



ADVIES WONEN IN EIGEN STREEK

Advies 2017- 16 / 21.12.2017



INHOUD

1	Situering	3
2	Bespreking.....	3
2.1	Werken met conceptnota's	3
2.2	Doelstellingen en globale beoordeling	4
2.3	Druk op de vastgoedmarkt	4
2.4	Doelgroep verwerving en verhuring	6
2.5	Lokale binding	7
2.6	Relatie met bestaande initiatieven	8
2.7	(Sociale) last	9
2.8	Vragen modaliteiten	10



2.2 DOELSTELLINGEN EN GLOBALE BEOORDELING

De Raad erkent ten volle het bestaan van territoriale verschillen op vlak van wonen. Zo verschilt de stedelijke woonproblematiek grondig van de landelijke woonproblematiek, is de druk op de private huurmarkt regionaal verschillend, en lopen ook de bouwgrond- en vastgoedprijzen sterk uiteen. De Raad meent dat uitgesproken verschillen op het terrein effectief reden kunnen zijn om in het beleid hiermee rekening te houden; zoals bijvoorbeeld nu reeds van toepassing is bij de sociale leningen of Vlabinvest.

De Raad is daarbij van oordeel dat territoriale differentiatie in beleidsmaatregelen ertoe moet strekken de gelijke behandeling of de gelijke kansen te bevorderen. Bij gelijklopende woonnood - op basis van een gering inkomen - kunnen territoriale verschillen een extra drempel inhouden voor huishoudens om hun recht op wonen te realiseren. Differentiatie in de beleidsmaatregelen kan helpen om dit te remediëren. Streefdoel moet zijn om een gelijke behandeling te verzekeren rekening houdend met de verschillende territoriale omstandigheden.

De Raad meent bijgevolg dat de beide, in de conceptnota vooropgestelde doelen, met name het voorkomen van sociale verdringing en het ondersteunen van minder kapitaalkrachtige huishoudens, op zich legitiem zijn en nood kunnen hebben aan differentiatie in het beleid. Echter de Raad meent dat voorgestelde WIES-regeling niet het geschikte instrument is om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren. In wat hierna volgt wordt toegelicht waarom de Raad dit standpunt inneemt. De Raad vraagt na te gaan of er geen andere meer effectieve instrumenten/maatregelen zijn om de beoogde doelstellingen te realiseren.

2.3 DRUK OP DE VASTGOEDMARKT

De Raad erkent dat de druk op de vastgoedprijzen regionaal sterk kan verschillen, en dit kan aanleiding zijn om in het beleid de nodige bijsturing te voorzien. Wanneer regionaal sprake is van een verhoogde druk op de woonmarktprijzen, zoals dit tot uitdrukking komt in bouwgrond- en nieuwbouwprijzen, blijft dit uiteraard niet beperkt tot de nieuwbouwmarkt, maar is dit eveneens voelbaar in de koop- en huurmarkt.

De Raad wenst dan ook enkele kanttekeningen te plaatsen bij het vooropgestelde toepassingsgebied. De nieuwbouwmarkt is in vergelijking met de koopmarkt naar omvang beperkt en vertoont volgens onderzoek nauwelijks een stijgende trend¹. Nieuwbouw staat slechts in voor ongeveer 1% van de woningvoorraad, en volgens VRIND werden in 2015 +/- 69.000 woonentiteiten verkocht en werden +/- 32.000 vergunningen voor nieuwbouw afgeleverd. De keuze voor nieuwbouw als toepassingsgebied werkt bijgevolg beperkend. Daarenboven moet worden aangestipt dat het nieuwbouwsegment niet is weggelegd voor de beoogde doelgroep, met name de minder kapitaalkrachtige huishoudens. Nieuwbouw lijkt meer voor te komen op het

¹ Winters, S. e.a. (2015). Wonen in Vlaanderen 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld. Leuven, Steunpunt Wonen.

einde van de woonladder². Tevens hebben de bouwers een duidelijk sterker socio-economisch profiel dan kopers³. Ook de gemiddelde starter en de jonge gezinnen richten zich eerder tot de koopmarkt. Kortom, wat betreft de ondersteuning van de minder kapitaalkrachtige huishoudens dreigt de maatregel zijn doel voorbij te schieten. Dit roept vragen op naar de doelmatigheid van de voorgestelde beleidsmaatregel.

Verder wenst de Raad te wijzen op mogelijke ernstige neveneffecten. Om gebeurlijk verlies te compenseren kunnen de andere woonentiteiten in het nieuwbouwproject duurder worden, wat eventueel kan resulteren in een averechts effect waarbij nieuwe woningen in betrokken gemeente globaal duurder dreigen te worden. De voorgestelde WIES-regeling zal mogelijk een financiële impact hebben op de vastgoedontwikkelingen. Is door het voorbehouden gedeelte een algemene minwaarde te verwachten, en wat bij moeilijke verkoop van dit gedeelte? Er wordt gevreesd voor een negatieve impact op de rendabiliteit van de vastgoedprojecten en een verhoogde rechtsonzekerheid, met een mogelijk contraproductief effect op de nieuwbouwproductie en de aanbodcreatie. Tevens kan gewezen worden op het risico van een geringere kwaliteit van de voorbehouden woningen samen met een afname van de oppervlakte, dit om de prijs te drukken.

Volgens onderzoek is er vooral sprake van een toegenomen betaalbaarheidsproblematiek op de private huurmarkt⁴, wat ook in het advies over de wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt van de Raad wordt beklemtoond⁵. Het is volgens de Raad onduidelijk wat de impact is van de oplopende vastgoedprijzen in betrokken gemeenten op de bestaande betaalbaarheidsproblematiek op de huurmarkt. Het is aannemelijk dat de toegenomen druk op de eigendomsmarkt zich ook vertaalt in hogere huurprijzen en/of in het verdwijnen van huurwoningen naar de eigendomsmarkt. De studie van het Groot Woononderzoek inzake betaalbaarheid toont in ieder geval aan dat de betaalbaarheidsproblematiek varieert met de verstedelijkingsgraad en zich het scherpst laat voelen op de private huurmarkt. Bij regionale druk op de woningmarkt is het volgens de Raad dan ook in eerste instantie aangewezen om een beleid op te zetten ter ondersteuning van de (inkomenszwakke) huishoudens op de private huurmarkt. Het is volgens de Raad onwaarschijnlijk dat voorliggende WIES-regeling via nieuwbouw tegemoet kan komen aan de woonbehoefte van minder kapitaalkrachtige huurders. De nieuw te bouwen woonentiteiten zullen hogere huurprijzen hebben dan gemiddeld op de private huurmarkt (wat begrijpelijk is vanuit de rendementsverwachting).

Bovendien kan de vraag worden gesteld of de WIES-regeling effectief zal leiden tot (de nodige) aanbodverruiming op de private huurmarkt. In het voorstel wordt het voorbehouden gedeelte niet opgedeeld naar koop- en huurwoningen en wordt dit overgelaten aan de bouwpromotor. Bouwpromotoren verhuren doorgaans niet rechtstreeks aan particulieren (dit behoort niet tot hun kernactiviteit). Tevens is door de vooropgestelde bezitsvoorwaarde het verkopen van WIES-woningen om naderhand te verhuren onmogelijk. Mogelijk kan de bouwpromotor wel een verhuuraanbod doen aan een sociale huisvestingsmaatschappij of een

² Zo bleek uit het GWO2013 dat 40% van de huishoudens die de afgelopen vier jaar een woning bouwden hun bouwproject financierde met inkomsten uit de verkoop van een vorige woning (Winters e.a., 2015).

³ Heylen, K. (2016). Starters op de eigendomsmarkt. Evoluties tussen 2003 en 2013. Leuven, Steunpunt Wonen.

⁴ Winters, S., e.a. (2015). Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld. Antwerpen: Garant.

⁵ Advies van de Vlaamse Woonraad over de wooncrisis in de onderste lagen van de private huurmarkt, 2017/06 (27 april 2017).

sociaal verhuurkantoor, maar dan stelt zich het probleem dat de vooropgestelde WIES-doelgroep ruimer is dan het geëigende sociale doelpubliek. Het lijkt aangewezen de problematiek van verhuring – al dan niet via samenwerking met een woonactor – te bekijken.

2.4 DOELGROEP VERWERVING EN VERHURING

Om tegemoet te komen aan de bedenkingen van het Grondwettelijk Hof voorziet de voorgestelde WIES-regeling in bezits- en inkomensvoorwaarden. Op die manier wordt getracht de doelstelling, om de minder kapitaalkrachtige huishoudens te ondersteunen, te realiseren. De bezitsvoorwaarde zorgt ervoor dat het voorstel zich de facto richt naar huurders of starters op de woonmarkt.

Om in betrokken gemeenten een voorbehouden woning te kunnen verwerven, mag het inkomen van de begunstigde niet hoger liggen dan € 44.498, € 48.543 en € 64.725, respectievelijk voor alleenstaanden, alleenstaanden met een handicap en koppels⁶. De Raad erkent dat het invoeren van bezits- en inkomensvoorwaarden noodzakelijk is om tegemoet te komen aan de vraag naar een selectieve bescherming. Evenwel is het de vraag of huidig vooropgestelde inkomensgrenzen voldoende selectief zijn om een accurate afbakening van de doelgroep te realiseren, en zodoende effectief de minder kapitaalkrachtige huishoudens te bereiken. Berekening toont aan dat 81,3%⁷ van de potentiële kopers onder de vooropgestelde maximumgrens voor verwerving valt en tegelijk aan de vooropgestelde minimumgrens voldoet. De minimumgrens niet mee gerekend valt 87,7% van de potentiële kopers onder de vooropgestelde maximumgrens⁸. Tevens moet een dergelijke toets gebeuren voor betrokken gemeenten zelf. Volgens de conceptnota liggen de gemiddelde inkomens er 3 tot 6% hoger, wat de afbakening weliswaar iets selectiever kan maken. Niettemin kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de vooropgestelde inkomensgrenzen, waarbij het ruime bereik in strijd is met het principe dat de maatregel uitsluitend de minder kapitaalkrachtigen moet beschermen, en wordt ingegaan tegen de huidige beleidsintentie om een grotere selectiviteit te bewerkstelligen, bijvoorbeeld wat betreft de sociale lening. Anderzijds erkent de Raad dat een inperking van de doelgroep de verkoopbaarheid van de voorbehouden woningen zou bemoeilijken.

Eenzelfde opmerking betreffende de inkomensgrenzen kan worden geformuleerd aangaande de bescherming die wordt beoogd voor de minder kapitaalkrachtige huurders. Ook hier omvat de vooropgestelde maximale inkomensgrens het overgrote deel van de huurders, met name 82,3% van de huurders⁹. Mede door de hogere huurprijzen bij nieuwbouw zal in de praktijk de maatregel ertoe leiden dat voornamelijk enkel de meer kapitaalkrachtige huurders worden bereikt. Wil het voorstel de inkomenszwakke huurders bereiken, dienen

⁶ De conceptnota richt zich hierbij op de jaarlijks te actualiseren Vlabinvest inkomensgrenzen. In 2017 bedragen deze inkomensgrenzen respectievelijk € 45.556, € 49.698 en € 66.264.

⁷ Berekening gebaseerd op de survey, Groot Woononderzoek 2013, rekening houdend met actualisering van de bedragen. Door een ondergrens op te leggen wordt het percentage gedrukt (heel wat huurders vallen onder de vooropgestelde minimumgrens).

⁸ Berekening gebaseerd op de survey, Groot Woononderzoek 2013, rekening houdend met actualisering van de bedragen.

⁹ Idem voetnoot 6-7, in vergelijking met de koop liggen de inkomensgrenzen lager, maar bij huur wordt geen ondergrens gehanteerd waardoor alsnog een groot percentage wordt bereikt.

vraag of een dergelijke afzwakking de kwalificatie van een maatregel met een doel van algemeen belang niet in het gedrang brengt. Het algemeen belang waarnaar het voorstel refereert ligt immers in eerste instantie in het bewerkstelligen van het sociale doel zelf.

De Raad vreest dat deze fundamentele vragen aanleiding kunnen geven tot nieuwe juridische contestatie, met rechtsonzekerheid tot gevolg. Bij de vernietiging van de vorige WIES-regeling werd beargumenteerd dat minder beperkende maatregelen kunnen beantwoorden aan het vooropgestelde doel, zonder dat kandidaat-kopers of kandidaat-huurders de facto uitgesloten worden van de mogelijkheid tot kopen of huren wanneer zij niet voldoen aan de voorwaarden. De Raad vraagt dan ook dit minstens in rekening te brengen en andere minder ingrijpende maatregelen of instrumenten te overwegen om de doelstellingen te realiseren.

2.6 RELATIE MET BESTAANDE INITIATIEVEN

Het voorstel komt bovenop een aantal bestaande beleidsinitiatieven gericht op territoriale selectiviteit. Onderzoek¹⁰ toont aan dat de verschillende maatregelen vaak dezelfde strategische doelstellingen, zoals het tegengaan van sociale verdringing, hebben. Tegelijkertijd om te weten waar het fenomeen van sociale verdringing zich voordoet, worden voor elke maatregel verschillende indicatoren gehanteerd en worden in de wijze waarop de maatregelen worden geoperationaliseerd verschillende accenten gelegd. Verder toont dit onderzoek aan dat de beleidseffectiviteit van deze maatregelen eerder klein is, zij het dat er zich verschillen optekenen tussen de diverse maatregelen. Omzichtigheid is dan ook geboden bij het ontwikkelen van bijkomende maatregelen.

Vlabinvest slaagt er bijvoorbeeld wel in om een grondbeleid te voeren waarin strategische gronden worden aangekocht om gemengde projecten van sociale en betaalbare woningen te realiseren, en speelt hiermee in op de oplopende vastgoedprijzen die mogelijk leiden tot sociale verdringing. Omdat Vlabinvest fungeert binnen de context van sociale huisvesting en de sociale huisvestingsmaatschappij het aanbod realiseert, is het verlaagde BTW-tarief van toepassing. De conceptnota maakt gewag van een mogelijk onderzoek naar BTW-verlaging voor het voorbehouden gedeelte. Volgens de Raad komt het huidig voorstel weinig tot niet tegemoet aan de woonneed, en bijgevolg zou geen subsidiëring onder de vorm van BTW-verlaging mogen worden toegekend (de BTW-regeling betreft overigens federale materie). De Raad meent dat deze passage in de conceptnota voluntaristisch geformuleerd is, terwijl uit meerdere dossiers (BTW-tarief voor sloop/wederopbouw) blijkt dat een solide juridische basis vereist is alvorens een verlaagd BTW-tarief toelaatbaar is. Vraag is wat het standpunt ter zake zal zijn van de bevoegde Europese instanties.

¹⁰ Aernouts, N., & Ryckewaert, M. (2013). Evaluatie van de territoriaal selectieve maatregelen in het woonbeleid. Leuven: Steunpunt Wonen.

redenen kan hebben om een last op te leggen, maar beschouwt dit instrument als een ultimum remedium. In dit licht mag een last slechts worden ingezet om onmiskenbaar een doel van algemeen belang te bewerkstelligen en als andere maatregelen ontoereikend zijn. Het realiseren van sociale huisvesting beantwoordt volgens de Raad hieraan. Diverse gemeenten koppelen overigens een last aan de verleende vergunning, en dit met het oog op de realisatie van sociale huisvesting¹¹. De Raad is er echter niet van overtuigd dat het opleggen van een last in voorliggende WIES-regeling op afdoende gronden berust. Zoals gesteld wordt in het bijzonder geen afdoende ondersteuning voorzien voor de minst kapitaalkrachtige huishoudens (noch op de huurmarkt, noch naar verwerving). Er wordt integendeel voorzien de last te verminderen met het aandeel van het sociaal objectief. Hierdoor wordt impliciet te kennen gegeven dat het sociaal objectief voldoende is om de inkomenszwakke huurders in betrokken gemeenten te ondersteunen (en het voorstel bijgevolg niet gericht is op deze groep).

2.8 VRAGEN MODALITEITEN

Het voorstel in de conceptnota geeft in eerste instantie de globale richting aan zonder verdere operationalisering. Toch wenst de Raad een aantal puntsgewijze opmerkingen mee te geven die van belang zouden kunnen zijn bij een mogelijke praktijktoepassing.

Het voorstel laat het opleggen van een last op nieuwbouwprojecten over aan de appreciatie van de gemeente, die al dan niet de last kunnen opleggen. De Raad merkt op dat dergelijk vrijblijvend karakter mogelijk afbreuk doet aan het beoogde doel van de maatregel en het vooropgestelde algemeen belang om minder kapitaalkrachtigen te beschermen. Het is aangewezen dit mogelijk spanningsveld in relatie tot de lokale autonomie beter te onderzoeken.

Om de gemeenten te kunnen afbakenen, werkt het voorstel met onder meer de gemiddelde bouwgrondprijzen. Het is niet duidelijk hoe de gemiddelde bouwgrondprijzen zullen worden berekend. Deze kunnen schommelen en het lijkt aangewezen ruimere periode in ogenschouw te nemen. De Raad stelt bovendien vast dat de Algemene Directie Statistiek sinds begin 2015 geen cijfers meer vrijgeeft rond de gemiddelde bouwgrondprijzen. Nochtans vormen de data van de FOD Economie de officiële statistische bron hiervoor.

Het is onduidelijk wat de consequenties zijn naar de verbintenissen voor de begunstigde wanneer de gemeente niet langer tot het toepassingsgebied behoort. Vervallen dan de verbintenissen (bv. bewoningsplicht of verkoop aan WIES-begunstigde)? Het is tevens onduidelijk of kopers wel gestimuleerd zullen worden om in te stappen in het WIES-stelsel, gezien de 20-jarige bewoningsplicht en de onmogelijkheid om een meerwaarde te realiseren bij vroegtijdige verkoop binnen 20 jaar.

¹¹ Recent door de Raad van State bekrachtigd (arrest nr. 236.658 van 2 december 2016).

