

**Onderzoek van de publieke huisvestingsmarkt in België
in het kader van de Diversiteitsbarometer**

EXECUTIVE SUMMARY

BRAT sprl
COSMOPOLIS, Vrije Universiteit Brussel
METICES, Université Libre de Bruxelles



Vrije
Universiteit
Brussel



METICES



UNIVERSITÉ
LIBRE
DE BRUXELLES

I. Voorwerp van de studie

1. Onderzoeksassen en -veld

Deze studie analyseert discriminatie in de publieke huisvestingsector in België volgens drie onderzoeksassen:

- een analyse van het bestaand aanbod en projecten in ontwikkeling;
- een analyse van de reglementering en van bestaande praktijken (lokaal en gewestelijk) in het beheren van vraag en toewijzing, met identificatie van potentiële discriminatie bij de toepassing van bepaalde regels of praktijken;
- de uitwerking van te volgen pistes bij de aanbevelingen in het perspectief van de opbouw van een Diversiteitsbarometer.

De organisaties die actief zijn in de sector van de publieke huisvesting zijn talrijk. De studie omvat, naast het segment van de sociale huisvesting, ook het Woningfonds, de Sociale Verhuurkantoren, de gemeenten en de OCMW's, alsook het Vlabinvest. De transitwoningen en de noodopvang zijn niet in deze studie begrepen.

De discriminatie onderzocht in deze studie is bepaald door Europese, federale¹ en gewestelijke wetgevingen. De strijd tegen discriminatie in de publieke huisvesting in het bijzonder, is een gewestelijke bevoegdheid. Het Brussels Gewest heeft de Europese Richtlijnen geïntegreerd in haar regelgeving in titel IX van de Huisvestingscode van 19 maart 2009. In de hervormde Huisvestingscode van 11 juli 2013 werden deze hernomen in het III^{de} hoofdstuk van Titel X over "Beginsel van gelijke behandeling en rechtvaardiging van onderscheid". In het Vlaamse Gewest werden de Europese richtlijnen omgezet in het Decreet van 10 juli 2008 'Houdende een kader voor het Vlaamse gelijke-kansen- en gelijke-behandelingsbeleid'. Het Waals Gewest heeft de Europese Richtlijnen geïntegreerd in haar Decreet van 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie.

In het kader van de Diversiteitsbarometer zoals ontwikkeld door het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, werden volgende discriminatiegronden in aanmerking genomen²:

- vermogen,
- geslacht,
- afkomst,
- nationaliteit,
- handicap,

¹ Zoals bepaald in de wet van 30 juli 1981 ter bestrijding van bepaalde gedragingen die hun oorsprong vinden in racisme of xenofobie (B.S. van 08.08.81) en de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie tussen mannen en vrouwen (B.S. van 30.05.2007).

² Het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding, Diversiteitsbarometer > Werk, Brussel, 2012, pp.23-24.

- leeftijd,
- seksuele geaardheid,
- geloof of levensbeschouwing.

2. Het juridisch kader en de gewestelijke invulling ervan

De publieke huisvesting is in hoofdzaak een gewestelijke bevoegdheid, maar bepaalde taken zijn verdeeld over andere niveaus: het federale niveau, de provincies en de gemeenten.

De belangrijkste wetteksten die bepalend zijn voor de organisatie van de publieke huisvesting zijn:

- Art.23 van de Grondwet, waarin het recht op een woning is verankerd;
- in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: de Huisvestingscode, zoals bepaald in de Ordonnantie van 17 juli 2003, nadien vervangen door de Ordonnantie van 11 juli 2013;
- in het Vlaams Gewest, het Decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode en het Kaderbesluit Sociale Huur (KSH), beide zijn van toepassing op de volledige sector van de publieke huisvesting (Woningfonds – WF, Sociale huisvestingsmaatschappijen – SHM, de sociale verhuurkantoren – SVK – en sinds 2012, de gemeenten en OCMW 's). Het Decreet heeft nog twee belangrijke wijzigingen ondergaan door de 'optimalisatiebesluiten' van 14 maart 2008 en 6 februari 2009;
- in het Waals Gewest, de Waalse Code voor huisvesting en duurzame woningen (B.S. van 29.10.98, gewijzigd door het Decreet van 9 februari 2012).

Gezien de wettelijke verschillen zal in de drie gewesten van het land de werking in de publieke huisvestingssector ook een verschillende configuratie vertonen:

- in het Vlaams Gewest is de werking reeds sterk geharmoniseerd, de belangrijkste actoren hebben de keuze tussen twee systemen van regelgeving. De gemeenten en de OCMW's bieden hoofdzakelijk doelgerichte woningen aan: integratie- en transitwoningen en opvang voor bejaarden;
- in het Waals Gewest is er naast de sector voor de gereguleerde sociale en aanverwante woningen, een grote verscheidenheid in de wijze waarop de sociale verhuurkantoren (AIS – Agences Immobilières Sociales) werken. Gemeenten en OCMW's gaan nog anders te werk: het beheer van het gesubsidieerd deel van het publiek woonpatrimonium is toevertrouwd aan de sociale huisvestingsmaatschappijen, terwijl het niet-gesubsidieerd deel op volledig autonome wijze wordt beheerd (gaande van zeer collectief genomen beslissingen tot zeer discretionaire);
- in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft elke actor zijn eigen regelgevingen. De Huisvestingscode legt nochtans minimale verplichtingen op aan het beheer en de toewijzing van de woningen. Er is trouwens reeds een type-reglement voorzien waaraan alle actoren hun beheerpraktijken zullen moeten aanpassen, zodat ook hier een harmonisatie zal plaatsvinden.

Anderzijds blijkt ook dat in de gewestelijke en lokale regelgevingen soms bepaalde accenten werden gelegd waardoor voorrang kan geboden worden voor de toekenning van een publieke woning (buiten de zogenaamde 'sociale woning') aan de meest kwetsbare groepen. De meeste verspreide maatregel is het vastleggen van een maximum inkomen.

II. De methodologie van het onderzoek

1. Uitgangspunt: het opzoeken van de risico's op discriminatie in een complex systeem

In het kader van deze studie naar discriminatie in de publieke huisvesting in België, wordt deze sector als een complex geheel gezien, met als doel de belangrijkste problematische tendensen te identificeren. Op basis van becijferde analyses, studies van documenten en de vele gesprekken die we hebben gevoerd met actoren uit de sector, hebben we de modaliteiten in de algemene werking van de sector die potentieel discriminerend zouden kunnen zijn, geïdentificeerd, alsook wat voor ons goede praktijken lijken te zijn om de risico's op discriminatie sterk te verminderen. Met andere woorden, deze studie is geen systematische diagnostiek van de talrijke maatregelen en actoren uit de sector, noch een evaluatie of een vergelijking van de verschillende gewestelijke beleidsvoeringen inzake deze materie. Het doel van deze studie is om bakens uit te zetten voor de werking van een Diversiteitsbarometer in de publieke huisvesting en voor het herkennen van typische situaties of algemene mechanismen die (potentieel) problematisch kunnen zijn in het licht van de antidiscriminatiewetgeving of van andere meer algemene rechtsprincipes. Dit overzicht, laat ons dit met kracht herhalen, mag men dus niet zien als een soort audit van de actoren uit de sector. We willen hiermee de aandacht vestigen op punten die van belang zijn, of op ideeën die ons werden voorgesteld, of op vragen die ons vanuit de sector hebben bereikt. Ze laten ons ook toe om de eerste lijnen te trekken voor een gestructureerde observatie van de sector.

Niettegenstaande wetswijzigingen uit 2012 en 2013 zullen worden vermeld, zal hun onmiddellijke impact op de situatie in de sector niet systematisch worden onderzocht in het kader van deze studie, omdat hun implementering te kort geleden is om een degelijke evaluatie toe te laten.

2. Werkwijzen en gegevens

De resultaten van deze studie zijn gebaseerd op een analyse van drie soorten bronnen:

- de antwoorden op een gestandaardiseerde vragenlijst die aan alle institutionele spelers uit de sector werd opgestuurd (1500 verzonden en 363 ingevulde vragenlijsten);
- de studie van de activiteitenverslagen en van bestaande en toegankelijke statistische gegevens. Het is belangrijk hier te wijzen op het feit dat de toegang tot cijfergegevens sterk afhankelijk was naargelang de betrokken actoren (verschillende opzet en verschillende modaliteiten voor overdracht);

- de studies uitgevoerd op 10 representatief gekozen gemeentelijke grondgebieden (4 in het Vlaams Gewest, 4 in het Waals Gewest en 2 in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), waar we de praktijken van alle beheerders van publieke woningen hebben bestudeerd.

De keuze van de gemeenten was gebaseerd op de combinatie van vier criteria:

- de geografische diversiteit (grootstad, centrumstad, kleine gemeenten en gemeenten uit de Brusselse periferie);
- de socio-economische diversiteit (inkomensniveau en demografische structuur);
- de aard van het aanbod van de publieke woningen (meervoudig of beperkt aanbod);
- de bereidheid van de actoren om mee te werken aan deze studie (zoals uitgedrukt in hun antwoord op de initiële vragenlijst).

In afspraak met de opdrachtgevers van deze studie, hebben wij de namen van de representatief gekozen gemeenten niet vermeld in dit rapport.

III. Resultaten

De voorstelling van de resultaten werd in drie grote luiken ondergebracht: het publiek huurpatrimonium (of het aanbod), het verschil tussen vraag en aanbod, en het beheer van de vraag.

Het eerste luik onderzoekt de risico's op discriminatie die verbonden zijn aan de kenmerken van het aanbod van publieke woningen, en meer in het bijzonder aan de spreiding, het volume en de bouw van het huurpatrimonium in de verschillende gewesten van het land.

Het tweede luik stelt een analyse voor van de verhouding tussen het aanbod en de vraag naar publieke woningen, en verduidelijkt welke ongelijkheden hiermee gepaard gaan.

Het derde luik onderzoekt de risico's op discriminatie die verband houden met het beheer van de vraag naar publieke woningen (voorwaarden en praktijken in verband met informatieverstrekking, inschrijving, toewijzing en schrapping uit de lijst van kandidaat-huurders).

1. Publiek huuraanbod en risico's op discriminatie

1.1. De institutionele versnippering van het aanbod van publieke woningen

Het patrimonium van de publieke woningen is in België verdeeld over een belangrijk aantal institutionele spelers: de sociale huisvestingsmaatschappijen, de gemeenten, de OCMW's, de sociale verhuurkantoren, het Woningfonds, de Associations de Promotion du Logement (in Wallonië) en Vlabinvest (in Vlaanderen). Deze verdeling genereert, rechtstreeks of onrechtstreeks, een effectieve versnippering van het aanbod van publieke woningen:

- de sociale huisvestingsmaatschappijen (de Sociétés de Logement de Service Public, de Openbare Vastgoedmaatschappijen en de Sociale Huisvestingsmaatschappijen) verhuren het grootste deel van de publieke woningen (tussen 80 en 90%);
- de gemeenten en OCMW's zijn de tweede belangrijkste actoren in het huuraanbod van publieke woningen. Een deel van dit aanbod dat bij hen duidelijk belangrijker is dan bij de andere actoren, bestaat uit nood-, transit- of integratiewoningen, die onder een speciaal regime vallen;
- de sociale verhuurkantoren (AIS/SVK), hoewel actief in de meeste Belgische gemeenten, beheren een woonpatrimonium dat nog tamelijk beperkt is in vergelijking met dit van de sociale huisvestingsmaatschappijen en van de gemeenten/OCMW's;
- het kleinste aanbod van publieke huurwoningen, zowel kwantitatief als geografisch, komt van het Woningfonds, van de Associations de Promotion du Logement en van Vlabinvest.

Bijgevolg zal elk van deze actoren met een heel verschillend gewicht wegen in de samenstelling van het globaal aanbod van publieke woningen; bepaalde actoren zullen ook een veel grotere verantwoordelijkheid dragen ten opzichte van andere, in de strijd tegen de discriminatie. Nochtans zijn er bepaalde actoren die toch een centrale rol spelen (dat niet in verhouding staat met het volume van het park dat zij werkelijk beheren) op het vlak van informatieverstrekking en oriëntering van de aanvragers: dit is hoofdzakelijk het geval voor gemeenten en OCMW' s.

	BHG	VG	WG	Totaal
Gemeenten /OCMW	7.980 (BGHM – 31/12/10)	<i>Geen databank</i>	11.411 <i>(raming op 25/02/2009)³</i>	19.391 <i>(gegevens onvolledig)</i>
Woningfonds	1.061 (WFBHG – 31/12/12)	738 (VWF – 31/12/12)	1.011 (FLFNW – 31/12/12)	2.810
BGHM /VMSW/SWL (sociale woning)	39.404 (BGHM – 31/12/2012)	146.214 (VMSW – 31/12/12)	102.753⁴ (SWL – 31/12/11)	288.371
AIS/SVK	2.932 (FEDSVK – 31/12/12)	6.401 (VMSW – 31/12/12)	3.647 (FLFNW – 31/12/11)	12.980
APL	-	-	218 (FLFNW – 31/12/11)	218

³ Dit cijfer is een raming gebaseerd op het bestand na aftrek van de woningen van de andere actoren op 31.12.2008

<http://dgo4.spw.wallonie.be/DGATLP/DGATLP/Pages/Log/DwnLd/AncrageCommunal/InventaireLogPublics.pdf>

f

⁴ Op 31.12.2011 beheren de SLSP 100.790 woningen (99.634 sociale woningen, 822 middelgrote woningen, 20 integratiewoningen, 12 transitwoningen, 301 woningen met een evenwichtige huurprijs, 1 studentenwoning), alsook 1.963 woningen beheerd in opdracht van private eigenaars.

Vlabinvest	-	258 (VLABINVEST – 31/12/12)	-	258
Totaal	51.377	153.611 <i>(gegevens onvolledig)</i>	119.040	324.028 <i>(gegevens onvolledig)</i>
Aantal gezinnen op 1.01.2013 ⁵	539.702	2.688.876	1.534.159	4.762.737
% van publieke woningen in verhouding tot het aantal gezinnen	9,5%	5,7%	7,7%	6,8%

1.2. Territoriaal onvolledige en ongelijke verspreiding

Behalve de versnippering van het institutioneel landschap van de publieke huisvesting speelt in België nog de grote geografisch ongelijke spreiding van het aanbod mee:

- het aanbod van publieke woningen is geografisch zeer ongelijk verspreid, in bepaalde gebieden is er een ruim aanbod, terwijl dit zeer beperkt blijft, of zelfs onbestaande is in andere gebieden. Om dit probleem op te lossen hebben de gewesten objectieven vastgesteld die er moeten voor zorgen dat het aanbod van de publieke woningen proportioneel is met het globaal aantal woningen uit elke gemeente (15% in Brussel, in Vlaanderen worden de gemeenten die reeds over 9% beschikken van dit opgelegd objectief vrijgesteld, en 10% in Wallonië). In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest schommelt het percentage van publieke woningen tussen 5,4% en 21,5%. In Vlaanderen stijgt het percentage sociale woningen in bepaalde gemeenten zelfs tot 15,79%, terwijl er twee gemeenten zijn die geen enkele sociale woning bezitten. De Vlaamse Regering heeft in 2012 per gemeente een overzicht gemaakt van de reeds bereikte sociale objectieven. Dertig gemeenten hadden geen of onvoldoende inspanningen geleverd om het hen opgelegde objectief te bereiken, zodat het Gewest het beheer voor de realisatie van de sociale woningen op zich heeft genomen, en de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen heeft belast met de realisatie van de sociale woningen op het grondgebied van deze gemeenten. Op haar beurt heeft de Waalse Regering een subsidie-mechanisme opgesteld om de gewenste verhouding te bekomen, waarbij ook een sanctie kan worden opgelegd aan gemeenten die niet voldoende sociale woningen bouwen om de opgelegde quota te bereiken.
- Het niveau van de bevoegdheden varieert tussen gemeentelijk, intercommunaal of gewestelijk. Het aanbod wordt door een groot of klein aantal actoren verzekerd: in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijvoorbeeld, kan het aantal actoren die in eenzelfde zone optreden meer dan tien bedragen, terwijl bij een gemeente die we bestudeerd hebben in het Waals Gewest, één enkele actor (in dit geval het OCMW) fysiek aanwezig was, daar de gemeente niet zelf haar woningen beheerde, en de zetel of lokale antenne van de andere actoren (Sociale Verhuurkantoren en Sociale Huisvestingsmaatschappijen) in een andere gemeente waren gevestigd. En niettegenstaande reeds meer dan 80% van het Waals grondgebied is bereikt, zijn er nog kandidaat-huurders die niet over dit type aanbod beschikken.

⁵ Statistische eenheden: aantal families. Bron: FOD Economie – Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie.

1.3. Een aanbod dat wordt gerationaliseerd

Er werden evoluties vastgesteld die allen in de richting wijzen van een rationalisatie van het aanbod van publieke woningen, waarbij 'dubbelen' worden vermeden en een aantal actoren een fusie aangaan om efficiënter te kunnen werken. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft de overheid een fusieproces ingezet voor de Openbare Vastgoedmaatschappijen (OVM/SISP), waarbij hun aantal van 33 tot 19 zal worden herleid. Eenzelfde proces is sinds 2002 aan de gang in het Waals Gewest waar in 2012 de grootste fusie ooit werd uitgevoerd in Charleroi. Ook in het Vlaams Gewest denken zowel de Sociale Huisvestingsmaatschappijen als de Sociale Verhuurkantoren aan fusiemogelijkheden, waartoe ze door een nieuw besluit worden verplicht. In Vlaanderen komen de verschillende actoren steeds regelmatig samen tijdens Woontafels of Woonoverleg, waar ze de verschillende bouwprojecten voorleggen en bespreken.

In elk geval wegen het verleden en de complexiteit van de procedures zwaar door en duurt het soms jaren voor de rationalisatie werkelijkheid wordt.

1.4. De vernieuwing van een te verouderd woonpatrimonium

Tijdens de jaren 80 en 90 werd er onvoldoende aandacht besteed door de verschillende regeringen aan publieke huisvesting. Bijgevolg is het patrimonium veelal verouderd en heeft het soms grondige renovaties nodig. Om deze te kunnen uitvoeren moet men eerst de huurders een andere woning geven, waarbij deze voorrang krijgen op de kandidaat-huurders op de wachtlijsten. Dit proces neemt niet alleen veel tijd in beslag – alle huurders kunnen niet allen op hetzelfde moment een andere woning krijgen – maar het vergroot ook nog het tekort aan publieke woningen, wat op zijn beurt ook nog de crisis in de woningsector versterkt. Dit is vooral het geval voor de sociale woningen maar ook voor de woningen van de gemeenten en OCMW's.

De privéwoningen die beheerd worden door een sociaal verhuurkantoor moeten dikwijls ook nog eerst gerenoveerd worden voor ze kunnen verhuurd worden. De toegang die de sociale verhuurkantoren hebben tot renovatiepremies is voor hen een troef maar laat ook veronderstellen dat ze over de nodige expertise beschikken om deze taak te kunnen uitvoeren. In het Waals Gewest werd een technisch-sociale cel opgericht binnen het Woningfonds om hen te ondersteunen bij deze taak. Een gelijkaardige maatregel is echter niet aanwezig in het Brussels Gewest.

1.5. De bouw van nieuwe publieke woningen

In de drie gewesten van het land hebben de regeringen recentelijk ambitieuze objectieven opgesteld voor een globale verhoging en territoriale gelijkmaking van het aanbod van publieke woningen. Om dit objectief te bereiken hebben de gewesten directe acties ondernomen (bouw en renovatie van publieke woningen door de gewestelijke actoren) en indirecte (door het opstellen van objectieven die door de lokale actoren moeten

worden bereikt inzake het volume van het publiek woonpatrimonium per gemeente). Wat de aangepaste of aanpasbare woningen betreft (vooral voor personen met beperkte mobiliteit), variëren de praktijken naargelang het gewest: in Brussel bedragen de percentages van de in 2013 aangekondigde nieuwe gebouwen: 75% toegankelijke woningen, 20% aanpasbare woningen en 5% aangepaste woningen; in het Waals Gewest moeten 30% van de nieuwe woningen die door publieke actoren worden gerealiseerd aanpasbare⁶ woningen zijn; in het Vlaams Gewest wordt het initiatief hoofdzakelijk overgelaten aan de OCMW's.

Deze globale en aansporende beweging, heeft echter ook een aantal perverse gevolgen:

- Bepaalde gemeenten die de gewestelijke doelstelling hebben bereikt, investeren niet langer in de bouw van nieuwe publieke woningen, zelfs als er nog steeds vraag naar is;
- De aankondiging van de bouw van nieuwe publieke woningen, en meer bepaald van sociale woningen, heeft in de loop van de laatste jaren reeds herhaaldelijk geleid tot reacties van verzet vanwege bepaalde buurtbewoners, gebruik makend van stereotypes over de toekomstige huurders. Naargelang de omvang van het protest, slagen sommige buurtprotesten erin om het programma van de te bouwen woningen te wijzigen, zowel wat betreft de grootte van het project als de architecturale plannen (waarbij de kleine appartementen de voorkeur krijgen boven de grote woningen, omdat men denkt dat deze laatste 'probleemgezinnen' zullen aantrekken).

Bovendien kan men ook nog twee problematische tendensen waarnemen inzake het grondbezit en het woonpatrimonium:

- de bouw van middelgrote woningen (Brussels en Vlaams Gewest) of het verlenen van toegang tot een sociale woning aan gezinnen met gemiddeld inkomen (Waals Gewest), gaan ten koste van de bouw van nieuwe sociale of gelijkgestelde woningen, alsook ten koste van de begunstigden die voorrang tot deze woningen zouden moeten krijgen.
- De rol van privé-actoren uit zich op twee verschillende wijzen:
 - in het Vlaams Gewest wordt het patrimonium van het gemeentelijk grondbezit door de Autonome Gemeentebesturen op de privémarkt gebracht, waardoor de mogelijkheden om publieke woningen te bouwen beperkt worden.

⁶ Volgens de bewoordingen van het voorontwerp van een arrest van de Waalse Regering voorgesteld in 2013, is een *toegankelijke* woning een woning waarvan de parkings, de toegangswegen, de deuren, de gangen, de liftschachten, en het niveau van de lokalen en van de liften beantwoorden aan de technische karakteristieken van het CWATUPE om zo een gemakkelijke toegang te kunnen verlenen aan personen met beperkte mobiliteit; een *aanpasbare* woning is een toegankelijke woning die gemakkelijk kan aangepast worden aan de specifieke noden van een persoon met beperkte mobiliteit zodat deze er zich vrij in kan bewegen en er alle functies kan gebruiken die hem toelaten om er autonoom te leven, en een *aangepaste* woning is een woning waarvan de configuratie is aangepast om op doeltreffende wijze bewoond te worden door een gezin waarvan een van de leden gehandicapt is. Vermelden we ook nog dat de subsidie die voorzien is bij de bouw van sociale woningen, integratie- en transitwoningen, verhoogd wordt voor woningen die ontworpen zijn om toegankelijk te zijn voor personen met beperkte mobiliteit of voor bejaarden.

- Zowel de Brusselse als de Vlaamse regering hebben hun eigen mechanismen voor “stedenbouwkundige lasten” of “sociale lasten” opgezet. Deze gewestelijke beleidsbeslissingen verplichten de privé-actoren uit de bouwsector in hun eigen projecten, quota's te voorzien voor de bouw van publieke woningen, of ze kunnen een financiële bijdrage leveren. In het Vlaams Gewest heeft dit mechanisme slechts weinig resultaat opgeleverd, het werd daarenboven eind 2013 verboden door het Grondwettelijk Hof (op 7 november en 18 december). In het Brussels Gewest is deze maatregel nog te recent om reeds over zijn uitwerking te kunnen oordelen, terwijl er in het Waals Gewest geen gelijkaardig besluit is genomen.

2. Vraag en aanbod: een park dat structureel onvoldoende groot is om te voldoen aan een onuitputtelijke vraag

Het structureel tekort aan publieke woningen is allang gekend. Ondanks de vernieuwde inspanningen van de laatste jaren voor het bouwen van woningen, is het deficit niet noemenswaardig afgenomen. Integendeel, omwille van de reële en potentiële sociale vraag, die onuitputtelijk lijkt te zijn, is het deficit nog gegroeid.

We benadrukken ook dat de inschatting van het verschil tussen vraag en aanbod een uitdaging stelt van methodologische aard. Men zou inderdaad kunnen uitgaan van de werkelijke vraag (het aantal aanvragers dat effectief is ingeschreven bij de beheerders), of, men zou ook kunnen vertrekken van de potentiële vraag (het totaal aantal gezinnen waarvan het inkomen recht geeft op toegang tot een sociale woning): in het tweede geval zou de kloof tussen vraag en aanbod nog merkkelijk groter zijn. De verhouding tussen deze twee cijfers (de reële vraag en de potentiële vraag) is ook een aanwijzing voor de toegangsmogelijkheden tot de publieke woning: het duidt aan in welke mate de rechthebbenden zich inderdaad hebben kunnen inschrijven op een wachtlijst bij een actor. Anderzijds heeft het ontbreken van een centraal register bij de gemeenten en OCMW's en sociale verhuurkantoren ook tot gevolg dat het niet mogelijk is om op gewestelijk niveau vraag en aanbod te vergelijken, waardoor elke analyse op dit vlak sterk wordt beperkt.

In tabel 2 vindt men de cijfers per gewest voor vraag en aanbod van sociale woningen en woningen beheerd door het Woningfonds.

	BHG	VG	WG
Aantal woningen – Sociale huisvestingsmaatschappijen (A)	39.280 ⁷	146.214	99.634 ⁸

⁷ Waarvan 3.397 onbewoond door renovatie of huurleegstand.

⁸ Op 31.12.2011 beheerden de Waalse sociale huisvestingsmaatschappijen (SLSP) 100.790 woningen, waarvan 99.634 sociale woningen, 822 middelgrote woningen, 20 integratiewoningen, 12 transitwoningen, 301 woningen met een evenwichtige huurprijs en 1 studentenwoning. De SLSP heeft ook 1.963 woningen in beheer die door hun eigenaars ter beschikking werden gesteld. Hiervan behoren een kleine 600 appartementen toe aan de Waalse Huisvestingsmaatschappij (SWL) die het beheer aan de lokale SLSP heeft toevertrouwd.

Aantal kandidaten (B)	37.050 ⁹	94.431	37.983
Ratio (B)/(A)	94,3%	64,6%	38.1%
Aantal woningen – Woningfonds (C)	1.061	961	1.011
Aantal kandidaten (D)	6.851	1.392	739
Ratio (D)/(C)	692.7%	144.8%	73,1%

TABEL 2. AANBOD EN VRAAG NAAR PUBLIEKE WONINGEN PER GEWEST OP 1.01.2011
(SOCIALE HUISVESTINGSMAATSCHAPPIJEN EN WONINGFONDSEN)

Deze tabel laat toe om te besluiten dat de vraag structureel hoger is dan het aanbod in de drie gewesten van het land, rekening houdend met het feit dat de woningen waarvoor de kandidaten ingeschreven zijn natuurlijk reeds bezet zijn. In het Waals Gewest zijn er ongeveer 38.000 gezinnen die wachten op een sociale woning, wat zou betekenen dat 38% van het park zou moeten vrijkomen om aan de vraag te kunnen beantwoorden! In Vlaanderen bedraagt de verhouding vraag/aanbod bij de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen slechts 64,6%, wat wil zeggen dat het aantal ingeschreven kandidaat-huurders gelijk is aan twee derden van het totaal aantal woningen. Ten slotte waren er eind 2011 in Brussel 38.928 gezinnen die wachtten op een sociale woning, wat overeenstemt met het volledig aanbod van de Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij: het volledig woonpatrimonium zou dus moeten vrijkomen (of men zou het volume woningen moeten verdubbelen) om aan de vraag te kunnen voldoen. Ook bij het Woningfonds waren eind 2012, 6.851 kandidaat-huurders ingeschreven, zodat de vraag daar dus zesmaal hoger lag dan het aanbod.

Men moet echter voorzichtig met de cijfers omgaan: we kunnen met deze tabel geen vergelijking maken tussen de gewesten. Enerzijds verschillen de socio-economische kenmerken per gewest. Door de Eurostatindex te gebruiken die enkel rekening houdt met de kans op armoede of sociale uitsluiting, ziet men dat in 2011 het percentage van de bevolking dat recht zou hebben op een sociale woning in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 40% bedraagt (of het dubbele van het landgemiddelde), 25% in Wallonië en 15% in Vlaanderen (tabel 3). We stellen eveneens vast dat de impact van de economische crisis groter is in Brussel, d.w.z. in een gewest dat exclusief stedelijk is, en waar men een grotere concentratie heeft van het meest kwetsbare deel van de bevolking. Men begrijpt bijgevolg waarom in dit gewest de bevolking die in aanmerking zou kunnen komen voor een sociale woning aanzienlijk hoger is dan in de twee andere gewesten. De uitdaging voor de bouw van sociale woningen is dus in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nog crucialer dan in de andere gewesten. Ook de inschrijvingsvoorwaarden (onder meer het inkomenscriterium) zijn niet overall dezelfde, wat ook het doorwegen van het socio-economisch profiel van de gezinnen in de schatting van de potentiële vraag kan verhogen of verlagen.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
België	21.6	22.6	21.5	21.6	20.8	20.2	20.8	21.0

⁹ Aantal kandidaten na schrapping.

RBC	38.9	40.5	36.3	37.4	34.6	35.2	40.2	40.4
VG	16.6	17.0	16.5	15.9	15.2	14.6	14.8	15.0
RW	25.5	27.1	26.1	26.8	26.6	25.4	25.7	25.4

TABEL 3. PERSONEN MET KANS OP ARMOEDE OF SOCIALE UITSLUITING PER GEWEST NUTS 2 –
% VAN DE TOTALE BEVOLKING (GEGEVENS EUROSTAT¹⁰)

In de drie gewesten zien we ook dat er een belangrijk verschil is tussen de architecturale structuur van het park (type woningen en aantal kamers) en de gezinssamenstelling van de kandidaat-huurders. Het meest problematische tekort is dat aan studio's en woningen met één slaapkamer voor alleenstaanden en gezinnen zonder kinderen, alsook het tekort aan grote woningen met 4 of 5 kamers. Dit is hoofdzakelijk het geval in de grote steden waar het voor alleenstaanden en grote gezinnen ook het moeilijkst is om een woning op de privéhuurmarkt te kunnen vinden.

Het besluit is evident: het tekort aan publieke woningen veroorzaakt een situatie van veralgemeende sociale ongelijkheid, daar de overheden niet in staat zijn om gelijke kansen te geven aan elke rechthebbende, of zelfs nog niet aan elke kandidaat-huurder (in het bijzonder bij een intergewestelijke vergelijking).

3. Het traject van de kandidaat-huurders en de risico's op discriminatie

3.1. De actoren, het doelpubliek en de behandeling van de kandidaat-huurders

Het patrimonium van de publieke woningen is in België verdeeld over een belangrijk aantal institutionele actoren. Behalve een segmentering van het effectief aanbod aan publieke woningen, veroorzaakt deze verdeling - rechtstreeks of onrechtstreeks - ook een ongelijke behandeling van de rechthebbenden, naargelang ze al dan niet overeenstemmen met het doelpubliek dat door elke actor werd gekozen.

De sector van de sociale woning wordt gekenmerkt door een *“gecentraliseerd en uniform beleid inzake toewijzing van woningen aan een beperkt doelpubliek, waarbij weinig plaats wordt gelaten voor aanpassing aan lokale verschillen”*¹¹. De wettelijke omkadering van het huuraanbod van de gemeenten en OCMW's en sociale verhuurkantoren, waar toch een evolutie kan worden waargenomen van verstrenging en harmonisering van de praktijken, toont toch nog een zekere autonomie inzake beheer en toewijzing. De praktijken

¹⁰ Bron: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=fr&pcode=tgs00107>.

¹¹ Bervoets W., Loopmans, M., *Diversité et discrimination dans le logement social : pour une approche critique de la « mixité sociale » - Diversiteit en discriminatie in de sociale huisvesting. Een kritische benadering van sociale mix*, Bruxelles/Brussel, Centre pour l'Egalité des chances et la lutte contre le racisme/Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestijding, 2010, p.9.

die wij hebben vastgesteld bij de studie van de door ons weerhouden gemeenten hebben aangetoond dat er nog grote verschillen zijn bij dezelfde actoren uit eenzelfde gewest.

De situatie en de persoonlijke karakteristieken van de gezinnen – de kandidaat-huurders - spelen naargelang de betrokken actor op verschillende wijzen een rol in de inschrijvings- en toewijzingsprocessen van de woning en in de bestaande huurregelgeving. Het rapport van Bervoets & Loopmans zegt hierover: *“over het algemeen kan men zeggen dat de verstrenging van de regels voor toewijzing en de controle op de naleving van deze regels, de mogelijkheden tot misbruiken en discriminatie sterk hebben verminderd in de sector van de sociale woning. Voordien waren er praktijken van politieke interventies en van geïnstitutionaliseerde discriminatie, waar etnische quota's ook nog zeer sterk aanwezig waren”*.

De definitie van de doelgroepen vertaalt zich concreet in het bepalen, per type woning, van de voorwaarden voor het maximum inkomen. Het betreft hier een maatregel in positieve zin, waardoor de toegang tot de publieke woning voorbehouden wordt aan gezinnen met lage inkomens. We hebben echter verschillende evoluties waargenomen. Sinds de regionalisatie van de sector zijn de inkomens van de huurders van sociale woningen sterk gedaald, waardoor de huurinkomsten dalen en er een structureel financieel tekort is ontstaan. De financiële toestand van de gemeenten en OCMW' s is ook verslechterd. Deze evoluties hebben het debat geopend over de sociale mix die aan de basis lag van het beleid inzake publieke woningen, en hebben ertoe geleid de beheerders verplichtingen van financiële aard op te leggen, namelijk dit van een financieel evenwicht. Een van de oplossingen die door de publieke overheid aan deze problematiek reeds werd gegeven is de bouw van middelgrote woningen, zodat ook een gezin met gemiddeld inkomen toegang kan verkrijgen tot een sociale woning.

Bovendien, zoals reeds in het rapport van Bervoets & Loopmans werd vermeld *“blijven de huurinkomsten van de sociale huisvestingsmaatschappijen dalen en ontbreekt het hen heel dikwijls aan de nodige middelen om renovatiewerken of de bouw van nieuwe woningen te financieren. Dit alles wekt een negatief beeld op bij de bevolking waardoor de sociale woning niet langer meer kan rekenen op dezelfde steun vanuit de bevolking”*. De inspanningen om nieuwe woningen te bouwen, en meer bepaald nieuwe sociale woningen, veroorzaken ook dikwijls discriminerende reacties bij de buurtbewoners van de weerhouden sites.

3.2. Het (niet) beheersen van de informatie door de kandidaat-huurder

De kandidaat-huurder die een publieke woning wil betrekken staat voor een veelvoudig aanbod dat hij niet beheerst en ook niet volledig begrijpt. We hebben ook vastgesteld dat essentiële informatie (het woningpatrimonium en de toewijzingsreglementen) van bepaalde lokale actoren niet altijd toegankelijk zijn, wat de invloed en de verantwoordelijkheid van de mensen op het terrein inzake informatie en oriëntering nog vergroot. Daarnaast is er ook nood aan sociale begeleiding van de kandidaten. Nochtans beschikken niet alle actoren over de expertise voor sociale begeleiding, hoewel dit eigenlijk indirect van hen verwacht wordt, en de nood hieraan nog

steeds stijgt. Door de veelheid aan actoren moet de kandidaat-huurder zich bij elk van hen aanmelden als hij zijn kansen op toegang tot een sociale woning wil vergroten.

3.3. De lokale binding

Het opnemen van criterium 'lokale binding' in de toegangsvoorwaarden tot de publieke woningen blijft potentieel problematisch, vooral op het gemeentelijk vlak, maar ook bij Vlabinvest. Bepaalde reglementen voorzien dat de woningen worden voorbehouden voor personen die reeds een voorafgaande band hebben met de gemeente. Het betreft hier een toekenningsvoorwaarde voor het verkrijgen van een woning. Het standpunt van het Interfederaal Gelijkekansencentrum hierover is dat de toepassing van dit criterium als toegangsvoorwaarde tot een publieke woning buiten verhouding is, en dat men alleen kan oordelen over deze binding als toekenningsvoorwaarde als men tezelfdertijd rekening houdt met de legitimiteit van het beoogde doel, de coherentie met dit beoogde doel en met zijn evenredigheid, want het is hier dat de band met de woonplaats, de plaats van tewerkstelling, de leeftijd, en het beheersen van de regionale taal of een ten laste neming door het OCMW het potentieel gevaar inhoudt tot indirecte discriminatie¹². Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft zeer recent verboden om nog langer het criterium van de lokale binding te gebruiken bij de kandidaturen voor publieke woningen (hervormingen van de Huisvestingscode van respectievelijk 2012 en 2013). In het Waals Gewest werd elke voorrang verleend op basis van lokale binding verwijderd uit de reglementen voor de toewijzing van de sociale woningen, maar dit criterium blijft nog overeind in de gemeentelijke reglementen. In Vlaanderen werkt Vlabinvest met een prioriteitssysteem gebaseerd op lokale binding, terwijl ook andere actoren uit het Vlaams Gewest de mogelijkheid krijgen om deze prioriteit van lokale binding toe te voegen aan hun toewijzingsreglementen, wat ook gebeurt in de gemeenten in de Brusselse rand.

3.4. Berekeningswijze van de huur en risico's op discriminatie

De berekening van de huur voor publieke woningen kan worden gemaakt op basis van een vergelijking met de privémarkt ('privé'-woningen van sommige diensten van gemeentelijke eigendommen of van OCMW's van het Waalse en Brusselse Gewest), of kan gebaseerd zijn op de kostprijs van het gebouw of van bepaalde woningen (bijvoorbeeld, de huur van de middelgrote woningen in het Brusselse Gewest), of het kan ook een combinatie zijn van de kostprijs en het inkomen van het gezin (bijvoorbeeld bij de sociale woningen). Alleen de SVK stellen een ander mechanisme voor, dat berust op het resultaat van de onderhandeling met de privé-eigenaar, maar begrensd wordt door een gewestelijk referentierooster (Brussels Gewest) of door een rooster opgesteld door de Agences Immobilières Sociales (Waals Gewest). Het gewestelijk referentierooster is eveneens van toepassing op de huur van de gesubsidieerde woningen van de gemeenten en OCMW's in het Brussels Gewest.

¹² Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, Jaarverslag, Brussel, 2012, p.112.

De mechanismen voor de berekening van de huur die geen rekening houden met het inkomen van de huurders maken de toegang tot de publieke woning problematisch voor de kandidaten met de laagste inkomens. Verder bleek ook dat omwille van financiële druk die steeds sterker wordt, veel beheerders zich 'preventief' proberen te beschermen tegen kandidaat-huurders die moeilijkheden zouden ondervinden om hun huur te betalen.

Bepaalde beheerders leggen een maximum percentage op van het deel van het inkomen dat door de huurder kan worden besteed aan de betaling van de huur, wat ook weer *de facto* bepaalde kandidaten met lage inkomens zal uitsluiten van deze woningen. We hebben ook vastgesteld dat er bepaalde discriminerende praktijken bestaan, zoals de eis om een bewijs voor te leggen van de betaling van vorige huren, een voorwaarde die zonder te verhelpen aan de eventueel problematische situatie van de kandidaten, deze zelfs nog versterkt door hen de toegang tot een publieke woning te ontfemen. Of anders gezegd, de toepassing van voorwaarden die erop gericht zijn om zich te verzekeren van de solvabiliteit van de kandidaat wekken grote vragen op omtrent het principe van de gelijke behandeling. De categorieën die het meest getroffen worden door een discriminatie omwille van hun inkomen (en van de huurberekening), zullen de gezinnen zijn met een zeer laag inkomen, de eenoudergezinnen, de bejaarden met een klein pensioen, alsook de grote gezinnen. Dit criterium wordt soms ook op soepele en begripvolle wijze gehanteerd door bepaalde lokale beheerders.

3.5. Wachttijden en de vereisten voor vernieuwing van de inschrijving

Het contrast tussen de wachttijden voor het bekomen van een publieke woning (gemiddeld 3 tot 10 jaar) en de opeenvolging van de administratieve vervaldagen (jaarlijks of tweejaarlijks) voor de vernieuwing van de inschrijving is opvallend, en, naar onze mening, buiten proportie. In de systemen waarin de toewijzing gebeurt op basis van de anciënniteit van de inschrijving, heeft de niet-vernieuwing van de inschrijving onmiddellijke en radicale gevolgen voor de kandidaat-huurder: ofwel moet de kandidaat de procedure volledig heropstarten, ofwel wordt de wachttijd verlengd. Het is duidelijk dat een niet onbelangrijk aantal schrappingen uit de registers het gevolg was van een gebrek aan informatie of van het niet opvolgen van de kandidaten, waaronder ook de meest arme, waardoor hun toegang tot een publieke woning (waarvoor de wachttijd reeds zeer lang is) nogmaals in gevaar wordt gebracht. Bepaalde actoren hebben echter deze verplichting reeds afgeschaft omdat zij ervan uitgaan dat deze vereiste buiten proportie is voor hun kandidaten.

IV. Aanbevelingen

Het publieke woonaanbod uitbreiden

De vraag naar publieke woningen overtreft in grote mate het bestaande aanbod. Na tientallen jaren waarin weinig sociale woningen gerealiseerd werden, hebben de gewestregeringen programma's opgezet voor de bouw van nieuwe woningen. Maar hoe ambitieus die ook mogen zijn, toch blijft het productieritme nog te laag om op korte of middellange termijn te kunnen voldoen aan de vraag. Het gevolg hiervan is natuurlijk dat de wachttijden om een publieke woning toegewezen te krijgen nog ongelooflijk lang zullen blijven. Volgende maatregelen zouden daarom voorrang moeten krijgen (of versterkt worden): zorgen dat het aandeel kleine woningen (zoals studio's en 1-kamerwoningen) en grote woningen (met 3 kamers of meer) gevoelig stijgt aangezien er hiervoor een structureel tekort is; het percentage van onderbezetting van bestaande grote woningen terugdringen, door mutaties binnen het woningenpark naar woningen die meer aangepast zijn aan de levensfase te bevorderen; de administratieve procedures voor de bouw van nieuwe woningen inkorten; en ten slotte maatregelen ontwikkelen om de toegang tot de private woonmarkt te verbeteren.

De renovatie van het publieke woningenpatrimonium verzekeren

Het sociale woningenpatrimonium veroudert. Een belangrijk deel van de woningen moet vernieuwd worden om aan de minimale hedendaagse comfortnormen te beantwoorden (beschikken over dubbele beglazing, een badkamer, centrale verwarming). Verschillende actoren hebben belangrijke renovatieprogramma's lopen. De verdere uitvoering van deze werken moet verzekerd worden. Voor de Sociale Verhuurkantoren kan er een bijzondere rol weggelegd zijn om de renovatie van private woningen te begeleiden, met als tegenprestatie dat deze woningen dan beschikbaar worden gesteld aan de voorwaarden van de publieke sector. Deze structurele renovaties kunnen ook de risico's op onrechtstreekse discriminatie verkleinen, die kunnen voortkomen uit de concentratie van de meest gestigmatiseerde of achtergestelde bewoners in de meest verouderde en onaangepaste delen van het huurwoningenpatrimonium.

Rationalisatie van het aanbod

De publieke huisvesting telt talrijke actoren. Nochtans beantwoordt het woonaanbod van verschillende actoren soms aan dezelfde doelstellingen. Het kan nuttig zijn om het publieke woonaanbod te specialiseren tussen de verschillende aanbieders (volgens doelgroep en/of volgens de sociale positie van de bewoners). Daarnaast kan het totaal aantal actoren verminderd worden, of dient er op zijn minst voor een betere onderlinge coördinatie gezorgd te worden. Daarbij moet evenwel de nauwe betrokkenheid van de aanbieders bij de concrete situatie waarin de aanvragers en de huurders zich bevinden bewaard blijven.

De toewijzingen harmoniseren zonder de mogelijkheid op te geven om in te gaan op kritische sociale problemen van kandidaat-huurders

De toewijzingscriteria die door de sociale verhuurkantoren, de gemeenten, OCMW's en de sociale huisvestingsmaatschappijen worden gehanteerd, convergeren naar objectieve (punten)systemen. In veel gevallen is deze objectiviteit die van de eenvoudige chronologische volgorde van inschrijving. Het gevaar bestaat dat hierdoor mogelijkheden verdwijnen om in te gaan tegen de bestaande discriminatie op de woningmarkt. De evolutie naar een grotere objectiviteit moet worden verder gezet. De werking van toewijzingscomités in verschillende segmenten van de publieke huisvesting kan nog verder geharmoniseerd en transparanter gemaakt worden, aangezien praktijken gebaseerd op willekeur soms nog vastgesteld worden. Maar toewijzingen die exclusief gebeuren op basis van voorraangsregels of -punten kunnen ook nadelig zijn, aangezien dergelijke systemen geen ruimte laten aan beheerders of andere bevoegde instanties om oordeelkundig af te wijken in gevallen van extreme urgentie.

De onderlinge afweging van toewijzingscriteria (zoals de rationele bezetting in functie van de woninggrootte en de huishoudenssamenstelling, een eventuele handicap of andere elementen die kunnen leiden tot voorrang via een puntensysteem) ten opzichte van de chronologische volgorde, bepaalt in belangrijke mate de kans op toewijzing van een woning. Zo wegen in de toewijzing van een sociale woning in het Brussels Gewest de anciënniteitspunten veel sterker door dan de punten die voortkomen uit de sociale situatie van de kandidaat-huurder. In het Waals Gewest werden de anciënniteitspunten beperkt tot maximum 6, waardoor een beter evenwicht bekomen wordt met de andere punten. In het Vlaams Gewest geldt voor de toewijzing van sociale huurwoningen de chronologische volgorde waarbij evenwel een aantal criteria uitmonden in voorrang voor bepaalde groepen, terwijl bij de sociale verhuurkantoren gewerkt wordt met een puntensysteem. Het is aan gewestelijke autoriteiten om deze criteria aan te passen aan de realiteit, zonder echter te vergeten dat elke (her)definitie van het gewicht dat toegekend wordt aan een criterium impact heeft op de kansen van de doelgroepen voor wie deze criteria belangrijk zijn.

Twee mogelijke scenario's om het publieke woonaanbod te herdenken

Een betere coördinatie tussen de aanbieders van publieke huisvesting kan tegemoetkomen aan de noden van de doelgroepen in functie van het stadium van hun woontraject. De organisatie van de publieke huisvesting volgens het woontraject veronderstelt ook dat er aandacht is voor de overgangen van de ene publieke voorziening naar de andere (bv. van een woning verhuurd via een sociaal verhuurkantoor naar een sociale woning, van een sociale woning naar een 'bescheiden' of middelgrote woning), of van de publieke naar de private huur- of koopmarkt of andersom. We stellen twee scenario's voor die zorgen voor een betere coördinatie: een eerste scenario met een strikte opdeling tussen de actoren en een tweede scenario dat de overgangen tussen de verschillende segmenten met verschillende toewijzingssystemen vergemakkelijkt.

Het eerste scenario (met een sterke sturing) is gebaseerd op de vaststelling dat het gros van het publieke woonaanbod uit sociale woningen bestaat. Bijgevolg zou de organisatie van de publieke huisvestingssector er in eerste instantie op gericht moeten zijn om kandidaat-huurders naar een sociale woning toe te leiden. Het eerste niveau zou dit van de gemeenten, de OCMW's en de sociale verhuurkantoren kunnen zijn: deze zouden zich hoofdzakelijk moeten richten op de urgente en overgangssituaties, en de mogelijkheid om zich te richten op specifieke doelgroepen. De situaties die momenteel nog aanleiding geven tot afwijkingen in de toewijzing in de sector van de sociale woningen zouden voortaan vanop dit niveau moeten worden beheerd. Het volgende niveau zou dit van het sociale huuraanbod zelf zijn, dat een structureel antwoord zou moeten bieden aan de nood aan betaalbare huisvesting voor lage inkomensgroepen in het algemeen. Om de overgang van een urgente voorziening naar een sociale woning te vergemakkelijken, zou men de toekenning van een urgente woonoplossing moeten laten samenvallen met de inschrijving bij een sociale huisvestingsmaatschappij, zoals een AIS uit het Waals Gewest dit nu reeds doet, een voorbeeld dat zou kunnen worden veralgemeend. Ten slotte zou de productie en het aanbod van 'bescheiden' of 'middelgrote' huurwoningen zich kunnen richten op de gezinnen die vertrekken uit een sociale woning en waarvan het inkomen zich net boven de inkomensgrens voor een sociale woning bevindt: dit zou de bufferzone kunnen vormen tussen de sociale woning en de privé-markt.

Het tweede scenario (met een lichte sturing) is niet gebaseerd op een doorgedreven centralisering rond een centrale speler, maar is gericht op een betere coördinatie tussen de actoren bij hun invulling van de sociale nood aan publieke huisvesting. Hier richt men zich volop op de relatieve autonomie van de verschillende spelers (gemeenten inbegrepen) en op de aanpassingsmogelijkheden en marges die impliciet begrepen zijn in de verschillende institutionele (en financiële) logica's. In dit scenario zou men vanuit verschillende niveaus kunnen werken: lokaal, vanuit de gewesten of zelfs federaal, met instellingen die het woonbeleid coördineren. De actoren zouden op regelmatige tijdstippen samen hun prioriteiten en hun specifieke toewijzingsvoorwaarden kunnen bepalen op basis van de lokale realiteit en evoluties, of desgevallend huishoudens aansporen om naar een woongelegenheden van een andere actor te verhuizen, in functie van de specifieke mogelijkheden en het eigen actieterrain van de respectievelijke actoren. Deze wijzigende prioriteiten in het actieterrain dienen bijgevolg op een 'ex post'-evaluatie te berusten. Dit scenario veronderstelt een goede uitwisseling van informatie over de wachtlijsten, of in het ideale geval een unieke inschrijving die geldig is bij meerdere actoren.

Deze twee scenario's doen geen uitspraak over de overgang van de publieke naar de private woningmarkt. In een context van scherpe tekorten in het publieke woonaanbod, kan toegang krijgen tot publieke huisvesting een toverformule lijken. En parallel hiermee zou de weigering of het vertrek uit een sociale woning nog meer risico's kunnen inhouden dan dit nu reeds het geval is. Dit omdat de wachttijden elke 'terugkeer' onwaarschijnlijk maken. Dit wordt nog problematischer door de stijgende werkonzekerheid en toegenomen flexibiliteit op de arbeidsmarkt waardoor gezinnen snel binnen en weer buiten de inkomensgrenzen kunnen vallen die toegang geven tot de publieke huisvestingssector (bij scheiding, jobverlies of in het geval van nieuw samengestelde gezinnen). In het tweede scenario zou men oplossingen kunnen vinden door rekening te houden met specifieke lokale contexten (bv. het toekennen van voorrangspunten, of andere stimulansen), die de gevolgen van het

vertrek uit een publieke woning zouden kunnen verzachten. Dit vergt ook dat volgende uitdaging wordt aangegaan: door de terugkeer tot een sociale woning te vergemakkelijken zal men ook een grotere interne en externe mobiliteit in deze sector verwezenlijken.

Betere informatie en begeleiding

Terwijl de vraag naar woningen enorm groot is, bereikt die vraag de verstrekkers op een erg disparate manier omdat rechthebbenden niet altijd over de nodige informatie beschikken om het voor hen geschikte aanbod te vinden. Een eerste antwoord hierop dat van een gemeente kwam, was om een Woonloket te openen, waar men zich kan inschrijven op de verschillende lijsten van elke actor waarvoor de betreffende gemeente (en eventueel de aangrenzende gemeenten) in het werkingsgebied valt. Ondanks een mogelijk voorbehoud van verschillende actoren, betekent zo'n loket een stap vooruit naar een grotere leesbaarheid van het systeem, en kan op die manier het gebrek aan kennis van de rechthebbenden verminderen. Een andere nodige voorwaarde is dat de toegangs- en toewijzingsreglementen publiek en systematisch toegankelijk zijn, net als een duidelijke beschrijving van het beschikbare woningpatrimonium, voor zover mogelijk. De verbetering van de sociale begeleiding zou ook kunnen bijdragen om de meest kwetsbare groepen beter te wapenen tegenover de complexiteit van de sector (bv. door de creatie van een 'Wooncel', de aanstelling van referentiepersonen die door de verschillende actoren kunnen worden aangesproken, een efficiëntere samenwerking met middenveldorganisaties, enz.).

De last van veelvuldige en herhaalde inschrijvingen verlichten

Tussen de kandidaten die zich inschrijven bij meerdere actoren en zij die dit slechts doen bij een, zijn de kansen op toewijzing van een publieke woning niet gelijk. Deze ongelijkheid zou kunnen worden verminderd door een eenmalige inschrijving of een centralisatie van de informatie in elk van de drie gewesten. Vooral de jaarlijkse of tweejaarlijkse vernieuwing van de inschrijving zou moeten worden versoepeld, omdat het niet hernieuwen van de inschrijving zeer verstrekken gevolgen heeft voor de betrokken kandidaten. De meest evenwichtige regeling is deze waarbij de niet expliciet vernieuwde aanvragen in 'waakstand' worden geplaatst, maar dat de inschrijving en de voorrangspunten en/of de chronologische volgorde op de wachtlijst die hiermee verband houden worden bewaard tot de vraag opnieuw door de kandidaat wordt gereactiveerd.

De structuur en de toegang van de databanken verbeteren: aanbevelingen voor indicatoren voor het opstellen van een Diversiteitsbarometer Publieke Huisvesting

Om het hoofd te beiden aan de grote verscheidenheid van praktijken en het ontbreken van essentiële informatie bij sommige actoren, lijkt het ons onoverkomelijk om gegevens te systematiseren, te professionaliseren en te standaardiseren en zo een databank op te bouwen, voor een regelmatige monitoring van de sector van de publieke huisvesting. Daarnaast dienen de bevoegde actoren een snelle en complete toegang tot deze databank te krijgen. Elk gewest kan de ontwikkeling van zo'n databank op zich nemen, waarbij er ook

een rol op federaal niveau is weggelegd om de harmonisatie in de gegevensopbouw tussen de gewesten te verzekeren, wat ook nuttig is voor het aanleveren van gegevens op internationaal niveau.

Meer bepaald is de correcte inschatting van de verhouding tussen het aanbod en de vraag essentieel voor de werking van een Barometer van de publieke huisvesting. Er zijn verschillende methodes voor een robuuste meting van deze verhouding. Wij stellen hier een lijst voor van de ideale indicatoren, waarvan de implementatie afhankelijk is van een meer systematische en geharmoniseerde inbreng van de gegevens door de actoren uit de sector.

- de verhouding tussen het aantal publieke woningen en het aantal gezinnen die ingeschreven zijn op de wachtlijsten;
- de verhouding tussen de samenstelling van het woningenpatrimonium (type woningen in termen van het aantal kamers en het aantal 'aangepaste woningen') en de huishoudenssamenstelling van de kandidaat-huurders en van de bewoners (het aantal volwassenen en het aantal minderjarigen per huishoudens);
- het aantal gezinnen dat recht heeft op een publieke woning (met uitzondering van de 'middelgrote' of 'bescheiden' huurwoningen) op basis van de vergelijking tussen hun inkomen en het maximum inkomen zoals dit bepaald is door de verschillende actoren (een harmonisatie van de maximum inkomsten zou de samenstelling van deze indicator vergemakkelijken);
- de verhouding tussen de twee vorige indicatoren is een maat voor de toegankelijkheid tot een publieke woning: het duidt aan in welke mate de rechthebbenden zich ook daadwerkelijk hebben kunnen inschrijven op een wachtlijst;
- de spreiding van de inkomens, het gemiddeld inkomen en het mediaan inkomen per gewest: deze socio-economische gegevens, uitgedrukt in tijdreeksen, zijn een verklaring voor het verschil in aantal van de rechthebbenden tussen de gewesten. Deze inkomensgegevens kunnen ook verschillen tussen de gewesten in andere indicatoren in een juist perspectief plaatsen.

Beschikbare gegevens over nationaliteit, handicap of leeftijd, zouden toelaten om mogelijke structurele discriminatie op te sporen. Nochtans zijn bijvoorbeeld gegevens over de nationaliteit bij de meeste actoren niet beschikbaar. Deze gegevens worden volgens de betrokken actoren niet bijgehouden om te vermijden dat deze gegevens een rol zouden spelen bij de toekenning van woningen. Dit is een legitieme bekommernis, waaraan tegemoet gekomen wordt indien de gegevens uitgesplitst worden in een deel dat bestemd is voor statistische analyse en verwerking en een deel bestemd voor de operationele werking van de woningverstrekkers. Op die manier zouden de beheerders (in hoofdzaak de sociale huisvestingsmaatschappijen) niet beschikken over informatie die mogelijks discriminatoir zou kunnen werken bij de toewijzing. De statisch verwerkte gegevens dienen wel onderdeel te zijn van de publieke jaarverslagen van de actoren (ook van zij die slechts weinig woningen beheren), net als een beschrijving van de maatregelen die de actoren genomen hebben in hun actieve en passieve strijd tegen directe en indirecte discriminatie.

Samenvatting van de aanbevelingen

Om de risico's op discriminatie in de sector van de publieke huisvesting te verminderen, zouden volgende maatregelen moeten worden genomen:

- het verbod op het inlassen van enige voorwaarde in verband met lokale binding in de toegangsvoorwaarden tot de publieke huisvesting, en bij de toewijzingsvoorwaarden rekening houden met de proportionaliteit ervan;
- het verbod om voorwaarden te stellen inzake talenkennis of het aanleren van een taal bij de toegang tot en de toewijzing van publieke woningen;
- het verbod om te hoge afwijkingsmarges te voorzien (waarbij dus afgeweken wordt van de vastgelegde toewijzingsregels op basis van voorrangregels, de chronologische volgorde en/of een puntensysteem) bij de toekenning van publieke woningen (met bijvoorbeeld een maximale limiet van 10% van het totale aantal toewijzingen), en de verplichting om afwijkingen bij de toewijzing te motiveren in de jaarverslagen van de actoren;
- het harmoniseren en versoepelen van de procedures voor inschrijving en vernieuwing van de inschrijving, om de rechten van de kandidaat-huurders beter te beschermen en de gecumuleerde effecten van omstandigheden die dikwijls te maken hebben met de kwetsbaarheid van de rechthebbenden, te voorkomen;
- de verplichting om de toewijzingsreglementen te officialiseren en te publiceren voor elke actor die publieke of met publieke fondsen gesubsidieerde woningen beheert.
