

DE VLAAMSE WOONRAAD

CREDITREGELING SOCIALE LASTEN

18 januari 2010

INHOUDSTAFEL

1. Inleidende situering
2. algemeen opzet
3. algemene bedenkingen
 - 3.1. doel
 - 3.2. bovengrens
 - 3.3. toepassingsgebied
 - 3.4. CBO credits
 - 3.5. verhandelbaarheid credits
 - 3.6. overdracht rechten
 - 3.7. sociaal objectief
4. punctuele bedenkingen

1. Inleidende situering

Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de nadere regelen met betrekking tot de kredietregeling, vermeld in artikel 4.1.16 van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag van een verkavelingvergunning, werd door de Vlaamse regering principiële goedgekeurd op vrijdag 18 december 2009. Met het oog op de definitieve goedkeuring wordt de minister bevoegd voor het beleidsveld wonen gelast om het advies van de Raad van State in te winnen.

Met betrekking tot vernoemd ontwerp van besluit is de Vlaamse Woonraad niet aangezocht om een advies te verlenen. De Vlaamse Woonraad acht het uitwerken en uitvoeren van een degelijk grond- en pandenbeleid noodzakelijk, zoals eerder gesteld in vroeger geformuleerde adviezen¹. De Vlaamse Woonraad meent dat over de regeling en de uitvoering van het grond- en pandendecreet een inhoudelijke reflectie vanuit het middenveld en de deskundigen nuttig is, eveneens aangaande de sociale lasten opgelegd aan actoren en de wijze waarop deze lasten vervuld kunnen worden. De Vlaamse Woonraad wenst in dit verband een advies op eigen initiatief te formuleren. Onderhavig initiatief wordt de minister bevoegd voor het beleidsveld wonen bezorgd op 18 januari 2010.

De Vlaamse Woonraad is er zich van bewust dat onderhavig advies ten dele de scope van het ontwerp van besluit overstijgt, en eveneens een aantal gerelateerde aspecten van het decreet aanraakt, maar acht dit noodzakelijk voor een goed begrip van de voorgestelde opties in het ontwerp van besluit.

2. algemeen opzet

Onder bepaalde voorwaarden legt het grond- en pandendecreet van 27 maart 2009 sociale lasten op aan verkaveling- en bouwprojecten. De sociale last heeft tot doel binnen nieuwe projecten een welbepaald aandeel sociale huisvesting te realiseren. Als lasthebber dient de verkavelaar of de bouwheer de opgelegde sociale last na te leven. De sociale last kan op verschillende manieren worden uitgevoerd.

Om een werkbare en soepele werkwijze op het terrein te realiseren kan de lasthebber het aandeel sociale huisvesting in bepaalde projecten verhogen om vervolgens in andere projecten een lager aandeel te realiseren. Op die manier kan rekening worden gehouden met de plaatselijke specificiteit of bijzondere omstandigheden.

De verkavelaar of de bouwheer kan aan het vergunningsverlenende bestuursorgaan een hogere sociale last aanvragen en uitvoeren. Dit verloopt via een systeem van credits die

¹ Zie hiertoe het memorandum en de reflectienota op de beleidsnota Wonen 2009-2014

worden verstrekt per extra gerealiseerde sociale woning. Het ontwerp van besluit strekt ertoe de toekenning en de aanwending van de credits te regelen, en een invulling te geven aan de verschillende verantwoordelijkheden ter zake.

3. algemene bedenkingen

3.1. Doel

De Vlaamse Woonraad kan zich vinden in een regeling om - op initiatief van de aanvrager van de vergunning - de sociale lasten te verhogen of te verlagen naargelang plaatselijke omstandigheden of specifieke factoren. Op die manier wordt een soepelheid ingebouwd voor de uitvoerende actoren. Het opgelegde aandeel moet dan niet noodzakelijkerwijs in elk project gelijk worden ingevuld. Er wordt met andere woorden rekening gehouden met de plaatselijke eigenheid, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de totaliteit van de sociale lasten. Afgezien van principiële bedenkingen aangaande het grond- en pandenbeleid, onderschrijft de Vlaamse Woonraad een dergelijk mechanisme tot geografische spreiding enerschikking van de sociale lasten.

De Vlaamse Woonraad kan tevens de optie onderschrijven de aanvraag te motiveren vanuit redenen van ruimtegebruik, clustering en inrichtingslogica. Het betreft dan ook een gunstmaatregel die wordt verleend na grondige motivatie, en het komt het vergunningsverlenende bestuursorgaan toe de aangereikte argumenten te beoordelen (geen automatisch recht). De Vlaamse Woonraad acht in dit verband de eigen beleidsruimte voor het bestuursorgaan aangewezen, omdat de invulling van een hogere sociale last in eerste plaats afhankelijk is van de plaatselijke factoren.

3.2. Bovengrens

Het decreet grond- en pandenbeleid stelt dat de percentages m.b.t. de sociale lasten vastgelegd worden door de gemeente (artikel 4.1.10), weliswaar binnen de decretaal opgelegde minimum- en maximumgrenzen. Hiertoe kan de gemeente onder meer een gemeentelijk reglement sociaal wonen opmaken.

Volgens het decreet kan de lasthebber een hogere sociale last aanvragen dan deze die krachtens de toepasselijke normering principieel vereist is. Credits kunnen worden verworven vanaf de extra gerealiseerde sociale woningen of kavels.

Het ontwerp van besluit definieert in artikel 2 § 1, derde lid, de sociale last die principieel krachtens de toepasselijke normering vereist is. Hierbij wordt in artikel 2 § 1, derde lid, 2° de sociale last gelijkgesteld aan het maximale percentage voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod als de toepasselijke normering een maximaal en minimaal percentage vaststelt (en de concrete invulling ervan aan het vergunningsverlenende bestuursorgaan wordt overgelaten). In dit verband wenst de Vlaamse woonraad te wijzen op volgende aandachtspunten.

In geval het vergunningsverlenende bestuursorgaan kan handelen binnen een vork van percentages (in toepassing van artikel 4.1.10 van het decreet of als het gemeentelijke reglement binnen de decretale voorwaarden zelf een vork inhoudt) stelt het ontwerp van besluit de sociale last voor de toepassing van de creditregeling gelijk aan het 'maximale percentage' voor de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod. De sociale last die principieel krachtens de toepasselijke normering vereist is herleiden tot het krachtens de toepasselijke normering maximale percentage, is volgens de Vlaamse Woonraad op rechtswaak niet evident.

Vooreerst wordt de vooropgestelde keuze niet verantwoord en bijgevolg ontbreken ter zake de motieven (er wordt evenmin gemotiveerd waarom 'het minimale percentage' niet aangewezen zou zijn). Bovendien kunnen vragen gesteld worden bij de mogelijke rechtsgeldigheid van de definiëring van de sociale last. Ook al wordt de definitie in het ontwerp van besluit beperkt tot de toepassing van de creditregeling, de sociale last wordt reeds op het niveau van het decreet gedefinieerd in artikel 4.1.16 § 1. De vraag stelt zich tevens of de Vlaamse Regering überhaupt bevoegd is om uitvoering te geven aan het begrip sociale last die krachtens de toepasselijke normering principieel vereist is, zoals vermeld in artikel 4.1.16 § 2 eerste lid van het decreet. Op grond van het artikel 4.1.16 § 2 derde lid is de Vlaamse Regering slechts gemachtigd nadere regelen te bepalen voor wat betreft de creditregeling, vermeld in artikel 4.1.16 § 2 tweede lid.

Volgens de Vlaamse Woonraad is het aangewezen (en logisch) het aantal crediteenheden afhankelijk te stellen en af te stemmen op de sociale last die het vergunningsverlenende bestuursorgaan concreet zou opleggen krachtens de toepasselijke norm. In het verlengde hiervan is het aangewezen de credits aan te wenden en in mindering te brengen van de sociale lasten die het vergunningsverlenende bestuur concreet zou opleggen in het nieuwe project. In dit verband wordt gewezen op de onheldere formulering van artikel 4.1.16, §2, tweede lid waar sprake is van de credits in mindering te brengen van 'een principieel uit te voeren sociale last' (wat mogelijk niet gelijk te stellen is aan sociale last die krachtens de toepasselijke norm principieel vereist is, met mogelijke rechtsproblemen van dien).

Volgens de Vlaamse Woonraad zal de keuze om de sociale last gelijk te stellen aan het krachtens de toepasselijke normering maximale percentage, voor de lasthebber na verrekening van de credits mogelijk resulteren in een hoger samengesteld aandeel sociale lasten. De Vlaamse Woonraad is van oordeel dat de uitwerking van de creditregeling geen afbreuk mag doen aan het vrije initiatiefrecht van de aanvrager van een hogere sociale last. Door het ontwerp wordt de facto een rem geplaatst op de aanvragen en wordt het vrije initiatiefrecht beknot (net doordat de regeling tot gevolg heeft dat na verrekening van de credits het samengestelde aandeel sociale lasten voor de lasthebber hoger ligt dan wanneer geen hogere sociale last wordt aangevraagd). Hierdoor mist de creditregeling ten dele haar doel, met name een soepele invulling van de sociale lasten en de realisatie van het sociaal objectief.

Bovendien doet de vooropgestelde keuze afbreuk aan de beleidsruimte van het vergunningsverlenende bestuursorgaan (dat geopteerd heeft een vork te hanteren en bijgevolg invulling wenst te geven aan de beleidsruimte). De beoordeling beperkt zich tot de

gevallen waarbij de lasthebber meer vraagt dan de maximumgrens die volgens de normering van toepassing is. Zolang de hogere sociale last hieronder ligt, wordt de vraag naar een sociale last die hoger is dan wat in gelijkaardige situaties door de gemeente zou worden opgelegd, niet gehonoreerd. Dit ontnemt het nut van een beoordeling binnen de grenzen van de vork (en druist in tegen de het vorkmechanisme zelf).

Het is dan ook volgens de Vlaamse Woonraad aangewezen dat het uiteindelijke samengestelde aandeel aan sociale lasten voor de lasthebber geen verschil uitmaakt ongeacht het feit of al dan niet toepassing wordt gevraagd van de creditregeling. Immers de decretale creditregeling beoogt louter een geografische herschikking van de sociale lasten, en mag niet resulteren in andere rechtsgevolgen dan deze gerelateerd aan de geografische herschikking. Het inbouwen van andere rechtsgevolgen (globaal een ruimer samengesteld aandeel aan sociale lasten) in het ontwerp van besluit kan niet objectief verantwoord worden vanuit het loutere feit dat betrokkene in een bepaald project een hogere sociale last verkiest om dit in een ander project in mindering te brengen. De Vlaamse Woonraad meent dat de vooropgestelde keuze hierdoor niet in overeenstemming is met wat het decreet beoogt.

3.3. toepassingsgebied

De Vlaamse Woonraad stelt vast dat het ontwerpbesluit de kredietregeling beperkt tot twee uitvoeringswijzen van de sociale last, met name (1) de uitvoering in natura en (2) de bij de verhuring van binnen een verkaveling of bouwproject verwezenlijkte woningen aan een sociaal verhuurkantoor.

Artikel 4.1.17 bepaalt de uitvoeringswijzen van een sociale last, waaronder eveneens de verkoop van de grond aan een sociale woonorganisatie. Het is dan ook de vraag of de verkavelaar of bouwheer die opteert voor een hogere sociale last én nadien voor verkoop van de desbetreffende grond aan een sociale woonorganisatie, overeenkomstig het decreet de credits kan verwerven voor elke extra verwezenlijkte sociale woning of kavel (weliswaar door de sociale woonorganisatie te realiseren). Met andere woorden is de creditregeling van toepassing op de diverse uitvoeringswijzen zoals bepaald in artikel 4.1.17 van het decreet?

Volgens de Vlaamse Woonraad sluit het decreet alvast de toepassing van de creditregeling bij verkoop van de gronden belast met een verhoogde sociale last niet uitdrukkelijk uit. Het is dan ook de vraag of de beperking voorgesteld in het ontwerp van besluit kan gevat worden door de machtiging tot nadere regeling van de creditregeling door de Vlaamse Regering? Alvast acht de Vlaamse Woonraad het aangewezen dit uit te klaren om mogelijke juridische problemen te voorkomen.

Het lijkt verder nuttig inhoudelijk één en ander te verduidelijken in geval de creditregeling zou gelden bij verkoop van een grond (bezwaard met een verhoogde sociale last). Alvast heeft de verkoper de realisatie van het extra sociale woonaanbod - en bijgevolg het effectief worden van de credits - niet langer in de hand (de sociale woonorganisatie heeft overeenkomstig artikel 4.1.25 van het decreet bovendien vijf jaar de tijd om na verwerving het sociaal woonaanbod te realiseren). Een andere situatie betreft de sociale

woonorganisatie die meer extra woningen realiseert dan de aangevraagde verhoogde sociale last. Een regeling om de gevolgen op de credits uit te klaren, lijkt in dit geval dan ook aangewezen.

3.4. CBO credits

Artikel 4.1.16, § 3, van het decreet grond- en pandenbeleid stelt dat CBO-credits in mindering kunnen gebracht worden van een principieel uit te voeren sociale last. In tegenstelling tot de creditregeling in artikel 4.1.16, § 2, geldt decretaal geen territoriaal criterium: de CBO-credits kunnen in het volledige Vlaamse gewest worden aangewend. De aanwending is niet afhankelijk van de gemeente waar de credits zijn verworven.

Het ontwerp van besluit voorziet voor de CBO-credits wel in een territoriale afbakening. Deze kunnen enkel worden aangewend in de gemeente waar de CBO-credits gerealiseerd worden. Ook hier kan de vraag worden gesteld of deze beperking gevat kan worden door de machtiging tot het bepalen van de nadere regels door de Vlaamse regering, en bijgevolg wel in overeenstemming is met het decreet?

Algemeen wenst de Vlaamse Woonraad te wijzen op de noodzaak om onderscheiden toepassingsregels te verantwoorden vanuit objectieve gronden. In dit verband is de verantwoording voor het decretale onderscheid in territoriaal toepassingsgebied tussen beide creditregelingen niet duidelijk, en lijkt de keuze in het voorliggende ontwerp van besluit eerder een voorafname op een fundamenteel debat ter zake. Volgens de Vlaamse Woonraad is bovendien de optie voor een strikt territoriale beperking van de creditregeling niet voor de hand liggend, zeker vanuit het oogpunt van de uitvoerder die verschillende terreinen heeft in meerdere gemeenten. Een beperkte aanwending van de credits kan belemmerend werken, evenzeer vanuit het oogpunt van de realisatie van het sociaal objectief. In geval de keuze voor een gemeentelijke allocatie van credits aangehouden blijft, is een ruime verhandelbaarheid aangewezen (zie hierna).

3.5. verhandelbaarheid credits

De Vlaamse Woonraad wenst een aantal kanttekeningen te plaatsen bij de beperkingen opgelegd aan de credits in het ontwerp van besluit. In dit verband dringt de Vlaamse Woonraad aan op een soepel regime enerzijds, en een verduidelijking van de impact van een aantal rechtshandelingen op de credits anderzijds.

In het ontwerp van besluit wordt voorzien dat de krediteenheden niet in mindering kunnen worden gebracht van de uit te voeren sociale last die opgelegd wordt bij een andere lasthebber. Dit betekent dat de credits op zich de facto weinig tot niet verhandelbaar zijn tussen verschillende lasthebbers. Een credit kan beschouwd worden als een financieel recht voor de begunstigde, en vanuit economisch oogpunt is het bemoeilijken van de verhandelbaarheid of het ontwikkelen van een quasi onvervreemdbaar karakter niet aangewezen.

In het ontwerp van besluit wordt de aanwending van beide soorten credits beperkt tot diegene die ze verworven heeft. Volgens de Vlaamse Woonraad wordt deze beperking niet opgelegd door het decreet (en kan bovendien resulteren in een aantal moeilijkheden, zie hierna). Het decreet voorziet in artikel 4.1.16 § 2 wel in een aanwending van de credits binnen de gemeente waar ze verworven werden (niet de CBO credits). Dit is in het licht van de realisatie van het gemeentelijk sociaal objectief mogelijk aannemelijk, maar staat alvast een soepele invulling van de sociale lasten door de individuele uitvoerder over de gemeentelijke grenzen heen in de weg.

3.6. overdracht rechten

Voor de Vlaamse Woonraad is de impact van een overdracht of een wijziging van titel m.b.t. het bezwaarde goed niet geheel uitgeklaard. De Vlaamse Woonraad dringt in dit verband aan op een regime dat de gevolgen duidelijk bepaalt (voor zover de reguliere regeling vanuit het burgerlijk recht geen uitkomst biedt).

De Vlaamse Woonraad stelt zich de vraag of de verhoogde sociale last bij verkoop aan een andere private actor ten laste van de nieuwe eigenaar valt en wat is de impact op de credits? Het is niet duidelijk of de aanvraag voor een verhoogde last vervalt bij overdracht en de nieuwe eigenaar enkel gehouden is tot de sociale last. Kunnen de credits behouden blijven wanneer effectief de verhoogde sociale last wordt uitgevoerd door de nieuwe eigenaar en ten gunste van wie zijn de credits dan? Met het oog op een efficiënte uitvoering op het terrein is verduidelijking aangewezen.

Tevens stelt de Vlaamse Woonraad zich vragen bij de impact van de mede-eigendom op de verhoogde sociale last en de verworven credits. Bij realisatie van de verhoogde sociale last komen de credits toe aan de betrokken eigenaars die ze nadien moeilijk te gelde kunnen maken op andere projecten die niet in eenzelfde mede-eigendomstructuur zitten. Eveneens kunnen problemen rijzen bij een mogelijk faillissement. Mede in dit licht kan de 'moeilijke verhandelbaarheid' in vraag worden gesteld.

3.7. sociaal objectief

Eén en ander is niet duidelijk wanneer op gemeentelijk vlak het sociaal objectief wordt bereikt. Gelden de toegekende credits nog in dit geval en kunnen deze nog op een of andere manier worden aangewend door de lasthebber? Volgens de Vlaamse Woonraad komt het de gemeente toe om overeenkomstig artikel 4.1.8 van het decreet aan te geven of een lager percentage zal gehanteerd worden. De gemeente kan in dit kader evenzeer opteren voor het afzien van een percentage. In dit laatste geval is het niet duidelijk of, en in welke mate, de actor de credits nog kan te gelde maken, en wat überhaupt de waarde van een credit in een dergelijk scenario inhoudt.

4. punctuele bedenkingen

4.1. Het decreet bepaalt dat de credits toegekend worden nadat de extra woningen verwezenlijkt zijn. De woningen kunnen dan worden overgedragen aan een publieke actor of de bouwheer kan de woningen verhuren aan een SVK. In dit laatste scenario gelden de credits onder de voorwaarde dat de bouwheer de woningen voor een periode van minstens 27 jaar verhuurt aan een SVK. Hier kan een probleem ontstaan wanneer de bouwheer de credits wel degelijk heeft aangewend terwijl de verbintenissen niet voor de volle periode worden nageleefd (de credits zijn overigens slechts 15 jaar geldend - zie verder). De gevolgen van het niet naleven van de verbintenissen en de relatie met de - mogelijk reeds aangewende - credits zijn niet geregeld.

4.2. In het ontwerp van besluit wordt in artikel 4 bepaald dat 'de verplichting vervalt na 15 jaar na de datum van registratie van de credits'. In de bijhorende nota wordt geformuleerd dat de credits 15 jaar na registratie aangewend kunnen worden. Het is in het ontwerp van besluit niet duidelijk geformuleerd of de verplichting slaat op het bezorgen van de verklaring door het bestuur, dan wel of de credits vijftien jaar geldig zijn. In de eerste hypothese is het voor het bestuur quasi onmogelijk dit op te volgen (zeker indien er meerdere credits vanuit diverse projecten en op diverse tijdstippen zijn verleend). Indien de tijdsvoorwaarde blijft behouden is het moment van registratie beter te vervangen door het moment van effectief worden van de credits (in het decreet is enkel sprake van een credit wanneer effectief een extra woning is gerealiseerd, de voorafgaande registratie zoals bepaald in het ontwerp van besluit betreft een inschatting van het aantal te realiseren credits).

4.3. In artikel 2 van het ontwerp besluit wordt de 'sociale last' gedefinieerd. Los van de inhoudelijke bedenkingen hoger gesteld, wordt in artikel 2 omschreven dat de definitie van toepassing is voor 'deze paragraaf' en dus beperkt wordt tot de paragraaf van dit artikel zelf. Echter in artikel 4 van het ontwerp besluit wordt eveneens diverse malen gerefereerd naar het begrip 'sociale last'. Allicht wordt hier eenzelfde invulling beoogt, zo niet zal een eenduidige interpretatie, invulling en de toepassing van artikel 4 worden bemoeilijkt (zeker in relatie met de definitie gehanteerd in artikel 2).

4.4. De Vlaamse Woonraad wenst te wijzen op het feit dat de definitie van kredieteenheid in artikel 1, 3° van het ontwerp van besluit impliceert dat een CBO-credit slechts effectief kan verkregen worden nadat de sociale woningen daadwerkelijk werden gerealiseerd (wat in overeenstemming is met het decreet). Volgens de Vlaamse Woonraad wordt dit best ook verduidelijkt in artikel 3 van het ontwerp van besluit, vermits aldaar de indruk gewekt wordt dat CBO-credits verkregen kunnen worden alvorens de woningen gerealiseerd zijn, met name vanaf het ogenblik dat de VMSW de conformiteit van het voorstel van prijsberekening met de prijsnormen die gelden voor de sociale huisvestingsmaatschappijen heeft vastgesteld (wat niet in overeenstemming is met het decreet).

4.5. Het verdient aanbeveling om in het ontwerp van besluit de aanwending van de credits duidelijk te regelen. Waar het decreet stelt dat de crediteenheden verstrekt worden wanneer de extra sociale woningen of sociale kavels verwezenlijkt zijn, wordt in het ontwerp van besluit in het creditregister eveneens de aangevraagde credits geregistreerd. De

Vlaamse Woonraad acht duidelijkheid voor alle bij de registratie betrokken partijen noodzakelijk, en benadrukt de noodzaak van een transparante en efficiënte registratie (met een duidelijk onderscheid tussen aangevraagde, effectieve en aangewende credits). Ook is het nuttig aan te geven vanaf wanneer de credits kunnen aangewend worden (hier kan geopteerd worden voor het moment van de verklaring bedoeld in artikel 2 § 2 van het ontwerp van besluit, ongeacht het feit of de credits al dan niet effectief opgenomen staan in het register). Mede in dit verband is één en ander niet uitgeklaard in het ontwerp van besluit (onder meer binnen welk tijdstip is de VMSW gehouden de verklaring op te nemen in het register of het tijdstip waarbinnen de verklaring op verzoek van de verkavelaar of bouwheer moet worden verstuurd; wat de rechten en plichten zijn in geval van onjuiste gegevens in de verklaring edm).

4.6. Tenslotte vraagt de Vlaamse woonraad extra aandacht voor mogelijke problemen inzake overgang. Artikel 4.1.16 van het grond- en pandendecreet m.b.t. de creditregeling is in werking getreden vanaf september 2009, terwijl de uitvoering in natura (artikelen 4.1.20 tot en met 4.1.24 van het decreet) in werking treedt samen met het besluit ter zake. Moet in dit verband de inwerkingtreding van deze laatst vernoemde artikelen niet worden overwogen? Tevens kan nagegaan worden of in het kader van de lopende projecten nog een verhoogde sociale last aangevraagd kan worden (maw een regeling voor de lopende projecten die in het kader van de realisatie van het sociaal objectief worden uitgevoerd).