



# Levende krachten en ontwikkelingen in de regio Beleidsdomein Wonen

Sara Coghe & Ben Derudder



**Vlaanderen**  
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT  
BESTUURLIJKE  
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



**INSTITUUT VOOR DE OVERHEID**

Parkstraat 45 bus 3609  
B-3000 Leuven  
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Annie Hondégem  
Promotor-coördinator  
[annie.hondégem@kuleuven.be](mailto:annie.hondégem@kuleuven.be)

Prof. dr. Trui Steen  
Verantwoordelijke KU Leuven  
[trui.steen@kuleuven.be](mailto:trui.steen@kuleuven.be)



Sint-Jacobstraat 2  
B-2000 Antwerpen  
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren  
Verantwoordelijke UAntwerpen  
[wouter.vandooren@uantwerpen.be](mailto:wouter.vandooren@uantwerpen.be)



Campus Mercator G  
Henleykaai 84  
B-9000 Gent  
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets  
Verantwoordelijke UGent  
[joris.voets@ugent.be](mailto:joris.voets@ugent.be)



Martelarenlaan 42  
B-3500 Hasselt  
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Steven Van Garsse  
Verantwoordelijke UHasselt  
[steven.vangarsse@uhasselt.be](mailto:steven.vangarsse@uhasselt.be)

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing  
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België  
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: [svb@kuleuven.be](mailto:svb@kuleuven.be) - URL: <https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing  
Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.  
Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.  
De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

//



# **LEVENDE KRACHTEN** **EN ONTWIKKELINGEN** **IN DE REGIO**

**Beleidsdomein Wonen / 16.09.2021**

Sara Coghe & Ben Derudder



## CONTENTS

<b>1</b>	<b>Inleiding.....</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Conceptueel kader .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Methode.....</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Resultaten .....</b>	<b>11</b>
4.1	Introductie	11
4.2	Coalitie	12
4.3	Agenda	18
4.4	Hulpmiddelen	19
4.5	Samenwerkingsmodus	21
<b>5</b>	<b>Beleidsaanbevelingen .....</b>	<b>22</b>
<b>6</b>	<b>Afkortingn .....</b>	<b>24</b>
<b>7</b>	<b>Bijlagen.....</b>	<b>24</b>
<b>8</b>	<b>Bronvermelding.....</b>	<b>26</b>

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

# 1 INLEIDING

Op 12 maart 2021 keurde de Vlaamse Regering 17 referentieregio's goed als afstemmingsniveau voor alle vormen van intergemeentelijke en bovenlokale samenwerking. Referentieregio's in Vlaanderen moeten een antwoord bieden op de bestuurlijke drukte op bovenlokale schaal door het werkingsgebied van Vlaamse en lokale samenwerkingsvormen systematisch te enten op de referentieregio's (zoals bijvoorbeeld eerstelijnszones, vervoerregio's en afdalintercommunales). Deze afstemming heeft als doel om te landen met minder mandaten, minder tussenstructuren, meer transparantie en slagkracht. Daarnaast zijn de regio's een overlegmodel waar afspraken gemaakt kunnen worden over regionaal beleid. De referentieregio's zijn evenwel geen nieuwe bestuurslaag. Dit wil zeggen dat ze niet beschikken over eigen bevoegdheden, eigen organen of eigen financiering. De referentieregio's zijn er met andere woorden voor en door de gemeenten. Concreet wordt aan de lokale besturen gevraagd om de nieuwe bovenlokale samenwerkingsverbanden meteen af te stemmen op de referentieregio's. Bestaande samenwerkingsvormen krijgen tot 1 januari 2025 om zich aan te passen indien het gaat om opgelegde of gestimuleerde samenwerkingsverbanden vanuit Vlaanderen. Intergemeentelijke samenwerkingsvormen die uitgaan van lokale besturen zelf krijgen tot 1 januari 2031 om zich te aligneren op de regionale werking ("Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024," p. 188).

In de voorbije decennia is al heel wat wetenschappelijk onderzoek verricht naar regiovorming, zowel in Vlaanderen als in het buitenland. Het onderzoek naar regionale samenwerking bleef evenwel vooral toegespitst op de organisatie en werking van de overheid zelf (lokale besturen, IGS, provincies, Vlaamse diensten en agentschappen,...). Er zijn echter ook heel wat maatschappelijke actoren die bijdragen tot of impact ondervinden van deze regiovorming. Om onze inzichten in de maatschappelijke dynamiek van dit regiotraject aan te vullen, onderzoeken we in dit rapport de vraag naar de verhouding tussen de regio's als bestuurlijke schaal en andere werkingsschalen en de daarop geënte niet- of semi-bestuurlijke actoren. We definiëren voor deze vraagstelling maatschappelijke dynamieken vanuit een breed perspectief. Dat betekent dat we zowel aandacht besteden aan ontwikkelingen bij maatschappelijke actoren die zich op een regionaal niveau situeren, alsook oog hebben voor bredere maatschappelijke tendensen die als betekenisvolle randvoorwaarden op het regionale niveau kunnen inwerken. Deze dynamieken kunnen immers een belangrijke impact hebben op discussies rond regionaal bestuur in Vlaanderen en kunnen wijzen op welke praktijken wel – en welke niet – bijdragen tot een duurzame vorm van regionaal samenwerken. Onze centrale onderzoeksvragen zijn: **in welke mate zijn de relevante niet- en semi-bestuurlijke spelers in de referentieregio's de afgelopen jaren ook hervormd? Op welke schaal, en met welke capaciteit? Met welke ambities en verwachtingen kijken zij naar de bestuurlijke referentieregio's? Welke rol kunnen zij spelen, en op welke manier kunnen zij die rol invullen?**

Het onderzoeksteam aan KU Leuven, ingebed in het Instituut voor de Overheid, zal dit thema procesmatig analyseren aan de hand van het voorbeeld van **de regionale dynamiek van relevante semi- en niet-bestuurlijke actoren op het beleidsdomein Wonen en hun wisselwerking met bestuurlijke spelers**. Wat dit beleidsdomein tot een aantrekkelijke casus maakt in deze onderzoekslijn is dat er enerzijds een breed landschap aan actoren is die in verschillende mate invloed ondervinden en/of uitoefenen op de bestuurlijke organisatie. Wonen ligt namelijk op het kruispunt van verschillende andere beleidsthema's, zoals welzijn, ruimtelijke ordening,



mobiliteit en infrastructuur. Veelal zijn de niet-bestuurlijke actoren betrokken bij woonbeleid ook in andere beleidsvelden prominent actief. Anderzijds kiezen we voor beleidsthema Wonen omdat de invoering van de referentieregio's een grote impact teweegbrengt binnen dit beleidsdomein. Denk hierbij onder andere aan de transformatie van sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren tot één woonactor per gemeente en binnen de regionale grenzen. We bekijken de ruimtelijke dynamieken van de betrokken spelers op het schaalniveau van de referentieregio's. We interpreteren deze ruimtelijke dynamieken ruim genoeg en gaan na wat deze ontwikkelingen betekenen voor bestuurlijke discussies in en rond de regio.

## 2 CONCEPTUEEL KADER

Om een zicht te krijgen op de bredere maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot de regionale dynamieken doen we beroep op de regime-benadering. Dit theoretisch kader paste Stone in zijn boek *Regime Politics* voor het eerst toe op de Amerikaanse stad Atlanta (Stone, 1989). Zijn onderzoek omvat een analyse van het stedelijk beleid over een tijdspanne van veertig jaar. Stone kwam tot de conclusie dat de bestuurlijke en private actoren met verschillende, soms tegenstrijdige, belangen toch in staat waren om een gemeenschappelijk doel na te streven door het bestaan van een sterke coalitie tussen de partijen. Dergelijke coalitie noemde Stone een 'urban regime'. Sinds *Regime Politics* is de regime-theorie een belangrijk analytisch kader geworden om het duurzame samenspel tussen relatief onafhankelijke actoren te onderzoeken (van Ostaaijen and Metzger, 2012). Ook voor onderzoek naar regionale samenwerkingsverbanden wordt de regime-benadering toegepast. In dit geval spreekt men over een **regionaal regime**, namelijk 'een informele constructie waarbinnen (semi-) autonome actoren samenwerken om een agenda van gezamenlijk belang uit te voeren' (van Ostaaijen, 2010).

Om tot dergelijke duurzame samenwerking te komen onderscheidt Stone vier basisfactoren (Stone, 2005):

1. Een agenda om een set van problemen en uitdagingen aan te pakken;
2. Een coalitie die zich rond de agenda schaart;
3. Hulpmiddelen om de agenda uit te voeren;
4. Een samenwerkingsverband waarbinnen de leden hun bijdrage aan de coalitie met elkaar afstemmen.

Deze onderzoeksnota hanteert de regime-benadering als kader om de link tussen de regionale en maatschappelijke dynamieken op het beleidsdomein Wonen te analyseren. De structuur van deze nota is opgebouwd aan de hand van de vier basisfactoren zoals hierboven beschreven. Eerst bekijken we welke actoren relevant zijn op het vlak van beleidsdomein Wonen om te betrekken als partner binnen de **coalitie**. We zoomen in op hun perspectief op de referentieregio's, hun historische ontwikkeling en hun vooruitzichten. Kortom: welke actoren op vlak van Wonen moeten indachtig gehouden worden om regionaal woonbeleid uit te stippelen? Daarna analyseren we de verwachtingen omtrent **agendavorming**. Op welke manier kan een heterogene groep gezamenlijke uitdagingen en problemen in de regio identificeren? Welke beleidspunten zullen als prioritair beschouwd worden? Ten derde gaat deze onderzoeksnota verder in op de **hulpmiddelen** die de coalitie kan inzetten om de agenda uit te voeren. Hulpmiddelen worden hierbij breed geïnterpreteerd: niet alleen budget en financiële middelen, maar ook menselijke capaciteit en een juridisch instrumentarium. Tot slot buigen we ons over de **modus operandi**, of de **samenwerkingsmodus**, van de coalitie. Concreet zullen afspraken gemaakt

//

moeten worden over de manier waarop de betrokken actoren een bijdrage kunnen leveren aan de coalitie. De afstemming van die bijdragen zal leiden tot een beter functioneren van het samenwerkingsverband. We geven hierbij zicht op bestaande goede praktijken en hoe bepaalde verwachtingen van actoren ingelost kunnen worden.

### 3 METHODE

Om een antwoord te bieden op de onderzoeksvragen stellen we voor om het samenspel van bestuurlijke en maatschappelijke dynamieken op de woon- en grondmarkt in drie regio's te bekijken: Zuid-West-Vlaanderen, regio Vlaamse Ardennen en de Kempen. De drie regio's vertonen elk een eigen dynamiek en hebben elk een eigen karakter. Door deze keuze sluiten we aan bij de regio's die in het voorgaande SBV-onderzoek centraal stonden en is het mogelijk om dwarsverbanden te leggen. Daarnaast bouwt dit onderzoek verder op voorgaand en huidig onderzoek. Belangrijk hierbij zijn de conclusies van het Steunpunt Wonen (2016-2020; 2021-2025)<sup>1</sup> en het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (2016-2020; 2021-2025)<sup>2</sup>.

We beginnen met enkele verkennende interviews met experts inzake het woon- en grondbeleid in Vlaanderen. Daarna gaan we over tot het afnemen van gerichte interviews met relevante actoren. Hierbij werd de keuze gemaakt om zowel bestuurlijke als semi- en niet-bestuurlijke actoren te interviewen, en dit om een breder zicht te krijgen op de verschillende ontwikkelingen en perspectieven op vlak van woon- en grondbeleid. Bij de selectie van de interviewees werd rekening gehouden met verschillende criteria waaronder het profiel van de geïnterviewde persoon (bestuurlijk, niet- of semi-bestuurlijk) en de gemeente (stad/dorp, grootte, ligging, historische samenwerkingsverbanden, ...). De keuze voor de individuele sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren is gemaakt op basis van de impact op het werkingsgebied.<sup>3</sup> Zo hebben we de voorkeur gegeven aan sociale woonactoren waarvan het huidige werkingsgebied doorkruist wordt door de regiogrenzen. Uit onderstaande selectie blijkt ook dat het merendeel van de bevroegde niet- of semi-bestuurlijke actoren maatschappelijke welzijnsactoren zijn en dat er quasi geen spelers bevroegd werden die vanuit grondgebonden materie met het beleidsdomein Wonen in aanraking komen. Dit kan verklaard worden door het feit dat we deze spelers niet gemakkelijk konden bereiken voor een gesprek én dat uit de gesprekken die we hadden met dergelijke private stakeholders blijkt dat de invoering van de referentieregio's onder hen minder leeft.

---

<sup>1</sup> <https://steunpuntwonen.be>

<sup>2</sup> <https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

<sup>3</sup> Brieven kabinet van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed, 'Naar één woonmaatschappij in uw regio: oproep tot start afbakening werkingsgebieden', 23/10/2020 en aanvullende brief 17/03/2021.



Regio Zuid-West-Vlaanderen			
Stad Kortrijk	Coördinator woonbeleid & vastgoedcoördinator	Bestuurlijk-administratief	17 augustus 2021
Stad Menen	Eerste schepen en bevoegd voor Wonen	Bestuurlijk-politiek	19 juli 2021
Gemeente Lendeledede	Algemeen directeur	Bestuurlijk-administratief	5 augustus 2021
W13	Expert Wonen	Semi-publiek	16 augustus 2021
SVK Vereniging regio Izegem	Coördinator	Semi-publiek	Dubbelinterview 8 september 2021
Woondienst regio Izegem	Diensthofd	Bestuurlijk-administratief	

Tabel 1: Interviewees regio Zuid-West-Vlaanderen.

De regio Zuid-West-Vlaanderen omvat 13 gemeenten (zie bijlage) en kan voortbouwen op een historische context van intergemeentelijke samenwerking (De Rynck, 2010). Deze referentieregio heeft Kortrijk als enige centrumstad. De coördinator woonbeleid en de vastgoedcoördinator van stad Kortrijk gaven hun ervaringen mee vanuit bestuurlijk-administratieve hoek. Naast Kortrijk omvat de regio Zuid-West-Vlaanderen nog enkele andere steden, weliswaar kleiner van omvang, zoals Waregem en Menen. Laatstgenoemde is een kleinere grensstad die op verschillende beleidsvlakken in andere regio's wordt ingedeeld, zoals bijvoorbeeld op vlak van eerstelijnszone, politiezone en afvalintercommunale. Ook qua streekontwikkeling is Menen lid van zowel Leiedal als WVI, de intercommunale die gans West-Vlaanderen omvat behalve tien gemeenten in het Zuiden van West-Vlaanderen.<sup>4</sup> Voor stad Menen werd de schepen bevoegd voor Wonen gevraagd voor zijn inbreng. Tot slot is ook Lendeledede een interessante case vanuit bestuurlijke optiek voor dit onderzoek. Deze gemeente grenst aan referentieregio Midwest en is dan ook in veel gevallen ingedeeld bij steden als Roeselare en Izegem. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de eerstelijnszone, regionale zorgzone, afvalintercommunale en CAW. De algemeen-directeur van Lendeledede stond ons te woord. Qua semi-bestuurlijke actoren zijn W13 en SVK Vereniging Regio Izegem aantrekkelijke gevallen. W13 is de koepelvereniging van 14 OCMW's en het CAW Zuid-West-Vlaanderen. Deze organisatie treedt op als coördinator voor het sociaal, welzijns- en zorglandschap van Zuid-West-Vlaanderen.<sup>5</sup> Het huidige werkingsgebied van SVK Vereniging Regio Izegem zal opgesplitst worden over regio Zuid-West-Vlaanderen en regio Midwest. In het geval van deze actoren organiseerden we een gesprek met de expert Wonen van W13 en een dubbelinterview met de coördinator van en het diensthofd van de woondienst regio Izegem.

<sup>4</sup> <https://www.wvi.be/nl/werkingsgebied>

<sup>5</sup> <https://www.welzijn13.be/content/missie-en-visie>



<b>Regio Vlaamse Ardennen</b>			
Stad Oudenaarde	Eerste schepen en bevoegd voor Wonen	Bestuurlijk-politiek	2 augustus 2021
Gemeente Kruisem	Algemeen directeur	Bestuurlijk-administratief	4 augustus 2021
CAW Oost-Vlaanderen	Algemeen directeur	Semi-publiek	29 juli 2021
SHM Denderstreek	Directeur	Semi-publiek	29 juli 2021
RSVK Waregem vzw	Coördinator	Semi-publiek	6 september 2021

Tabel 2: Interviewees regio Vlaamse Ardennen.

Ook voor referentieregio Vlaamse Ardennen, bestaande uit 14 gemeenten (zie bijlage), is de keuze voor bovenstaande interviewees gemaakt op basis van een evenwicht tussen bestuurlijke en semi-bestuurlijke actoren. Stad Oudenaarde is de grootste stad in de referentieregio, gevolgd door Ronse. In het kader van dit onderzoek spraken we de schepen bevoegd voor Wonen van stad Oudenaarde. Vanuit bestuurlijke hoek spraken we ook met de algemeen directeur van Kruisem. Deze gemeente is op verschillende vlakken een buitenbeentje in de referentieregio: Kruisem zit in zowel Veneco (streekintercommunale voor gemeenten rond Gent) als SOLvA (streekintercommunale voor de Vlaamse Ardennen). Ook is Kruisem lid van een andere afvalintercommunale en een ander burgemeestersoverleg (Leie-Schelde-Oostrand). Dit bestuurlijke perspectief wordt aangevuld met een interview met de algemeen directeur van CAW Oost-Vlaanderen, waarvan het werkingsgebied nu vier referentieregio's zal omspannen. Ook SHM Denderstreek en RSVK Waregem vzw zullen impact ondervinden van het regiotraject: het werkingsgebied van beiden zal worden opgesplitst over meerdere referentieregio's. Voor laatstgenoemden spraken we respectievelijk de directeur en de coördinator.

<b>Regio Kempen</b>			
Stad Turnhout	Algemeen directeur	Bestuurlijk-administratief	3 september 2021
Stad Hoogstraten	Aanspreekpunt dienst Wonen	Bestuurlijk-administratief	5 augustus 2021
SHM De Ark	Directeur	Semi-publiek	17 augustus 2021
Welzijnszorg Kempen	Directeur	Semi-publiek	9 augustus 2021

Tabel 3: Interviewees regio Kempen.



Regio Kempen telt een groot aantal kleinere gemeenten, met een totaal van 27 verschillende gemeenten (zie bijlage). Over het algemeen is de stroomlijning op verschillende beleidsvlakken hoog in deze referentieregio. De grootste stad in de regio Kempen is Turnhout, waarvan we de algemeen directeur van de stad spraken. Als tweede bestuurlijke actor opteren we voor de bevoegde ambtenaar Wonen van Hoogstraten: een kleine stad en deel van een ander regionaal landschap. Aan semi-bestuurlijke kant spreken we met de directeur van Welzijnszorg Kempen: de vereniging van 27 OCMW's uit arrondissement Turnhout. Tot slot interviewen we de directeur van Sociale Huisvestingsmaatschappij De Ark, een grote speler in regio Kempen.

<b>Andere</b>			
Steunpunt Wonen	Onderzoeker HIVA Onderzoeker VUB	Academisch	6 april 2021 18 mei 2021
Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw (VMSG)	Expert Wonen	Semi-publiek	2 september 2021
Vereniging Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen (VVH)	Directeur	Semi-publiek	17 mei 2021
Huurpunt vzw	Directeur	Semi-publiek	18 juni 2021
Vlaamse Confederatie Bouw (VCB)	Directeur-generaal	Privaat	19 mei 2021
Confederatie van Immobiliënberoepen Vlaanderen (CIB)	Beleidsmedewerker Wonen	Privaat	4 augustus 2021
Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW)	Gedelegeerd bestuurder	Bestuurlijk-administratief	Dubbelinterview 6 augustus 2021
Wonen Vlaanderen	Adjunct van de directeur Adviseur lokaal huisvestingsbeleid	Bestuurlijk-administratief	

Tabel 4: Interviewees die niet in een bepaalde referentieregio vallen.

Bovenstaande selectie bestaat uit actoren die niet in een bepaalde referentieregio vallen en eerder vanuit een helikopterzicht naar het regiotraject kijken. VMSG treedt als koepelorganisatie op als ondersteuner en facilitator van de Vlaamse steden en gemeenten op vlak van regionale samenwerking. Hetzelfde geldt voor de koepel van de sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren, respectievelijk VVH en Huurpunt vzw. Vanuit bestuurlijke hoek spreken we met VMSW en Wonen Vlaanderen die tegen 2023 zullen fuseren naar één agentschap Wonen voor Vlaanderen. Wat betreft de private actoren opteren we voor belangenverenigingen die meerdere spelers vertegenwoordigen. Deze spelers hebben een goed overzicht van het actorenlandschap en de ontwikkelingen in het domein. Confederatie Bouw is de beroepsorganisatie van alle Belgische bouwbedrijven.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> <https://cms.confederatiebouw.be/Organisatie>





voorgeschreven in de kadernota (*Kadernota Regiovorming. Advies van Vlaams Minister van Financiën En Begroting, Wonen En Onroerend Erfgoed*, 2020). Verschillende beleidsinitiatieven op vlak van Wonen worden hiermee ook afgestemd op de invoering van de referentieregio's. Zowel de kadernota als het advies leggen **de regionale regisseurspositie in handen van de burgemeesters**. Hun taak is om binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel transversaal en strategisch overleg te plegen met de andere burgemeesters binnen de regio. De lokale besturen zorgen zo voor de uitwerking, de sturing, de afstemming én de uitvoering van het lokale woonbeleid binnen het ruimere Vlaamse kader (*Vlaamse Codex Wonen 2021*, 2021). De lokale besturen worden ondersteund in deze rol door bijvoorbeeld subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid. Op die manier wil de Vlaamse overheid hen ook stimuleren om op intergemeentelijk niveau te gaan samenwerken (De Craene & Ryckewaert, 2020, p. 23).

Op **Vlaams niveau** vervullen de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen en het agentschap Wonen Vlaanderen een belangrijke rol als centrale ondersteuners van lokale en regionale woonactoren. Tegen 1 januari 2023 zullen zij samengaan tot één agentschap Wonen (Diependaele, 2019). Deze fusie beoogt een betere kennisdeling en stroomlijning binnen het beleidsdomein wonen. De samenwerking tussen VMSW, Wonen Vlaanderen en de andere woonactoren wordt quasi unaniem goed beoordeeld. Zo blijkt uit de gesprekken dat er genoeg overleg is en goede contacten zijn met de Vlaamse woonadministraties. De informatiedoorvloeiing verloopt vlot en open, en de knowhow van VMSW en Wonen-Vlaanderen blijkt een belangrijke bron van expertise. De fusie baart de gesproken woonactoren dan ook geen zorgen, zolang de huidige dienstverlening en deskundigheid behouden blijft.

Tot slot benoemen we ook de **provincies** als bestuurlijke actoren op vlak van Wonen. Hun rol in de toekomst is evenwel niet geheel duidelijk en het komt dan ook duidelijk uit de gesprekken naar voren dat zij de 'olifant in de kamer zijn'. Over de huidige rol die de provincies spelen op vlak van bovenlokale samenwerking op vlak van Wonen bestaat er onenigheid onder de interviewees. De woonactoren geven veelal aan dat de provincies wel het netwerk, de schaalgrootte en de expertise hebben, maar dat er vaak een tekort is aan werkingsmiddelen en een afbrokkeling van bevoegdheden. Het is ook duidelijk dat er grote verschillen bestaan over de provincies heen over de invulling van hun takenpakket op vlak van beleidsdomein Wonen.

#### 4.2.2 Semi-bestuurlijke actoren

Naast de bestuurlijke partners zijn er heel wat **semi-bestuurlijke partners** actief in het beleidsdomein Wonen. In eerste plaats kijken we hierbij naar de sociale woonorganisaties die rechtstreekse impact zullen ondervinden door de aankomende hervormingen, namelijk de sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM) en de sociale verhuurkantoren (SVK). Sociale verhuurkantoren zijn erkende organisaties die kwaliteitsvolle private woningen en appartementen doorverhuren aan personen met een bescheiden inkomen, met voorrang aan de meest kwetsbare gezinnen en personen.<sup>7</sup> Sinds januari 2020 is er nog maximaal 1 SVK werkzaam per Vlaamse gemeente. Er bestaat wel nog overlap in het werkingsgebied van de sociale huisvestingsmaatschappijen (De Craene & Ryckewaert, 2020, p. 24). Sociale huisvestingsmaatschappijen bouwen, renoveren en beheren sociale

<sup>7</sup> <https://www.vlaanderen.be/een-sociale-woning-huren-bij-een-sociaal-verhuurkantoor> (13/07/2021)



woningen. De SHM's verhuren én verkopen deze woningen.<sup>8</sup> Beiden hebben in grote mate dezelfde doelstellingen, met name het aanbieden van kwaliteitsvolle en betaalbare woonsten voor woonbehoeftigen in een kwetsbare positie en/of met een bescheiden inkomen, maar ze verschillen qua historische achtergrond, werking, financiering, doelgroep en dienstverlening (Van den Broeck & Winters, 2018).

De sociale huisvestingsmaatschappijen en verhuurkantoren worden nu geconfronteerd met de beslissing van de Vlaamse Regering om de sociale verhuurkantoren en de sociale huisvestingsmaatschappijen tegen 1 januari 2023 om te vormen tot **één woonmaatschappij per gemeente**. Deze woonactor moet minimaal 1.000 sociale huurwoningen tellen tegen 2024, zoals nu reeds de geldige regel is voor de sociale huisvestingsmaatschappijen, en zal de huidige taken en expertise van zowel de SHM's als de SVK's omhelzen. Ook de toewijzing van sociale woningen zal nu chronologisch gebeuren (*Regeerakkoord Vlaamse Regering 2019-2024*, n.d., p. 171). De werkingsgebieden van deze woonmaatschappijen zullen aaneensluitend, niet-overlappend en uniek zijn. Dit wil zeggen dat per gemeente één woonactor actief mag zijn, maar het werkingsgebied van de woonmaatschappij mag wel meerdere gemeenten binnen één referentieregio omvatten. Het is ook mogelijk dat het werkingsgebied van deze sociale woonactor samenvalt met de referentieregio's, maar dit hoeft niet per se. De omvorming tot één woonactor verloopt in twee fasen: in een eerste fase worden de werkingsgebieden van de nieuwe woonactoren bepaald door de lokale besturen in overleg met de betrokken sociale woonactoren. Dit voorstel wordt ingediend tegen eind oktober 2021 bij de Vlaamse Regering die de uiteindelijke beslissing heeft en ervoor zorgt dat de afbakening gebiedsdekkend is.<sup>9</sup> Na deze intentieverklaring, houdt de tweede fase het operationeel en juridisch samengaan in van de betrokken woonactoren tot één woonmaatschappij. De deadline van deze fusie is gepland tegen 1 januari 2023.

Dat de fusie tot één woonactor een **delicaat onderwerp** is blijkt uit de gesprekken langs zowel de bestuurlijke als maatschappelijke zijde. Eén van de interviewees sprak over de grootste reorganisatie van sociale huisvesting in Vlaanderen met verstreckende gevolgen. Het is dan ook het eerste beleidsdomein dat dergelijke aanpassingen aan de nieuwe regionale schaal moet doorvoeren, dit zorgt ervoor dat er onzekerheid heerst bij de verschillende betrokken spelers. Wat betreft de **eerste fase**, namelijk de intentieverklaring tot werkingsgebieden, is het belangrijk om te weten dat er in de voorgaande jaren al heel wat hervormingen doorgevoerd zijn. De werkingsgebieden van de sociale verhuurkantoren overlappen niet meer en de sociale huisvestingsmaatschappijen moesten minstens 1.000 woningen in hun portfolio hebben om hun erkenning te behouden. Deze regelgeving heeft ervoor gezorgd dat heel wat SHM's de laatste jaren reeds zijn gefusioneerd. Door de vorming van de referentieregio's geraken deze ontwikkelingen in een stroomversnelling, maar zijn er ook bepaalde transformaties die deels teniet gedaan worden, bijvoorbeeld bij maatschappijen die in het verleden fuseerden met het oog op het minimum van 1.000 woningen, maar nu een deel van dat patrimonium moeten overhevelen naar een andere woonactor om binnen de grenzen van de referentieregio's te vallen. De koepelorganisatie van de sociale huisvestingsmaatschappijen, de Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen (VVH), heeft reeds aangegeven dat er verschillende maatschappijen een uitzondering zullen aanvragen. Voor de SVK's liet koepelorganisatie Huurpunt vzw weten dat 29 sociale

<sup>8</sup> <https://www.vvh.be/nl/sociaal-wonen> (13/07/2021)

<sup>9</sup> Brief van de Vlaamse minister van Wonen van 23 oktober 2020 ([https://mcusercontent.com/f838c1e6f51e73f5c1d1573cb/files/c873e314-8111-413b-b45d-fa982b23b7be/20201023\\_Brief\\_burgemeesters\\_kabinetWonen\\_def.pdf](https://mcusercontent.com/f838c1e6f51e73f5c1d1573cb/files/c873e314-8111-413b-b45d-fa982b23b7be/20201023_Brief_burgemeesters_kabinetWonen_def.pdf)) en aanvullende brief van 18 maart 2021 ([https://mcusercontent.com/73eae623e34929f7a8e34b1bd/files/fd89e10a-9616-4272-b3f9-6e6bed764106/2021\\_03\\_17\\_Brief\\_burgemeesters.pdf](https://mcusercontent.com/73eae623e34929f7a8e34b1bd/files/fd89e10a-9616-4272-b3f9-6e6bed764106/2021_03_17_Brief_burgemeesters.pdf)).

verhuurkantoren binnen de referentieregio vallen, maar dat de werkingsgebieden van 12 kantoren doorkruist worden door regiogrenzen en dat er nog onzekerheid heerst over de regionale indeling van Limburg.

Wat de **afbakening van de werkingsgebieden** betreft, wordt het initiatief bij de steden en gemeenten gelegd. In onderhandeling met de betrokken sociale woonactoren wordt een voorstel tot werkingsgebieden opgemaakt die, na goedkeuring door de gemeenteraad, aan de Vlaamse Regering zal worden voorgelegd. Lokale besturen konden tijdens deze onderhandelingsfase ook ondersteuning vragen van VMSW. Dit op basis van drie voorwaarden: het gaat om een groep gemeenten die samen ongeveer 1.000 sociale woningen op hun grondgebied hebben, het moeten aaneensluitende gemeenten zijn én ze behoren tot dezelfde referentieregio. Voorgenoemde criteria zijn dan ook de meest voorkomende problemen die gemeenten ondervinden bij de afbakening van de werkingsgebieden. Bijvoorbeeld: zo zorgt de geografische ligging van gemeenten of steden die grenzen aan slechts één of twee buurgemeenten in dezelfde regio, quasi voor een verplicht huwelijk wat betreft het samenwerken op vlak van sociale huisvesting. De manier waarop de afbakening tot stand komt, varieert sterk per gemeente. Uit de gesprekken met de betrokken actoren komen uiteenlopende ervaringen: enerzijds ontspringt het initiatief vaak uit de gemeente en speelt de burgemeester een beslissende rol, soms zelfs zonder overleg met de bevoegde schepen en worden de sociale woonactoren pas reactief betrokken. Hierdoor heerst bij veel gesproken actoren een perceptie van sterk politiek geïnspireerde beslissingen. Verschillende spelers vragen zich af of de beslissing om verder te gaan met een bepaalde sociale woonactor genoeg objectief gestaafd is. Eens de afbakening voltrokken is, hopen de sociale woonactoren terug in de cockpit te mogen zitten. Anderzijds blijkt het voor sommige lokale besturen niet gemakkelijk om met de afbakening van de werkingsgebieden van start te gaan en namen ze aanvankelijk een afwachtende houding aan. De sociale woonactoren kwamen hierdoor zelf aan zet en konden zo in onderling overleg een voorstel doen aan de lokale besturen.

Over het algemeen voelt deze groep van semi-bestuurlijke actoren zich geconfronteerd met beslist beleid, weliswaar zonder decretale grond. Op dit moment wordt de uitwerking van de referentieregio's gebaseerd op de beleidsnota. De meeste stakeholders hopen dan ook op een generiek **decretaal kader** dat de krijtlijnen schetst voor de regionale afbakening die ook voor andere beleidsdomeinen zal gelden. Daarnaast delen verschillende actoren de vrees dat de focus op de kernopdrachten van sociale woonactoren tijdens deze onderhandelingsfase verslapt. Omdat sociale woonactoren nu bezig zijn met hun voortbestaan, zou er minder aandacht gaan naar een goede dienstverlening en het blijven ontwikkelen van nieuwe sociale woningen.

De **tweede fase**, de eigenlijke fusie waarbij de sociale woonactoren operationeel en juridisch worden samengevoegd tot één woonactor, heeft als deadline 1 januari 2023. Eens de werkingsgebieden bekend zijn, start pas de feitelijke afstemming van de fusionerende partijen. Deze hervorming heeft op alle vlakken een grote impact op de werking van de sociale woonactoren. Een niet overzienbaar aspect is de organisatiecultuur. De sociale verhuurkantoren en sociale huisvestingsmaatschappijen hebben elk een eigen ontstaansgeschiedenis, vaak nauw verbonden met één van de zuilen. Door het samenvoegen van de verschillende woonactoren zullen voormalige concurrenten nu moeten samenwerken en moet de vaak nog doorwerkende ontstaansgeschiedenis naar de achtergrond verdwijnen. Daarnaast komt ook naar voren dat de sociale verhuurkantoren de grootste impact zullen ondervinden. SVK's en SHM's worden als gelijkwaardige partners naar voren geschoven, maar de



sociale verhuurkantoren zijn in de meeste gevallen beduidend kleinere organisaties. Het is nog de vraag in welke mate en op welke manier hun expertise en hun huidige werking verdergezet zal worden in de nieuwe omkadering. Ten tweede zal ook de **dienstverlening** veranderen door de fusie. De woonactoren geven aan hier nog niet mee bezig te zijn, aangezien het in veel gevallen nog niet duidelijk is met welke partner(s) er zal worden gestroomlijnd. De meeste onduidelijkheden vloeien voort uit vragen rond patrimoniumoverdracht, personeel en continuïteit in dienstverlening naar de bewoners toe. Ten derde brengt de fusering van de sociale verhuurkantoren en de sociale huisvestingsmaatschappijen ook veranderingen mee op vlak van organisatiestructuur. Een aspect dat daarbij vaak aan bod komt tijdens de interviews, is de samenstelling van de raad van bestuur en de verhouding met de private aandeelhouders. Er circuleren zowel onder de bestuurlijke als de niet-bestuurlijke actoren veel vragen over de aandelen, het stemrecht en onafhankelijke bestuurders. De krijtlijnen voor de omzetting naar één woonmaatschappij zijn opgenomen in het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen.<sup>10</sup> Dit decreet is bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 9 juli 2021 maar is nog niet gepubliceerd.<sup>11</sup> De betrokken partijen maken zich vooral zorgen over het maximaal aantal bestuurders, namelijk vijftien.<sup>12</sup> Dit heeft als gevolg dat het mogelijk is dat in de raden van bestuur van de toekomstige woonmaatschappijen niet alle deelnemende lokale besturen vertegenwoordigd zullen zijn. Dit impliceert dat die gemeente ook geen stemrecht heeft binnen de woonmaatschappij van het werkingsgebied waar ze deel van uitmaakt. Het ontwerp van decreet wil dit tegengaan door aan alle lokale besturen minstens één aandeel van de woonmaatschappij actief binnen die gemeente te voorzien. Het is ook mogelijk dat een gemeente meerdere aandelen heeft. Ook streeft de Vlaamse Regering naar een correcte verdeling van de stemrechten op basis van objectieve criteria. Hiervoor werd een decretale basis uitgewerkt.

**In het algemeen** bestaat er nog een grote mate van onduidelijkheid over de concrete versmelting van de sociale woonactoren. Zo uitten de bevraagde actoren hun vrees over het verschil tussen de privaat-bestuurlijke en politieke logica, het wegvallen van het concurrentieel karakter van woonmaatschappijen en de algemene onzekerheid van het personeel op vlak van toekomstperspectief. Ook leeft de hoop dat deze stroomlijning wordt doorgetrokken over de verschillende woonmaatschappijen heen, zoals bijvoorbeeld de invoering van een eengemaakt beheerspakket waarbij de financiële rapportering compleet digitaal en quasi geautomatiseerd verloopt. Daarnaast wijzen veel actoren op de verkokering langs Vlaamse zijde en uiten ze de nood naar een beleidsoverschrijdende samenwerking op de as referentieregio's-Vlaanderen. Ondanks de complexe uitdaging waar de sociale woonactoren en lokale besturen voor staan, kijkt het merendeel hoopvol naar de nieuwe toekomstige samenwerking en heerst er vertrouwen in de continuïteit van de sector.

Naast de sociale woonactoren is er nog een **breed landschap aan actoren uit het middenveld** die rechtstreeks of onrechtstreeks met Wonen als beleidsdomein in contact komen. Vooral op het snijvlak Wonen en Welzijn bestaan in veel regio's reeds langlopende samenwerkingsverbanden. In eerste instantie gaat het om spelers die thematisch georganiseerd zijn in de welzijns- en zorgsector zoals onder andere de CAW's, het netwerk geestelijke gezondheidszorg, gehandicaptenzorg, woonzorgcentra en centra voor zelfstandig begeleid wonen.

<sup>10</sup> Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen (ingediend op 31 mei 2021), geraadpleegd op 30 september 2021 (<https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1710176>)

<sup>11</sup> Webinar woonmaatschappijen voor lokale besturen: aandelen en stemrechten [5 augustus 2021], geraadpleegd op 30 september 2021 (<https://www.youtube.com/watch?v=dDHRHjpnwTU>)

<sup>12</sup> Decreet lokaal bestuur artikel 434 § 1, geraadpleegd op 30 september 2021 (<https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1029017>)





Voor deze spelers gebeurt de link naar de lokale besturen vaak via de OCMW's die als toegangspoort dient voor de meest kwetsbaren.

De bestuurlijke actoren gaven duidelijk aan dat de rol van deze middenveldorganisaties niet te onderschatten is. De thematische kennis, het netwerk en de opgebouwde ervaring zorgen ervoor dat lokale besturen hun beslissingen op vlak van woonbeleid waar nodig willen laten onderbouwen door het advies van de betrokken maatschappelijke partners. Er leeft evenwel de vrees dat er een mismatch ontstaat tussen de geografische insteek van de referentieregio's en het thematische perspectief van deze actoren. Omgekeerd kijken de semi-bestuurlijke actoren ook positief naar de samenwerking met de lokale besturen. Er zijn tal van voorbeelden waar een duurzame samenwerking is ontstaan tussen verschillende gemeenten en maatschappelijke spelers. Ondanks de adviserende rol die deze maatschappelijke actoren vervullen, blijkt de perceptie te bestaan dat lokale politici niet altijd verdergaan met dit advies en de uiteindelijke beslissingen vaak voortvloeien uit politieke, dan wel persoonlijke belangen. Verschillende interviewees zijn ook kritisch over de mate waarin burgemeesters voldoende kennis hebben over elk beleidsdomein om dergelijke beslissingen te nemen, indien geen rekening wordt gehouden met het advies uit de sector. Hierbij wijzen de maatschappelijke actoren erop dat de persoonlijke stijl van de burgemeester een belangrijke rol speelt.

Tot slot vinden de lokale besturen en maatschappelijke actoren elkaar vaak via **bestaande bovenlokale samenwerkingsplatformen**: intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (IGS) zoals bijvoorbeeld SOLVA in de Vlaamse Ardennen, IGS-gerelateerde samenwerkingen zoals het Kempens Woonplatform en koepelorganisaties van gerelateerde beleidsdomeinen zoals bijvoorbeeld W13 in regio Zuid-West-Vlaanderen. Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat dergelijke bestaande initiatieven een belangrijke rol spelen op vlak van coördinatie en overleg tussen de verschillende betrokken actoren.

### 4.2.3 Niet-bestuurlijke actoren

Er zijn ook heel wat **private spelers** actief op de woon- en grondmarkt, zij het minder op het snijvlak Wonen-Welzijn. In dit onderzoek wordt het perspectief van de vertegenwoordigers van de bouw- en vastgoedsector meegenomen, namelijk Vlaamse Confederatie Bouw (VCB) en Confederatie van Immobiliënberoepen Vlaanderen (CIB). Beiden zijn op dit moment provinciaal georganiseerd. De VCB geeft aan dat zij hun interne werking zullen afstemmen op de invoering van de referentieregio's. Voor de CIB blijkt het regiotraject een zeer geringe tot geen impact te hebben.

Op de vraag naar de rol die deze private, niet-bestuurlijke spelers kunnen spelen blijft een eenduidig antwoord uit. In een stedelijke context, waar meer capaciteit voor handen is, zou een (pre-)overlegplatform met private spelers mogelijk zijn, maar dit is niet prioritair. Kleinere steden en gemeenten geven aan dat het betrekken van deze niet-bestuurlijke actoren niet structureel gewenst is, maar wel een projectmatige invulling kan krijgen. Een voorbeeld van een **privaat-publieke samenwerking op vlak van sociaal wonen** is SVK Pro. Met dit initiatief stimuleert VMSW ontwikkelaars op de private markt om in te tekenen op overheidsopdrachten, met het oog op het bouwen van woningen en deze langdurig te verhuren aan een sociaal verhuurkantoor. Het is een tussenvorm



tussen sociale en private huisvesting waarbij een gemengd publiek wordt aangetrokken. Evenwel blijkt dit in de realiteit complex.

### 4.3 AGENDA

Binnen de *urban regime theory* geldt dit facet als het belangrijkste onderdeel om te kunnen spreken van een regime (van Ostaaijen & Metze, 2012, p. 14). De coalitie zoals hierboven besproken zal uiteindelijk de uitvoering van een regionale visie op zich nemen. Deze formulering van de gedeelde visie, ambities en prioriteiten vormen samen de agenda. Niet alleen het bestaan van dergelijke regionale agenda is belangrijk, maar ook de manier waarop die tot stand komt en de mate waarin deze gekend is en begrepen wordt door alle relevante actoren (Temmerman, De Rynck en Voets, 2017, p. 31).

Uit quasi alle interviews komt naar voren dat er op dit moment **geen woonbeleid of -visie** bestaat op regionaal niveau. Wel heeft elke gemeente een eigen woonvisie en is er op Vlaams niveau ook een kader uitgetekend. Op het intermediaire niveau is er slechts een uitzonderlijke keer sprake van een intergemeentelijke samenwerking op kleine schaal rond wonen dat eerder op operationele zaken van toepassing is, zoals conformiteitsattesten, woningcriteria en dergelijke. Het gaat hierbij om een vrijwillige samenwerking waarbij de betrokken lokale besturen wel overleg plegen om hun beleidspunten af te stemmen, maar waarbij de uiteindelijke beslissing en uitvoering in handen van de gemeenten en steden blijft. Dit is vanzelfsprekend aangezien het lokale bestuur het bevoegde mandaat hiervoor heeft. Dit zal niet veranderen met de invoering van de referentieregio's omdat dit geen nieuwe bestuurslaag is en dus niet over eigen bevoegdheden beschikt. Een gezamenlijk beleid opmaken kan dus wel binnen het kader van de referentieregio's, maar de uitvoering ervan is gestoeld op de welwillendheid van de lokale besturen. Het is duidelijk uit eerder onderzoek en uit de interviews in het kader van deze onderzoeksnota dat gemeenten beleidsdomeinen zoals ruimtelijke ordening en wonen graag in eigen handen behouden in plaats van op bovenlokaal niveau bindende afspraken te maken (Schraepen et al., 2020, p. 25). In enkele gemeenten werden al pogingen ondernomen om een intergemeentelijk beleid uit te stippelen op vlak van wonen, maar strandt de samenwerking op het punt dat er financiële en personele middelen en verantwoordelijkheden ingezet moesten worden.

Wel zijn de meeste lokale besturen en maatschappelijke actoren **overtuigd van de meerwaarde** van een regionaal, hetzij subregionaal, woonbeleid op voorwaarde dat lokale accenten gelegd kunnen worden. Deze vaststelling sluit nauw aan bij de onderzoeksresultaten die voortkomen uit het Steunpunt Wonen (De Craene & Ryckewaert, 2020). Een overkoepelende visie met een plaatselijke invulling zien veel besturen en niet-bestuurlijke actoren zeker zitten. Volgens de actoren in het woonlandschap zou een regionale visie het antwoord kunnen bieden op structurele problemen die de gemeentegrenzen overstijgen. Het gaat onder meer om een strategie ontwikkelen om de wachtlijsten voor sociale woningen aan te pakken, het ontwikkelen van sociale woningen en het aansnijden van nieuwe woonuitbreidingsgebieden. De voordelen manifesteren zich niet enkel op strategisch en organisatorisch, maar ook op ruimtelijk-ordenend vlak. Daarenboven zou een (sub-)regionale visie ook de concurrentiële verhouding tussen gemeenten kunnen verminderen en complementair beleid bevorderen. Tot slot bepleiten heel wat actoren uit maatschappelijke én bestuurlijke hoek meer inzet op duurzaam en domeinoverstijgend beleid. Een regionale woonvisie moet in staat zijn om verschillende

legislaturen te overbruggen en moet toelaten dat de verschillende problematieken waarmee de heterogene groep aan gemeenten en steden te maken hebben, aangepakt kunnen worden. Met domeinoverstijgend beleid wordt gestreefd naar het leggen van linken tussen woonbeleid en andere beleidsdomeinen zoals onder meer mobiliteit, zorg, werk en ruimtelijke ordening.

De **manier waarop deze regionale agenda vorm kan krijgen** is volgens de meeste actoren in het zog van het burgemeestersoverleg, met de ondersteuning van de intercommunales of andere thematische intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en met de betrekking van de maatschappelijke actoren en de relevante Vlaamse overheidsactoren. De burgemeesters zijn goed gepositioneerd om de vertaalslag van de regionale visie naar het lokaal beleid te doen slagen. Voor een regionaal woonoverleg is het ook van belang om de bevoegde schepen voor lokaal woonbeleid nauw te betrekken. Voor de ondersteuning op materieel en personeel vlak zien de meeste actoren een belangrijke rol weggelegd voor de intercommunales. Zij beschikken veelal over het netwerk, de expertise en de middelen om de regionale visie te doen stollen in een regionaal beleid. Dit is een rol die de meeste intercommunales nu al toebedeeld wordt, weliswaar meestal vanuit een operationeel perspectief (bijvoorbeeld bepalen van homogene normen inzake woningkwaliteit voor de betrokken gemeenten). Er is dus marge om de intercommunales en thematische platformen in te zetten bij de ondersteuning van meer strategische en structurele opdrachten. Een kanttekening hierbij is dat enkele interviewees erop wijzen dat deze organisaties hun rol niet mogen overstijgen. Ze mogen met andere woorden niet zelf de regisseurspositie naar zich toe trekken. Daarnaast wordt de bedenking gemaakt of elke intercommunale wel de capaciteit heeft op dit moment om deze taken op zich te nemen. Naast de lokale besturen en de ondersteunende netwerken is het betrekken van de maatschappelijke actoren primordiaal. Zij beschikken over de thematische kennis en zorgen voor de brug naar het terrein. Tot slot wijzen verschillende spelers erop dat de verwachting leeft dat een kader wordt geschapen op Vlaams niveau waarbinnen de regionale visie en daaropvolgend het lokaal actieplan een invulling kan krijgen. Op die manier speelt Vlaanderen ook een rol in de manier waarop een regionale agenda vorm kan krijgen en hopen de betrokken woonactoren dat de verantwoordelijkheden op het beleidsdomein Wonen niet afgewenteld kunnen worden.

#### 4.4 HULPMIDDELEN

Ten derde bekijken we in dit onderzoek welke **interne middelen** nodig zijn om op regionale schaal samen te werken aan de uitvoering van de vooropgestelde agenda. Deze categorie verwijst niet alleen naar harde middelen, zoals budget en financiële mogelijkheden, maar ook menselijke capaciteit (zoals personeelscapaciteit, netwerk, expertise, ...) en een juridisch kader (bevoegdheden, statuten, ...) maken hier onderdeel van uit. De hulpbronnen die de verschillende betrokken spelers binnenbrengen, verschillen qua omvang en gewicht, wat in verband staat met de invloed die de actoren kunnen uitoefenen. Uit de gesprekken met de betrokken woonactoren blijkt dat het op dit moment onduidelijk is op welke manier middelen kunnen en zullen worden ingezet. Zoals eerder vermeld, zijn de referentieregio's geen aparte bestuurslaag, wat impliceert dat er ook geen rechtstreekse middelen zijn op regionale schaal tenzij deze door de gemeenten en steden ter beschikking worden gesteld. Het element van bereidwilligheid is ook hier dus van primordiaal belang om op regionale schaal te kunnen samenwerken.





het Decreet Lokaal Bestuur voor de operationele werking van bepaalde woonactoren. Vooral de inperking van de Raad van Bestuur van de woonmaatschappijen tot 15 leden baart enkele interviewees zorgen.<sup>13</sup> Zeker in het geval van grote woonmaatschappijen waarbij heel wat lokale besturen betrokken zijn, wordt gezocht naar een oplossing om ervoor te zorgen dat elke gemeente voldoende vertegenwoordigd is en zich voldoende betrokken voelt. Anderzijds wijzen enkele betrokken partijen erop dat een te grote raad van bestuur vaak minder efficiënt kan vergaderen.

## 4.5 SAMENWERKINGSMODUS

Tot slot bekijken we de **manier van samenwerken** als laatste onderdeel. De samenwerkingsmodus verwijst naar ‘harde’ factoren zoals de processen en afspraken die een samenwerking mogelijk maken. Deze aspecten zijn ofwel meetbaar of worden formeel gemaakt. Eén van de zaken die hieronder thuishoort, is de organisatiestructuur of het governance model. De manier waarop de regionale samenwerking tussen de verschillende bestuurlijke en niet-bestuurlijke woonactoren vorm zal krijgen op vlak van structuur, kan in grote mate een bepalende factor zijn in het slagen van deze samenwerking (Ronsse, Vanoeteren en Herck, 2019, p. 51). Enkele betrokken woonactoren opperden om een adviserend orgaan op te richten op het niveau van de referentieregio’s. Op deze manier blijft het regioniveau zonder formele mandaten of tussenstructuren, maar zijn de woonactoren wel enigszins verplicht om zich te engageren om in dialoog te treden met elkaar. Belangrijk hierbij is dat de verschillende stakeholders zich voldoende betrokken voelen bij het uitwerken van regionale of bovenlokale plannen. Het burgemeestersoverleg wordt door het leeuwendeel van de partijen onderschreven als een goed functionerend en leidend orgaan op regionaal niveau. Al moet hierbij wel ruimte zijn voor advies van experts rond bepaalde complexe thema’s. En ook de rol van de intercommunales, bestaande vormen van regionale woonoverleg of de verbinding tussen lokale woonoverlegplatformen kunnen op vlak van governance modellen mee in rekening worden genomen.

Een tweede ‘harde’ factor is de eerder vermelde nood aan een formele visie waarrond de coalitieleden hun agenda kunnen vormen. De agenda vormt de leidraad voor de samenwerking en zorgt ervoor dat alle leden op dezelfde prioriteiten verder bouwen. Deze agenda zet de gedeelde uitdagingen van de referentieregio in kaart en heeft voldoende oog voor de verschillende problematieken waarmee de heterogene groep steden en gemeenten binnen de regio mee geconfronteerd worden. Tot slot komt uit de interviews vaak naar voren dat tijd een belangrijke rol speelt en zal spelen. De referentieregio’s zijn relatief recent – ondanks de bestaande samenwerkingsverbanden uit het verleden – waardoor er enige tijd nodig is om een regionale samenwerking te laten groeien en beleidsdomeinen op elkaar te kunnen afstemmen. Verschillende woonactoren geven aan de tijdsdruk enorm te vinden en vinden de timing van de hervormingen – zeker gezien de verregaande impact – erg snel. Als tegenargument wordt wel aangehaald dat timing relatief is: hoe meer tijd gegeven wordt, hoe meer de perceptie heerst dat deze tijd nodig is. Ook in het buitenland zijn er voorbeelden te vinden van regionale hervormingen die op zeer korte termijn werden doorgevoerd en desalniettemin als geslaagd worden gepercipieerd (Peters, 2014).

---

<sup>13</sup> Artikel 434 § 1 van het Decreet Lokaal Bestuur, geraadpleegd op 31/08/2021 via <https://codex.vlaanderen.be/PrintDocument.ashx?id=1029017>



Onder ‘zachte’ factoren verstaan we zaken als leiderschap, een gedeelde identiteit en onderhandelingscapaciteit. Ook vertrouwen is een primordiaal aspect van succesvol samenwerken. Om dit op te bouwen bepleiten verschillende interviewees de nood aan bestuurlijke rust en stabiliteit. Een andere factor die samenwerking kan beïnvloeden zijn vorige ervaringen. We stellen vast dat voorgaande samenwerkingen een tweesnijdend zwaard zijn: enerzijds kan een mislukte samenwerking blijven doorwerken en toekomstige samenwerkingsopportunities blokkeren. Aan de andere kant helpen positieve ervaringen om een vertrouwensband op te bouwen tussen stakeholders. Partners die in het verleden te maken hebben met een mislukte samenwerking geven aan dat extra externe begeleiding vaak gewenst is om de regionale samenwerking alsnog te doen slagen. Ook aandacht hebben voor open communicatie en transparantie is een punt dat in een aantal interviews aangehaald werd als belangrijke zachte factoren die het welslagen van een regionale samenwerking kunnen beïnvloeden. Het gaat hierbij onder meer om het tijdig delen van informatie en het openlijk delen van verwachtingen, ambities en middelen. Tot slot vermelden we dat de gesproken woonactoren het quasi unaniem eens zijn dat er ook voldoende ruimte moet zijn om ‘over het muurtje te kijken’ en dat het delen van ervaringen en goede praktijken met andere referentieregio’s gestimuleerd en gefaciliteerd moet worden. Tijdens de interviews vroegen we naar goede praktijken uit huidige samenwerkingen die gedeeld kunnen worden. Een eerste voorbeeld is regelmatig contact tussen de betrokken partijen als één van de grote succesfactoren. Indien dezelfde personen elkaar op verschillende – zowel informele als formele – gelegenheden ontmoeten, werkt dit vertrouwen en kennis van elkaars standpunten in de hand. Deze goede praktijk sluit ook aan bij de vaststellingen uit het onderzoek naar succesvolle samenwerking op het niveau van de streekintercommunales (Schraepen et al., 2020, p. 39).

## 5 BELEIDSAANBEVELINGEN

Zoals blijkt uit de analyse van de afgenomen interviews is een uitgebalanceerde mengeling nodig van deze vier succesfactoren. Hieronder overlopen we kort de behandelde criteria en proberen we de vertaalslag te maken om deze operationeel toe te passen.

Qua coalitie gaat het niet enkel om het betrekken van de ‘juiste’ stakeholders, maar ook om het vinden van een evenwicht tussen de bestuurlijke en maatschappelijke spelers. Het is duidelijk dat het regiotraject ook aan semi-bestuurlijke zijde een grote impact heeft en dat de betrokkenheid en gedragenheid ook vanuit deze hoek verzekerd moet worden. **Een aanbeveling die uit deze vaststelling voortkomt is om voldoende aandacht te hebben voor de manier waarop en de mate waarin niet- en semi-bestuurlijke actoren, in het bijzonder de actoren uit het maatschappelijk middenveld, betrokken worden bij de opmaak van regionaal woonbeleid en de uitvoering van de beleidslijnen.** De rol van deze niet-bestuurlijke partners ligt voornamelijk in het adviseren van de lokale besturen.

In dit onderzoek stelden we vast dat er een grote nood is aan een woonbeleid op het schaalniveau van de referentieregio’s. Deze regionale visie moet evenwel ruimte laten voor lokale besturen om eigen accenten te leggen. **Als beleidsaanbeveling geven we mee dat dergelijk regionaal woonbeleid een antwoord dient te**

**bieden op gezamenlijke uitdagingen en opgemaakt moet worden door de relevante betrokken partijen.** Het burgemeestersoverleg is hierbij het democratisch verkozen orgaan dat de beslissing – goedgekeurd door de gemeenteraad – moet nemen en zich ter voorbereiding van deze beslissingen laat bijstaan door het advies van betrokken maatschappelijke woonactoren. De uiteindelijke uitvoering komt terecht in de handen van de schepenen en eventueel de intercommunales en/of andere intergemeentelijke verbanden.

Op vlak van hulpmiddelen zijn er nog heel wat onduidelijkheden bij de geïnterviewde partijen. Aangezien de referentieregio's geen bestuurslaag zijn en dus geen eigen werkingsmiddelen hebben, zal de slagkracht van het regionale niveau in sterke mate afhangen van de welwillendheid van de individuele gemeenten. **De resultaten van dit onderzoek wijzen dan ook op een aanbeveling om meer duidelijkheid te scheppen over de operationele zaken die gepaard gaan met de invoering van de referentieregio's en het delen van bestaande goede praktijken.** Vooral de mogelijke invulling van budget en de potentiële vereveningsmechanismen zijn nog erg vaag en zorgen ervoor dat een afwachtende houding wordt aangenomen door zowel de bestuurlijke als de maatschappelijke actoren. Bijkomend onderzoek naar de problematiek rond vereveningsaspecten verbonden met ruimtelijke vraagstukken en de politieke invulling hiervan is nodig om een antwoord te kunnen bieden op de operationele implicaties van de referentieregio's. Een eerste stap in deze richting is een literatuurstudie die de kansen en uitdagingen nauwkeurig in beeld brengt, aangevuld met buitenlandse voorbeelden van vereveningsmodellen en het juridisch instrumentarium hierrond. Op vlak van personele middelen werden wel enkele goede praktijken gedeeld, zoals het ter beschikking stellen van personeel voor regionale of bovenlokale projecten.

De samenwerkingsmodus vormde het laatste onderdeel van deze onderzoeksnota. Omdat de invoering van de referentieregio's nog te recent is, blijkt het moeilijk om hier een duidelijk beeld rond te schetsen. Binnen de verschillende onderzochte referentieregio's zijn de betrokken woonpartijen op dit moment nog aan het uitzoeken hoe zij hun bijdrage kunnen en willen inbrengen. De focus ligt op dit moment echter op het opvangen van de operationele impact van de hervormingen. **In deze fase bevelen we aan om grondig na te denken over mogelijke governance modellen die vorm geven aan regionale samenwerking.** Het kan zijn dat een andere structuur nodig is per regio. Daarnaast is het belangrijk om in te zetten op 'regionaal leiderschap'. Niet alleen vanuit bestuurlijke hoek, maar ook langs maatschappelijke zijde is betrokkenheid en gedragenheid primordiaal voor het succes van de referentieregio's.

Met dit onderzoek wordt een antwoord geformuleerd op de vraag naar de regionale dynamiek langs maatschappelijke zijde. Door middel van interviews polsten we naar hun verwachtingen, hun ambities en de mogelijke rol die zij willen en kunnen opnemen binnen de referentieregio's. De onderzoeksresultaten wijzen in een algemeen positieve houding ten opzichte van de invoering van deze regionale schaal, maar anderzijds werken operationele onduidelijkheden, de snelle timing en het gebrek aan een decretaal kader enkele frustraties in de hand. De wisselwerking tussen bestuurlijke en niet-bestuurlijke actoren zal in de komende maanden grondiger vorm moeten krijgen om duidelijkheid te scheppen over de manier waarop de referentieregio's zullen functioneren.



## 6 AFKORTINGEN

Afkorting	Beschrijving
IGS	Intergemeentelijke samenwerking
SHM	Sociale huisvestingsmaatschappij
SVK	Sociaal verhuurkantoor
VMSW	Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen
VVH	Vereniging van Vlaamse Huisvestingsmaatschappijen
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

## 7 BIJLAGEN



### Referentieregio Zuid-West-Vlaanderen: 13 gemeenten

(Anzegem, Avelgem, Deerlijk, Harelbeke, Kortrijk, Kuurne, Lendeledede, Menen, Spiere-Helkijn, Waregem, Wervik, Wevelgem, Zwevegem)

Bron: [https://arvastat.vdab.be/help/geo\\_rr\\_zwv.html](https://arvastat.vdab.be/help/geo_rr_zwv.html)



### Referentieregio Kempen: 27 gemeenten

(Arendonk, Baarle-Hertog, Balen, Beerse, Dessel, Geel, Grobbendonk, Herentals, Herenthout, Herselt, Hoogstraten, Hulshout, Kasterlee, Laakdal, Lille, Meerhout, Merksplas, Mol, Olen, Oud-Turnhout, Ravels, Retie, Rijkervorsel, Turnhout, Vorselaar, Vosselaar, Westerlo)

Bron:

[https://arvastat.vdab.be/help/geo\\_rr\\_kem.html](https://arvastat.vdab.be/help/geo_rr_kem.html)



### Referentieregio Vlaamse Ardennen: 14 gemeenten

(Brakel, Herzele, Horebeke, Kluisbergen, Kruisem, Lierde, Maarkedal, Oosterzele, Oudenaarde, Ronse, Sint-Lievens-Houtem, Wortegem-Petegem, Zottegem, Zwalm)

Bron:

[https://arvastat.vdab.be/help/geo\\_rr\\_vla.html](https://arvastat.vdab.be/help/geo_rr_vla.html)

