Onderzoek naar de mogelijkheden voor de integratie van de particuliere huurmarkt in het Vlaams Woonbeleid

Een onderzoeksproject in opdracht van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, afdeling Woonbeleid
Bestek WB/SE/98.05

Isabelle Pannecoucke
Pascal De Decker
Wetenschappelijk medewerkers

Prof. dr. Luc Goossens
Projectbegeleider

Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS)
Universiteit Antwerpen

MAART 2003

INLEIDING

In de periode 1999-2002 werd een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden voor de integratie van de particuliere huurmarkt in het Vlaams Woonbeleid. Het voorstel om een onderzoek naar de particuliere huursector uit te voeren groeide vanuit verschillende vaststellingen. Onder meer het gegeven dat dit gedeelte van de woningmarkt een blijvend gegeven is, maakt een kennis van haar werking noodzakelijk bijvoorbeeld om de efficiëntie van beleidsmaatregelen te kunnen inschatten. Daarnaast stellen we in Vlaanderen vast dat de sociale huursector qua omvang ontoereikend is. Het te beperkte aanbod aan sociale huisvesting heeft onder meer als gevolg dat bepaalde kwetsbare gezinnen en personen geen toegang tot de sociale huursector krijgen en op zoek moeten gaan naar alternatieven, veelal het huren van een woning op de particuliere huurmarkt. Vervolgens blijkt dat, ondanks het feit dat de particuliere huursector in 1997 1/5 van de woningmarkt inneemt, er in ons land nauwelijks op bestaand onderzoek kan worden teruggevallen. Het is dan ook in diverse, verspreide bronnen zoals persberichten, jaarverslagen van huurdersbonden, dat we kunnen terugvinden dat de particuliere huursector niet zonder problemen is. Er stellen zich onder meer problemen inzake de relatie tussen de prijs en de kwaliteit, de woon(on)zekerheid. De vragen die zich stellen is niet enkel of dit inderdaad zo is maar vooral hoe dit komt. Bovendien is een onderzoek naar het functioneren van de particuliere huursector niet enkel relevant voor het huisvestingsbeleid, gezien de raakvlakken met andere beleidsdomeinen waaronder het stedelijk beleid, het minderhedenbeleid, het beleid inzake ouderenhuisvesting en het armoedebeleid.

Het onderzoek beoogde een drietal doelstellingen: een profilering van de particuliere huurders en verhuurders op basis van bestaande databronnen, het in beeld brengen van de feitelijke verhuurmodaliteiten en een zicht verwerven in het functioneren van huursubsidies in het buitenland.

Een beeld van het landschap van het particulier huren en verhuren bouwen we op via verschillende wegen. Onder andere steunend op de gegevens van de volks- en woningtellingen, van het Sociaal-Economisch Panel schetsen we een profiel van huishoudens die huren of verhuren en van hun huurwoningen. Verder stellen de gegevens van de huurdersbonden ons in staat een zicht te krijgen op huurders die problemen ervaren. Al is dit niet representatief toch is dergelijke informatie relevant voor de uitwerking van een beleid gericht op de realisatie van een recht op wonen voor iedereen. Het beeld van de verhuurder vullen we aan met een schets van het OCMW als een actor op de huisvestingsmarkt. We organiseerden hiertoe een bijkomende bevraging bij de OCMW's.

Hoewel bovenvermelde databronnen een licht werpen op wie huurt en verhuurt en op de woningen, geven ze slechts een beperkt gedeelte van de werkelijkheid weer. Meer bepaald stelt dit ons niet in staat tot uitspraken omtrent het gedrag en de motivaties van de verhuurders en de huurders. Een zicht op de feitelijke verhuurmodaliteiten pogen we te verwerven via intensieve (verklarende) semi-gestructureerde interviews bij huurders en verhuurders. Op basis van adressenlijsten van drie sociale huisvestingsmaatschappijen selecteerden we onze onderzoekspopulatie: 'nieuwe' sociale huurders die voordien huurden op de particuliere huurmarkt. Via deze respondenten pogen we de verhuurders te benaderen. Dergelijke werkwijze biedt talrijke voordelen: de huurder is niet meer gebonden aan de verhuurder (en voelt zich misschien vrijer om zich uit te spreken), de verhuurders worden geconfronteerd met een gelijkaardige situatie (het vrijkomen van een woning) en we veronderstellen dat we personen selecteren uit het gedeelte van de particuliere huursector waar zich de meeste (potentiële) problemen stellen (gezien de relatieve selectiviteit van de sociale huursector, zie Pannecoucke, e.a. 2001). Mogelijke tekortkomingen waarmee we rekening zullen moeten houden bij de interpretatie van de resultaten: zo vallen verhuurders die geen 'toekomstige sociale huurders' huisvesten uit het steekproefkader alsook de groep particuliere huurders die geen toegang krijgen tot de sociale huursector en die ook niet over de middelen beschikken om zelf eigenaar te worden.

Deze onderzoeksopdracht beoogt onder meer voorstellen te formuleren met het oog op de introductie van de particuliere huurmarkt in het Vlaamse woonbeleid. Dit spoort met de bedoelingen van het Vlaamse Parlement en de Vlaamse regering die ten aanzien van de particuliere huursector gewrongen zitten tussen de federale bevoegdheden en hun eigen beleidsruimte ter zake. Zo liggen in de Vlaamse Wooncode aanzetten vervat om de particuliere huursector meer in het woonbeleid te betrekken, onder meer via kwaliteitsnormen, huursubsidies of via de erkenning van sociale verhuurkantoren en huurdersbonden (Vanhove, 2001). De particuliere huursector als onvermijdelijk marktsegment in België c.q. Vlaanderen en de veronderstelling dat hij in belangrijke mate maatschappelijk kwetsbare bevolkingsgroepen huisvest, verklaren onder meer de alsmaar luidere roep om een algemene huursubsidie naar analogie met het buitenland en met de meeste van onze buurlanden in het bijzonder (Andries, 1996). Hoofdzakelijk via literatuuronderzoek en enkele buitenlandse bezoeken pogen we kennis te verwerven inzake het functioneren van de huursubsidies in de onze omringende landen.

Het eerste deel van de neerslag van dit onderzoek besteedt aandacht aan de voornaamste onderzoeksresultaten. In het tweede deel ligt de focus op de geformuleerde beleidssuggesties.

HOOFDSTUK 1: DE KERNELEMENTEN SAMENGEVAT

Voorliggend hoofdstuk biedt een overzicht van enkele essentiële onderzoeksbevindingen, opgebouwd in overeenstemming met de bovenvermelde doelstellingen.

1. 'De' particuliere huursector

Op basis van de gegevens van de volks- en woningtellingen in België, stellen we vast dat in 1947 28,9% van de woningen bewoond werd door de eigenaar zelf, in 1981 is dit percentage toegenomen tot 59,2% en in 1991 is dit aandeel gestegen tot 65,4%. Deze evolutie in de eigendomssector heeft uiteraard zijn repercussies op de omvang van de particuliere huursector. In 1981 neemt de particuliere huursector in Vlaanderen nog 29% van de woningmarkt in, terwijl dit percentage tot 25% gedaald is in 1991 (NIS Woningtelling, 1981-1991).

De omvang van de particuliere huursector alleen indiceert onvoldoende de betekenis van de particuliere huursector voor het sociaal woonbeleid. Een veelzijdige en genuanceerde analyse is dan ook noodzakelijk, namelijk een schets van de particuliere huursector, met aandacht zowel voor de fysische dimensie als voor de actoren (1.2). We stelden onder meer vast dat de sector nog veel verbouwingswerken veronderstelt vooraleer iedereen er het recht op degelijke huisvesting gegarandeerd krijgt (1.1).

1.1. Welke werken?

1.1.1 Werkzaamheden gericht op de kwaliteit

Hoewel de algemene comfortverbetering in Vlaanderen ook geldt in de particuliere huursector, blijven particuliere huurders relatief slechter gehuisvest. De particuliere huurwoningen blijken in het algemeen ouder te zijn, tellen meer gebreken en zijn minder uitgerust. Dergelijke slechtere woningkwaliteit in de particuliere huursector kan niet volledig verklaard worden door het vastgestelde verband tussen de ouderdom en kwaliteit.

De particuliere huurwoningvoorraad kent geen egaal geografische spreiding: hoe groter de stad, hoe meer residuele huurwoningen en (gemeubelde) kamers ze telt en hoe minder residuele koopwoningen. De residuele koopsector is duidelijk een ruraal fenomeen, terwijl de residuele

huursector vooral in een stedelijke omgeving hoog scoort. Dergelijke ongelijke spreiding is niet onbelangrijk als gegeven. In streken met een beperkt aantal huurwoningen staan er verhoudingsgewijs weinig starterswoningen, woningen voor zogenaamde niet-traditionele gezinnen en woningen voor gezinnen en personen met een acute (her)huisvestingsbehoefte. Dergelijk tekort kan een uitwijking naar de (kleine) steden in de hand werken. Bovendien speelt ook de specifieke geografie in de steden: een concentratie van particuliere huurwoningen impliceert dat allerlei kwetsbare bewonersgroepen in een beperkt aantal buurten terechtkomen.

1.1.2 Betaalbaarheid als sleutelelement

Particuliere huurwoningen blijken moeilijker betaalbaar dan sociale huurwoningen. Het percentage huishoudens dat meer dan een vijfde van zijn inkomen aan huur spendeert ligt in de particuliere huursector veel hoger dan in de sociale huursector (54,7% tegenover 27,3%). Onder de particuliere huurders zijn de hoogste woonkosten weggelegd voor bejaarden, werklozen en bestaansonzekere huishoudens. Kortom, gezinnen die volgens de principes vervat in de Vlaamse Wooncode tot de beperkte, relatief prioritaire groep van sociale huurders zouden moeten behoren. Door het geringe aanbod aan sociale huurwoningen vallen ze echter uit de boot.

Een andere vaststelling betreft de sterke stijging van de woonkosten. Aangezien de welvaartstoename veel geringer was, stellen we repercussies van deze twee evoluties op de betaalbaarheid vast: het aandeel van het inkomen dat aan huur besteed wordt neemt toe (tabel 1). Door heen de tijd zien de particuliere huurders daardoor ook hun koopkracht dalen: een exclusief kenmerk van de particuliere huursector.

Tabel 1: Evolutie prijsindicatoren op de particuliere huurmarkt, Vlaanderen, 1992-1997.

	1992	1997
Gemiddeld beschikbaar inkomen*		
- feitelijk	2.196	2.090
eigenaar	2.515	2.521
particuliere huurder	1.770	1.535
- gestandaardiseerd	1.240	1.231
eigenaar	1.297	1.343
particuliere huurder	1.166	1.088
Gemiddelde maandelijkse woonkost*	352	388
eigenaar	401	422
particuliere huurder	287	345
Gemiddelde woonquote	18,4	22,4
eigenaar	17,8	19,2
particuliere huurder	19,2	26,7
Koopkracht*	888	843
eigenaar	896	921
particuliere huurder	879	743

Bron: SEP 1992-1997. *: alle bedragen zijn uitgedrukt in prijzen van 1997, in euro.

Een veelvuldig aangehaald probleem in de particuliere huursector betreft de prijs-kwaliteitswanverhouding. We stelden vast dat de prijs en kwaliteit in relatie tot elkaar staan: wie huurt aan een lage prijs krijgt hiervoor ook veelal een slechte woning. In 1997 zijn huurwoningen in de prijscategorie lager dan € 250 beduidend slechter van kwaliteit: enkel in deze categorie treffen we huurwoningen aan zonder een bad of douche, zonder zogenaamd klein comfort. Kiezen voor een lage huurprijs doet men echter omdat het niet anders kàn: de duurdere woningen zijn voor de betrokken huishoudens onbetaalbaar. De bewoners van de goedkoopste woningen zijn gemiddeld het oudst en behoren veelal tot de sociaal-economisch zwakste categorieën: meer dan

2/5 behoort tot het laagste inkomensquintiel, 13% is werkloos en 59% behaalde hoogstens een diploma lager middelbaar onderwijs.

Maar naast de prijs-kwaliteit relatie geeft tabel 2 ook aan dat de slechtste woningen (zonder bad of centrale verwarming) de belangrijkste huurprijsstijgingen kennen: een stijging van 38,8% tegenover 26,3% bij volledig uitgeruste woningen. Dit leidt uiteindelijk tot druk op het onderste woningmarktsegment. Om een zicht te krijgen op de mate waarin de stijging toe te schrijven is aan de comfortverbetering, voerden we een herweging uit van de gemiddelde huurprijs per comfortniveau van 1992 met de proportie van 1997. We stellen vast dat terwijl de huurprijzen tussen 1992 en 1997 (reëel) stegen met 31,6%, we op basis van de comfortverbetering een stijging van 1,2% konden verwachten. Kortom, slechts 3,6% van de huurprijsstijgingen is toe te schrijven vaan de verbeterde inrichting van de huurwoningen.

Tabel 2: Evolutie huur gedifferentieerd naar comfortniveau, Vlaanderen, 1992-1997.

	%-aandeel		Gemiddelde huurprijs		Huurevolutie
	1992	1997	1992	1997	
Uitrustingsniveau					
Onvolledig	42,3	38,5	206	286	+ 80 (+38,8%)
Volledig	57,7	61,5	304	384	+ 80 (+26,3%)
Alle particuliere huurders			263	346	+ 83 (+31,6%)
Herwogen huur uit 1992				266	+ 3 (+1,2%)

Prijzen 1992 uitgedrukt in bedragen 1997. De munteenheid is de Euro.
Enkel particuliere huurders opgenomen die effectief huur betalen en enkel de naakte woonkosten.
Bron: CSB-enquête, 1992-1997, eigen berekeningen.

1.1.3 Woononzekerheid

Hoewel de woninghuurwet een betere bescherming van de huurder beoogde en enkel bij uitzondering een huurcontract van korte duur toeliet, stellen we vast dat de realiteit zich nog steeds niet schikte naar de vigerende wetgeving. Dat de meerderheid van de nieuwe contracten kortlopend zijn, vormt mogelijk een indicator van de flexibiliteit van dit woningmarktsegment. Een groep huurders huurt bijvoorbeeld in functie van een kortetermijnperspectief: ze zijn starter op de woningmarkt of genoodzaakt om snel een woning te vinden. Een 'vlotte toegang' is overigens een van de functies van de particuliere verhuring. Voor bepaalde categorieën echter dienen strengere maatregelen te gelden: bejaarden zouden moeten kunnen beschikken over een contract van onbepaalde duur. Aangezien +45-jarigen niet probleemloos een hypothecaire lening kunnen aangaan, zou de woonzekerheid van deze groep meer gegarandeerd moeten worden.

Bovenstaande paragrafen weerspiegelen de veel aangehaalde knelpunten op de particuliere huursector, namelijk de slechte kwaliteit van de huurwoningen, de rol van de tijdelijke contracten en de prijs- en betaalbaarheidsdimensie. De kern van de problematiek, vooral op een gespannen woningmarkt, betreft vooral het samengaan van deze drie fenomenen (De Decker, 2000a). De globale marktomstandigheden, met een te lage nieuwbouwproductie, impliceren dat slechte woningen in gebruik blijven. Dit biedt de aanbieders van slechte woningen een gegarandeerde vraag. Tegelijkertijd bieden de kortlopende contracten eigenaars de mogelijkheid om voor een hoge roulatie te zorgen, en stelt hen bij gebrek aan elementaire controle meteen ook in staat om bij elk nieuw contract een hogere huurprijs te bedingen.

1.2. Wie huurt?

Inzake gezinsdemografisch profiel stellen we, in vergelijking met de totale Vlaamse bevolking, vast dat de particuliere huursector in 1997 meer ongehuwde gezinshoofden telt. Belangrijk, omwille van hun zwakke positie, is de proportie van de particuliere huurders ouder dan 65 jaar (23%). Naar socio-economisch profiel treffen we een sterke vertegenwoordiging van de lagere sociale categorieën aan: een oververtegenwoordiging van bestaansonzekere huishoudens, van de arbeidersgroep en van werklozen.

Naast deze differentiaties kent de particuliere huursector zelf een intern heterogene samenstelling. Onder de particuliere huurders zijn de jongere leeftijdscategorieën sterk vertegenwoordigd en hebben een relatief hoger socio-economisch profiel. De oudere particuliere huurders vertonen een zwakker socio-economisch profiel. 16% van de particuliere huurders betaalt meer dan 20% van hun inkomen aan huur én behoort tot de laagste inkomensgroep. Het betreft vooral huishoudens met een ziek, werkloos of gepensioneerd gezinshoofd.

Tijdens de periode 1992-1997 verzwakt het profiel van de particuliere huurders (tabel 3): een daling van het onderwijsniveau van het gezinshoofd, een stijging van het percentage werklozen en gepensioneerde en een sterkere toename van het aantal bestaansonzekere huishoudens. Dit wijst erop dat de particuliere huursector een restcategorie lijkt te worden met huishoudens die niet over de nodige middelen beschikken om zelf een woning te verwerven.

Tabel 3: Evolutie profiel van particuliere huurders, Vlaanderen, 1992 en 1997.

	Particuliere huurders		Vlaanderen	
	1992	1997	1992	1997
Onderwijsn. gezinshoofd				
- lager onderwijs	19,7	24,5	27,6	26,3
- lager middelbaar	21,4	22,5	23,5	23,2
- hoger middelbaar	30,0	34,7	26,6	27,6
- hoger onderwijs	29,0	18,3	22,3	22,9
Socio-professionele categorie gezinshoofd				
- ongeschoolde arbeider	18,4	18,8	18,5	14,4
- geschoolde arbeider	23,1	26,9	22,4	24,1
- lager bediende	30,3	29,7	29,1	31,5
- kader / vrij beroep	14,9	11,8	16,1	16,3
- kleine zelfstandige	10,3	11,5	11,0	12,1
Aktiviteit gezinshoofd				
- tewerkgesteld	71,6	58,0	61,1	55,8
- pensioen	20,6	28,7	32,3	35,8
- werkloos	3,1	8,8	2,5	4,7
- ziek	1,7	1,7	2,4	2,4
Bestaanszekerheid				
- bestaansonzeker	7,7	11,4	6,6	7,0
- bestaanszeker	92,3	88,6	93,4	93,0

Bron: SEP 1992-1997

Kortom, het profiel van de particuliere huurders is divers maar eerder zwak. Omwille van haar flexibiliteit en haar relatief 'lage' prijs (onder meer lage transactiekosten) is de particuliere huursector een functioneel deel van de woningmarkt. Met andere woorden dit segment is maatschappelijk zeer belangrijk en wel voor steeds zwakkere bewonerscategorieën. Voor bepaalde personen zal de particuliere huursector een belangrijke rol blijven spelen, hij is een 'blijver' (De Decker, 2000a).

1.3. Wie verhuurt?

1.3.1 Naast particuliere huishoudens

In 1997 verhuurde 6,4% van de Belgische huishoudens onroerend goed en 2,8% verhuurde een deel van hun woning. In vergelijking met de totale bevolking geldt dat onder de verhuurders van onroerend goed, de 45-plussers sterk vertegenwoordigd zijn. Daarenboven blijkt dat de 2-persoonshuishoudens en gezinshoofden met een Belgische nationaliteit oververtegenwoordigd zijn. Onder de verhuurders van een deel van hun woning komt de categorie 35-44 jaar sterk naar voor en zijn de eenoudergezinnen en de gezinshoofden met een vreemde nationaliteit oververtegenwoordigd. Naar socio-economische samenstelling zijn de hogere categorieën duidelijker present onder de verhuurders. Zij het weliswaar dat huishoudens die een deel van hun woning verhuren zwakker zijn in vergelijking met de verhuurders van onroerend goed.

Tabel 4: Enkele demografische en socio-economische kenmerken van verhuurders, België, 1997.

	Totale Belgische bevolking	Verhuurders onroerend goed (nt eigen huis)	Verhuurders deel van hun woning
Leeftijdscategorie			
< 35	19,4	4,5	7,3
35 – 44	20,3	15,7	27,7
45 – 64	33,3	45,1	37,6
65 / +	26,9	34,7	27,4
Nationaliteit			
Belg	93,7	98,7	82,8
ander	6,0	1,3	14,1
Socio-professionele categorie			
Ongeschoold arbeider	12,4	*2,9*	*6,7*
Geschoold arbeider	20,2	8,7	17,9
Lager bediende	36,6	28,4	32,9
Kader / vrij beroep	18,6	31,7	15,8
Kleine zelfstandige	10,4	26,2	21,0
Gemiddeld inkomen°			
Feitelijk	1.906	2.762	2.173
Gestandaardiseerd	1.170	1.733	1.839
N	4632	296	88

Bron: SEP 1997. *Cursief*: percentage gebaseerd op 10 of minder aantal cases. °: bedragen uitgedrukt in prijzen van 1997, in euro.

Doorheen de tijd (1992-1997) merken we enerzijds een veroudering van de verhuurders op (met mogelijke repercussies op het onderhoud van de woningen). Terwijl 26,5% van de verhuurders in 1992 ouder was dan 65 jaar, was dit percentage in 1997 opgelopen tot 34,7% (onder alle Belgen is dergelijke evolutie minder uitgesproken: namelijk een stijging van 24,7% tot 26,9%). Anderzijds stellen we een versterking van hun profiel vast (tabel 5): een stijgend onderwijsniveau, een sterke inkomensstijging. Dit laatste resulteert in een 'machtiger' positie.

Tabel 5: Evolutie socio-economisch profiel van verhuurders, België, 1992 - 1997.

	Verhuurders onr. goed		België	
	1992	1997	1992	1997
Onderwijsniveau				
- lager onderwijs	15,4	9,0	25,0	21,4
- lager middelbaar	20,5	22,8	22,6	22,5
- hoger middelbaar	32,0	26,8	26,2	27,2
- hoger onderwijs	32,1	41,4	26,1	28,9
Gemiddeld inkomen°				
- feitelijk	2.576	2.762	1.713	1.906
- gestandaardiseerd	1.463	1.733	1.014	1.170
N	247	296	3821	4632

Bron: SEP 1992-1997. °: bedragen uitgedrukt in prijzen van 1997, in euro.

1.3.2. O.a. ook OCMW's

In de naar de OCMW's gerichte bevraging onderscheiden we drie vormen van verhuring. De verhuur van 'gewone' woongelegenheden heeft betrekking op panden waarbij geen rekening gehouden wordt met bepaalde sociale criteria. Tot de categorie privaat-sociale huurvormen behoren eigen huurwoningen waarvoor het OCMW zelf een toewijzingsreglement heeft uitgewerkt,

huurwoningen die het OCMW zelf te huur stelt via haar sociaal verhuurkantoor en huurwoningen die het OCMW zelf huurt om ze dan weer verder te verhuren.

De feitelijke rol van de OCMW's op de huisvestingsmarkt is gering bij de verhuur van 'gewone' woongelegenheden (tabel 6). Niet enkel het aantal OCMW's die verhuren valt beperkt uit, ook het aanbod is gering. Huishoudens die dergelijke woongelegenheid kunnen huren, krijgen echter een relatief lange woonzekerheid gegarandeerd. Veel belangrijker is het OCMW inzake de huisvesting van bejaarden. Heel wat bejaardenflats zijn gebouwd op initiatief van OCMW's en staan onder hun beheer (vaak gekoppeld aan ondersteunende dienstverlening). Ook ten aanzien van privaat-sociale huurvormen valt de rol beperk uit. Frequent gehanteerde criteria om de huurprijs te bepalen, zijn: de inkomenssituatie, de gezinssamenstelling, het opgestelde sociaal verslag en de gevraagde huurprijs door de eigenaar (in die situaties waar het OCMW als onderverhuurder optreedt). Tenslotte is de verhuur van crisiswoningen niet uitgesproken. Weliswaar beschikken 86 van de 190 OCMW's over crisiswoningen maar bij 46 van die 86 gaat het slechts om één crisiswoning. De verhuurperiode blijft veelal beperkt in de tijd en is sterk afhankelijk van de concrete situatie.

Tabel 6: De feitelijke rol van het OCMW op de huisvestingsmarkt, gedifferentieerd naar provincie, Vlaanderen, 2001 (absolute aantallen).

Verhuur van:	Antwerpen	Limburg	Oost-Vl.	Vlaams-Br.	West-Vl.	Totaal
gewone gelegenheden						
Nee	35	23	23	29	21	131
Ja	**12**	**10**	**15**	**6**	**17**	**60**
Sociale woonvormen						
Nee	7	14	7	5	5	38
Ja	**40**	**18**	**31**	**29**	**33**	**151**
Privaat-soc. woonvormen						
Nee	7	5	2	2	3	19
Ja	**33**	**13**	**29**	**26**	**30**	**131**
Crisiswoningen						
Nee	23	26	21	13	19	102
ja	**24**	**6**	**17**	**20**	**19**	**86**

2. Feitelijke (ver)huurmodaliteiten: een eerste aanzet

Met dit onderzoek pogen we naast het in kaart brengen van de particuliere huursector ook een zicht te verwerven in de feitelijke (ver)huurmodaliteiten. We zoeken onder meer naar antwoorden op vragen zoals: 'waarom (ver)huurt iemand?', 'hoe zit het met zijn perspectieven?', 'in welke mate is hij op de hoogte van overheidssteun?', … In tegenstelling tot de analyses van bestaande databronnen zijn onze gegevens niet representatief. De opzet is exploratief: een eerste aanzet in de zoektocht naar de sociale component binnen de relatie huurder-verhuurder.

Vooraleer we ingaan op de voornaamste onderzoeksbevindingen staan we eerst stil bij de vastgestelde moeilijke bereikbaarheid van particuliere verhuurders. Zoals eerder gesteld pogen we via de huurders contact op te nemen met de eigenaars van die woningen. Vrij vlug stelden we echter vast dat via de huurders gegevens inwinnen omtrent de verhuurders een route is met veel hindernissen en zelfs met een stel doodlopende straatjes. De huurder beschikt niet over (de juiste) informatie of weigert om deze te geven. We waren dan ook genoodzaakt om op zoek te gaan naar alternatieven en verhuurders op te sporen en te contacteren (en konden hierdoor het aspect 'woord-en-wederwoord niet meer vatten). Hiertoe bewandelden we twee wegen: we raadplegen advertenties in reclamebladen en pasten de zogenaamde sneeuwbaleffect-methode (een interviewer ging aankloppen bij een verhuurder die hij of zij kende en dan via deze respondent andere verhuurders poogde te bereiken). Wederom botsten we op de moeilijke bereikbaarheid en geringe bereidwilligheid om mee te werken van de verhuurders. Deze ervaren problemen wijzen onder meer op de noodzaak van de aanwezigheid van een databank van verhuurders en huurders.

Dergelijke databank zou opgebouwd kunnen worden op basis van de registraties van de huurovereenkomsten, welke een verplichte formaliteit is opgelegd door de bepalingen van het fiscaal rechts. In de realiteit stellen we echter vast dat dergelijke registratie nauwelijks gebeurt. Het wettelijk toepassen van de registratie van huurcontracten zou niet alleen ten goede komen van de huurder (door de registratie wordt het bestaan van het huurcontract bevestig en krijgt het een vaste datum) aangezien ook het woonbeleid zelf baat heeft bij dergelijke informatiebron.

In wat volgt beperken we ons hier tot de voornaamste bevindingen uit de afgenomen interviews.

1. Bij de statistische analyse van de particuliere huursector sprong het zwak (en verzwakkend) profiel van de particuliere huurders als kerngegeven in het oog. Dat huren meer en meer een zaak zal worden van eeninkomensgezinnen, is belangrijk bij de analyse van **de huurrelatie,** vooral omwille van zijn structurele verschijningsvorm. Vele problemen binnen de particuliere huursector vinden immers hun oorsprong in de algemenere maatschappelijke context. Ten eerste zijn huurders met een zwak socio-economisch profiel veelal niet in staat om een huurprijs te betalen die voldoende rendement biedt aan de verhuurders, maar ten tweede werkt het verouderingsproces onder de verhuurders onderhoudsproblemen in de hand. Net dergelijke moeilijkheden tengevolge van een gebrekkige uitvoering van herstellingen bleken een belangrijk knelpunt binnen de huurrelatie. Problemen manifesteren zich overigens veelal in specifieke verhuurfasen (bijvoorbeeld bij de terugbetaling van de waarborg).

Op basis van onze bevindingen moeten we verder concluderen dat de relatie tussen de huurder en de verhuurder niet automatisch een conflicthaard vormt. Integendeel, sommige situaties bieden mogelijkheden tot samenwerking die toelaten eventuele moeilijkheden te voorkomen. Er zijn dus nieuwe initiatieven nodig: maatregelen die creatief inspelen op de weinig conflictueuze verhouding die we percipieerden.

In de media komt de huurder veelal in beeld als diegene die uit onwil zijn huur niet betaalt of die het huurhuis afbreekt. Onze gegevens wijzen er op dat we dergelijke berichtgeving moeten nuanceren. Vele huurders vermijden conflicten: huur betalen scoort in de regel hoog op hun financiële prioriteitenlijst en ze tolereren gebreken aan de woning omdat ze het huis willen behouden. Een minimale invulling van de huurrelatie treffen we aan de kant van de verhuurders aan. Minimaal in die zin dat zolang de huurder betaalt, de verhuurder de andere partij met rust laat.

2. In 1997 werkte de federale regering een nieuwe huurwet uit vooral om knelpunten inzake woonzekerheid te kunnen oplossen: de huurwet van 13 april 1997 (*B.S*. 21 mei 1997). Toch mogen we de invloed van de wetgeving niet overschatten aangezien de kennis hieromtrent bij de meerderheid van de huurders en de verhuurders beperkt blijft. Ook zijn huurders maar matig op de hoogte van de organisaties die rechtshulp verlenen.

Kortom, naast een grotere transparantie van de huurwetten is een ruimere bekendheid van de diensten en organisaties die informatie verschaffen of belangenbehartiging waarborgen van groot belang.

3. De dringende vraag naar herhuisvesting in hoofde van sommige huurders verplichtte hen snel te beslissen. Omdat de sociale huursector hierop geen antwoord kan bieden, zowel gezien de toewijzingsprocedure als omwille van het beperkte huurwoningenaanbod, wenden de betrokkenen zich (noodgedwongen) tot de particuliere huursector. Als flexibel woningmarktsegment fungeert dit segment als een opvangnet: op relatief korte termijn kan men een 'nieuwe' woning er betrekken. Omwille van deze belangrijke maatschappelijke rol menen we dat de flexibiliteit eigen aan de private woninghuurmarkt moet behouden blijven. Dit houdt echter niet in dat wantoestanden (tengevolge van de beperkte keuzemogelijkheden voor de huurder) getolereerd moeten worden.

Vele van de respondenten waren al verschillende keren verhuisd. Deze hoge mobiliteit weerspiegelt het flexibele karakter van de particuliere huurmarkt maar wijst eveneens op zijn instabiel karakter.

4. Tijdens de zoektocht naar een huurwoning moeten de huurders bepaalde hindernissen trotseren: een gezonde en betaalbare woning vinden, vormt voor velen een probleem, zeker in combinatie met de onmiddellijke betaling van de huurwaarborg. Daarenboven blijken de verhuurders niet 'zo maar' bereid om aan eender wie te verhuren. Een zeker wantrouwen ten aanzien van huurders weerspiegelt zich ook in de strategie om eerst proefcontracten af te sluiten.

Huurders steunen bij hun zoektocht naar een (particuliere en sociale) huurwoning hoofdzakelijk op informele contacten. Het belang van de informele component bleek ook bij de verhuurders. De verhuurder-respondenten staan meestal zelf in voor het beheer van hun patrimonium. Dat wijst erop dat de geschetste verhuring veelal een informeel karakter vertoont. Anders geformuleerd: de steekproef is niet representatief voor de gehele huursector.

5. Tot slot: de verhuring van een kwaliteitsvolle woning tegen een betaalbare prijs aan een gezin zonder overheidssteun blijft een knelpunt. Enkel de prijs beheersen is niet genoeg aangezien de verhuurder voldoende rendement moet behouden om de kwaliteit van de woning te blijven waarborgen

3. Internationale vergelijking

Om beleidsvoorstellen te kunnen formuleren gingen we ook te rade bij enkele buurlanden. De vaststelling dat de particuliere huursector in onze buurlanden als een blijver geldt, gecombineerd met de steeds opduikende problemen, heeft ertoe geleid dat verschillende landen, eventueel na decennia van verkettering of van een beleid gericht op de eliminatie van de particuliere huursector, maatregelen getroffen hebben om dat segment (opnieuw) in het beleid te integreren. Tabel 7 vat de kernelementen uit de internationale vergelijking.

Opmerkelijk is dat de bestudeerde landen niet enkel over een grotere sociale huurwoningmarkt beschikken maar daarnaast een of ander huursubsidiesysteem kennen en dat bepaalde bewonerscategorieën toelaat gratis te wonen (uitgezonderd Nederland). Kortom, een schril contrast met de situatie in Vlaanderen, met zijn kleine sociale huurmarkt en een beperkt huursubsidiesysteem. Een veelvuldig aangehaald argument tegen een beleid ter promotie van een sociale of gesocialiseerde huursector betreft de hoge kost (De Decker, 2003). Maar: 'housing is a major and often the largest item in personal expenditure. It is also an important determinant of people's life chances and, next to agriculture, housing normally constitutes the largest single land use. Clearly, apart from nourishment, shelter is humankinds most essential material need' (Balchin en Rhodes, 1998). De overheid kan het belang van wonen met andere woorden niet negeren. De kosten van een substantieel huisvestingsbeleid zijn omwille van de inherente voordelen van goed wonen en omwille van het kleine aandeel van het overheidsbudget dat ervoor van doen is, per definitie relatief. De voordelen daarentegen zijn legio (De Decker, 2003).

De mate van huurprijsbeheersing staat eveneens vermeld in de tabel. Doorheen de tijd zien we dat de controle op de particuliere huursector in Europa afneemt. Dit wil echter niet zeggen dat in dit gedeelte vandaag volledige vrijheid heerst. Hoewel er in Duitsland, Frankrijk en Nederland geen huurregulering meer geldt, laat het systeem toch enige regulerende invloed toe. Zo worden buurtfactoren en kwaliteitscriteria als indicatoren gehanteerd zodoende dat ze redelijke huurprijzen verzekeren. Een vrije prijsbepaling in de particuliere huursector vinden we in het Verenigd Koninkrijk (en in Vlaanderen). Weliswaar leggen beide landen geen maximumhuurprijs of redelijke huurprijzen voor nieuwe huurders vast, maar inzake huurprijsstijgingen binnen een zelfde contract gelden er wel beperkingen.

Tabel 7: Samenvatting kernelementen uit internationale vergelijking

DUITSLAND	
Opbouw woningmarkt	(1) aandeel eigen woning < aandeel huurwoningen, (2) aandeel sociale huurwoningen < aandeel particuliere huurwoningen
Sociale huursector (%)	15 (in 2000)
Huurprijsbeheersing (in particuliere huursector)	- op basis van vergelijkbare woningen in de omgeving
Huursubsidie Kenmerken	
Begunstigden	- uitkeringsgerechtigden ontvangen een volledige tegemoetkomingen voor hun huisvestingskosten 'special rent support' - zowel huurders (Mietzuschuss) en eigenaars (Lastenzuchuss)
Bepaalde factoren	- aantal gezinsleden, totale gezinsinkomen, betaalde huurprijs - begrensd naargelang regio, bouwjaar en kwaliteit van de woongelegenheid
Financiering	- federale regering en deelstaten
Administratieve controle	- federaal systeem maar beheerd door de gemeenten
Aantal HS-ontvangers	2.839.000
Kritieken	- onvoldoende rekening met algemene veranderingen in huurprijzen en inkomens door afwezigheid van jaarlijkse aanpassing - hoge non-participatiegraad

FRANKRIJK			
Opbouw woningmarkt	(1) aandeel eigen woning > aandeel huurwoningen, (2) aandeel sociale huurwoningen < aandeel particuliere huurwoningen		
Sociale huursector (%)	18 (in 1996)		
Huurprijsbeheersing (in particuliere huursector)	- huurprijs is vrij voor woningen die voor het eerst verhuurder worden. voor andere woningen en voor huurprijsverhoging wordt rekening gehouden met vergelijkbare woningen in de omgeving en met de bouwkostenindex.		
Huursubsidie Kenmerken	*Individuele huursubsidie (APL)*	*Huishouden subsidie*	*Sociale huursubsidie*
Begunstigden	- Huurders en bewoners-eigenaars - gesub. gerenoveerde woningen	- individuen, huishouden met personen ten laste	- 65-plussers, -25-jarigen, gehandicapten, uitkeringsgerechtigden
Gerelateerd aan	- inkomen - woongelegenheid	- inkomen	
Financiering	- staatsfonds	- Nat. Kinderbijslagfonds - werkgeversbijdragen	- Nat. Huisvestingsfonds
Administratieve controle	- centrale regering	- centrale regering	- centrale regering
Opvallend	- rechtstreekse betaling aan verhuurder of hypotheek verlenende bank		
Aantal HS-ontvangers	2.630.00		
Kritieken	- t.a.v APL-systeem: vereenvoudiging van de 3 verschillende HS-systemen - stijging aantal HS-ontvangers als bedreiging systeem - werkloosheidsval		

GROOT-BRITTANNIË	
Opbouw woningmarkt	(1) aandeel eigen woningen > aandeel huurwoningen, (2) aandeel sociale huurwoningen > aandeel private huurwoningen
Sociale huursector (%)	17 (in 1997)
Huurprijsbeheersing (in particuliere huursector)	- vrij
Huursubsidie Kenmerken	
Begunstigden	- alle huurders
Bepalende factoren	- bij uitkeringsgerechtigde huurders: 100% van redelijke huur (lokale referentiehuurprijzen en woning in relatie met gezinstype van de aanvrager) - bij de overige huurders: inkomen (gedifferentieerd naar aantal gezinsleden, leeftijd) en te betalen huur
Financiering	- hoofdzakelijk vanuit Department for Work and Pensions
Administratieve controle	- nationaal programma dat toegepast wordt door de lokale autoriteiten
Aantal HS-ontvangers	719.000
Kritieken	- complexiteit van het systeem - kosten door fraude en administratieve fouten - armoedeval - geen stimulering om op zoek te gaan naar beste kwaliteit-prijs-verhouding
NEDERLAND	
Opbouw woningmarkt	(1) aandeel eigen woningen < aandeel huurwoningen, (2) aandeel sociale huurwoningen > aandeel private huurwoningen
Sociale huursector (%)	39 (in 1999)
Huurprijsbeheersing (in particuliere huursector)	- woningwaarderingsstelsel tot aan liberalisatiegrens (hierboven vrij)
Huursubsidie Kenmerken	
Begunstigden	- alle huurders
Bepalende factoren	- min. leeftijd van 18 jaar - zelfstandige woning, die 'passend' is - huur mag bepaalde grens niet overstijgen - inkomen en vermogen
Financiering	- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Administratieve controle	- Centrale overheid
Aantal HS-ontvangers	992.000
Kritieken	- moeilijke financiële beheersbaarheid van de subsidie - weinig keuzevrijheid - armoedeval

HOOFDSTUK 2: BELEIDSSUGGESTIES

Op grond van de vaststellingen naar aanleiding van ons onderzoekswerk, zowel inzake de gang van zaken op onze eigen woning(ver-)huurmarkt als op grond van buitenlandse werkwijzen presenteren we een negenpuntenprogramma voor de realisatie van het recht op wonen op de (ver-)huurmarkt in Vlaanderen.

Daarbij gaat onze aandacht in de eerste plaats naar een aantal algemene beleidscondities, vereist om het recht op wonen bij de verhuur van de private woningen te schragen: beleid zonder meer (zie ad 1) en de bijbehorende vraag naar voldoende terreinkennis (zie ad 2) en voldoende budgettaire middelen (zie ad 3).

Vervolgens formuleren we, vanuit de onderzoeksbevinding dat de relatie huurder-verhuurder niet automatisch problematisch uitvalt, enkele voorstellen om hun relatie in die zin structureel te verbeteren en te versterken.

In een derde en laatste reeks beleidsvoorstellen vertalen we de onderscheiden dimensies van het recht op wonen in concrete programmapunten.

Ten slotte nog twee elementen. De analyse van de verhuursystemen in het buitenland, ten eerste, bracht aan het licht dat nogal vaak financiële en/of fiscale instrumenten ingezet worden om tot investeren in de particuliere verhuren aan te zetten. Gezien de complexiteit van de materie en de specifiek Belgische context is gespecialiseerd onderzoek ter zake wenselijk.

En ten tweede, hoewel het huisvestingsbeleid grondwettelijk volledig aan de gewesten is toevertrouwd, blijven belangrijke wetgevende, i.c. contractuele, financiële en fiscale facetten tot de federale bevoegdheden behoren. Tal van voorstellen beogen de bevoegdheden van beide beleidsniveaus samen te voegen. Het verdient aanbeveling dat specialisten nagaan in welke mate de institutionele verhoudingen herschikt kunnen/moeten worden om het woonbeleid meer efficiënt te maken.

1. Algemene beleidscondities

Onder de algemene beleidscondities situeren we een aantal voorstellen met betrekking tot het beleid alsdusdanig inzake de particuliere woning(ver)huurmarkt, de vereiste beleidsinformatie en de in te zetten middelen.

1 Meer *beleid* inzake de particuliere woning(ver)huurmarkt

Tal van studies omtrent wonen en woonbeleid refereren expliciet of impliciet aan mogelijkheden om de beleidsvoering als dusdanig te optimaliseren. We moeten er wel op wijzen dat een volwaardig woonbeleid geen kans maakt binnen onze typisch Belgisch-federale context, zolang de particuliere (ver-)huurmarkt een kwestie blijft van verdeelde, partiële bevoegdheden van respectievelijk de federale en de regionale overheden.

Dat alles in acht genomen, blijft nochtans de vaststelling dat de beschikbare juridische kaders op federaal en op Vlaams niveau in principe toelaten een doelmatig en maatschappelijk verantwoord woonbeleid te voeren. In dat opzicht bestaat een eerste opdracht erin de vigerende wetten en decreten van de nodige uitvoeringsbesluiten te voorzien. In functie daarvan suggereren we een aantal mogelijke uitvoeringsbesluiten met betrekking tot essentiële algemene beleidsprincipes, die onder meer nu al vervat liggen in de Vlaamse Wooncode. We denken meer bepaald aan:

- een onderlinge afstemming van de federale en regionale bevoegdheden inzake wonen zodat de woondimensies van fiscaliteit en particuliere (ver-)huring in het Vlaamse woonbeleid kunnen worden ingebracht. Idealiter valt het aan te bevelen om homogene bevoegdheidspakketten te creëren, zodat de particuliere huursector naar de gewesten wordt overgeheveld, samen met een equivalent van het federale huisvestingsbudget, in functie van bijkomende investeringen inzake huisvesting;
- een systematisch overleg tussen beleidsverantwoordelijken, huurders en verhuurder i.f.v. visievorming omtrent het te voeren woonbeleid;
- een woonbeleid, c.q. privaat (ver-)huurbeleid op basis van de reële woonbehoeften die periodiek worden bevraagd vanuit een nog te installeren interdisciplinair Wetenschappelijk Onderzoekscentrum voor Wonen en Woonbeleid. Bedoelde bevraging van de woonbehoeften moet de aandacht trekken op categoriale woonbehoeften van huurders (ouderen, jongeren, jonge gezinnen, lage inkomens, eenverdieners, alleenstaanden, allochtonen, illegalen, asielzoekers, ex-psychiatrische patiënten, daklozen, vluchtelingen, …) en op de sectoriële dimensie van de (particuliere) (ver-)huurmarkt (structurele huurders, loopbaanhuurders, occasionele huurder, …);
- een stelselmatige bewaking van de beleidsdoelstellingen op het terrein, o.m. door toedoen van wooninspecteurs voornamelijk i.v.m. de controle inzake prijs en kwaliteit van het aanbod.

2 Meer *beleidsinformatie* omtrent de (particuliere) huursector

In een tweede reeks voorstellen gaat het ons om de informatie vereist om een beleid met kennis van zaken te kunnen voeren. Dit is een algemene vereiste en beantwoordt aan de noodzaak om een woonbeleid tout cours te onderbouwen. Meer specifiek voor de particuliere huursector houdt dit de toepassing in van de nu al wettelijk verplichte registratie van huurcontracten. Wil dit slaagkansen hebben dan zal een systeem van afdoende sanctionering vereist zijn en moet personeel belast worden met de opvolging van de huurcontracten (naar analogie met Groot-Brittannië verwijzen we naar de figuur van de zogenaamde 'rent officer' – zie ook 3).

Door deze informatie vakkundig te integreren in een databank en ze stelselmatig te analyseren kan de gang van zaken op de woninghuurmarkt worden opgevolgd, en wordt een beleidsmatig alerte reactie mogelijk.

3 Meer *personeel en middelen* voor een privaat (ver-) huurbeleid

Ervaringen in Groot-Brittannië wijzen verder uit dat de inzet van rent officers op het terrein tal van positieve effecten sorteert, o.m. inzake de prijs en de kwaliteit van het aanbod aan huurwoningen. Een berekening naar Vlaamse schaal veronderstelt de inzet van amper zestig huurambtenaren. Binnen deze context verwijzen we naar een mogelijke Vlaamse Verhuurdienst, bijvoorbeeld op provinciaal niveau, met een bemanning in verhouding tot het aantal huurwoningen. Deze dienst moet de redelijkheid van de gevraagde huurprijzen controleren, op basis van de markthuurprijzen. Uiteraard kunnen de svk's, de gemeenten, de ocmw's en/of de sociale huisvestingsmaatschappijen bedoelde opdracht mee realiseren.

Rekening houdend met de behoeften van vooral bescheiden inkomenscategorieën op de woningmarkt, maar ook in vergelijking met onze buurlanden is het aanbod aan behoorlijke en betaalbare huurwoningen in Vlaanderen problematisch laag. Onderzoek wijst ook uit dat behoorlijk wat begrotingsmiddelen in België onder meer via de fiscaliteit naar eigendomsverwerving gaan, zonder dat de begunstigden daartoe echt nood aan hebben[1]. Met de nu bestaande begrotingsenveloppe – met inbegrip van én de geregionaliseerde equivalenten van de fiscale

[1] Zie reeds bij het begin van de jaren tachtig Deleeck e.a. (1983). Zie recent: De Decker (2000).

voordelen én de bestaande investeringsmiddelen op regionaal niveau - zou een herverdeling van middelen, onder meer ten behoeve van de noodlijdende (particuliere) huursector veel doelmatiger zijn voor de leniging van de woonbehoeften. Die bijkomende middelen (ofwel door rechtstreekse ondersteuning ofwel via fiscale stimuli) kunnen dan ingezet worden om private en publieke investeerders aan te zetten tot allerlei inspanningen op de woninghuurmarkt: nieuwbouw, onderhoud, renovatie en sanering. Of, om het huurders door middel van een huursubsidie mogelijk te maken een behoorlijke woning te huren ondanks hun beperkt gezinsbudget.

Bovenstaand systeem is voorwaardelijk: de voordelen gelden alleen voor die eigenaars die de termen ervan aanvaarden (geen discriminatie, voordelen uitsluitend tijdens de duur van het huurcontract, een billijke prijs-kwaliteitverhouding). Dergelijke voorwaardelijkheid beoogt een optimale effectiviteit zodat de inspanningen de juiste doelgroep ten goede komen, maar ook om te vermijden dat de huursubsidie inflatoir werkt (en als het ware alleen maar aan de eigenaar wordt doorgestort zonder garanties inzake kwaliteit en woonzekerheid).

2. De relaties tussen huurders en verhuurders

4 Meer *vertrouwen* tussen huurder en verhuurder

In het publieke discours wordt de relatie tussen huurders en verhuurders niet zelden, zelfs bijna systematisch als problematisch tot conflictueel gepresenteerd. Die voorstellingswijze strookt maar heel ten dele met de realiteit, blijkt onder meer uit de ervaring van de betrokkenen zelf. Maar wat erger is, ze is ook contraproductief. Een meer opbouwende benadering waarbij de mogelijke bijdrage van de verhuurders tot de leniging van het woonprobleem wordt erkend en aangewend, en een aantal (wetgevende) stimuli om huurders en verhuurders in complementair verband en op basis van wederzijds vertrouwen te laten samenwerken (bijvoorbeeld met de steun van SVK's als belanghebbende derden) zou ons een hele stap verder helpen.

Tot de voorstellen om de relatie huurder-verhuurder structureel te verbeteren en te versterken, behoren onder meer:

- de ontwikkeling van een huurwet o.b.v. een complementaire samenwerkingsrelatie tussen huurder en verhuurder;
- de uitbouw van een volledig dekkend netwerk van sociaalverhuurkantoren;
- de installatie van een onafhankelijke geschillencommissie met vertegenwoordigers van huurders en verhuurders naar analogie met wat daaromtrent in andere sectoren en in het buitenland gebeurt.

5 Meer informatie ten behoeve van huurders en verhuurders

Daarnaast kan meer informatie en een behoorlijke belangenbehartiging de relatie tussen huurders en verhuurders overigens alleen maar ten goede komen. Op dit moment is stelselmatige en doelmatige informatieverstrekking nog een zwak punt van het (particulier) huurbeleid. Dat vooral de zwakkere categorieën onder de huurders gebaat zijn bij deskundig advies wordt inmiddels onder meer via de erkenning van de huurdersbonden algemeen aanvaard. Ons onderzoek toont echter ook aan dat nogal wat kleine verhuurders, overigens niet alleen in eigen voordeel, behoefte hebben aan informatieve ondersteuning.

Vermelden we hierbij nog dat het ons hier niet alleen om juridisch advies gaat. In dat opzicht beantwoorden de woonwijzers en woonwinkels voor beide categorieën overigens aan een reële behoefte. Zij informeren onder meer omtrent overheidstegemoetkomingen inzake wonen, maar ze adviseren evenzeer omtrent de aanpak van onderhouds-, renovatie en saneringswerken en lenen daarvoor ook passend gereedschap uit.

In essentie gaat het hier om een vorm van eerstelijnsondersteuning ten bate van huurders én verhuurders. Dit voorstel is op dit moment in aanzet al ten dele gerealiseerd, voornamelijk onder de gedaante van huurdersbonden, woonwinkels en woonwijzers. Het is echter aangewezen om een betere dekking van het grondgebied te waarborgen: de uitbouw van een strategisch uitgewerkt net van huurdersbonden, woonwijzers en woonwinkels die zo ingeplant zijn dat ze de behoeften op het terrein dekken. Hierbij dient op voorhand de combinatie met andere initiatieven, onder meer vanuit complementariteitsoverwegingen, grondig bekeken te worden.

Een definitieve formule zou bijvoorbeeld kunnen in combinatie met de zogenaamde Huurcommissies (voor huurders én verhuurders). Om de doelmatigheid van deze institutie te waarborgen is op dit moment in elk geval nog wat denkwerk vereist. Bovendien moet behoorlijk wat aandacht gaan naar de promotie ervan al was het maar om bij huurders en verhuurders het nodige vertrouwen te wekken.

3. De woningmarktcondities

Tot slot formuleren we een aantal beleidssuggesties die betrekking hebben op de onderscheiden dimensies van het recht op wonen zoals geconcipieerd in de Vlaamse Wooncode. We bepleiten voldoende betaalbare huurwoningen van degelijke kwaliteit zodat woonzekerheid voor iedereen gegarandeerd is, uiteraard in een behoorlijke woonomgeving.

6 Meer *huurwoningen*

Als ons onderzoek iets duidelijk heeft gemaakt dan is het wel dat Vlaanderen dringend nood heeft aan behoorlijk meer (huur)woningen.

Daartoe kunnen we via tal van beproefde beleidsingrepen uiteraard best eerst werk maken van wat nu al beschikbaar is, maar die nu door leegstand en verkrotting buiten gebruik blijft. Deze fenomenen dienen dan ook bestreden te worden onder andere via een aangepast fiscaal regime, via een uitgebreide toepassing van het sociaal beheersrecht en via een doorgedreven controle op het terrein. Best is deze initiatieven te situeren op een beleidsniveau dat voldoende ver staat van de dagelijkse realiteit. De gemeenten zijn niet het meest geschikt om als sanctionerende instanties bij de strijd tegen leegstand en verkrotting op te treden. Binnen een doelmatig begrepen autonomie van de gemeente worden gemeenten ontheven van het sanctiemoment en ligt hun taak eerder op het terrein van uitvoering en subsidiëring.

Ten tweede maakten we duidelijk dat de particuliere huursector in tal van opzichten essentiële functies op de woningmarkt vervult. In die zin lijken ons een aantal inspanningen op hun plaats om potentiële investeerders tot de verhuur van woningen over te halen onder meer dankzij redelijke rendementsgaranties bijvoorbeeld op basis van een verzekering tegen huurachterstallen. Naar analogie met Duitsland dienen de verhuurders, in ruil voor de overheidssteun, hun eigendom gedurende een periode 'sociaal' ter beschikking te stellen, waarna ze de betrokken woningen verder vrij op de markt kunnen aanbieden. Ook maatregelen ter ondersteuning van de huidige verhuurders in hun inspanningen en ze zodoende blijvend te motiveren, bijvoorbeeld door een voorwaardelijke verhuursubsidie, lijken op hun plaats. De opvolging van deze initiatieven veronderstelt opnieuw inzet van voldoende bijbehorende middelen en personeel.

Tenslotte mag ook de overheid inzake het aanbod aan sociale woningen niet in gebreke blijven. Als vergelijkend onderzoek in deze iets duidelijk maakt dan is het wel dat Vlaanderen in vergelijking met tal van andere toonaangevende landen en rekening houdend met de behoeften een merkwaardig beperkt sociaal huurpatrimonium ter beschikking stelt.

7 Meer *behoorlijke* huurwoningen

Bij gebrek aan een reële implementatie van officiële kwaliteitsnormen kan Vlaanderen de indruk wekken dat bij ons geen woningnood bestaat. Wie de opeenvolgende kwaliteitsenquêtes sinds het begin van de jaren 1960 kent en de bevindingen van bijkomend onderzoek daaraan toevoegt, weet inmiddels wel beter. De situatie op de particuliere huurmarkt blijkt in dat verband overigens het slechtst, in elk geval voor wat de onderste segmenten, de zogenaamde residuele huurmarkt, betreft. Twee bijkomende elementen sporen ons aan extra suggesties te formuleren om de kwaliteit van het aanbod op te voeren. Ten eerste zijn het vooral de meest kwetsbare bevolkingscategorieën die de slechtste woningen huren. Maar ten tweede, slecht wonen impliceert tal van negatieve consequenties op uiteenlopende beleidsterreinen en bezwaart in die zin het politiek en maatschappelijk leven en tal van bijbehorende overheidsbudgetten. Slecht wonen:

- bezwaart de gezondheid en resulteert in: stijgende gezondheidsuitgaven, nodeloos werkverzuim (onder meer met de bijbehorende kosten, én voor het bedrijfsleven én voor de overheid);
- hindert de schoolprestaties en leidt tot: nodeloos overzitten en overbodige onderwijsuitgaven, schoolmoeheid, onderwijsuitval waardoor veel verborgen talent niet tot zijn recht komt (en hierdoor komen veel mensen niet of onder hun intrinsiek niveau op de arbeidsmarkt terecht);
- leidt tot uithuizigheid van jongeren, en bij gebrek aan opvangmogelijkheden op het openbaar domein, tot (gevoelens van) onveiligheid bij (een groeiend aantal oudere) burgers die met 'rondhangende' jongeren worden geconfronteerd en confronteert de overheid met 'verzuurde burgers' en hun electorale vertaling, maar bijvoorbeeld ook tot de inzet van 'meer blauw op straat';
- bezwaart mede de gezins- en partnerrelaties, zodoende tot echtscheidingen, waarvan bekend is dat ze een belangrijke bron van armoede en bestaansonzekerheid vormen, en zodoende weer tot allerhande bijkomende overheidsuitgaven.

Meer behoorlijke woningen aanbieden veronderstelt natuurlijk een behoorlijke normering, maar minstens zo belangrijk is die normen afdwingen op het terrein. We stellen onder andere een geleidelijke veralgemeende invoering en bewaking van minimumnormen inzake bewoonbaarheid, gezondheid en veiligheid onder meer op basis van een verhuurvergunning voor. Een andere suggestie is dat de huurder onderhouds-, sanerings- en renovatie-inspanningen levert en dit in ruil voor huurprijsvermindering en/of woonzekerheid.

Herinneren we er nogmaals aan dat de woonwijzers en woonwinkels onder meer informeren omtrent overheidstegemoetkomingen inzake wonen, maar ook bewoners en verhuurders adviseren omtrent de aanpak van onderhouds-, renovatie- en saneringswerken en daarvoor ook passend gereedschap uitlenen. Een gegeven dat ons pleidooi voor de uitbouw van een strategisch uitgewerkt net van woonwijzers en woonwinkels enkel versterkt.

Vermelden we verder nog dat de aandacht voor behoorlijke woonomstandigheden een categoriaal en sectorieel genuanceerd woonbeleid veronderstelt dat kan beantwoorden aan de uiteenlopende waaier van woonwensen en woonbehoeften onder de bevolking. Een grotere mobiliteit op de woningmarkt kan resulteren in een betere overeenstemming tussen het beschikbare woningbestand en de (categoriale) woonbehoeften.

8 Meer *betaalbare* huurwoningen

Een louter marktgerichte woningallocatie kan niet voldoen aan de woonbehoeften van bevolkingsgroepen met een laag en/of onzeker inkomen. Het is een historische waarheid dat in de

Westerse landen met een vrije markteconomie lage inkomenshuishoudens niet in staat zijn om de marktprijs van een decente woning te betalen Deze conditie garandeert de verhuurder trouwens evenmin een degelijk rendement.

Omdat de woning als marktproduct en met name qua financiële impact op het gezinsbudget absoluut niet op dezelfde manier kan beoordeeld en benaderd worden als een doorsnee consumptiegoed, veronderstelt de woonproblematiek een extra maatschappelijke inspanning. Uit nogal wat onderzoek blijkt inderdaad onomstotelijk dat de impact van de woningkosten voor een toenemend aantal gezinnen een meer en meer ondraaglijke budgetpost vormt[2]. Dat gegeven op zich, samen met tal van andere, meer traditionele, zelfs aloude vaststellingen omtrent de relatie tussen armoede en sociale uitsluiting enerzijds en slechte woonomstandigheden anderzijds, moet voor de overheid voldoende zijn om te concluderen dat de werking van de (vrije) markt onmogelijk voor een volautomatische oplossing van het woonprobleem kan borg staan. Er is dus nood aan de zichtbare hand van de overheid om de kloof tussen de kostprijs van wonen, c.q. huren en de draagkracht van vrij grote aantallen huishoudens te helpen dichten. Wonen is ten slotte een basisbehoefte.

Een verhuursubsidie kan de betaalbaarheidskloof helpen dichten, een betere kwaliteit en een redelijke huurprijs mogelijk maken en bovendien een zeker rendement garanderen. Ook zou een verzekeringssysteem tegen huurachterstal dienst kunnen bewijzen. In dat verband biedt de Nederlandse situatie een antwoord. Het huursubsidiesysteem daar heeft geleid niet tot een verruiming van de markt. Bij een ontspannen markt verhindert een huursubsidiesysteem het proces van doorstroming namelijk niet en ligt het, met andere woorden, niet aan de basis van een huisvestingsval.

In dezelfde geest, maar in de eerste plaats ten behoeve van de huurder kan een rollend fonds worden gecreëerd dat huurders met een bescheiden inkomen ontlast van de huurwaarborg, en/of een substantiële verhuis- en installatietoelage, en/of garanties inzake de betaalbaarheid van minimaal algemeen wooncomfort.

Stel dat we er voor de toekenning van een huursubsidie erg realistisch van uitgaan dat de kritische betaalbaarheidsgrens overschreden wordt als meer dan 1/5 van het inkomen naar huur gaat en op grond van onze bevindingen ook effectief weten dat in 1997 ongeveer 55% van de particuliere huurders meer dan een vijfde van hun inkomen aan huur besteedt, dan overschrijden in Vlaanderen 262.000 huishoudens de kritische 20%-norm. Gemiddeld betalen ze maandelijks 145€ meer. Kortom, in 1997 zou een huursubsidiesysteem (op basis van de 20%-norm) 465 miljoen € vergen. Dit bedrag is louter indicatief: we formuleerden geen voorwaarden ten aanzien van karakteristieken van de woning en de woonplaats noch ten opzichte van de huurder (bijvoorbeeld een maximale inkomensgrens). Het gaat hier om een cross-sectionele berekening zonder bijkomende condities.

9 Meer *woonzekerheid*

Huurders op de particuliere huurmarkt vormen geen homogene groep. Voor een deel behoren ze tot de hoogste inkomenslaag en ervaren ze ter zake geen probleem. Dat type huurder, maar ook anderen kiezen bewust voor huren. Ze zijn vaak voldoende mondig en beschikken over de nodige vaardigheden om voor zichzelf redelijke voorwaarden te bedingen. Een andere groep huurt in functie van een kortetermijnperspectief. Ze zijn starter op de woningmarkt of genoodzaakt om snel een woning te vinden. 'Easy access' is overigens, zoals we in het rapport al ter sprake brachten, een van dé functies van particuliere verhuring. En tenslotte rest er een grote groep huishoudens die geen andere keus heeft dan privaat te huren. Ofwel kunnen ze niet in een sociale huurwoning terecht, ofwel beschikken ze niet over de middelen (of zijn ze te oud) om eigenaar te worden. Nogal wat huurders komen op de private markt terecht uitgerekend omwille van hun algemene bestaansonzekere situatie.

[2] Zie bijvoorbeeld De Decker (2002).

Het fundamenteel uiteenlopend profiel dat huurders aannemen, verantwoordt natuurlijk wel aangepaste huurcondities (inzake prijzen, woonzekerheid, …). Hoe dan ook moeten de rechten van vooral de zwakste huurderscategorieën volledig gegarandeerd zijn, bijvoorbeeld via de tussenkomst van de Vlaamse Verhuurdienst. Zo kan gedacht worden aan een 'korte' proefperiode, mits positieve evaluatie gevolgd door een wettelijk verplichte periode van hoge woonzekerheid. Oudere huurders zouden vanaf een bepaalde leeftijd aanspraak moeten kunnen maken op een onbeperkte woonzekerheid.

Anderzijds en zowel in het voordeel van huurders als van verhuurders, moeten meer flexibele huurcontracten (bijvoorbeeld van korte duur) in welomschreven situaties en voor voldoende sterke huurderscategorieën mogelijk zijn. Ook in deze gevallen blijft ons voorstel inzake de verplichte registratie en de opvolging uiteraard van toepassing.

Vermelden we in dit verband toch ook dat onze beleidssuggesties inzake woonzekerheid in de eerste plaats de zaak van de zwakke en kwetsbare huurders wil dienen. Voor beter gesitueerde huurders op andere huurmarktsegmenten en met andere behoeften moeten meer flexibele woninghuurcontracten mogelijk blijven.

BIBLIOGRAFIE

Andries, M. (1996), *Omtrent het bestaansminimum: enkele doelmatigheidsproblemen in internationaal vergelijkend perspectief*, Berichten van het Centrum voor Sociaal Beleid, Ufsia, Antwerpen.

Balchin, P. & M. Rhoden (1998), *Housing: the essential foundations*, Routledge, Londen.

De Decker, P. (2000), *Onderzoek naar de mogelijkheden voor de integratie van de particuliere huurmarkt in het Vlaams Woonbeleid. Startnota.*, OASeS, Ufsia, Antwerpen.

De Decker, P. (2002), 'De huisvestingsval klapt dicht! Over wat huishoudens over houden na het betalen van hun woonkosten en wat de overheid daaraan doet.', *Ruimte & Planning*, jg.22, nr.2, 119-140.

De Decker, P. (2003), *Het belang van de stad. Bouwblokken voor de studie van de stad*, OASeS-cahier (nog te verschijnen).

Deleeck, H. (1983), *Het Matteüseffect*, Kluwer, Antwerpen.

Nationaal Instituut voor de Statistiek, Woningtelling, 1981-1991, NIS, Brussel.

Pannecoucke, I., Geurts, V., Van Dam, R. e.a. (2001), *Profiel van de sociale huurder en subjectieve beleving van de realisaties van de sociale huisvesting. Eindrapport*, Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (OASeS)/ Centrum voor Sociaal Beleid (CSB), Ufsia, Antwerpen.

Vanhove, A. (2001), 'Wonen in armoede. Wonen en armoede(beleid) door de bril van de werkers op het veld.' in, Dierckx, D., De Cock, A. en A. Vanhove, *Armoedebestrijding in Vlaanderen. Recente evolutie inzake de huisvesting (werknota 3)*, Koning Boudewijnstichting, Brussel.