

2009-1050	de Vlaamse minister van Wonen
rapportdatum: 17 december 2009	

SAMENVATTING FEITEN

Op 2 oktober 2009 kondigt de Vlaamse regering met een persbericht aan dat de premievoorwaarden voor de renovatiepremie verstrengd worden. Op 23 oktober 2009 keurt de Vlaamse regering de wijzigingen in het renovatiebesluit goed. Het wijzigend besluit wordt op 29 oktober 2009 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd. De gewijzigde regels treden op de dag van publicatie van het besluit in werking. Alle aanvragen ingediend vanaf 29 oktober 2009 worden behandeld overeenkomstig de gewijzigde voorwaarden.

Vanaf 29 oktober 2009 wordt de Vlaamse Ombudsdienst overspoeld met telefonische klachten, de eerste dagen zijn het enkele tientallen per dag. Zo'n 300 verzoekers hebben vanaf 28 oktober 2009 een schriftelijke klacht ingediend. Ze zijn erg teleurgesteld over de plotse verstrenging van de premievoorwaarden, de gebrekkige communicatie en het ontbreken van overgangsmaatregelen. Velen vrezen een zwaar financieel verlies te lijden.

De Vlaamse Ombudsdienst heeft de eerste 3 klachten afzonderlijk verstuurd en vanaf 4 november 2009 de andere klachten gebundeld verzonden aan de minister.

SAMENVATTING KLACHT

In alle klachten komen dezelfde drie aspecten aan bod:

1. Er werd slecht gecommuniceerd over de aanpassing van de premievoorwaarden
Er is onvoldoende op voorhand gecommuniceerd over de verstrenging van de voorwaarden. Hierdoor heeft een aantal verzoekers bij wie het aanvraagdossier bijna rond was, geen mogelijkheid meer gehad om nog een aanvraag tijdig in te dienen. In de maand oktober 2009 zouden nog een 4000-tal aanvragen zijn binnengekomen op het Agentschap Wonen. Maar dat was niet meer mogelijk voor de aanvragers die nog moesten wachten op een factuur of de uitvoering van een werk om het dossier te kunnen indienen of voor de aanvragers die zich door de gebrekkige communicatie niet bewust waren van de urgentie.
2. De premievoorwaarden zijn met onmiddellijke ingang verstrengd
De verzoekers vinden het onbehoorlijk dat er geen overgangsmaatregelen werden bepaald voor die kandidaat-aanvragers die al veel werken hebben uitgevoerd. De renovatiepremie kan pas aangevraagd worden, als de werken uitgevoerd zijn en als de aanvrager over een factuur beschikt. Die kandidaat-aanvragers hebben een renovatie van hun woning gepland en hebben daarbij in hun financiële planning uitdrukkelijk gerekend op de renovatiepremie met de voorwaarden zoals die door de Vlaamse regering was uitgeschreven. Begin 2009 werden de premievoorwaarden zelfs nog enigszins versoepeld voor die bewoners die in de voorbije drie jaar een andere woning in bezit hadden. Het was dus niet voorzienbaar dat de renovatiepremie in het gedrang kon komen voor die kandidaat-aanvragers die aan de voorwaarden voldeden. Hun gerechtvaardigde vertrouwen dat ze aanspraak konden maken op de renovatiepremie, is geschonden. De plotse beperking van de premie zal veel jonge gezinnen in financiële moeilijkheden brengen.
3. De budgettaire gevolgen van de succesvolle renovatiepremie zijn slecht ingeschat
De renovatiepremie kent een enorm succes. Dit succes was voorspelbaar. Ook in 2008 waren er al 23.000 aanvragen die overigens in grote mate laattijdig werden afgehandeld. Begin 2009 worden niettemin de premievoorwaarden nog versoepeld om medio 2009 vast te stellen dat het voorziene budget al op is. Veel verzoekers klagen over een totaal verkeerde inschatting van de Vlaamse overheid van de nodige budgetten voor gemaakte afspraken. Het recht op de renovatiepremie tegen de "oude" voorwaarden was zo goed als toegekend aan al die burgers die nu een groot deel van die werken hebben uitgevoerd maar wel naast de premie tegen de "oude" voorwaarden grijpen.

SAMENVATTING ONDERZOEK

Na twee weken, op 20 november 2009, krijgt de Vlaamse Ombudsdienst een antwoord op de klachten en vragen. De verstrenging van de premievoorwaarden voor de renovatiepremie wordt op donderdag 3 december 2009 besproken in de Commissie voor Wonen van het Vlaamse Parlement, in het bijzijn van de minister en van de Vlaamse Ombudsdienst.

Hieronder volgen de antwoorden van de minister op de drie aspecten van de klachten en het commentaar van de Vlaamse Ombudsdienst daarbij.

1. Slechte communicatie over de aanpassing van de voorwaarden**ANTWOORD VAN DE MINISTER:**

“Via diverse initiatieven heb ik in samenwerking met de administratie getracht om de bevolking zo goed mogelijk op de hoogte te houden van de wijzigingen:

1. De eerste communicatie gebeurde naar aanleiding van de principiële goedkeuring van de wijzigingen op de 2 oktober 2009. Onmiddellijk na de Vlaamse regering heeft de minister voor wonen in de persconferentie de wijzigingen toegelicht. Er werd een persbericht verspreid waarin de veranderingen in algemene lijnen werden toegelicht en waarin verwezen werd naar de website van www.bouwenenwonen.be voor bijkomende info. Op deze website werden de aanpassingen toegelicht en werd alle mogelijke bijkomende informatie gegeven, bijvoorbeeld over wat er zou gebeuren met de dossiers in overgang. In alle communicatie werd consequent de verwijzing naar de website opgenomen. Vanaf 5 oktober 2009 werd ook de Vlaamse Infolijn ingeschakeld.

2. De website www.bouwenenwonen.be werd geactualiseerd op het moment dat er nieuwe informatie ter beschikking was;

- a. op het moment van definitieve goedkeuring door de administratie, op dat moment werden ook onmiddellijk de goedgekeurde besluiten on line gezet;
- b. op het moment dat de datum van publicatie gekend was;
- c. het moment van definitieve publicatie.

3. Aan het Agentschap is bij elke stap gevraagd om de wijzigingen goed te communiceren naar de buitendiensten, zodat ook daar op een juiste manier zou gecommuniceerd worden.

4. Onze eigen dienst klantenmanagement was/is sinds de eerste meldingen van de wijzigingen stand-by om zowel schriftelijke als mondelinge vragen te beantwoorden. Deze communicatie werd maximaal afgestemd op de communicatie van de administratie.”

Tot zover het antwoord van de minister op dit aspect van de klacht. De Vlaamse Ombudsdienst is het daar niet mee eens.

Als de overheid regels wil verstrengen om de begroting te bewaken, dan mag de burger wel verwachten dat daarover beter gecommuniceerd wordt. In dit dossier werden de decretaal vastgelegde normen (decreet van 8 mei 2009) van een goede, duidelijke, actieve en tijdige overheidscommunicatie niet gerespecteerd.

Er werd op 2 oktober 2009 inderdaad een persbericht door de Vlaamse Regering verstuurd, maar de meeste kranten hebben dat helaas vertaald in de boodschap dat de premie niet langer gebruikt zou kunnen worden voor luxewerken: “Renovatiepremie schrappt luxe” (De Morgen 3 oktober 2009), “Vlaamse renovatiepremie niet meer voor luxe” (Belga 2 oktober 2009), “Niet langer renovatiesteun voor tweede wc”(De Tijd 3 oktober 2009) . Ook in het persbericht van 2 oktober is sprake van “geen subsidiëring van parketvloeren, dure tegels in de badkamer...” . Vele kandidaat-aanvragers voelden zich hierdoor niet aangesproken,

omdat de door hen uitgevoerde werken wel degelijk betrekking hebben op een substantiële kwaliteitsverbetering van hun woning.

De minister benadrukt bij de bespreking in de commissie dat naast een beschrijving van de doelstellingen van de renovatiepremie en de actuele budgettaire toestand, de tekst alle elementen bevat die het voorwerp uitmaakten van de principiële beslissing: de beperking van het aantal gesubsidieerde werken, de categorisering van de gesubsidieerde werken met de maximumbedragen die kunnen worden ingebracht, en de twee verschillende terugbetalingpercentages op basis van het inkomen van de aanvrager.

De Vlaamse Ombudsdienst blijft bij de vaststelling dat er onvoldoende op voorhand werd gecommuniceerd:

- bij de eerste persmededeling op 2 oktober 2009 werd niet duidelijk gecommuniceerd over het tijdstip van de inwerkingtreding van de toekomstige verstrengde premievoorwaarden;
- de minister verwijst naar de informatie op de website www.bouwenenwonen.be, maar veel burgers hebben nog steeds geen toegang tot internet om die informatie te raadplegen;
- uit verschillende mails blijkt dat kandidaat-aanvragers die bij de administratie of het kabinet informeerden naar de juiste datum van inwerkingtreding, daarop geen juist antwoord konden krijgen;
- in dossier 2009-1032 vraagt de verzoeker na het persbericht van 2 oktober aan het kabinet wanneer de nieuwe regels in werking zullen treden. Omdat hij geen antwoord ontvangt, dient hij een klacht in bij de Vlaamse Ombudsdienst die op 15 oktober 2009 wordt verzonden naar de klachtenbehandelaar van het kabinet van de minister. Na het verstrijken van de antwoordtermijn van 45 dagen, meldt de verzoeker dat hij op 10 december 2009 nog steeds geen antwoord van het kabinet heeft ontvangen op zijn vraag;
- die burgers die – al dan niet bij toeval- het persbericht hebben gemist, werden niet geïnformeerd omdat bij de publicatie in het Staatsblad de nieuwe regeling onmiddellijk in werking trad;
- verschillende verzoekers leggen mails over van het Agentschap Wonen-Vlaanderen van enkele maanden oud waarin werd bevestigd dat de renovatiepremie zeker tot eind 2009 zou blijven bestaan onder de huidige voorwaarden.

Over dit laatste aspect verklaarde de administrateur-generaal van het Agentschap Wonen – Vlaanderen dat dit antwoord een logische afleiding was uit het feit dat enerzijds de bevoegde minister tegenover Wonen-Vlaanderen garandeerde dat er in 2009 geen betalingsprobleem zou opduiken (zodat aanvragen verder konden behandeld worden) en anderzijds dat bij (het daaruitvolgend) gebrek aan spoedeisendheid een aanpassing van het stelsel wel voor de hand lag maar zich na de regeringswisseling niet op korte termijn zou opdringen. Aanvankelijk leek de bevoegde minister overigens te slagen in zijn opzet om het krediet te verhogen. Bij ministerieel besluit van 27 mei 2009 werd het oorspronkelijke krediet al verhoogd met 20% om alvast de vakantieperiode te overbruggen. Jammer genoeg bleef het daarbij, ondanks meerdere waarschuwingen vanuit Wonen-Vlaanderen, met als gevolg dat er bij het aantreden van de nieuwe Vlaamse Regering in juli 2009 een (te verwachten) tekort van meer dan 50 miljoen euro vastgesteld werd.

De Vlaamse Ombudsdienst heeft in het verleden al vaker aanbevelingen geformuleerd voor communicatie over tegemoetkomingen inzake wonen:

Aanbeveling 1999-21

De Vlaamse overheid moet verder inspanningen blijven leveren om de burger gerichte, bevattelijke en volledige informatie te verstrekken over de huisvestingspremies en andere financiële tussenkomsten. ...Ook wijzigingen die negatief zijn voor de burger, moeten tijdig en op ruime schaal kenbaar worden gemaakt.

Aanbeveling 2000-22

De Vlaamse overheid moet bij de afschaffing van een premiestelsel voorzien in een overgangsregeling of een grotere tijdspanne tussen bekendmaking van de afschaffing en de inwerkingtreding van de afschaffing.

Met deze aanbevelingen werd geen rekening gehouden.

2 . Verstrenging van de premievoorwaarden met onmiddellijke ingang

ANTWOORD VAN DE MINISTER

“Bij mijn aantreden werd ik geconfronteerd met een zeer urgent begrotingsprobleem. Ik moest bijgevolg snel ingrijpen. Bovendien was de algemene context van de begrotingsbespreking 'besparen'. Het krediet voor de renovatiepremie bedroeg in 2009 aanvankelijk 80 mio euro, maar werd op 27 mei 2009 via een (eerste) herverdeling verhoogd tot 95.885.000 euro. Dat bedrag was begin september volledig opgebruikt. Meer nog, er lagen ontwerp-betalingsbesluiten klaar voor 29,5 mio euro (m.b.t. 4.530 dossiers), die niet konden uitbetaald worden in afwachting van een nieuwe herverdeling of van de afronding van de begrotingscontrole 2009.

Tijdens de derde begrotingscontrole 2009 is beslist om het krediet voor de renovatiepremie nogmaals te verhogen tot 125.690.000 euro. Daarmee kunnen de dossiers betaald worden die op uitbetaling liggen te wachten. Alle dossiers die in het laatste kwartaal binnenkomen, zullen uitbetaald worden met de kredieten van 2010. Dit kan omdat de regelgeving een uitbetalingstermijn van vier maanden bepaalt. Ook in de begroting voor 2010 wordt maximaal ingezet op extra budgetten voor de renovatiepremie. Waar oorspronkelijk 62.869.000 euro was begroot, is dit tijdens de onderhandelingen opgetrokken tot 118 869 000 euro.

Maar om behoud mogelijk te maken volstond zelfs deze uitbreiding van budget niet en heb ik dus toch een aantal aanpassingen moeten doorvoeren. De aanpassingen zijn gebaseerd op twee uitgangspunten. De premie moet prioritair gericht worden op kwaliteitsverbetering, eerder dan op comfortverbetering, en de premie moet maximaal terechtkomen bij diegenen die de ondersteuning het meeste nodig hebben.

De vraag naar een langere overgangperiode is mij meermaals gesteld. Ik kon en kan aan deze vraag niet tegemoet komen om budgettaire redenen. Bij het invoeren van een langere overgangperiode, zou de premie in 2010 opnieuw onder druk komen te staan.

Bovendien zorgt de aankondiging van een wijziging voor een aanzuigeffect. Ter illustratie: de huidige wijziging werd aangekondigd op 2 oktober. In oktober werden iets minder dan 5.500 aanvragen ingediend. Dit is bijna een verdrievoudiging ten opzichte van het normale aantal aanvragen.

Bij een overgangperiode van drie maanden hadden we het risico gelopen dat een grote hap van het budget op zou gaan aan dossiers in de overgangsregeling. Daardoor zou ik in 2010 ondanks het structureel sterk verhoogde budget een zwaar tekort kennen op de begroting. Dit zou in praktijk het einde van de renovatiepremie betekenen.

Samengevat: de beleidsafweging die voorlag was: ofwel het behoud van de premie in afgeslankte versie met een beperkte overgangsmaatregeling ofwel de afschaffing van de premie met een langere overgangsregel. Vanuit het algemeen belang en vanuit mijn beleidsdoelstellingen werd voor het eerste gekozen.”

Tot zover het antwoord van de minister op dit aspect van de klacht.

De Vlaamse Ombudsdienst stelt vast dat de minister geen rekening houdt met het gerechtvaardigd vertrouwen van de burger in de bekende premievoorwaarden: met kennis van die premievoorwaarden liet de burger werken uitvoeren of opnemen in een aannemingsovereenkomst. Met andere woorden: die burger blijft ten aanzien van zijn aannemer gehouden die werken te betalen of te laten uitvoeren. Wanneer hij dit niet doet, pleegt hij contractbreuk. Voor die burger heeft de minister geen aanvaardbare overgangsmaatregel opgenomen.

Ook hier verwijst de Vlaamse Ombudsdienst naar een bestaande aanbeveling:

Aanbeveling 2004-19

De Vlaamse overheid (in het bijzonder de Vlaamse Regering) moet een grotere tijdspanne inbouwen voor de inwerkingtreding van nieuwe regelgeving, zeker wanneer voorwaarden voor het verkrijgen van een huisvestingspremie worden gewijzigd.

Ook met deze aanbeveling werd geen rekening gehouden.

3. Slechte inschatting van de budgettaire gevolgen van het succes van de renovatiepremie

ANTWOORD VAN DE MINISTER

“We kunnen alleen maar beamen dat de huidige situatie mede veroorzaakt is door een slechte budgettaire inschatting in het verleden.”

De minister geeft bijkomend uitleg in de Commissie voor Wonen op 3 december 2009:

Al bij de invoering van de renovatiepremie in 2007 deden zich problemen voor. De budgetten konden dat jaar niet volledig worden besteed omdat de administratie niet de tijd had om zich organisatorisch voor te bereiden. Zo liep ze van bij de start een uitbetalingsachterstand op. Intussen bleef het aantal dossiers maar stijgen. Vergeleken met 2007 steeg het aantal aanvragen in 2008 met 38 procent. Op 3 juli 2008 bezorgde de administratie het kabinet-Keulen een eerste evaluatie, waarin ze aangaf dat de premie haar doel voorbijschoot. In verhouding werd te veel afwerking betaald. ...al in 2008 was er een tekort van 25 miljoen euro. De dossiers van het laatste kwartaal van dat jaar werden daarom overgedragen naar 2009. De begrotingsopmaak voor 2009 hield echter niet eens rekening met die aanzienlijke overdracht en voorzag opnieuw in slechts 80 miljoen euro. Al evenmin kwam er enige actie om het premiestelsel te hervormen. Integendeel, de voorwaarden werden nog versoepeld. Bij een herverdeling op 27 mei 2009 werd het budget opgetrokken met 15 miljoen euro, niet eens voldoende om het tekort van 25 miljoen euro te compenseren.

Inmiddels bleef het aantal aanvragen maar toenemen, stelt de minister, meer bepaald met 34 procent ten opzichte van dezelfde periode in het vorige jaar. Het budget volstond dus om de dossiers uit te betalen tot net na de verkiezingen. In september was het helemaal opgebruikt. Toen lagen al 4530 dossiers voor een totaal van 29,5 miljoen euro klaar voor betaling. Deze toestand was perfect voorspelbaar.

De minister kreeg dus te maken met een zeer urgente situatie, terwijl de economische crisis de regering net tot besparingen dwong. Haar uitdaging bestond erin om de premies van 2009 uit te betalen en het stelsel in de toekomst betaalbaar te houden. Voorts moest de minister een structurele budgettaire ontsporing vermijden zonder aan de essentie van de premie te raken.

Tot zover het antwoord van de minister op dit aspect van de klacht. De Vlaamse Ombudsdienst stelt vast dat de minister het probleem afschuift op het verleden. Ook hierover werd reeds een aanbeveling geformuleerd:

Aanbeveling 2003-22

De Vlaamse overheid moet voldoende middelen uittrekken om de uitbetaling van financiële tegemoetkomingen inzake huisvesting (tijdig) na te komen.

KWALIFICATIE EN NORMEN

Gegrond en niet herstelbaar

10. **Doeltreffende algemene informatieverstrekking:** de algemene communicatie over de verstrenging van de premievoorwaarden was onduidelijk, niet tijdig, onvolledig en niet actief genoeg en in dus strijd met de decretaal vastgelegde normen voor overheidscommunicatie

4. **Rechtszekerheid en gerechtvaardigd vertrouwen:** de burger mag in principe vertrouwen op de bestaande en bekende rechtsregels. Er werd geen rekening gehouden met het gerechtvaardigde vertrouwen van de kandidaat-aanvragers dat zij bij het uitvoeren van de werken en het afsluiten van de overeenkomsten met hun aannemers aanspraak konden maken op een renovatiepremie.

Het persbericht van 2 oktober 2009 heeft sommige kandidaat-aanvragers er toe aangezet om nog snel de renovatiepremie aan te vragen. Wie dat persbericht gemist had, werd in snelheid genomen bij de publicatie van de gewijzigde regels in het Staatsblad, waarbij de verstrengde voorwaarden onmiddellijk in werking traden. Een redelijke overgangsregeling moet in de wetgeving worden opgenomen en niet voortvloeien uit een persmededeling. Dit schendt de rechtszekerheid van de kandidaat-aanvragers en brengt ongelijkheid met zich mee tussen de kandidaat-aanvragers.

8. **Deugdelijke correspondentie:** een aantal verzoekers ontvingen geen of een misleidend antwoord op hun vraag aan het kabinet of aan het Agentschap Wonen over de geldingsduur van de renovatiepremievoorwaarden in de periode van 2 tot 29 oktober 2009.

13. **Redelijke behandeltermijn:** er werd niet tijdig gecommuniceerd over de verstrenging van de premievoorwaarden; er werden geen overgangsmaatregelen bepaald voor die werken die reeds uitgevoerd waren voor 29 oktober 2009.

VOORSTEL TOT BEMIDDELING / AANBEVELING

De Vlaamse Ombudsdienst beveelt de Vlaamse Regering aan om, overeenkomstig de decretale normen voor overheidscommunicatie, duidelijk, tijdig, actief en volledig te communiceren wanneer de voorwaarden voor tegemoetkomingen en premies inzake wonen wijzigen.

De Vlaamse Ombudsdienst beveelt de Vlaamse Regering aan om bij de verstrenging van een premiestelsel te voorzien in een overgangsregeling of in een redelijke tijdspanne tussen bekendmaking van de afschaffing en de inwerkingtreding van de afschaffing. Het gerechtvaardigd vertrouwen van de burgers in de overheid mag niet aangetast worden.

De Vlaamse Ombudsdienst beveelt de Vlaamse Regering aan om in de nodige budgetten te voorzien om de toekenning en uitbetaling van de premies onder de bestaande premievoorwaarden te kunnen nakomen. Bij de opstart van een nieuwe premie moet die premie, bij de reguleringsimpactanalyse, meteen realistisch gebudgetteerd worden.