

ADVIES
VAN 20 DECEMBER 2017
BIJ DE CONCEPTNOTA WONEN IN EIGEN STREEK

INHOUD

I.	SITUERING	1
II.	ALGEMENE BEOORDELING	1
III.	REFLECTIES M.B.T. VORIGE WIES-REGLING	2
IV.	AFSTEMMING MET HET RUIMTELIJK BELEID	3
V.	BEMERKINGEN OP OPERATIONEEL NIVEAU	5

I. SITUERING

1. Op 7 juli 2017 werd in het Vlaams Parlement de conceptnota 'wonen in eigen streek (WIES)' ingediend.¹ De conceptnota beoogt een nieuw kader uit te werken om wonen in eigen streek te ondersteunen. Dat nieuwe kader moet een alternatief bieden voor de WIES-bepalingen die vervat zaten in het decreet Grond- en Pandenbeleid, maar vernietigd werden door het Grondwettelijk Hof.
2. De Commissie voor Wonen, Armoedebelief en Gelijke Kansen van het Vlaams Parlement organiseert op 11 januari 2018 een hoorzitting omtrent de conceptnota. SARO werd gevraagd om aan de hoorzitting deel te nemen. Naar aanleiding daarvan nodigde SARO de heer Lorin Parys, initiatiefnemer van de conceptnota, uit op de raadzitting van 22 november 2017 om een toelichting te geven bij de conceptnota.

II. ALGEMENE BEOORDELING

3. SARO vindt het positief dat met voorliggende conceptnota het debat in het Vlaams Parlement wordt gevoerd omtrent betaalbaar wonen en het tegengaan van sociale verdringing op de woningmarkt. De raad heeft deze problematiek in het verleden reeds erkend: *'[het] staat buiten kijf dat een efficiënte aanpak van de problematiek van het betaalbaar wonen noodzakelijk is'*.²
4. De raad stelt vast dat hiermee invulling wordt gegeven aan een ambitie opgenomen in het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019: *'We herstellen het principe van wonen in eigen streek in eer, rekening houdend met de opmerkingen van het Grondwettelijk Hof.'* Ook de beleidsnota Wonen 2014-2019 stelt dat een alternatieve regeling inzake 'wonen in eigen streek' zal worden uitgewerkt met als doel: *'betaalbaar wonen in de eigen regio mogelijk te maken en sociale verdringing tegen te gaan.'*
5. SARO wenst in het kader van het geplande debat in het Vlaams Parlement een constructieve bijdrage te leveren aan dit debat en formuleert ten aanzien van de conceptnota een aantal strategische bemerkingen.

Allereerst formuleert de raad enkele bemerkingen bij de vorige (en vernietigde) WIES-regeling: de raad vraagt verdere toetsing van de nieuwe regeling door het Grondwettelijk Hof en vraagt naar de evaluatie van de vorige regeling en de conclusies die hieruit werden getrokken (zie verder deel III).

Bovendien stelt SARO vast dat de voorliggende WIES-regeling in strijd is met het ruimtelijk beleid; daarom kan de raad de regeling niet ondersteunen. De uitgangspunten voor de nieuwe WIES-regeling sporen niet samen met de principes van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen.³ Deze mismatch met het Witboek BRV uit zich onder meer inzake volgende vier principes: het

¹ Vlaams Parlement, stuk 1236 (2016-2017) – Nr. 1 <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1154027>

² SARO 2008|01. Advies van 14 mei 2008 over het voorontwerp van decreet Grond- en Pandenbeleid, pag. 6.

³ Op 30 november 2016 keurde de Vlaamse Regering het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen goed.

Witboek BRV zet maximaal in op a) kwaliteit en diversiteit van woonontwikkelingen, b) ruimtelijk rendement en kernversterking, c) op locaties nabij collectieve vervoersknopen en voorzieningen en d) uitgaande van bovenlokale woonprogrammaties en regionale woonmarkten (zie verder deel IV).

Tenslotte formuleert de raad nog diverse bemerkingen van operationele aard met betrekking tot het voorstel voor de vernieuwde WIES-regeling (zie verder deel V).

III. REFLECTIES M.B.T. VORIGE WIES-REGELING

6. Toetsing Grondwettelijk Hof. De oorspronkelijke WIES-regeling werd opgenomen in boek 5 van het decreet Grond- en Pandenbeleid van 27 maart 2009. Deze regeling was gericht op het voorbehouden van - in woonuitbreidingsgebied (of gebieden met planologische afwijking) gerealiseerde of te realiseren - woongelegenheden aan personen die beschikken over een voldoende band met één van de gemeenten die kampen met hoge bouwgrondprijzen en een hoge migratie-intensiteit.⁴

SARO formuleerde reeds naar aanleiding van het voorontwerp van decreet Grond- en Pandenbeleid voorbehoud bij deze maatregel en stelde dat *'dergelijke maatregel op gespannen voet staat met de Europese basisregels inzake vrijheid van vestiging, vrij verkeer van personen en kapitaal. Voorafgaand overleg met Europa lijkt in deze wenselijk ten einde procedures achteraf te vermijden.'*⁵

Op 7 november 2013 heeft het Grondwettelijke Hof het juridisch kader voor WIES vernietigd, wegens schending van het vrij verkeer van vestiging, kapitaal en diensten. Het arrest van het Grondwettelijk Hof kwam tot stand na een prejudiciële vraag aan het Europees Hof van Justitie. Het Europees Hof wees er bijkomend op dat *'andere, minder beperkende maatregelen dan die van het Vlaamse decreet zouden kunnen beantwoorden aan het door dit decreet nagestreefde doel zonder er noodzakelijkerwijs toe te leiden dat kandidaat-kopers of kandidaat-huurders die niet aan een van die voorwaarden voldoen, de facto het verbod krijgen te kopen of te huren. Zo zou kunnen worden overwogen om tegemoetkomingen of andere types subsidies die specifiek voor de minst kapitaalkrachtige personen zijn bedoeld in te voeren, zodat in het bijzonder personen die kunnen aantonen dat zij een laag inkomen hebben, in staat worden gesteld in de doelgemeenten onroerende goederen te kopen of te huren.'*⁶

De conceptnota verduidelijkt dat om tegemoet te komen aan de arresten van het Europees Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof wordt afgestapt van de benadering om WIES te verwezenlijken via de ruimtelijke ordening. WIES wordt geïntegreerd in het bestaande wooninstrumentarium. Er worden inkomens- en eigendomsriteria toegevoegd en de criteria inzake lokale binding worden geobjectiveerd.

SARO benadrukt dat de nieuwe regeling voor wonen in eigen streek tegemoet zal moeten komen aan de bemerkingen van het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof van Justitie. Het is voor de raad onvoldoende duidelijk of de nieuwe WIES-regeling deze toetsing zal doorstaan.

7. Evaluatie vorige WIES-regeling. Daarnaast is het voor SARO onduidelijk in hoeverre de vernieuwde regeling voortbouwt op een evaluatie van de werking en de resultaten van de vernietigde WIES-regeling. Deze regeling was tussen 2009 en 2013 van kracht en werd, in overeenstemming met de

⁴ Memorie van Toelichting Decreet Grond- en Pandenbeleid, pag. 82.

⁵ SARO 2008|01. Advies van 14 mei 2008 over het voorontwerp van decreet Grond- en Pandenbeleid, pag. 54.

⁶ Arrest Hof van Justitie 8 mei 2013, randnr. 56

bepalingen uit het decreet Grond- en Pandenbeleid, na drie jaar geëvalueerd. De conceptnota verwijst niet naar dit evaluatierapport.⁷

IV. AFSTEMMING MET HET RUIMTELIJK BELEID

8. Mismatch met het Witboek BRV. De conceptnota verduidelijkt dat wordt afgestapt van de benadering om WIES te verwezenlijken via de ruimtelijke ordening. De raad erkent dat de vernieuwde regeling voor wonen in eigen streek niet zal worden opgenomen in het decreet Grond- en Pandenbeleid. De beslissing om af te stappen van een benadering via de ruimtelijke ordening betekent evenwel niet dat geen afstemming moet worden nagestreefd met het ruimtelijk beleid.

SARO stelt vast dat de uitgangspunten voor de nieuwe WIES-regeling, zoals geformuleerd in de conceptnota, niet samen sporen met de principes van het Witboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Deze mismatch met het Witboek BRV uit zich op volgende vier principes: het Witboek BRV zet maximaal in op a) kwaliteit en diversiteit van woonontwikkelingen, b) ruimtelijk rendement en kernversterking, c) op locaties nabij collectieve vervoersknopen en voorzieningen en d) uitgaande van bovenlokale woonprogrammaties en regionale woonmarkten. Hierna gaat de raad hier verder op in (par. 9 t.e.m. 12).

9. Het Witboek BRV gaat uit van multifunctionaliteit, verwevenheid en diversiteit van woonontwikkelingen. Het Witboek BRV opteert voor een beleidsmatige evolutie van strikte prognoses en quota naar woonprogrammaties met de nodige flexibiliteit.⁸ Hierbij aansluitend hecht het Witboek BRV veel aandacht aan de kwaliteit en de diversiteit van het woningbestand. De uitdaging bestaat er in het woningbestand te laten evolueren *‘naar kwalitatieve compacte woongelegenheden, nieuwe vormen van samenwonen en het realiseren van een sociale mix (jong/oud, alleenstaanden/gezinnen, multicultureel, inkomen, enz.).’*⁹

De raad stelt vast dat de WIES-regeling in essentie een kwantitatieve verhoging van het woningaanbod voor een specifieke doelgroep beoogt. Er worden geen kwaliteitscriteria geformuleerd waaraan dit woningaanbod moet voldoen. De conceptnota gaat bovendien onvoldoende uit van de mogelijkheden inzake multifunctionaliteit, verwevenheid van functies en benut tevens onvoldoende de mogelijkheden van nieuwe vormen van (samen-)wonen.

10. Het Witboek BRV zet maximaal in op ruimtelijk rendement en kernversterking. Het Witboek BRV zet sterk in op het uitbreiden van het huidige woonbestand en erkent de nood aan 93.000 bijkomende woongelegenheden tegen 2020.¹⁰ Het Witboek BRV focust daarbij in eerste instantie op het verhogen van het ruimtelijk rendement door in te zetten op inbreidingsgerichte en kwalitatieve transformatie van de bebouwde ruimte. Nieuwe ruimte-behoevende

⁷ Evaluatierapport ‘wonen in eigen streek’; <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=336570>

⁸ Witboek BRV, pag. 6: *‘De bepaling van de 60/40-verhouding tussen woongelegenheden in het stedelijk gebied en woongelegenheden in het buitengebied, met bijkomend de gesloten bevolkingsprognose, de indeling in “kernen van ontwikkeling” en woonquota sluit onvoldoende aan bij de maatschappelijke evoluties van vandaag, met name de demografische groei, de vergrijzing en gezinsverdunding, de migratie. Er wordt voor geopteerd om proactief in te zetten op ruimtelijk rendement, wat betekent dat compacter en verdicht wonen, zal worden gestimuleerd, en dat bepaald juridisch aanbod zal worden geschrapt. Er wordt een meer flexibele woonprogrammatie voorzien. Een meer flexibele woonprogrammatie maakt een ontwikkeling op maat inclusief aandacht voor nieuwe woonvormen en het benutten van specifieke kansen mogelijk.’*

⁹ Witboek BRV, pag. 48.

¹⁰ Witboek BRV, pag. 108.

maatschappelijke ontwikkelingen - zoals wonen - moeten zoveel mogelijk een plaats krijgen binnen het huidige ruimtebeslag. Ruimtelijk uitbreiden geldt als een uitzondering.¹¹

De raad stelt vast dat het toepassingsgebied van de nieuwe WIES-regeling enkel gericht is op de primaire woningmarkt namelijk nieuwe verkavelingen, nieuwe groepswooningbouwprojecten of appartementsgebouwen.¹² De nieuwe WIES-regeling is aldus gericht op een kleine fractie van het woonaanbod en gaat voorbij aan het potentieel dat de secundaire woningmarkt biedt, in het bijzonder voor de minder kapitaalkrachtige bevolking. Het is net dit woonsegment dat door het Witboek BRV voornamelijk zal worden gestimuleerd. Ter illustratie verwijst de raad ook naar een recente wijziging aan de VCRO waardoor in de toekomst gemakkelijker kan worden ingezet op het verhogen van het ruimtelijk rendement in oude verkavelingen.¹³ De nieuwe WIES-regeling is enkel van toepassing op nieuwe verkavelingen waardoor ook dit deel van de groei van de woonmarkt niet benut kan worden voor de WIES-regeling.

11. Het Witboek BRV zet maximaal in op locaties nabij collectieve vervoersknopen en voorzieningen. Met het Witboek BRV heeft de Vlaamse Regering nadrukkelijk de keuze gemaakt om ruimtelijke ontwikkelingen inzake wonen, werken, voorzieningen en vrije tijd te faciliteren en te stimuleren nabij collectieve vervoersknopen en voorzieningen.¹⁴ Het belang van een slimme locatie voor wonen wordt ook erkend in de Startnota Slim Wonen en Leven: *‘Een duurzame woning is ook een woning op de juiste plaats. Een slimme locatie beantwoordt aan de criteria die in het Witboek BRV zijn opgenomen voor geschikte locaties waar gewoond kan worden.’*¹⁵ De ontwikkeling van bijkomende woongelegenheden zal gebeuren op een aanvaardbare wandel- en fietsafstand van een voldoende pakket van basisvoorzieningen.

De conceptnota gaat volledig voorbij aan dit nabijheidsprincipe; terwijl het belang van goed ontsloten wonen zeker ook geldt voor de minder kapitaalkrachtige bevolking. Het toepassingsgebied voor wonen in eigen streek wordt bepaald op basis van niet-ruimtelijke criteria, met name gemiddelde bouwgrondprijs en migratie-intensiteit.¹⁶ Een deel van de 105 WIES-gemeenten zijn gemeenten die hoog scoren wat betreft ‘voorzieningenniveau’ en ‘knooppuntwaarde’. Het BRV beleid zal hier ondersteunend werken: in deze gemeenten zal sterk ingezet worden op het creëren van extra wooneenheden en dit zal ook impact hebben op de druk op de woningmarkt in deze gemeenten. Het Witboek BRV gaat niet uit van een specifieke doelgroepenbenadering; de gebiedscategorie ‘wonen’ geldt als een heel gedifferentieerde bestemming met maximale aandacht voor verwevenheid en multifunctionaliteit. Anderzijds scoren een heel aantal WIES gemeenten slecht wat betreft ‘voorzieningenniveau’ en/of collectieve vervoersknooppunten.

¹¹ Witboek BRV, pag. 31: *‘Het verhogen van het ruimtelijk rendement resulteert in een efficiënter of hernieuwd gebruik van al ingenomen ruimte. Ruimtelijke projecten voorzien in een verhoging van het ruimtelijk rendement door een geschikte, elkaar versterkende, combinatie van intensivering, verweving (inclusief gemeenschappelijk gebruik), hergebruik en tijdelijk ruimtegebruik.’* En Witboek BRV, pag. 33: *‘Ruimtelijk uitbreiden kan enkel in functie van een aangetoonde maatschappelijke ruimtebehoefte en wanneer hiervoor redelijke alternatieven via rendementsverhoging van het bestaande ruimtebeslag niet toereikend zijn. De uitbreiding gebeurt op een goed gelegen locatie en rekening houdend met het evenwicht binnen de bestemmingen.’*

¹² Conceptnota WIES, pag. 17.

¹³ Ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving; <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1269491>

¹⁴ Witboek BRV, pag. 28: *‘Er wordt naar gestreefd om tegen 2050 geen substantieel aantal bijkomende woongelegenheden en werkplekken meer te realiseren op te lange verplaatsingstijd van een collectieve vervoersknoop of groep voorzieningen, tenzij dit om duidelijke ruimtelijk rendementsoverwegingen aangewezen is.’* En Witboek BRV, pag. 41: *‘De ontwikkeling van (bijkomende) woongelegenheden gebeurt op een aanvaardbare wandel- en fietsafstand van een voldoende pakket van basisvoorzieningen.’*

¹⁵ Startnota Slim Wonen en Leven, pag. 17.

¹⁶ Conceptnota, pag. 13.

12. Het Witboek BRV erkent dat woningmarkten functioneren op bovenlokaal niveau. Tot slot stelt het Witboek BRV dat woningmarkten in de meeste gevallen op een bovengemeentelijk schaalniveau functioneren. Belangrijke maatschappelijke en ruimtelijke uitdagingen met een bovenlokale dimensie, zoals de regionale woonmarkten en pendel- en mobiliteitsstromen, vragen aldus een samenhangende benadering (geïntegreerde gebiedsontwikkeling).¹⁷

Dit uitgangspunt ligt in lijn met de bevindingen van een studie naar de woningmarkten in West-Vlaanderen. Deze studie stelt dat demografische ontwikkelingen en de daarmee samengaan- de tendensen in het wonen zich laten gelden op een andere schaal dan het gemeentelijk niveau en et name op het niveau van regionale woningmarkten: *‘Er wordt in alle lagen van de bevolking verhuisd in functie van nieuwe woonbehoeftes maar ook in functie van het beschikbare woningenbestand en men beperkt zich daarbij niet noodzakelijk tot de eigen gemeente’*.¹⁸

De WIES-regeling ent zich daarentegen volledig op het gemeentelijke schaalniveau. Het criterium van lokale binding gaat uit van een binding met een specifieke gemeente in plaats van een ruimere regio. Dit gaat voorbij aan de dynamieken en specifieke karakteristieken van de regionale woningmarkten.

V. BEMERKINGEN OP OPERATIONEEL NIVEAU

13. Tenslotte heeft de raad met betrekking tot het voorstel voor de vernieuwde WIES-regeling diverse bemerkingen van operationele aard.

14. WIES-last. De conceptnota stelt dat in de gemeenten waarop WIES van toepassing wordt, is gekozen voor een ‘WIES-last’. In een voetnoot wordt verduidelijkt dat deze WIES-last geïnspireerd is op artikel 7.2.34 van het decreet Grond- en Pandenbeleid, *‘maar in een strengere toepassing’*.¹⁹ Dit wordt niet verder verduidelijkt in de conceptnota. De raad vraagt verder te verduidelijken wat deze ‘WIES-last’ precies zal inhouden.

De raad stelt vast dat met artikel 7.2.34 van het decreet Grond- en Pandenbeleid een gebiedsspecifieke typebepaling inzake bescheiden wonen wordt ingevoegd in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het lijkt aldus de bedoeling om gestandaardiseerde WIES-voorschriften voor RUP’s uit te werken en een decretale WIES-last van rechtswege te koppelen aan de omgevingsvergunning. SARO is hier geen voorstander van.

15. Positionering t.o.v. sociaal en bescheiden woonaanbod. Bovendien heeft de raad nog heel wat vragen over hoe een eventuele WIES-last zich zal verhouden ten opzichte van de bescheiden last en andere lasten (decreet Grond- en Pandenbeleid en VCRO). Ook de verhouding met ‘Vlabinvest’ is voor de raad onduidelijk. Zo is er een verschil in werkingsgebied in Vlaams Brabant, terwijl beiden betaalbaar wonen voor minder kapitaalkrachtigen uit de regio of eigen gemeente beogen. Naast het sociaal woonaanbod, zoals ingeschreven in de Vlaamse Wooncode, werd in het decreet Grond- en Pandenbeleid een tweede categorie van betaalbaar wonen gecreëerd, het zogenaamd ‘bescheiden woonaanbod’. Hoe positioneert WIES zich op de schaal ‘sociaal’- ‘bescheiden’? In de conceptnota is zowel sprake van ‘minder kapitaalkrachtige inwoners van een bepaalde gemeente’ als ‘de minst kapitaalkrachtige endogene bevolking’.²⁰ In de sociale huisvesting wordt reeds vaak

¹⁷ Witboek BRV, pag. 22 en pag. 29.

¹⁸ SumResearch, Regionale woningmarkten West-Vlaanderen;

<http://www.sumarchive.be/home.cfm?b=projects&c=detail&d=regionale-woningmarkten-west-vlaanderen->

¹⁹ Conceptnota, pag. 17.

²⁰ Conceptnota, pag. 15 en 20.

in lokale toewijsreglementen gewerkt met een criterium lokale binding; het is onduidelijk hoe WIES zich daartoe (en ruimer tegenover het Kaderbesluit Sociale Huur) verhoudt.

16. WIES-lijst. SARO wijst tevens op de onduidelijkheid inzake de beoogde finaliteit van de WIES-lijst: is het eerder een formeel instrument voor de gemeenten om te controleren of de vervreemding van vastgoed voldoet aan de doelstelling inzake wonen in eigen streek? Of beoogt het veeleer een tool te zijn om bouwpromotoren te helpen in hun communicatie naar potentieel geschikte kandidaten? Aansluitend op de vaststelling dat de woningmarkten functioneren op bovenlokaal niveau (zie par. 12) is het voor de raad onduidelijk of het nuttig is te werken met lijsten op gemeentelijk niveau (in plaats van een hoger niveau).

Omtrent de opmaak, de actualisatie en de toewijzing van de lijst zijn er aldus nog tal van vragen. Zo geeft de conceptnota niet aan wie de noodzakelijke gegevens voor de lijst zal moeten aanleveren en hoe dit kan gebeuren met respect voor de wetgeving inzake privacy. Het is tevens onduidelijk hoe moet worden omgegaan met het actualiseren van de lijst. De criteria zijn immers zeer variabel in de tijd. Wat als iemand op het ogenblik van de opmaak van de lijst voldoet aan de voorwaarden, maar op het ogenblik van overdracht niet meer (of omgekeerd)? En wat als de WIES-gerechtigde die in aanmerking komt voor een concreet woonproject niet wenst te kopen of te verhuren tenzij tegen onredelijke voorwaarden? Verder vraagt de raad zich ook af hoe moet worden omgegaan met het WIES-aanbod indien er onvoldoende WIES-kandidaten zijn. Tot slot is het onduidelijk in hoeverre tegen de WIES-lijst beroep zal kunnen worden aangetekend.

17. Bijkomende last voor de gemeenten. Daarnaast zijn er voor de raad tal van onduidelijkheden inzake de rol van de gemeenten.

De conceptnota legt de keuze om de WIES-regeling al dan niet toe te passen bij de individuele gemeenten. De gemeente zal vrij kunnen kiezen om toe te treden. Zij lijken daarbij niet te zijn gebonden aan bepaalde termijnen. Het is de raad onduidelijk waarom een onderscheid wordt gemaakt in percentages tussen publieke en private ontwikkelaars.

18. Overgangsmaatregelen. Tot slot is het voor de raad onduidelijk of er wordt voorzien in een overgangsfase, waarin de WIES-regeling kan worden uitgerold. De conceptnota gaat hier niet op in. De raad wijst erop dat er heel wat tijd kan verlopen tussen de opstart van een woonproject, de realisatie ervan en de verkoop. Het is evenwel van belang dat vanaf de opstart van een woonproject duidelijk is of de WIES-regeling al dan niet van toepassing zal zijn.