



SARO

Strategische Adviesraad
Ruimtelijke ordening
Onroerend erfgoed

**Advies
van 23 februari 2011
over de wijzigingen van decreten
m.b.t. het grond- en pandenbeleid**

I. INLEIDING

1. **Situering adviesvraag.** De SARO ontving op 31 januari 2011 een adviesvraag van minister van ruimtelijke ordening Philippe Muyters over het ontwerpdecreet inzake wijzigingen aan diverse decreten m.b.t. het grond- en pandenbeleid.¹ Het betreft zowel wijzigingen aan het grond- en pandendecreet, aan de Vlaamse Wooncode en aan de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Naast enkele technisch-juridische aanpassingen bevat het wijzigingsdecreet ook enkele inhoudelijke aanpassingen aan de regelgeving.

De SARO focust voorliggend advies op enkele strategische aandachtspunten die relevant zijn voor het ruimtelijk beleid. De Raad formuleert eerst enkele algemene bedenkingen (deel II) en gaat daarna specifiek in op de voorgestelde wijzigingen (deel III).

II. ALGEMENE BEMERKINGEN

2. **Huidige grond- en pandendecreet bevat tal van onduidelijkheden.** 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 nog steeds een grote nood aan het verder uitklaren en optimaliseren van sommige bepalingen van het decreet.

Begin maart 2010 werd de SARO om advies gevraagd omtrent een ontwerp van omzendbrief bij het grond- en pandendecreet.³ De Raad stelde in zijn advies van 24 maart 2010 onder meer dat een aantal problemen die men met deze omzendbrief wenst op te lossen, terug gaan op knelpunten in het grond- en pandendecreet. De Raad pleitte er voor om eerst deze knelpunten aan het decreet op te lossen, voorafgaand aan de uitwerking van een omzendbrief.⁴ De memorie van toelichting geeft hieromtrent geen verduidelijking, maar de Raad vermoedt dat voorliggende wijzigingen aan het grond- en panden een aanpassing zullen noodzaken van deze omzendbrief (o.a. nulmeting, omschrijving bescheiden wonen).

3. **Voorliggende wijzigingen vormen geen structurele oplossing.** De Raad stelt nu vast dat de voorliggende wijzigingen aan het grond- en pandendecreet niet gericht zijn op een grondige en structurele aanpassing van het decreet. Het betreft een samenraapsel van enkele inhoudelijke aanpassingen, waaromtrent - volgens de memorie van toelichting - in het verleden reeds door de Vlaamse Regering een principiële akkoord werd bereikt.

Bovendien stelt de Raad vast dat de voorliggende wijzigingen niet leiden tot de noodzakelijke vereenvoudiging van het grond- en pandendecreet. De Raad moet integendeel vast stellen dat sommige van de voorgestelde wijzigingen leiden tot een verdere 'verwarring' (zie onder meer verder paragraaf 5 i.v.m. het gemeentelijk reglement 'bescheiden wonen').

¹ Voorontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid en van diverse bepalingen van andere decreten die betrekking hebben op het grond- en pandenbeleid. Vlaamse Regering, 21 januari 2011. VR 20112101 DOC. 1286TER.

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.

³ Omzendbrief RW/2010/01 betreft 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.

⁴ SARO. Advies 2010|06. Advies van 24 maart 2010 over de omzendbrief grond- en pandendecreet.

III. SPECIFIEKE BEMERKINGEN BIJ DE VOORGESTELDE WIJZIGINGEN

4. **Grondfonds.** Het voorliggend wijzigingsdecreet (artikel 4 t.e.m. 6) creëert de mogelijkheid voor de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) om een actief grondbeleid te voeren, met de bedoeling om in welbepaalde delen van het Vlaams Gewest een hoogwaardige woonkwaliteit te behouden of te bevorderen. Volgens de memorie van toelichting (pag.5) wordt een kapitaalsinbreng van 50 miljoen euro (25 miljoen euro in 2011 en 25 miljoen euro in 2012) voorzien in een 'nog nadere te onderzoeken entiteit', die het beheer van strategische gronden zal waarnemen. De Raad stelt vast dat deze bepalingen in het wijzigingsdecreet over een nieuw 'grondfonds' nog zeer vaag zijn. Hij vraagt om dit in het decreet verder te duiden. Bovendien stelt de Raad vast dat er nog een uitvoeringsbesluit zal komen om deze bepaling verder in te vullen.

De Raad vindt het positief dat meer financiële middelen voorzien worden voor een actief grondbeleid, maar vraagt zich af of er behoefte is aan de invoering van een nieuw fonds. Hij vraagt te onderzoeken in hoeverre de bestaande fondsen (of actoren) deze rol niet kunnen invullen. De Raad wijst onder meer op de belangrijke rol van de stadsvernieuwingprojecten en de brownfieldconvenanten. De Raad staat positief ten aanzien van deze bestaande structuren, die in eerste instantie gericht zijn op duurzaam en zuinig ruimtegebruik.

5. **Sociaal woonaanbod.** Met voorliggend wijzigingsdecreet (artikel 7) zorgt de Vlaamse Regering voor een versoepeling van de definitie van 'sociaal woonaanbod'. Het adjectief 'sociaal' wordt geschrapt bij de huurwoningen, de koopwoningen en de kavels. Hiermee worden bestaande, niet door het Vlaams Gewest gesubsidieerde woningen of kavels, waarvan de initiatiefnemer besluit ze te verhuren volgens het Sociaal Huurbesluit (van 12 oktober 2007) of ze over te dragen volgens het Overdrachtenbesluit (van 29 september 2006), meegeteld voor het bereiken van het bindend sociaal objectief.⁵

De Raad stelt vast dat de actorgerichte definitie van sociale woning in artikel 2 van de Vlaamse Wooncode niet gewijzigd wordt. Bovendien is in het Vlabinvest-decreet sprake van 'woningen met een sociaal karakter', wat nog een andere inhoud betreft. Voor het ruimtelijk beleid is het uitermate complex om de diverse begrippen van 'sociaal', ruimtelijk te vertalen.

6. **Reglement bescheiden wonen.** Voorliggend wijzigingsdecreet (artikel 31) voorziet de mogelijkheid van een gemeentelijk reglement 'bescheiden wonen'. De gemeenteraden kunnen een reglement 'bescheiden wonen' vaststellen, met dezelfde rechtskracht en bindende waarde als een stedenbouwkundige verordening. Dat reglement omvat kwaliteitsnormen voor het bescheiden woonaanbod en de woonomgeving en kan ook percentages vastleggen voor de verwezenlijking van diverse typologieën van kavels en woningen die deel uitmaken van het bescheiden woonaanbod.

De Raad wijst er op dat het grond- en pandendecreet (artikel 4.2.2) nu reeds voorziet in de mogelijkheid voor een gemeente om een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'bescheiden wonen' vast te stellen. De Memorie van Toelichting (pag. 11) stelt hieromtrent echter: *'... differentiatie in woontypologieën, kwaliteitsnormen met betrekking tot specifieke woonruimtes en buitenruimtes, en dergelijk kennen reeds een ruime toepassing als interne richtlijn binnen de gemeenten. Die richtlijnen kunnen echter niet worden aangenomen in de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'bescheiden wonen'.*

Vanuit vereenvoudigingspunt, vraagt de Raad om alsnog te onderzoeken of deze richtlijnen die een link hebben met goede ruimtelijke ordening niet kunnen worden meegenomen in een

⁵ Memorie van Toelichting, pag. 4.

stedenbouwkundige verordening. Het invoeren van een nieuw reglement lijkt de Raad niet nodig. Bovendien zouden de gemeenten deze regelingen moeten kunnen nemen voor alle woningen, en niet enkel voor de bescheiden woningen. Een algemene regeling dringt zich op.

7. **Woonuitbreidingsgebieden.** Het voorliggend wijzigingsdecreet (artikel 42) voert een belangrijke wijziging door inzake het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden. Artikel 5.6.6., §1, van de VCRO voorziet nu dat de aanvraag van een sociale woonorganisatie voor een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van woningen of een verkavelingsvergunning wordt ingewilligd, indien voldaan is aan een aantal voorschriften (gronden zijn niet gelegen in overstromingsgebied; gronden palen aan woongebied, al dan niet met landelijk karakter; gronden worden niet belast met een bouwverbod in het kader van het Duinendecreet; het aangevraagde vormt geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale habitat- of vogelbeschermingszone, of komt niet in aanmerking voor een afwijking in de zin van artikel 36ter, §5, van het decreet Natuurbehoud; de inrichtingsaspecten zijn in overeenstemming met de stedenbouwkundige voorschriften en met de goede ruimtelijke ordening).

Om misbruiken te voorkomen wordt deze mogelijkheid beperkt tot aanvragen van sociale woonorganisaties voor een stedenbouwkundige vergunning *‘voor het bouwen van sociale woningen en aanvragen voor een verkavelingsvergunning voor het verkavelen van gronden met het oog op sociale woningbouw’*.

De Raad vindt het positief dat met voorliggende wijziging de misbruiken inzake het aansnijden van woonuitbreidingsgebieden worden ingeperkt. Essentieel heeft de Raad echter fundamentele bemerkingen bij deze bepaling zoals opgenomen in de VCRO (artikel 5.6.6, §1). Deze bepaling gaat immers in tegen de basisprincipes van het RSV (open en stedelijk). Deze bepaling gaat niet uit van het noodzakelijk ‘inbreidingsgericht’ ruimtelijk beleid ter vrijwaring van de schaarse open ruimte. De Raad vindt het aldus geen goede zaak dat met artikel 5.6.6, §1 van de VCRO, een soepelere regeling betreffende de aansnijding van woonuitbreidingsgebieden werd ingevoerd. De voorgestelde wijziging leidt niet tot een fundamentele oplossing voor dit knelpunt.

De fundamentele kritiek van SARO bij artikel 5.6.6, § 1 VCRO, en de ‘retouche’ die er nu aan wordt gedaan, is dat de bepaling de juridische onduidelijkheid over de ontwikkelingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebieden niet oplost, maar integendeel nog versterkt. De juridische onduidelijkheid is gecreëerd door omzendbrieven die elementen toevoegen aan artikel 5.1.1 van het K.B. 28 december 1972 en door inconsistente rechtspraak. Hierbij is het onduidelijk in welke mate woonuitbreidingsgebieden al dan niet kunnen ontwikkeld worden via het vergunningenbeleid. Het grond- en pandendecreet had hier duidelijkheid kunnen verschaffen; desgewenst met toevoeging van een aantal planologische criteria (bijv. beperkt tot inbreidingsgerichte projecten). Het decreet heeft het juridische kluwen echter nog vergroot door het inschrijven van nieuwe (vrij lineaire) ontwikkelingsmogelijkheden bovenop de bestaande, en door een verwijzing in de memorie van toelichting naar bestaande omzendbrieven, die hoe dan ook niet verbindend kunnen zijn.

8. **Technische opmerking.** Artikel 27 voegt een nieuw artikel 4.1.14/1 in, dat bepaald dat zorgvoorzieningen niet onder het toepassingsgebied van de sociale lasten vallen, met uitzondering van 6 categorieën (o.a. serviceflats, assistentenwoningen). Tot nu toe werd in de praktijk (o.a. op grond van parlementaire vragen) aangenomen dat geen enkele van de zorgvoorzieningen onderworpen was aan een sociale last, ook niet de zes categorieën die nu staan opgesomd als uitzondering. Het lijkt aangewezen om een datum van inwerkingtreding te voorzien vanaf wanneer die zes categorieën wel onder het toepassingsgebied van de sociale lasten vallen. Een redelijke overgangstermijn lijkt aangewezen, om lopende dossiers niet al te veel te doorkruisen.