



SARO

Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

**Advies
van 24 maart 2010
over de omzendbrief grond- en pandendecreet**

INHOUD

I.	SITUERING	3
II.	ALGEMENE BEMERKINGEN	3
III.	TECHNISCHE BEMERKINGEN bij de OMZENDBRIEF.....	4
	BOEK 1: INLEIDENDE BEPALINGEN.....	4
	BOEK 2: MONITORING GROND- EN PANDENBELEID.....	4
	BOEK 3: ACTIVERING GROND EN PANDEN.....	5
	BOEK 4: MAATREGELEN BETAALBAAR WONEN	5
	BOEK 5: WONEN IN EIGEN STREEK	12

I. SITUERING

1. **Situering adviesvraag.** De SARO ontving op 11 maart 2010 een adviesvraag van de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport over de ontwerp omzendbrief grond- en pandendecreet.¹ In zijn adviesvraag drong de minister aan op een adviestermijn van vijf dagen. De motivering voor dit spoedadvies werd niet gegeven. Met voorliggend advies, goedgekeurd door de Raad op 24 maart 2010 komt de Raad tegemoet aan de decretaal vastgelegde minimumperiode van tien werkdagen voor een spoedadvies.
2. **Situering omzendbrief.** De omzendbrief verduidelijkt de interpretatie en toepassing van het grond- en pandendecreet en heeft – volgens de inleiding bij de omzendbrief - tot doel een eenvormige toepassing van het decreet te garanderen.

De omzendbrief is bestemd voor vier grote doelgroepen: (1) de colleges van burgemeester en schepenen en de gemeentelijke huisvestingsambtenaren en stedenbouwkundige ambtenaren, (2) de deputaties en de provinciale huisvestingsambtenaren en stedenbouwkundige ambtenaren, (3) de intergemeentelijke administratieve eenheden en (4) de sociale woonorganisaties.

II. ALGEMENE BEMERKINGEN

3. De SARO betreurt dat deze omzendbrief, die meer dan 40 pagina's omvat, met een spoedadvies moet behandeld worden. Onderstaand advies toont aan dat er nog heel wat onduidelijkheden zijn met betrekking tot de uitvoering van het grond- en pandendecreet. Er is over de omzendbrief onvoldoende overlegd met de diverse doelgroepen. De Raad vraagt om alsnog het hele maatschappelijk middenveld op een volwaardige manier te betrekken bij de totstandkoming van deze omzendbrief en bij de concrete uitvoering van het grond- en pandenbeleid.
4. De SARO formuleerde in zijn advies van 14 mei 2008 talrijke fundamentele bemerkingen bij het grond- en pandendecreet.² Algemeen wordt het grond- en pandendecreet als zeer complex beschouwd en omvat het nog diverse onduidelijkheden. Er is aldus nood aan het verder uitklaren en optimaliseren van sommige bepalingen van het decreet. Dit debat zou logischer wijze gevoerd moeten worden voorafgaand aan de omzendbrief. Een aantal problemen die men met voorliggend omzendbrief wenst op te lossen gaan immers terug op het grond- en pandendecreet.
5. Bovendien dienen diverse elementen van het grond- en pandendecreet nog verder ingevuld te worden via uitvoeringsbesluiten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het besluit betreffende de activeringsprocessen (zie verder paragraaf 10 van dit advies) en het besluit over het opvolgen van de realisatie van het sociaal objectief (zie verder paragraaf 19 van dit advies). Ook hier was het logisch geweest dat eerst deze besluiten werden goedgekeurd, voorafgaand aan de uitbrenging van een omzendbrief. Bovendien stelt de Raad vast dat in voorliggende omzendbrief voorafnames worden gemaakt bij sommige nog goed te keuren uitvoeringsbesluiten.
6. Uitgaande van deze vaststellingen is het aldus voor de SARO helemaal niet zeker dat voorliggende

¹ Omzendbrief RW/2010/01 betreffende de activering van gronden en panden, maatregelen betreffende het betaalbaar wonen en het wonen in eigen streek in het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid.

² SARO. Advies 2008|01. Advies van 14 mei 2008 betreffende het voorontwerp decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid en het voorontwerp decreet grond- en pandenbeleid.

omzendbrief het juiste instrument is om nu rechtszekerheid en duidelijkheid te creëren. Bovendien staat de Raad sceptisch ten aanzien van de timing van deze omzendbrief. Het is onduidelijk waarom de omzendbrief er nu dringend moet komen en niet eerst de optimalisering van het decreet (cf. par.4) en de besluiten (cf. par. 5) werd afgewacht.

7. In deel III van dit advies formuleert de Raad zijn bemerkingen bij de omzendbrief. Hij volgt hierbij de structuur van de omzendbrief. Gezien de omvang van de omzendbrief en de beperkte adviestertermijn kan de Raad onmogelijk ingaan op alle elementen van de omzendbrief. Voorliggend advies is gezien de beperkte adviestertermijn dan ook gericht op een (beperkte) technische analyse van de omzendbrief. Niettemin toont de veelheid aan bemerkingen die door de raadsleden zijn aangebracht de belangrijke tekortkomingen van voorliggende omzendbrief aan. Zoals reeds gesteld verwijst de Raad voor wat betreft zijn strategische bemerkingen bij het grond- en pandendecreet naar zijn advies van 14 mei 2008.
8. Algemeen wenst de Raad nog op te merken dat de omzendbrief zeer moeilijk leesbaar is. Dit heeft deels te maken met de opbouw van de omzendbrief rond een aantal vragen. Dit komt zeker niet de samenhang van deze omzendbrief ten goede. Bovendien zijn de toelichtingen in de omzendbrief vaak voor interpretatie vatbaar en bevat de omzendbrief zelfs interne tegenstrijdigheden. Als deze omzendbrief tot doel heeft een eenvormige toepassing van het grond- en pandendecreet te garanderen dan schiet hij aan dit doel voorbij(zie verder deel III).

III. TECHNISCHE BEMERKINGEN bij de OMZENDBRIEF

BOEK 1: INLEIDENDE BEPALINGEN

9. **Definities.** De omzendbrief (pag. 4-6) geeft een oplistings van een aantal begrippen en definities. Het betreft deels definities die reeds zijn opgenomen in het grond- en pandendecreet of in de Vlaamse Wooncode (o.a. definitie bescheiden woonaanbod, sociaal woonaanbod, sociale woonorganisatie). De meerwaarde van deze vermelding is voor de Raad niet duidelijk. Zeker niet omdat de Raad vaststelt dat de vermelde definities licht afwijken van de definities die opgenomen zijn in de Vlaamse Wooncode of het grond- en pandendecreet. Dit leidt tot verwarring eerder dan tot verduidelijking. De Raad vraagt om in de omzendbrief deze definities te schrappen. Eventueel kan in de omzendbrief verwezen worden naar het relevante artikel in de betreffende decreten.

BOEK 2: MONITORING GROND- EN PANDENBELEID

10. **Situering.** Het tweede hoofdstuk van de omzendbrief (pag. 7-11) draagt de titel 'Boek 2 Monitoring van het grond- en pandenbeleid'. Hierbij wordt ingegaan op één specifiek instrument 'de leegstandsregister'. Andere elementen van boek 2 van het grond- en pandendecreet (missie, planning en monitoring) worden in de omzendbrief niet verder toegelicht. Niettemin zijn hier diverse elementen die nog verdere verduidelijking vragen en niet aan bod komen in de omzendbrief (o.a. wat betreft koppeling vergunningenregister aan leegstandsregister).
11. **Leegstandregister.** Op pag. 8 van de omzendbrief wordt naar aanleiding van de toelichting bij de leegstandregister verwezen naar de wijzigingen die aan het grond- en pandendecreet zijn doorgevoerd (naar aanleiding van het decreet van 18 december 2009 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2010). De omzendbrief informeert dat een officieus gecoördineerde versie raadpleegbaar is op de website. Het betreft waardevolle informatie, die relevant is voor de

gehele omzendbrief. De Raad pleit er aldus voor om dit naar de inleiding bij de omzendbrief te brengen in het kader van een algemene situering van het juridisch kader.

12. **Intergemeentelijke administratieve eenheid.** De omzendbrief (pag. 8) geeft een oplijsting van de taken waarmee de intergemeentelijke administratieve eenheid belast kan worden. De Raad stelt vast dat 'de aanvraag en toekenning van vrijstellingen' niet is vermeld. De Raad stelt voor om deze taak alsnog toe te voegen. Minimaal moet zeker de administratieve afhandeling mogelijk zijn, de goedkeuring kan gebeuren door het College of een gemeentelijke ambtenaar.
13. **Beoordeling leegstand.** De omzendbrief (pag. 9) geeft uitvoerig toelichting bij artikel 2.2.6, §2, van het grond- en pandendecreet. De gevoerde interpretatie is niet helemaal correct. Het artikel stelt dat ongeschikte of onbewoonbare woningen niet opgenomen kunnen worden in het leegstandsregister. Dit betekent echter niet dat leegstaande woningen niet ongeschikt of onbewoonbaar kunnen verklaard worden.

BOEK 3: ACTIVERING GROND EN PANDEN

14. **Activering grond en panden.** Het derde hoofdstuk van de omzendbrief (pag. 12-15) gaat in op de activering van gronden en panden (boek 3 grond- en pandendecreet). Aan bod komen: de renovatieovereenkomsten, de activeringsheffing en de leegstandsheffing. Zoals reeds gesteld in de inleiding is er ook dringend nood aan de verdere invulling van de activeringsprojecten. Artikel 3.1.1, §2, van het decreet stelt dat de Vlaamse Regering de aard, de doelstelling, de omvang en de organisatorische voorwaarden nader kan omschrijven. De Raad dringt aan op de snelle uitwerking (in samenwerking met de belanghebbenden) en goedkeuring van dit uitvoeringsbesluit.
15. **Activeringsheffing m.b.t. niet bebouwde percelen.** De omzendbrief (pag. 27) geeft verduidelijking over de heffingsreglementen die inwerking zijn getreden voor 1 september 2009, en stelt dat deze behouden kunnen worden, ook na vernoemde datum. Hoewel het decreet en de omzendbrief inhoudelijk in overeenstemming zijn, kan de vraag geopperd worden of het opportuun is een dergelijke werkwijze te hanteren. Omwille van de rechtszekerheid voor de particulier en de beheersbaarheid van het instrument bij de gemeente is het aangewezen de heffingsreglementen zo veel als mogelijk te enten op de nieuwe rechtsgrond, in het bijzonder omdat het een materie betreft met fiscaal-juridische impact.

BOEK 4: MAATREGELEN BETAALBAAR WONEN

1. SOCIAAL WOONAANBOD

16. **Sociaal woonaanbod en categorieën.** De omzendbrief (pag. 16) geeft toelichting bij de categorieën van woningen of voorzieningen die onder het sociaal woonaanbod vallen. Er blijven toch nog heel wat vragen. Zo heeft de Raad bedenkingen bij de optie in de omzendbrief omtrent de zorgvoorzieningen en de Vlabinvest-woningen. Ook de interpretatie in de omzendbrief inzake erkende en niet-erkende serviceflats is betwistbaar. De omzendbrief (pag.21) stelt dat er geen normen inzake sociaal en bescheiden woonaanbod moeten opgelegd worden aan serviceflats op voorwaarde dat het "erkende" serviceflats betreft, maar laat na deze bepaling door te trekken naar de niet-erkende serviceflats.

De Raad stelt zich de vraag wat de verhouding is tussen sociaal woonaanbod en de definitie van "sociale koop- en huurwoning" in de Vlaamse wooncode. Eén en ander lijkt in tegenstrijd, vermits

het grond- en pandendecreet voorziet dat private actoren sociale koopwoningen kunnen aanbieden aan de doelgroep, terwijl de definitie van “sociale koopwoningen” in de wooncode dit uitsluit. De Raad vraagt één en ander te verduidelijken.

- 17. Sociaal woonaanbod en nulmeting.** De omzendbrief (pag.17) stelt dat de resultaten van de nulmeting gelden voor de periode vanaf 2009 tot en met 31 december 2020. Indien dit zou betekenen dat maar de realisaties mogen meegeteld worden van (1 september) 2009 dan is dit problematisch. De gemeenten zijn er steeds van uitgegaan dat alle realisaties sinds 1 januari 2008 in rekening gebracht kunnen worden. De Raad benadrukt dat de realisaties sinds 1 januari 2008 moeten in rekening worden gebracht.

De Raad heeft in het verleden ook diverse bedenkingen geformuleerd bij de juistheid van de eerste nulmeting van het sociaal woonaanbod.

- 18. Bindend sociaal objectief: bekendmaking en melding.** De omzendbrief (pag. 17) bepaalt dat elke gemeente die van oordeel is dat haar bindend sociaal objectief is bereikt, dit moet melden aan de afdeling woonbeleid van het departement RWO. Blijkbaar is het de bedoeling van dergelijke meldingsplicht, de Vlaamse overheid toe te staan om na te gaan of de lokale overheid op een geldige wijze kon vaststellen dat het gemeentelijk objectief is bereikt. Dergelijke meldingsplicht is niet decretaal vastgelegd en kan niet via een omzendbrief bijkomend kan vastgesteld worden. De Raad wijst er tevens op dat met voorgaande bepaling, men aldus afhankelijk is van de discretionaire wil van de overheid om gegevens al dan niet bekend te maken. Daarenboven zou steeds een stand van zaken moeten kunnen worden gegeven, hetgeen een verplichte publicatie zou dienen te impliceren.

- 19. Bindend sociaal objectief: netto-toename.** De omzendbrief (pag. 18) bevat tevens een verduidelijking van hoe de gemeente de netto-toename ten opzichte van de nulmeting moeten berekenen. Volgens de Raad is dergelijke berekeningsmethode nergens decretaal verankerd en kan dit niet via een omzendbrief worden geregeld. Bovendien wordt hier vooruit gelopen op het nog goed te keuren besluit van de Vlaamse Regering omtrent het opvolgen van de realisatie van het sociaal objectief. De Raad stelt aldus dat de werkwijze dient vastgelegd te worden in dit besluit en niet in deze omzendbrief.

Alvast wijst de Raad op de bijkomende administratieve rompslomp voor de gemeenten. Het is overigens niet evident voor de gemeenten om dergelijke rekenmethode toe te passen. Zonder vooruit te willen lopen op de resultaten van het op te maken uitvoeringsbesluit wenst de Raad alvast volgende twee bemerkingen te formuleren.

- De netto-toename, zoals toegelicht op pag. 18 van de omzendbrief, zou dus betekenen dat de gemeenten in 2020 lager kunnen eindigen indien de periode van 10/20 jaar voor kavels/koopwoningen tussen 2008 en 2020 wordt overschreven en ze geen (voldoende) extra kavels/koopwoningen hebben gerealiseerd.
- Op p. 18 staat dat het sociaal woonaanbod afneemt bij het verstrijken van de verbintenisperiode van 20 jaar voor sociale koopwoningen en aangekochte sociale huurwoningen. De Raad vraagt of dit betekent dat als in gemeente X in 1989 40 sociale koopwoningen werden gerealiseerd, deze nu in mindering gebracht moeten en dat er 40 sociale koopwoningen extra aan het te behalen objectief worden toegevoegd. Indien dit de juiste interpretatie is, zou dit voor een aantal gemeenten zeer vergaande consequenties hebben. De Raad kan dit niet ondersteunen.

- 20. Sociale woonbeleidsconvenanten.** In verband met het afsluiten van een sociaal woonbeleidsconvenant door de gemeente verwijst de omzendbrief (pag.19) foutief naar artikel 4.1.14,§3 (i.p.v. artikel 4.1.4,§3). De omzendbrief geeft verdere duiding van de procedure die hierbij gevolgd dient te worden maar benadrukt dat de procedure voor opmaak van sociale woonbeleidsconvenanten op korte termijn zal worden gefinaliseerd in een besluit van de Vlaamse Regering.

De Raad erkent de dringende nood aan verdere verduidelijking van de procedure voor sociale woonbeleidsconvenanten. De Raad stelt echter vast dat de omzendbrief hier evenwel vooruitloopt op het uitvoeringsbesluit dat nog dient opgemaakt te worden. Dit is een spijtige zaak. Eerst dient eerst werk worden gemaakt van het betreffende uitvoeringsbesluit. Indien na definitieve goedkeuring van dit besluit nog verdere elementen verduidelijking vragen, kan eventueel geopteerd worden om dit in een omzendbrief verder toe te lichten. Dit dient echter te gebeuren binnen het juridisch kader van het decreet en betreffende uitvoeringsbesluit.

- 21. Norm sociaal woonaanbod: interpretatie groepswoningbouw.** De omzendbrief (pag. 20) geeft verduidelijking bij de concrete invulling van de categorieën van projecten met een norm sociaal woonaanbod (artikel 4.1.8). Het onderscheid tussen groepswoningbouw en appartementsgebouw blijft nog echter nog onduidelijk. Niettemin is dit onderscheid zeer relevant aangezien voor een appartementsgebouw de normen inzake sociaal en bescheiden woonaanbod slechts gelden vanaf 50 wooneenheden in plaats van 10 wooneenheden voor groepswoningbouw. De Raad vraagt naar verdere verduidelijking van het onderscheid, zodanig dat de betrokkenen eenduidig kunnen nagaan welke categorie van toepassing is. De omzendbrief maakt er zich nogal gemakkelijk vanaf door te stellen dat, gezien de zeer ruime decretale definitie van groepswoningbouw, in geval van twijfel een project eerder onder de categorie groepswoningbouw moet ondergebracht worden. Bovendien vraagt de Raad dat in de omzendbrief verder verduidelijkt wordt hoe moet worden omgegaan met aanvragen met een combinatie van woningen of loten en appartementsgebouwen.

- 22. Norm sociaal woonaanbod: plangebied met specifieke normen.** De omzendbrief (p. 21, tweede vinkje) stelt dat als een project niet onder een van de vier categorieën van artikel 4.1.8 valt, een norm sociaal woonaanbod moet worden opgelegd zolang het bindend sociaal woonobjectief van de gemeente niet is bereikt. Deze verplichting geldt ongeacht of het project al dan niet gelegen is in een plangebied waar specifieke normen gelden. De Raad wijst er op dat dit strijdig is met artikel 4.1.11 van het grond- en pandendecreet. Dit artikel stelt specifiek dat de normen niet van toepassing zijn in plannen met vastgestelde percentages. Op pag. 23, eerste vinkje, van de omzendbrief wordt dit wel correct toegelicht.

- 23. Sociaal woningaanbod en verwezenlijking bindend sociaal objectief.** De omzendbrief (p. 23) stelt dat vanaf de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief, het bestemmingsplan kan gewijzigd of vervangen worden door een bestemmingsplan waarin afgezien wordt van het vaststellen van percentages sociaal woonaanbod of waarin lagere percentages sociaal woonaanbod vastgesteld worden dan de decretaal vastgelegde minimumpercentages. In de voetnoot staat dat 'in dit geval het niet noodzakelijk is dat de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief bekendgemaakt is.' Met deze bepalingen is het nog steeds niet duidelijk hoe het behalen van het sociaal objectief in het kader van de RUP's moet worden toegepast. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of bij de opmaak van een RUP al rekening gehouden mag worden met lopende plannings- en projectinitiatieven (bv. in goedgekeurde RUP's; in de goedgekeurde verkavelingen; de start van de procedure voor het her- of verbouwen van bestaande woningen naar sociale woningen) ook al zijn deze sociale woningen nog niet effectief gerealiseerd en opgeleverd.

- 24. Actieprogramma.** De omzendbrief (pag.24) verwijst naar artikel 4.1.7 van het grond- en pandendecreet dat voorziet dat elke gemeente een actieprogramma kan opstellen. Zij kan de (semi)publieke actoren daartoe aansporen in de hoedanigheid van regisseur van het lokaal woonbeleid. De Raad vraagt om een lijst op te stellen van de Vlaamse semipublieke rechtspersonen gezien in het kader van dit artikel belangrijk is om te weten welke rechtspersonen hier al dan niet onder ressorteren.
- 25. Meerdere grondeigenaars.** De omzendbrief (pag.25) bepaalt hoe de normen inzake sociaal en bescheiden woonaanbod dienen berekend te worden indien er meerdere grondeigenaars zijn. De Raad vraagt om ook de situatie verder te verduidelijken, waarin diverse publieke en private grondeigenaars de gronden samen in mede-eigendom hebben.
- 26. Woningdichtheden.** De omzendbrief (pag. 26) geeft toelichting bij artikel 4.1.24 van het grond- en pandendecreet (toetsing goede ruimtelijke ordening en bijzondere woningdichtheden). De omzendbrief maakt bijzonder verregaande keuzes met betrekking tot de wijze waarop de bijzondere woningdichtheden moet worden berekend en hoe die moet worden gehanteerd:
- Projecten van Vlaamse besturen en Vlaamse semi-publieke rechtspersonen. De omzendbrief stelt dat deze projecten ook onderworpen zijn aan de bijzondere dichtheden sociaal en bescheiden woonaanbod. Indien een sociale bouwmaatschappij (of VMSW) een project indient, gaat het volgens de Raad niet om een sociale last. Dit aangezien deze gronden volledig voor sociale woningbouw moeten aangewend worden, en dus niet de gewestelijke normen moeten volgen. Artikel 4.1.16, §4, stelt duidelijk dat in dat geval geen sociale last van toepassing is.
 - De Raad wenst te wijzen op de mogelijke gevolgen die zouden kunnen ontstaan door de - in het grond- en pandendecreet - voorgeschreven bijzondere dichtheden. Er moet worden over gewaakt dat de gerealiseerde bescheiden woning in de praktijk niet kleiner uitvalt in oppervlakte dan het sociaal woonaanbod. Een dergelijk gevolg zou volgens de Raad niet stroken met het vooropgezette doel om naast het gereguleerde sociaal woonaanbod een bescheiden woonaanbod te creëren voor de doelgroep die net buiten het sociaal woonaanbod zou vallen.
 - Netto-oppervlakte. De omzendbrief stelt dat dichtheden moeten berekend worden op basis van de netto-bebouwbare oppervlakte (en dus zonder de goederen die behoren tot het openbaar domein). Volgens de Raad vindt dergelijke interpretatie geen grondslag in het grond- en pandendecreet. Er bestaat geen decretale grondslag om de dichtheden vast te stellen op basis van de netto-bebouwbare oppervlakte. De huidige na te streven normale dichtheden uit het RSV worden niet berekend op de netto-bebouwbare oppervlakte. Bovendien leidt deze redenering tot tal van praktische problemen.
 - Voorrang stedenbouwkundige voorschriften. De omzendbrief stelt dat het grond- en pandendecreet geen voorrang heeft op de vigerende stedenbouwkundige voorschriften. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat de bepaling van artikel 4.1.24 inzake de decretale dichtheden ondergeschikt is aan de stedenbouwkundige voorschriften. In dit verband vraagt de raad juridisch na te gaan of desgevallend het stedenbouwkundig voorschrift en de vernoemde decretale bepaling niet cumulatief moeten worden toegepast. Op zijn minst is de raad bijzonder sceptisch ten aanzien van een mogelijke hiërarchische relatie tussen beiden. Verderop in de omzendbrief wordt gesteld dat de stedenbouwkundige voorschriften van toekomstige gemeentelijke bestemmingsplannen zich moeten richten naar de bijzondere woondichtheden. Ook de toepassing hiervan verdient verdere verduidelijking. Artikel 4.1.2, §2, van het grond- en pandendecreet vermeldt dat bestaande plannen moeten afgestemd

worden. Bijgevolg meent de raad dat in een bestemmingsplan of een RUP geen bijzondere woningdichtheden worden opgenomen. Indien de gemeente in het bestemmingsplan of RUP wenst te differentiëren dan kan dit.

- 27. Gebiedsgerichte differentiatie.** Op p. 27 van de omzendbrief wordt ingegaan op de mogelijkheden om in een plangebied waar eigenstandige normen kunnen of moeten worden opgelegd, gebiedsgericht te differentiëren.

De omzendbrief bepaalt terecht dat geen normen sociaal woonaanbod kunnen opgelegd worden als verschillende eigenaars vergunningsaanvragen indienen voor (kleine) projecten die niet onder het toepassingsgebied van artikel 4.1.8, eerste lid van het grond- en pandendecreet vallen. Het verdient aanbeveling te verduidelijken dat dit in het algemeen geldt voor (kleine) projecten van verschillende aanvragers van vergunningen, ook al zijn deze geen eigenaar. De aanvraag voor stedenbouwkundige vergunningen vereist overigens niet dat men de grond waarop de aanvraag betrekking heeft in eigendom dient te hebben.

De omzendbrief stelt bovendien dat de opgelegde percentages enkel op projectniveau gelden en enkel voor projecten met een zekere omvang. Hoe dit berekend moet worden is niet helemaal duidelijk. Zo is het bijvoorbeeld onduidelijk of het percentage sociale woningbouw dient bepaald te worden ten opzichte van alle te realiseren woningen binnen het bestemmingsplan of enkel ten opzichte van de te realiseren woningen van die projecten, zoals bepaald in art. 4.1.8. Ook de toepassing van deze regel in het geval van fasering van een project is niet duidelijk.³

- 28. Onteigening.** De omzendbrief (pag. 27) verwijst naar de mogelijkheid om in een bestemmingsplan stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot typologie en inrichting op te nemen, zodanig dat sociaal wonen mogelijk is. In het kader hiervan kan in functie van een sociaal woontraject ook onteigend worden, om de beoogde ontwikkeling te garanderen. De Raad verduidelijkt dat er rechtsgeldig sprake kan zijn van onteigening indien de noodzaak hiertoe zich opdringt. Indien de eigenaar bereid is om zelf het sociaal woonaanbod te realiseren, vervalt deze noodzaak. Bovendien verwijst de Raad naar rechtsleer volgens dewelke onteigening enkel mogelijk is ten algemene nutte en dat dit dus noodzakelijkerwijze inhoudt dat enkel onteigend kan worden in functie van sociale huurwoningen, maar niet in functie van de realisatie van sociale koopwoningen en kavels en dus ook niet in functie van middelgrote koopwoningen en kavels, en evenmin in functie van bescheiden woningen en kavels.⁴

- 29. Vergunningenbeleid.** De Raad vindt dat moet verduidelijkt worden wat de gevolgen zijn van een behandeling in beroep door de deputatie van een vergunning op vlak van de realisatie van een

³ Fasering. Het decreet koppelt de realisatie van de sociale doelstelling aan de vergunningverlening, waardoor elke verkavelingvergunning of stedenbouwkundige vergunning, (die binnen het toepassingsgebied van het grond- en pandendecreet valt, een sociale last opgelegd krijgt. Aan elke bouwvergunning moet een sociale last verbonden zijn en dit stemt niet overeen met keuzes die in BPA's, masterplannen of verkavelingsplannen zijn opgemaakt. Hierin worden verschillende zones aangeduid, niet allemaal voorzien van een sociaal woonaanbod. In de totaliteit van het project wordt de sociale last behaald, maar in het geval van gefaseerde ontwikkeling is het niet mogelijk om een eerste verkavelingsvraag in te dienen zonder sociale last. Het is onduidelijk in hoeverre er kan gewerkt worden met zonerings zodat niet in elke bouwaanvraag een sociale last moet gekoppeld worden. Enerzijds is er sprake van het opleggen op beleidsniveau van een sociale last voor een totaalproject (met fasen), waarbij de totale sociale last wordt berekend over de verschillende fasen heen. Hierbij wordt wel uitgegaan van een gebiedsgerichte differentiatie. Anderzijds is er de koppeling van de realisatie ervan aan een vergunning zonder dat nog een gebiedsgerichte differentiatie in de uitvoering mogelijk wordt bij een fasering (of opdeling naar eigendommen) Er wordt geen rekening gehouden met het feit dat verschillende eigenaars en fasering van een project samen gaan en dus er ook op uitvoeringsniveau een gebiedgerichte differentiatie mogelijk moet zijn, weliswaar verankerd in de sociale last van het totaalproject.

⁴ Verbist, S., Administratiefrechtelijke aspecten inzake onteigening, CABG (Cahiers Antwerpen, Brussel, Gent), 2004/5, blz. 22-23.

sociaal of bescheiden woonaanbod. Het is onduidelijk wat er dient te gebeuren indien zou blijken dat één en ander zou leiden tot een essentiële wijziging van de initiële aanvraag.

2. BESCHIEDEN WOONANBOD

30. Bekendmaking. Op p. 31 van de omzendbrief wordt het bescheiden woonaanbod toegelicht en gesteld dat enkel kan afgeweken worden van de normen van bescheiden woonaanbod als de publicatie heeft plaatsgevonden dat het bindend sociaal objectief is gerealiseerd. De Raad vraagt om na te gaan of deze bepaling niet strenger is dan voor het sociaal woonaanbod. Op p. 23-24 van de omzendbrief staat immers dat het percentage sociaal woningaanbod kan gewijzigd of vervangen worden in het bestemmingsplan vanaf de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief. In de voetnoot staat vermeld dat in dit geval niet noodzakelijk is dat de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief bekendgemaakt is.

31. Reglement Sociaal Wonen. De omzendbrief (pag. 32) stelt dat, zolang een gemeente geen reglement Sociaal Wonen heeft vastgesteld, de percentages sociaal woonaanbod niet in mindering kunnen worden gebracht van de opgelegde percentages bescheiden woonaanbod. Dit betekent volgens de omzendbrief dat in gemeenten waar geen reglement Sociaal Wonen bestaat, er steeds 20% bescheiden wonen moet worden voorzien in privé woonprojecten en 40% in publieke woonprojecten.

De Raad wijst op de onduidelijkheden in verband met deze interpretatie van artikel 4.2.1, tweede lid van het grond- en pandendecreet. De Raad verwijst naar de decretale voorgeschiedenis. Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is dat de normen van artikel 4.2.1 gelden in alle gebieden die niet zijn geordend door een RUP met specifieke normen op het vlak van bescheiden woonaanbod.⁵ De verwijzing naar het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen is te verklaren door het feit dat artikel 4.1.9, eerste lid van het voorontwerp van het decreet nog voorzag dat de gemeenteraden verplichtend een gemeentelijk reglement moesten vaststellen.⁶ De juridische oplossing voor deze legistische schoonheidsfout ligt in artikel 4.1.10, waarin staat dat, indien een gemeente niet beschikt over een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen, het vergunningverlenende bestuursorgaan de sociale lasten oplegt overeenkomstig de decretale percentages.

Uit de memorie van toelichting blijkt tevens dat het de bedoeling is om in elk onderworpen project een percentage 'betaalbaar wonen' te creëren. Het betaalbaar wonen bestaat enerzijds uit een aandeel 'sociaal woonaanbod' en desgevallend uit een aandeel 'bescheiden woonaanbod'. Met andere woorden: "*betaalbaar wonen = sociaal wonen + bescheiden wonen*".⁷ Het aandeel bescheiden woonaanbod is het verschil tussen het maximum percentage dat kan worden opgelegd voor een sociaal woonaanbod en het effectief opgelegde sociaal woonaanbod. Het aandeel 'betaalbaar wonen' komt dus steeds overeen met de maximum decretale norm van 40% voor (semi-)overheidsgronden en 20% voor privé-gronden.

Het is nooit de bedoeling van de decreetgever geweest om een aandeel sociale woningen te voorzien bovenop het maximum percentage bescheiden woningen.

32. Regie gemeenten. Rond bescheiden woonaanbod staat in de omzendbrief (pag. 34) dat het grond-

⁵ Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 53, nr. 112 en 131, nr. 278. In de artikelsgewijze bespreking (p. 131, nr. 278) wordt niet verwezen naar het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen.

⁶ Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1,, 495

⁷ Memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 43, nr. 89

en pandendecreet niet voorziet in de mogelijkheid voor een gemeente om de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod te sturen via een actieprogramma. In het geval van het sociaal woonaanbod is dit wel voorzien. De Raad stelt dat het decreet inderdaad niet stelt dat de gemeenten dit moeten doen, maar het decreet zegt ook niet dat ze dit mogen doen. De omzendbrief gaat hier duidelijk veel te ver. Er is ook geen juridische basis voor deze uitspraak. Vanuit een subsidiariteitsdenken moeten de gemeenten de mogelijkheid hebben om de regie te kunnen opnemen voor het realiseren van bescheiden woningen (d.w.z. woningen die bestemd zijn voor die doelgroep die net buiten de sociale huisvesting valt).

33. Indicatieve streefprijzen . De omzendbrief (pag. 37) verwijst naar artikel 4.2.9 van het grond- en pandendecreet dat voorziet dat de Vlaamse overheid indicatieve streefprijzen voor de verkoop of verhuur van bescheiden woningen en kavels kan opstellen. Zoals ook toegelicht in de memorie van toelichting, zijn deze prijzen niet bindend.

34. Last bescheiden wonen. De omzendbrief brengt onvoldoende duidelijkheid over de concrete realisatie van de last bescheiden wonen. Met uitzondering van de mogelijkheid om als gemeente een waarborg te vragen in functie van de uitvoering van de sociale last in natura is er nog steeds niet veel duidelijkheid hoe men bij het behandelen van een vergunningsaanvraag moet overgaan tot het uitvoeren van het decreet. Talrijke vragen blijven:

- Het grond- en pandendecreet stelt dat de bouwheer/verkavelaar zelf mag kiezen hoe hij de last zal realiseren. Hij moet dus na de afgifte van de vergunning de keuze kunnen maken. In werkelijkheid wordt dit keuzerecht echter onvoldoende gegarandeerd, vermits de nieuwe modelformulieren voor de aanvraag van een stedelijke vergunning/verkavelingsvergunning de aanvrager reeds verplichten de wijze van uitvoering te bepalen bij het indienen van de aanvraag en dus op een ogenblik dat er nog geen vergunning is verleend. De Raad vraagt dat hieromtrent duidelijkheid komt.
- De uitvoering van de lasten kan gebeuren door “verkoop van gronden” binnen of buiten het project. De vraag rijst of een ruiloperatie of het vestigen van een recht van opstal of erfpacht eveneens in aanmerking komt. Volgens de Raad zou een grondwetsconforme interpretatie dit alvast moeten toelaten. De aard van het zakelijk recht is volgens de Raad immers weinig relevant, wel de vaststelling of de sociale invulling op de overgedragen grond gerealiseerd wordt door de overnemer. De Raad vraagt dit in de omzendbrief te verduidelijken.
- Indien de aanvrager uitgeruste grond verkoopt aan een sociale woonorganisatie is het niet duidelijk in hoeverre dit automatisch dient gekwalificeerd te worden als een uitvoering in natura (verkoop van kavels) of dit in aanmerking komt als verkoop van grond zonder uitvoering in natura. Volgens de Raad houdt de verkoop van uitgeruste grond niet automatisch in dat er sprake is van een verkoop van kavels. Immers, artikel 1.2., eerste lid, 10° van het decreet grond- en pandenbeleid definieert “kavels” als “de in een verkavelingsvergunning van een niet vervallen verkaveling afgebakende percelen.” De Raad is overigens van oordeel dat de verkoop van uitgeruste grond in een bestaande uitgeruste verkaveling aan een sociale woonorganisatie, mogelijk moet zijn zonder steeds gekwalificeerd te worden als “uitvoering in natura”. Dit zal steeds het geval zijn indien de sociale last zelf geen betrekking heeft op de realisatie van sociale of bescheiden kavels, maar op de realisatie van sociale of bescheiden woningen (huur of koop). De Raad vraagt dit in de omzendbrief te verduidelijken.

BOEK 5: WONEN IN EIGEN STREEK

35. Woonuitbreidingsgebieden. De omzendbrief (pag. 39) verwijst naar artikel 5.2.1., §1, eerste lid van het grond- en pandendecreet in verband met de bijkomende voorwaarde inzake woonuitbreidingsgebied. Hierbij zijn diverse bedenkingen te formuleren:

- De Raad wijst op de onduidelijkheden over de toepassing en de definiëring van het begrip woonuitbreidingsgebied.⁸
- De regelgeving geldt voor een periode van 20 jaar vanaf het ogenblik dat de overdracht vast datum heeft verkregen (art. 5.2.1§1) Wat betekent dit concreet? Dat als een nieuw gebouwde woning in woonuitbreidingsgebied binnen 20 jaar wordt verkocht, die nieuwe eigenaar toch weer zijn band moet aantonen? Of betekent dit ook dat als over 25 jaar een stuk grond wordt gekocht dat onder het toepassingsgebied valt, die persoon toch zijn binding moet aantonen?

⁸ De Memorie van Toelichting bij het decreet bevat aanwijzingen dat het de bedoeling van de decreetgever was enkel de nieuwe woonuitbreidingsgebieden te viseren.