qua mobiliteit, geen aanwezigheid van basisdiensten of slechte bereikbaarheid voor basisdiensten. Door gebrek aan middelen en/of alternatieven blijven mensen te lang in onaangepaste woningen en werken de schakels in het woontraject niet goed (De Decker, 2021). De koppeling met de bereikbaarheid, beschikbaarheid en betaalbaarheid van zorg is in het woonbeleid een steeds belangrijkere schakel, naarmate thuiszorg steeds meer het zorgmodel domineert. De koppeling tussen ruimtelijke ordening en zorg is een cruciaal deel van het lokale woonbeleid en van het lokale sociale beleid.

We gaan nog wat dieper in op betaalbaarheid, renovatie en de relatie met zorg.

Betaalbaarheid

De betaalbaarheid van huisvesting is een complex begrip (Winters, 2022: 6-7). Betaalbaarheid gaat om de prijs van een woning in verhouding tot de evoluties van het financieringsstelsel (leningen, subsidies) en is gekoppeld aan het beschikbare inkomen, dat ook kan evolueren (Heylen, 2013 en 2019 in Winters, 2022). Naast betaalbaarheid spelen ook de kwaliteit van de woning, de aangepastheid van een woning aan de levensfase of gezinstoestand, de kosten aan de woning op het vlak van energie, renovatie... op korte en op lange termijn.

“Het betaalbaarheidsprobleem is in belangrijke mate een verdelingsprobleem, waarbij de betaalbaarheid geen probleem stelt voor wie een hoog en stabiel inkomen heeft, maar des te meer voor wie een laag inkomen heeft” (Winters, 7) (ook voor alleenstaanden en eenoudergezinnen). Die problemen zijn het grootst in de centraal gelegen steden, groter dan in de meer perifeer gelegen steden. Betaalbaarheid is een extra probleem als dat betekent dat mensen inboeten op essentiële woningkwaliteit. “En daar blijkt het schoentje helaas nog heel vaak te wringen” (Winters, 8).

De problematiek van woningen die niet voldoen aan elementaire vereisten, concentreert zich sterk bij de lagere inkomens. Kwetsbare gezinnen en sommige eenpersoonshuishoudens kunnen zich vaak alleen maar ondermaatse woningen veroorloven. De energiecrisis treft huurders ook weer extra en treft eigenaars veel minder of niet (met geïndexeerde lonen, een vaste leninglast, beter geïsoleerde woningen). De betaalbaarheidsproblemen zijn toegenomen over de lange termijn, “maar ze zijn veel hoger voor huurders dan voor eigenaars” en de problemen zijn veel langduriger dan voor eigenaars (verminderde leninglast, hogere inkomens) (Winters 8).

“Er kan niet worden ontkend dat er bij de groep die niet in aanmerking komt voor een sociale woning wel betaalbaarheidsproblemen voorkomen, maar die zijn duidelijk minder groot dan bij wie recht heeft op een sociale woning” (Winters, 10). “Lokale besturen moeten dus voorzichtig zijn met overheidssteun voor initiatieven van betaalbaar wonen die gericht zijn op wie een te hoog inkomen heeft voor de sociale huisvesting” (Winters, 10).

Van de 2,6 miljard euro (federaal en Vlaams) die in 2018 naar woonsubsidies gingen, richt 1,916 miljoen zich op eigenaars-bewoners (fiscale voordelen voor woonlening; hypotheekaf trek tot 2015, de aflopende Vlaamse woonbonus van 2005 tot 2018; verlaging van verkooprecht, vermindering van onroerende voorheffing). Daarnaast gaat nog eens 89 miljoen euro naar eigenaars via premies voor renovatie en aanpassingen. 580 miljoen euro gaat naar huurders, waarvan 90% naar sociale huur. De grote groep van huurders op de private huurmarkt krijgt geen subsidies, dat is ongeveer 1/5 van de huishoudens (Heylen, 2020).

Renovatie

De energiewinst die samenhangt met de grondige renovatie van woningen is bijzonder groot. We gebruiken de analyse van Albrecht (Albrecht, 2022). Volgens de Europese Commissie is 75% van de woningen energie-inefficiënt. In ons land is het aantal nieuwe woningen in internationaal perspectief relatief beperkt. Het overwegend oude woningenbestand maakt het renovatieprobleem in ons land daardoor nog groter. Studies geven aan dat het aantal vergunningen voor ingrijpende renovaties sinds 2003 in ons land zelfs is gedaald. Kleinere renovaties (het 'laaghangend fruit') hoeven geen vergunning en zitten dus niet in die trend. Voor 96% van de woningen is er werk aan de winkel in ons land (volgens de Europese normen, te halen voor 2050). Zoals hierboven aangegeven ligt het aantal eigenaars van woningen dat zich financieel geen ingrijpende renovatie kan veroorloven, rond de 45%. Het huidige instrumentarium voor grondige renovaties bereikt een groot deel van de eigenaars niet omdat zij het, ook met subsidies, financieel niet aankunnen. De renovatiesubsidies bereiken vooral mensen met een hoger inkomen die de tegemoetkomingen niet nodig hebben.

Albrecht besluit: **"De analyse van de financiële barrière voor energetische renovatieprojecten verklaart waarom het beleid op basis van renovatiesubsidies ter bijsturing van de marktkrachten, geen impact heeft en ook geen impact kan hebben"** (Albrecht, 2022: 121).

Omdat het grootste deel van die *market-based incentives* bovendien terechtkomt bij de hogere inkomens spreekt Albrecht over de "gesubsidieerde verhoging van de vermogensongelijkheid" (122). Bij het bespreken van de alternatieven somt Albrecht volgende instrumenten voor een directe overheidsregulering op: een renovatieverplichting na verkoop (die in Vlaanderen geldt vanaf 2023); een verbod op fossiele verwarmingstechnologie; de uitbouw van duurzame warmtenetten zodat we energetische renovaties vermijden; wijzigingen in de woonfiscaliteit; grootschalige stadsvernieuwing inclusief collectief onteigenen van slechte woningen of bedrijfspanden.

In de vernieuwde visie op de stadsvernieuwingenprojecten zijn collectieve renovatieprojecten op wijkniveau een belangrijk speerpunt van wijkontwikkeling, gekoppeld aan ontzorging voor de bewoners, ingrepen in de publieke ruimte, de publieke infrastructuur en zinvolle arbeidsprojecten (zie Vervloesem e.a., 2022). Dergelijke projecten zijn in Vlaanderen evenwel lastig, deels door juridische problemen en vooral door de sterke versnippering van de eigendomsstructuur van woningen.

Met de voorbeelden van de grote wooncorporaties in Nederland en het grote aandeel publieke woningen in Wenen (25% van alle woningen is eigendom van de Weense huisvestingsmaatschappij Wiener Wohnen en 66% van de huurders krijgt zo hulp van de stad) maakt Albrecht het contrast met ons land: **een sterk versnipperd eigenaarslandschap, kleine sociale huisvestingsmaatschappijen.**

In Kopenhagen is 99% van de huizen aangesloten op warmtenetten, wat hij als een enorme ontzorging door de overheid omschrijft (Albrecht, 2022: 125-128). Die internationale voorbeelden roepen veel vragen op over de (on)haalbaarheid van dergelijke programma's in Vlaanderen (*zie hieronder*).

Zorg en wonen

In de meer recente literatuur krijgt de koppeling tussen wonen en zorg steeds meer aandacht als kern van het woonbeleid en het sociale beleid. Uiteraard heeft dat te maken met de toenemende vergrijzing en de trend naar thuiszorg, waardoor de woonsituatie steeds meer zelf een integraal deel van de kwaliteit van zorg is. De problematiek is niet egaal verspreid over de Vlaamse ruimte. Aan de kust is de problematiek bijzonder groot. Vooral in de meer landelijke gebieden en in de tussenruimte tussen de stedelijke kernen (de woonlinten en de grote verkavelingen) is de problematiek evenzeer acuut. Grote groepen ouderen wonen (nu en zeker straks) in te grote en onaangepaste woningen, die meestal voor huishoudens met kinderen waren voorzien. In meer dan 400 Vlaamse dorpen zijn nu al geen voorzieningen meer en de trend zet zich door. De zorgaanbieders kunnen dat niet goed aan, door de hoge vervoerkosten, de personeelstekorten, de besparingen en deels ook vanwege het naast elkaar werkende aanbod van de zorg (De Decker, 2021).

De koppeling zorg, wonen, mobiliteit, energie, ruimtelijke ordening zal de kern moeten zijn van een geïntegreerde en ontkokerde aanpak op lokaal niveau. Dat zet extra druk op de bestuurskracht van de lokale besturen. De meeste lokale besturen zijn nu nauwelijks met die geïntegreerde thematiek bezig.

3. Elementen voor de toekomstvisie

De beschreven trends en de cijfers geven aan dat het woonbeleid in ons land dominant gemaakt is voor eigenaars-bewoners en dat het financiële instrumentarium vooral op die grote groep gericht is. Voor die groep is er helemaal geen wooncrisis. Het is daarom belangrijk dat we dat begrip niet als een 'passe-partout' voor het woonbeleid gebruiken. Er is een wooncrisis voor specifieke lagen van de bevolking en voor specifieke vormen van huishoudens. Voor een grote groep mensen met een lager inkomen is het steeds moeilijker om een woning te verwerven. In verhouding gaan weinig of geen middelen naar de private huurders, waar heel wat huishoudens bij zijn die eigenlijk voor sociale huur in aanmerking komen.

De **private huurmarkt** is voor die groepen te beperkt en de kwaliteit in verhouding tot de prijs laat te wensen over. Die sociale huur (in overheidsbezit) is dan weer te beperkt in omvang in verhouding tot de potentiële gebruikers en om een sturende invloed te kunnen uitoefenen op de woonmarkt. Er is een algemeen probleem van gebrek aan duurzaamheid van woningen waardoor grondige renovaties nodig zijn, maar die niet betaalbaar zijn voor veel groepen.

Door dat alles spelen **demografische veranderingen** een belangrijke rol: recent onderzoek toont dat het klassieke gezin niet meer het dominante model is op de woonmarkt. Het aantal eenpersoonshuishoudens is ondertussen in de meerderheid (bron: Statistiek Vlaanderen, 2023). Dat heeft impact op alle segmenten van de woonmarkt (eigendom, huur, sociale huur ...) en op alle aspecten van de woonproblematiek (betaalbaarheid, renovatie, zorg ...).

a. WAT BETEKENT DIT VOOR HET LOKAAL BESTUUR? MOGEN, WILLEN EN KUNNEN

Deze probleemschets in hoofdlijnen geeft enerzijds weer in welk systeem lokale besturen een plaats hebben en anderzijds op welke manier lokale besturen dat systeem kunnen veranderen. We vatten het scherp samen. Het systeem is tot nu toe sterk onderhevig aan marktsturing. Als we overtuigd zijn van

de nood aan een omslag naar meer overheidsregulering dan is de vraag voor dit project: welke positie en rol vervullen lokale besturen dan en welke bestuurskracht is daarvoor nodig?

We gebruiken het begrip **woonmarkt** hierboven niet toevallig. In ons land domineert de culturele en ideologische opvatting dat grond en eigendommen voorwerp zijn van vraag en aanbod op de markt van grond en woningen. Grond en woningen zijn in zo'n model marktgoederen op een grotendeels geprivatiseerde woonmarkt. Het aantal woningen in collectieve eigendom (in eigendom van overheden) ligt op ongeveer 6%. Dat is het gemiddelde cijfer in onze lokale besturen. In sommige lokale besturen ligt dat hoger, in andere lager. Dat gemiddelde is zeer laag in vergelijking met veel andere landen. De hierboven aangehaalde cijfers geven bovendien aan dat eigenaarschap op die woonmarkt door overheidsinterventies als het ideale woonmodel geldt. Het overgrote deel van die overheidsmiddelen gaat naar eigenaars en er zijn veel vragen over de efficiëntie van die middelen: hebben alle eigenaars die middelen nodig en zouden hun keuzes er zonder die middelen anders uitzien?

De lokale besturen functioneren als onderdeel van dat dominante denkpatroon en volgden het patroon dat het overheidsoptreden kenmerkte: overheden creëren alleen randvoorwaarden, maar komen niet actief in de markt tussen. Lokale besturen ondersteunden vooral eigenaars via het beleid inzake ruimtelijke ordening. Ze kwamen zelden tussen in het spel van vraag en aanbod tussen projectontwikkelaars, eigenaars en woningzoekers. Ze kwamen tot voor kort niet tussen in de private huurmarkt.

Het aanbod sociale woningen blijft op veel plaatsen laag en veel lokale besturen zijn op dat vlak weinig ondernemend. "De lokale overheid heeft de stuurbaarheid van huisvesting, en zeker van betaalbare huisvesting voor iedereen zelf, dus eigenhandig, gelimiteerd door de sociale huisvesting stiefmoederlijk te behandelen, door de kaart van de markt te trekken en door de nadruk te leggen op de particuliere belangen van providers en eigenaars." (Canfyn, 2023: 153). Volgens Canfyn zou de sociale huurmarkt tot 30% van het lokale woonbestand moeten bedragen om effect te hebben op de prijsvorming op de woonmarkt. Ten opzichte van de huidige situatie en in het huidige model lijkt dat een onmogelijke opdracht.

De sturing van vraag en aanbod op de private huurmarkt is zeer beperkt tot afwezig. De lokale besturen zetten hun eigen grond- en gebouwenposities overwegend in vanuit een financiële opbrengstlogica. Ze volgden de logica's op en van de markt. Dat alles heeft tot gevolg dat veel lokale besturen weinig of geen capaciteit en competenties op het vlak van personeel en beleidsinstrumenten in huis hadden en hebben, en dat het lokale woonbeleid op veel plaatsen beperkt bleef tot het creëren van vooral ruimtelijke randvoorwaarden voor het autonoom functioneren van de woonmarkt voor eigenaars. In die zin is lange tijd in veel lokale besturen nauwelijks van een geïntegreerd woonbeleid sprake geweest.

De bepalingen in de Wooncode, later de Codex Wonen, en de uitvoeringsbesluiten, inclusief de bepaling van de rol van het lokaal bestuur als regisseur, hebben alvast het debat over het lokale woonbeleid meer centraal geplaatst. **De wooncrisis van de laatste jaren heeft tot meer actie en initiatief geleid.** Er kwamen meer inspanningen voor het bestrijden van leegstand, voor noodopvang, opvang van daklozen, herziening van premiestelsels. Er kwam meer aandacht voor actieve en selectieve sturing via het ruimtelijk beleid en de omgevingsvergunningen. We zien meer inzet op informatie en begeleiding. Hier en daar kwamen er projecten voor de bestrijding van discriminatie op de woonmarkt, conformiteitsattesten voor huurwoningen ...

De intergemeentelijke samenwerkingsprojecten rond wonen, gestimuleerd en ondersteund door de Vlaamse overheid zijn instrumenten die bijdragen tot die evolutie en ze hebben deels ingewerkt op het probleem van lokale bestuurskracht. Daar komen we op terug.

Dat alles neemt niet weg dat het **aanbod van sociale woningen** op veel plaatsen nauwelijks is toegenomen en dat veel lokale besturen niet voldoen aan de minimumvoorwaarden van het bindend sociaal objectief (BSO) die ze ook eerder als maximumverplichtingen beschouwen. Lokale besturen hoeven geen sancties te vrezzen als ze dat objectief niet halen. Niet zelden proberen sommige lokale besturen de 'last' van sociale huisvesting naar de grotere steden door te schuiven. Het begrip 'last' dat in deze context standaard is, klinkt al niet erg als een positieve beleidsingesteldheid.

Het BSO eindigt bovendien op het einde van 2025 en het is onduidelijk of daar een vervolg op komt en hoe dat er zou uitzien. Ook een bescheiden minimum aan sociale woningen verplichten bij grote projecten (ter vervanging van de 'sociale lasten', vernietigd door het Grondwettelijk Hof in 2013) heeft maar een beperkt effect. Zeker via die instrumenten benutten veel lokale besturen nog lang niet alle mogelijkheden om de woonmarkt actiever te sturen. Het maakt vooral duidelijk hoe moeizaam de transitie gaat van wonen als marktgoed naar wonen als collectief goed. Het lijkt er zelfs op dat deze Vlaamse regering eerder mikt op private spelers om het sociale aanbod te vergroten dan ervoor te kiezen om het publieke aanbod te vergroten. Of dat private aanbod dan de beoogde doelgroepen bereikt, is nog maar de vraag.

In zijn kritische analyse van de woonmarkt, citeert Canfyn (2023) de 3 criteria die Mark Moore als grondlegger van de Public Value Theory gebruikt als toets voor het optreden van de overheid: 'mogen', 'willen' en 'kunnen'. Ze laten zich bij uitstek toepassen op het lokale woonbeleid.

>> **'Mogen'** heeft vooreerst betrekking op de ideologische context om te sturen op een sterk geprivatiseerde woonmarkt. Als de opvatting is dat overheidsinterventies de markt niet mogen verstoren, maar alleen mogen stimuleren, dan is de keuze voor een actievere overheidsregulering meteen uit den boze. 'Mogen' heeft ook te maken met Vlaamse beleidskaders en regelgeving die lokale besturen kansen biedt om initiatief te nemen. Zo heeft de Vlaamse overheid het mogelijk gemaakt voor lokale besturen om meer kwaliteitseisen te kunnen stellen op de huurmarkt. Dat heeft ertoe geleid dat nogal wat lokale besturen gebruik maken van het zogenoemde conformiteitsattest dat nodig is voor verhuur. Het geeft aan hoe een stimulerend Vlaams kader lokaal beleid kan stimuleren. De regeling voor de ondersteuning van de intergemeentelijke samenwerking voor wonen, is daarvan een ander voorbeeld. Op andere vlakken is het Vlaamse kader dan weer discutabel: de regeling voor het voorzien van sociale woningen door private promotoren steunt op een onzeker juridisch kader, waardoor lokale besturen slechts aarzelend initiatief nemen of dat helemaal niet doen.

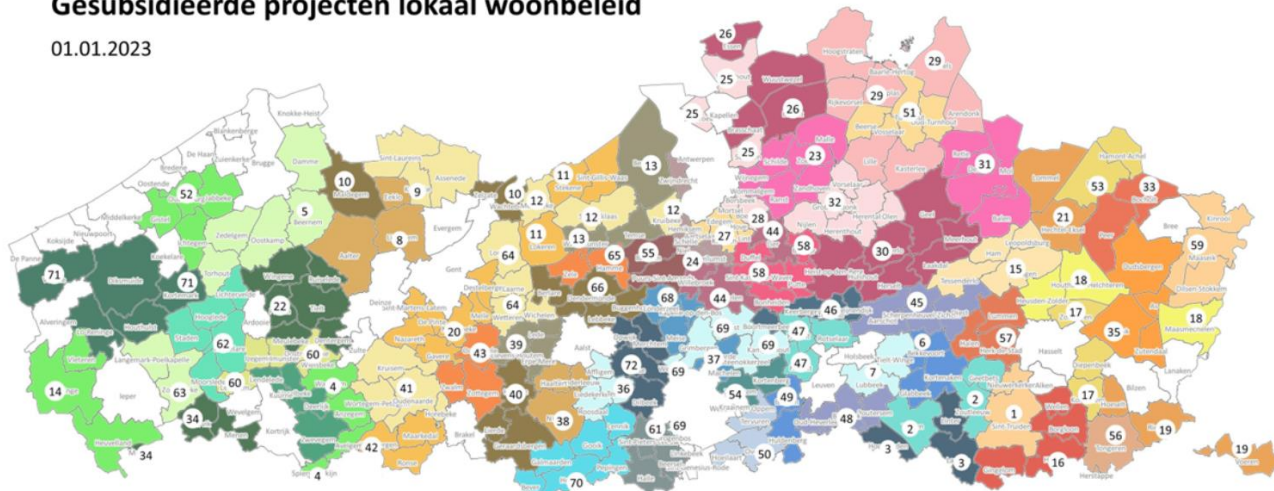
>> **'Willen'** slaat vervolgens op de politieke wil om binnen de eventueel vrijgekomen politieke ruimte voor actieve regulering van de markt, dan ook initiatief in die zin te nemen. Die keuze moet een lokaal bestuur wel nog zelf maken. Het zou kunnen dat er koudwatervrees is bij lokale besturen ten opzichte van eigenaars, ontwikkelaars en verkavelaars (Canfyn, 2023).

>> **'Kunnen'** ten slotte heeft betrekking op bestuurskracht, capaciteit en competenties. Kunnen gaat ook over de vraag of een lokale overheid "de productie, het aanbod, de typologie, de locatie, de vraagprijs... van huisvesting kan sturen" (Canfyn, 119). Dat kan te maken hebben met de te kleine schaal van het lokaal bestuur om zelfs met een actievere interventie effect te hebben of het kan gaan om weliswaar interessante lokale initiatieven die door hun kleinschaligheid geen effect hebben op de woonmarkt. We hebben hierboven aangegeven dat er problemen van bestuurskracht zijn voor een ontkokerde aanpak tussen wonen en zorg.

In het huidige bestuurlijke model zijn de intergemeentelijke samenwerkingsprojecten voor wonen sinds enkele jaren nieuwe spelers op het terrein. Ze ondersteunen de aangesloten gemeentebesturen. Er zijn op dit moment 72 samenwerkingsverbanden voor 264 lokale besturen (januari 2023).

Gesubsidieerde projecten lokaal woonbeleid

01.01.2023



Figuur: 72 samenwerkingsverbanden lokaal woonbeleid

Ze werken in overeenkomsten met de Vlaamse overheid (2020-2025) en krijgen subsidies van de Vlaamse overheid. Deze samenwerkingsprojecten hebben in elk geval bijgedragen tot een activering van het debat over de rol van de lokale besturen en ze hebben de lokale besturen daarbij zeker versterkt. Het is hier niet de plaats voor een uitvoerige evaluatie van deze samenwerkingsvormen (zie Vanderstraeten e.a., 2023).

b. EEN PERSPECTIEF VOOR DE BESTUURLIJKE ORGANISATIE

We gaan in deze tekst uit van de hypothese dat er **meer politieke ruimte komt voor actievere overheidssturing door lokale besturen op de woonmarkt** dan dat nu het geval is. De hypothese dat er geen actievere sturing komt, zou de hier geschetste problematieken alleen nog acuter maken. Nu steeds meer mensen met de wooncrisis te maken hebben, ook in de lagere middenklasse, maakt dat actievere sturing wellicht ook politiek aanvaardbaarder. Voor de leefkwaliteit van de lokale samenleving is het woonbeleid cruciaal. We gaan dus uit van meer 'willen' en beter 'kunnen' op het lokale niveau. Overheidsinterventies in een sterk marktgestuurd model vergen een voldoende grote schaal. Dat vereist voldoende bestuurskracht. Het woonbeleid heeft die schaalvergroting nodig.

Meer 'mogen' is zeker een belangrijk deel van de interbestuurlijke verhoudingen. Zonder **stimulerende beleidskaders op Vlaams niveau en de nodige financiële ondersteuning**, zullen de lokale besturen dat niet kunnen realiseren. Sterkere lokale besturen kunnen zeker ook meer druk uitoefenen op de Vlaamse overheid. Het voorbeeld van de kwaliteitstoets op de private huurmarkt toont hoe belangrijk het effect is van beleidskaders op het Vlaamse niveau. Het is onduidelijk wat na 2025 gebeurt met het bindend sociaal objectief: dat zal een belangrijk moment zijn voor de nieuwe Vlaamse Regering. Binnen welk beleidskader zullen lokale besturen na 2025 werken?

De studies van de (sub)regionale woonmarkten (Van Nuffel, 2006; SUM Research, 2012; Atelier Romain 2018; De Craene en Ryckewaert, 2020; Coghe en Derudder, 2021) hebben aangetoond dat mensen hun woonkeuze overwegend bekijken binnen een (sub)regionale woonmarkt, rond kleine en grotere centrumgemeenten. Die regionale woonmarkten vertonen belangrijke verschillen naar doelgroepen en

problematieken. De opschaling van de lokale besturen kan in sommige gebieden dicht bij die regionale woonmarkten komen of daarmee samenvallen. In andere situaties zal die regionale markt nog ruimer zijn en is er daarom, ook na schaalvergroting, zeker afstemming nodig tussen gemeenten op dat regionale niveau. Een belangrijke problematiek van het ruimtelijk woonbeleid is de toekomst van de **woonuitbreidingsgebieden** waarvan een substantieel deel eigendom is van sociale woonmaatschappijen. Hier komen dan ook integrale overwegingen aan bod over behoud van open ruimte, verdichting, ecologische zorg (waterproblematiek, ecodiversiteit ...) en koppeling met mobiliteit en diensten (zorg en winkelaanbod). Een sterk lokaal bestuur moet vanuit die afwegingen keuzes maken.

De sterkte van het lokaal bestuur is de horizontale integratie rond wonen: wonen is meer dan een huis. Het zit ingebed in een ruimtelijk beleid, heeft te maken met mobiliteit en aanwezigheid van diensten en infrastructuur, het heeft veel raakpunten met het sociale beleid en, steeds meer, met de organisatie van de zorg. Die horizontale verbindingen vergen een aangepaste interne organisatie van het lokaal bestuur die daar nu vaak nog niet aan beantwoordt. Een sterk lokaal bestuur moet in meer capaciteit en competenties kunnen investeren. In veel lokale besturen zijn nu nauwelijks ambtenaren actief met het woonbeleid bezig.

Bestuurskracht en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden wonen

De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden voor wonen zijn zeker nuttige instrumenten die op veel plaatsen lokale besturen versterken, het lokale woonbeleid meer op de voorgrond plaatsen en die hebben bijgedragen tot het actiever gebruik van Vlaamse en lokale beleidsinstrumenten (zie Vanderstraeten e.a., 2023 en elementaire lijst van instrumenten in bijlage). Deze verbanden werken in een **Vlaams regelgevend kader**. De kritiek en de teneur van de evaluatie is dat deze regelgeving te zeer is uitgewerkt tot op het niveau van het **micromanagement en alleszins te verkokerd is opgevat**, te zeer bedacht vanuit de opdeling van de Vlaamse overheid. Er is wel waardering voor de begeleiding vanuit het Agentschap Wonen-Vlaanderen. Het lokale woonbeleid zou meer gediend zijn met regelgeving die zich beperkt tot een kader en dat in elk geval lokale afstemming met zorg, welzijn, met ruimtelijke ordening, met mobiliteit ... niet in de weg staat.

Deze samenwerkingsverbanden zijn in dit project een voorafbeelding van de schaalvergroting van de lokale besturen en dus ook een nuttige tussenfase op weg naar die schaalvergroting. Sterke lokale besturen moeten in staat zijn om de eerstelijns – of basisdienstverlening waarvoor de samenwerkingsverbanden nu instaan, zelfstandig en professioneel aan te kunnen. Voor gespecialiseerde taken op de tweede lijn en voor problematieken die passen op het niveau van een subregionale woonmarkt, zal dan wellicht nog samenwerking nodig zijn, maar dat is dan niet voor de dienstverlening op de eerste lijn.

De nieuwe woonmaatschappijen

Deze Vlaamse Regering voerde een belangrijke hervorming van het binnenlands bestuur door: **de fusie van de sociale verhuurkantoren (SVK's) met de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's)**. Dat maakt een einde aan de autonome werking van 2 woonactoren, aan de versnippering en de te kleine schaal van veel maatschappijen. In 2023 zijn de werkgebieden van de nieuwe woonmaatschappijen vastgelegd.

De creatie van de **nieuwe woonmaatschappijen zou moeten bijdragen tot een actiever sociaal woonbeleid**, zo klinkt het in de ondersteunende beleidsdocumenten (woonmaatschappij LeefGoed, 2022):

De nieuwe woonmaatschappijen zullen de komende jaren nog veel aandacht vergen van de lokale besturen. **De bestuurskracht van die nieuwe maatschappijen hangt rechtstreeks samen met de aandacht die lokale bestuurders en diensten daaraan zullen besteden.** De nieuwe maatschappijen dienen zeker niet om het beleid op afstand te organiseren, maar moeten nog veel meer aansluiten op het brede lokale en sociale woonbeleid en versterken de mogelijkheid voor een beter geïntegreerd lokaal beleid rond wonen. Het biedt vooreerst een kans om veel meer gericht in te spelen op de 4 componenten van het sociale woonbeleid: sociale koopwoningen, sociale huurwoningen, inhuren van woningen (sociaal verhuurkantoor) en het ter beschikking stellen van sociale leningen.

Door het 'poolen' van expertise vanuit de vroegere woonactoren kan de nieuwe woonmaatschappij dus ook bijdragen tot een grotere bestuurskracht van de lokale besturen zelf: meer deskundigheid op het vlak van wonen, woonvormen, woon- en huurdersbegeleiding, energie, burenbemiddeling, sociale leningen...

In het ruimtelijke beleid geeft de fusie van die woonactoren in een maatschappij de **kans om meer geïntegreerd te kijken naar de noden in de gemeente op het vlak van sociaal wonen.** Vroeger gebeurde dat op veel plaatsen meer 'ad hoc': hier een verkaveling met enige sociale koopwoningen, elders een ontwikkeling met allemaal sociale huurwoningen... Er was ook bijna geen koppeling met de rest van het sociale woonbeleid: een Lokaal Opvanginitiatief (LOI, huisvesting voor asielzoekers), noodwoningen, doorgangswoningen, dak- en thuisloosheid...

De vervlechting in de woonmaatschappijen geeft kansen om **accrater in te spelen op de concrete vraag** (noden, doelgroepen, wachtlijsten op het vlak van sociaal wonen). Bovendien gaat het zeker niet alleen over nieuwbouw. Ook de renovatie van het bestaande patrimonium (op het vlak van energie en duurzaamheid) zal meer aandacht moeten krijgen. Tot slot kan de samenwerking met lokale besturen leiden tot de verwerving van strategische percelen of de verbouwing van huizen in de kernen, zodat de zogenoemde sociale mix meer vorm krijgt.

Het **lokaal woonoverleg** (LWO) krijgt in dit model een nog belangrijkere functie. Dat zal het hart zijn van het sociale woonbeleid voor de gemeenten. Dat moet ook geïntegreerd gebeuren: schepen van Wonen, schepen van Welzijn, de dienst Ruimtelijke Ordening, de dienst Wonen, de sociale dienst. Het kan aanleiding zijn om de historisch gegroeide scheidingen tussen al deze bevoegdheden en diensten grondig te herzien in een nieuw en beter geïntegreerde politieke en administratieve organisatie.

Toewijzingsbeleid

De start van de nieuwe maatschappijen moet leiden tot het herbekijken van het lokale toewijzingsbeleid: er is **meer beleidsvrijheid voor innoverend lokaal maatwerk.** Zowel het toewijsreglement (een geïntegreerd reglement met verschillende pijlers voor de toewijzing van sociale huisvesting) als de werking van de toewijzingsraad (met de welzijnspartners uit de regio) zijn bouwstenen. **Maatwerk in het toewijsreglement** is mogelijk door in de toewijzing meer te steunen op de lokale binding (pijler 1), door de versnelde toewijzing op basis van "bijzondere noden" (pijler 2) en door oog te hebben voor bijzondere doelgroepen (pijler 3). Het overleg met de welzijnspartners van de regio kan dat ondersteunen. De toewijzing kan ook eenvoudiger verlopen door de veelheid aan voorrang en bijzondere regimes samen te brengen. Dat alles versterkt de transparantie en voorspelbaarheid in de toewijzing.

Het logische besluit is dat de koppeling tussen sterke lokale besturen en sterke maatschappijen ook sterke mensen vergt in de toewijzingsraad, het wooncomité en het bestuursorgaan. De tijd dat dit soort mandaten troostprijzen waren, zou met de nieuwe maatschappijen voorbij moeten zijn.

4. Besluit

Het lokaal woonbeleid vertoont weinig of geen verbindingen met de federale overheid. Het is in hoofdzaak een exclusief Vlaamse bevoegdheid. Het beleid zou dus vooral vorm kunnen krijgen in een rechtstreekse verhouding tussen de lokale en Vlaamse overheid.

We maakten daarbij een kritische analyse van de bestuurskracht van lokale besturen nu met anderzijds ook de potentie van minder en sterkere lokale besturen. De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn een voorafbeelding van die opschaling en zorgen momenteel voor de nodige aandacht voor sociaal wonen.

Vanaf 1 juli 2023 zullen de nieuwe woonmaatschappijen een belangrijke rol opnemen in het lokaal woonbeleid. De gefuseerde SVK- en huisvestingsmaatschappijen, die vaak passen binnen de referentieregio's, moeten de maatschappelijke opgave op het vlak van het woonbeleid beter het hoofd kunnen bieden. Het is van belang om die woonmaatschappijen heel sterk te verbinden met het lokaal beleid. Op lokaal niveau dient immers de integratie te gebeuren tussen wonen, zorg, huisvesting, welzijn, mobiliteit, energie en ruimtelijke ordening. Grotere lokale besturen moeten leiden tot betere aansturing van de woonmaatschappijen en tot meer bestuurskracht voor deze cruciale maatschappelijke opgave.

5. Bronnen

Albrecht, J. (2022), *Klimaatneutraal in 2050? Hoe organisaties het verschil kunnen maken*, OWL Press en Itinera, Brussel.

Atelier Romain (2018), *Woonregio's in de provincie Oost-Vlaanderen en hun toekomstige woonopgave*. In opdracht van: Provincie Oost-Vlaanderen.

Canfyn, F. (2023), *Woon(on)betaalbaarheid. Over problemen, randfenomenen en oplossingen*, Gompel & Scavina.

Coghe, S. & Derudder, B. (2021), *Levende krachten en ontwikkelingen in de regio: Beleidsdomein Wonen*, Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

De Craene, V., Ryckewaert, M. (2020), *Naar een bovenlokaal woonbeleidsniveau? Verkennende analyse van de voordelen en mogelijke afbakening van een woonregio*.

De Decker, P. (2021), *Wonen in tijden van pandemie: we can't live, work and play in a living room*, in *De stad beter na corona? Reflecties over een gezondere en meer rechtvaardige stad*, STADSSCHRIFTEN p. 99-106.

Deleenheer, J. (2023), *Grote verwachtingen voor de woonmaatschappij*, in *Lokaal*, april 2023, pp. 42-44.

Heylen, K. (2020), *Woonsubsidies in Vlaanderen. Verdelingsanalyse van 2018 en evolutie sinds 2008*. Steunpunt Wonen: Leuven.

SumResearch & Sint-Lucas Architectuur (2012), Regionale woningmarkten West-Vlaanderen. Eindrapport, Leuven/Brussel/Gent 95 pp. (<https://docplayer.nl/25685617-Regionale-woningmarkten-west-vlaanderen-sumresearch-urban-consultancy.html>)

Vanderstraeten, L., Van de Voorde, J. en Winters, S. (2023), Evaluatie van de subsidie voor intergemeentelijke samenwerking in het lokaal woonbeleid, Rapport Steunpunt Wonen.

Van Nuffel, N., Saey, P. (2006), Geografen gaan vreemd: regionale woonmarkten en ruimtelijke planning. *Ruimte en Planning*, 26(1), 9-21.

Van Nuffel, N. (2005). Regionalisering van de woonmarkt: een onderzoek naar de ruimtelijke structurering van het nederzettingspatroon in Noord-België, 1990/91-1995/96 (doctoraatsthesis, UGent).

Vervloesem, E., Coenegrachts, K.F., Ballon, P., Boudry, L., Dehaene, M., De Boek, S. De Rynck, F., Oosterlynck, S., Vanautgaerden, L. (2022), Stadsvernieuwing voor stedelijkheid: samen bouwen aan de plekken van de toekomst, Hannah Arendt-instituut in opdracht van minister Somers.

VITO, (2020), Grootschalige renovatie naar gezonde en energiezuinige woningen als duurzame relance voor de Vlaamse economie, rapport n.a.v. de coronacrisis.

Vlaamse overheid (2021), Richtlijnenkader activiteiten lokaal woonbeleid, versie november 2021.

Winters, S. (2022), Betaalbaar wonen. Een opgave voor het lokaal bestuur, in: Briels, G., en Grymonprez, H., *Bouwen aan een breed sociaal beleid*, Cahier 9, Politeia, Brussel, pp. 9-35.

Woonmaatschappij LeefGoed (2022), visietekst in het kader van de fusie van zes huisvestingsmaatschappijen en SVK's in de regio Neteland-Zuiderkempen.

Lokaal woonbeleid: actieve inzet van een set instrumenten

Lokale besturen kunnen zorgen voor een divers, betaalbaar en kwaliteitsvol woonaanbod door volgende set van instrumenten in te zetten (gebaseerd op Winters, 2022):

- ***Ruimtelijke planning***
 - Aan de basis ligt de politieke wil om via het ruimtelijke beleid voorwaarden op te leggen die sturend kunnen zijn voor het aanbod en om dat ook consequent in de omgevingsvergunningen op te nemen. Eerst moeten “de stedenbouwers hun werk doen en dan pas kan de vastgoedrekening starten” (Ryckewaert geciteerd in Canfyn, 2023).
 - Tot 20% sociale woningen bij grote projecten opleggen en dat actief opvolgen en handhaven.
 - Gemeentelijke verordeningen voor oppervlakte en volumennormen.
 - Samenwerkingsverbanden met ontwikkelaars; participatie van huurders.
 - Ontwikkelaars bijstaan als extra overheidssteun.
 - Stedenbouwkundige regels aanpassen (grotere dichtheden, garageverplichtingen).
 - De keuze van de ligging sturen als deel van de aantrekkelijkheid van projecten (dicht bij openbaar vervoer en andere diensten).
 - Leegstand bestrijden en inzetten op programma's voor massale renovatie van verouderde woningen.

- ***Financiële steun***
 - Zoals hierboven aangegeven is elke financiële overheidsinterventie een delicate afweging tussen de hoogte van de steun en de gewenste effecten, voor ontwikkelaars en bewoner. Voor mensen net boven de grens van sociale woningen, is die subsidie wellicht eerder beperkt.
 - De moeilijkheid bij alle pps-projecten is de juiste afweging maken van de hoogte van de overheidsbijdrage en naar wie dat voordeel uiteindelijk wegvloeit. Het vergt van lokale besturen competenties om die pps-formules uit te werken en op te volgen.
 - Lokale besturen moeten in hun lokale keuzes rekening houden met andere overheidsbijdragen (huursubsidies van Vlaamse overheid; renteloze leningen voor ontwikkelaars; financiële voordelen voor ontwikkelaars).
 - Bescheiden woningen (huur of koop): sedert 2009, onderdeel decreet grond- en pandenbeleid, vanaf 1 januari 2021 overgenomen in Vlaamse Codex Wonen (Winters, 5). Inkomensgrenzen liggen hier hoger dan bij sociale huur. Gemeenten kunnen een gemeentelijk reglement lokale toewijzingsregels opstellen als aanvulling op gewestelijke toewijzingsregels (5).
 - Burgers ontzorgen bij grote renovatieprogramma's.

- ***Actief grond- en pandenbeleid***
 - Grondeigendom van huidige en toekomstige gronden plaatst lokale besturen in een sterke onderhandelingspositie.
 - Stelt vragen over bijvoorbeeld het beleid via een autonoom gemeentebedrijf (vastgoedlogica of grond/gebouwen als collectief goed voor het algemeen belang?).
 - Eigen gronden onder de marktprijs verkopen; gratis gronden ter beschikking stellen of via erfpachtvergoeding...
 - Innovatieve organisatie- en financieringsformules: complexe samenwerking overheid en markt (subsidies; kapitaalbreng; goedkope leningen; premies; gronden ter beschikking stellen...).

- ***Informatie, begeleiding, controle en handhaving***
 - Een uniek woonloket uitbouwen, ingebed in horizontale verbindingen met zorg, diensten, mobiliteit...
 - Maatregelen rond discriminatie op de woonmarkt uitwerken.
 - Vergunningen controleren en handhaving.
 - Informatie, begeleiding en ondersteuning van mensen betrokken in renovatieprogramma's.