



# Vlaamse Woonraad

Strategische Adviesraad

## Vlaamse Woonraad

Koning Albert II-laan 19 bus 23  
1210 Brussel  
vlaamse.woonraad@rwo.vlaanderen.be  
www.vlaamsewoonraad.be

---

### Advies 2011/17

Datum	2 december 2011
bestemming	Mevrouw Freya Van den Bossche, Vlaams minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie
onderwerp	<b>Advies over ontwerp besluit tot bepaling van de nadere regeling met betrekking tot het Rollend Grondfonds</b>

---

## 1. Situering

Op 28 oktober 2011 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het ontwerp van besluit tot bepaling van de nadere regeling met betrekking tot het Rollend Grondfonds. De Vlaamse Woonraad werd om advies gevraagd op 4 november 2011. Het advies werd op 2 december 2011 door de Vlaamse Woonraad goedgekeurd en bezorgd aan de minister bevoegd voor Wonen.

## 2. Opzet ontwerpbesluit

Op 24 juni 2011 wijzigt de Vlaamse regering principieel het grond- en pandendecreet van 27 maart 2009 en diverse andere decreten die betrekking hebben op het grond- en pandenbeleid. De wijziging stelt onder meer de oprichting van een rollend grondfonds in de schoot van de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW) in het vooruitzicht. Het rollend grondfonds heeft als doel waar nodig grondbeleidsmaatregelen te nemen om een hoogwaardige woonkwaliteit te behouden of te bevorderen. Het voorliggend ontwerp van besluit concretiseert de oprichting van het rollend grondfonds.



### **3. Bespreking van het ontwerpbesluit**

#### **3.1. Doel**

De Vlaamse Woonraad erkent de territoriale diversiteit van de woonneed. De raad verwijst onder meer naar het tekort aan gronden in stedelijke kernen en de verdringingsproblematiek in bepaalde regio's. Dit kan onder meer leiden tot verschillen in de bouwgrondprijzen. Het opzet om hieraan te verhelpen en in afgebakende gebieden specifieke noden te lenigen, wordt dan ook in principe onderschreven, zoals weergegeven in het advies 2011/02<sup>1</sup>. Het bijzondere karakter van de plaatselijke problematiek rechtvaardigt dan het (overheid)ingrijpen dat gericht is op het waarborgen van de vooropgezette sociale doelstellingen. Hierbij wordt het sociaal woonaanbod versterkt op locaties waar dit anders quasi onmogelijk is.

De raad vraagt wel aandacht voor mogelijke nadelige neveneffecten, onder meer dient te worden nagegaan of het grondfonds niet prijsverhogend zal werken of resulteert in ongewenste ruimtelijke effecten (zie hierna). Dit moet extra bewaakt worden, zo niet kan het instrument zijn doel voorbijschieten.

#### **3.2. Werkingsgebied**

Naast de integrale opname van het Vlabinvestgebied wordt het werkingsgebied bepaald op basis van het criterium bouwgrondprijs. De gemeenten met een bouwgrondprijs boven het gewestelijke gemiddelde komen in aanmerking. Dit criterium heeft een ruime afbakening tot gevolg waarbij meer dan de helft van de gemeenten worden gevat.

De Vlaamse Woonraad pleit voor een meer kritische afbakening van de gebieden, waar naast de prijszetting ook andere criteria in overweging worden genomen, onder meer op basis van de wetenschappelijk vastgestelde noden (bijvoorbeeld de stedelijke problematiek of het sociaal aanbodtekort). De Vlaamse Woonraad meent tevens dat het werkingsgebied meer georiënteerd kan worden naar een strategisch projectenbeleid, zoals recent omschreven in de literatuur dienaangaande.<sup>2</sup> Het rollend grondfonds wordt dan ingezet in bijzondere locaties

---

<sup>1</sup> Vlaamse Woonraad (2011) Advies over wijziging van het decreet grond- en pandenbeleid. Advies 2011/02 van 24/02/2011. [www.vlaamsewoonraad.be](http://www.vlaamsewoonraad.be)

<sup>2</sup> Zie onder meer: J. Vandenbroeck, J., Albrechts, L. & Seghers, R. (red.) (2010) *Strategische ruimtelijke projecten. Maatschappelijk en ruimtelijk vernieuwend*, Brussel, Politeia, 2010 en

of omstandigheden (waarbij rekening kan worden gehouden met de eigendomstructuur en de mate van activering). Blijft de prijs van gronden als criterium behouden dan is het aangewezen niet de prijzen in een welbepaald jaar als basis te nemen, maar een gemiddelde over minstens drie jaar, dit omdat de prijzen op gemeentelijk niveau op jaarbasis sterke schommelingen vertonen.

De Vlaamse Woonraad stelt bovendien vast dat in de afbakening momenteel de planningsdimensie ontbreekt. Er is geen link met het aangekondigde beleidsplan Ruimte Vlaanderen, of het grond- en pandenbeleidsplan (zoals opgelegd in artikel 2.2.1. van het grond- en pandendecreet). Op die manier vindt het fonds minder aansluiting op andere instrumenten. Tevens meent de Vlaamse Woonraad dat het vooropgezette grondfonds gekoppeld moet worden aan de beleidskeuze uit het grond- en pandendecreet om eveneens de publieke gronden aan te snijden en voor sociale doeleinden aan te wenden. In het algemeen pleit de Raad voor het sterker uitwerken van de ruimtelijke dimensie van het woonbeleid met een grotere coherentie in de territoriale selectiviteit (die eveneens is ingeschreven in de Vlaamse Wooncode). Het zij opgemerkt dat ook de interactie met de lokale planning van de sociale projecten via het lokaal woonbeleid niet duidelijk is.

De Raad vraagt na te gaan of de suburbanisatie niet zal worden aangewakkerd. Alvast meent de Raad dat het fonds eveneens voldoende ingezet moet worden voor de realisatie van stedelijke projecten die zonder dit fonds niet mogelijk zouden zijn. Een minimale toepassing in de steden, omwille van een beperkter aantal projectlocaties, moet worden vermeden, bijvoorbeeld door te overwegen in het ontwerp van besluit een versleuteling te voorzien.

Tenslotte zullen bij een ruim afgebakende werkingsgebied meerdere projecten aangediend worden, met mogelijk een groter aandeel afwijzingen in een later stadium (bij de beoordeling). Zeker indien het budget slechts een beperkt aantal projecten toelaat kan dit problematisch zijn.

### **3.3. Onderscheid in projecten**

In het ontwerpbesluit wordt een onderscheid gemaakt tussen projecten in het Vlabinvestgebied en deze in gemeenten met een gemiddeld verhoogde bouwgrondprijs. De projecten in de gemeenten met een verhoogde

---

Albrechts, L., Vandenbroeck, J. & Verhetsel, A. (2010) *Strategische ruimtelijke projecten. Beleidsaanbevelingen*, Brussel, Politeia.

bouwgrondprijs moeten aan 'ontvankelijkheidsvoorwaarden' voldoen, zoals de grootte en het gemengde karakter. Tevens wordt enkel deze laatste categorie onderworpen aan een opportuniteitsstoets, waarbij de reservegronden van de betrokken SHM, de rendabiliteit van het project (naast het rollend karakter van het fonds in zijn geheel) in overweging worden genomen voor de beoordeling van het project.

Het rollend grondfonds moet een nood kunnen lenigen, wanneer grotere en dure gronden moeilijk kunnen worden aangewend voor sociale doeleinden. Deze finaliteit indachtig, is het de Vlaamse Woonraad niet duidelijk waarom een onderscheid wordt gemaakt naar voorwaarden en beoordelingswijze tussen Vlabinvestprojecten en de andere projecten. Het lijkt de raad aangewezen een gelijke werkwijze toe te passen.

Tevens is met betrekking tot de opgelegde 'ontvankelijkheidsvoorwaarden' één en ander niet duidelijk. Het project bestaat in hoofdzaak uit een sociaal aanbod – wanneer voldoet het aandeel aan deze voorwaarde? Verder zijn de gevolgen van vernoemd onderscheid niet geheel duidelijk. Kunnen projecten met 'gemengd karakter' in het Vlabinvestgebied een beroep doen op het fonds en, zo ja, zijn deze dan niet gebonden aan vereisten (bv. in hoofdzaak een sociaal woonaanbod realiseren)?

### **3.4. Opportuniteitsbeoordeling**

Het ontwerp van besluit stelt voor de projecten buiten het Vlabinvestgebied een opportuniteitsbeoordeling door de VMSW voorop. De Vlaamse Woonraad heeft bij de vooropgestelde criteria van de opportuniteitsbeoordeling een aantal bedenkingen.

De vraag wordt gesteld of de rendementsbeoordeling van het 'gehele' project tot de opdracht van de VMSW behoort, net omdat derden - bijvoorbeeld private partners - deel uitmaken van het project. Voor het private deel van het project met commerciële finaliteit bestaan andere kanalen om de rendabiliteit te beoordelen. Evenmin kunnen de sociale voorzieningen (buiten het sociaal woonproject) worden beoordeeld. Bovendien meent de Raad dat een rendementscriterium moet worden genuanceerd in het licht van de duurdere kostprijs van het onroerend goed en mogelijk andere belemmerende factoren (die de projecten duurder kunnen maken). De vraag stelt zich of in de specifieke projectcontext dit beoordelingscriterium wel opportuun is.

Evenmin is het duidelijk hoe de reservegronden van de SHM zullen worden beoordeeld. Wat is overigens de relevantie van deze voorwaarde in relatie met het voorgelegde project? Tevens rijst de vraag of deze beoordeling ook geldt wanneer de gemeente de verzoekende partij is (en de SHM geen deel uitmaakt van het project).

Om deze criteria te beoordelen worden geen richtlijnen of kader aangereikt. Er kan worden overwogen de VMSW een dergelijk kader te laten uitwerken.

### **3.5. Regierol gemeente**

De Vlaamse Wooncode verankert de rol van de gemeente als regisseur van het lokale woonbeleid. In het lokaal woonoverleg worden de wenselijkheid en haalbaarheid van minstens het sociaal woonaanbod binnen het project beoordeeld, en dient de gemeente of de sociale huisvestingsmaatschappij het project nadien in. De ruimtelijke inplanting, bereikbaarheid, aanleg omgeving bepalen de kwaliteit van de toekomstige huisvesting in het project, en kunnen lokaal gelden als criteria voor de projectbeoordeling. Er dient bijgevolg over te worden gewaakt dat een bijkomende opportuiniteitsbeoordeling door de VMSW de lokale regierol en de lokale projectbeoordeling de facto niet uitholt. Dit neemt niet weg dat de VMSW de toelatingsvoorwaarden moet nagaan om in aanmerking te komen voor de lening, onder meer 'het hoofdzakelijk sociaal karakter' van het project.

### **3.6. Financieringsvehikel**

Op termijn wordt de autonome financiering van het fonds in het vooruitzicht gesteld. De Vlaamse Woonraad onderschrijft in principe dit opzet. De tussenkomst van het fonds laat toe op bijzondere locaties een project te realiseren met hierin een sociaal woonaanbod. De Raad wenst echter enkele kanttekeningen te formuleren aangaande het financieringsvehikel.

Het betreft een financieringsfonds waar de overheid een leningsmachtiging met gewestwaarborg verstrekt aan de VMSW. De lening wordt door de SHM renteloos terugbetaald, gespreid in de tijd. De overheid past de rente voor het ontlenen op de kapitaalmarkt bij. Het is de vraag of een dergelijke financieringsconstructie wel een rollend karakter kan aannemen, en of de gespreide financiële terugvloeï voldoende is om latere projecten te kunnen financieren. Het rollend karakter is nochtans essentieel om nieuwe machtigingen na 2014 te voorkomen.

Tevens wordt gewezen op de risico's die kunnen gepaard gaan met de investeringen in gronden (bv. naar aanleiding van procedurele problemen met ruimtelijke ordening, annulering bouwplannen...). Deze kunnen een belemmering vormen voor het fonds.

Tenslotte wordt de vraag opgeworpen over de ESR neutraliteit van het voorstel, en wordt gesteld dat bij gemengde projecten een voorafgaande melding aan de Europese Commissie mogelijk verplicht is in het licht van de staatssteunreglementering. De Raad vraagt extra aandacht en onderzoek naar deze bekommernissen.

### **3.7. Modaliteiten**

In de concrete uitwerking van het Rollend Grondfonds blijven voor de Raad meerdere vragen bestaan. Een aantal modaliteiten is niet duidelijk of roept bedenkingen op.

In de doelstelling van het rollend grondfonds wordt verwezen naar maatregelen die noodzakelijk zijn om 'hoogwaardige woonkwaliteit' te behouden of te bevorderen. In de concrete uitwerking wordt de 'hoogwaardige woonkwaliteit' gekoppeld aan titel III van de Vlaamse Wooncode – de woonkwaliteitsbewaking. De Vlaamse Woonraad meent dat de minimale woonkwaliteitsvereisten gericht op het voorkomen van gebreken in de woning hiertoe absoluut niet voldoen. Ter zake is een hogere standaard vereist.

Volgens artikel 3 van het ontwerp dient het fonds de nodige grondbeleidsmaatregelen te treffen. Naar verluidt zal de VMSW instaan voor het verwerven van de zakelijke rechten op het onroerend goed (cf. te wijzigen artikelen 33 en 34 van de Vlaamse Wooncode). Het is de Raad niet duidelijk hoe de regeling ten aanzien van de derden in het project zal worden uitgewerkt (voorwaarden en modaliteiten voor de lening en de verkoop gronden). Worden de door de overheid gedragen intresten en de beheerskosten van de VMSW verrekend in de latere verkoopprijs van de gronden? Wordt de grond wel verkocht aan de marktwaarde of wordt de winst 'weggeschonken'? Zo niet is dit extra subsidie voor alle toekomstige eigenaars van de gronden. Wat betreft het deel van het project gericht op de realisatie van het sociaal woonaanbod, is de regeling van de financiering evenmin klaar. Hoe staat dit fonds in relatie met NFS2?

Bij de grondbeleidsmaatregelen wordt in artikel 3 van het ontwerp onder meer bepaald dat de aankoop van het goed moet voldoen aan één of meer van de vooropgestelde criteria. Hierbij is het mogelijk een grond te verwerven die niet onmiddellijk voor bebouwing in aanmerking komt (onder meer in

woonuitbreidingsgebieden). Dit houdt het risico in dat de grond uiteindelijk toch niet bebouwd raakt. De Raad plaatst hierbij vraagtekens, en acht het aangewezen speculatie te vermijden en te mikken op effectieve realisaties. In de marge vraagt de Vlaamse Woonraad na te gaan of de realisatie van een 'gemengd project' in het aan te snijden woonuitbreidinggebied niet kan stuiten op (juridische) problemen (gelet op de decretale wijziging van het grond- en pandendecreet waarbij het initiatief in een woonuitbreidinggebied voorbehouden wordt aan de Sociale Huisvestingsmaatschappij).

Verder meent de Vlaamse Woonraad dat een (tijdelijke) participatie die niet voldoende is geëxpliciteerd eveneens een risico kan inhouden. Mede daarom vraagt de Vlaamse Woonraad de aard van de activiteiten waarin wordt geparticipeerd toe te spitsen op de projectrealisatie en het tijdelijke karakter beter te omschrijven.

Volgens de Raad is het eveneens aangewezen de mogelijke relatie met de sociale lasten uit het grond- en pandendecreet uit te klaren. Bij de gemengde projecten kunnen er sociale lasten en mogelijk bescheiden lasten van toepassing zijn (te meer daar gemikt wordt op projecten met enige omvang). Hier dient te worden gestreefd naar duidelijkheid en voldoende afstemming.

Tenslotte is de draagwijdte van artikel 6 van het ontwerp niet volledig klaar. Houdt dit in dat de gewestwaarborg voor de leningen van de projecten in de gemeenten die niet langer voorkomen op de lijst in principe niet langer van toepassing is na de volgende actualisatie?

#### **4. Besluit**

De Vlaamse Woonraad erkent de territoriale diversiteit van de woonneed en kan zich in principe inschrijven in een aanpak gericht op het aankopen van gronden op bijzondere locaties. Het sociaal woonaanbod kan er worden gegarandeerd, waar anders op deze locaties wellicht geen sociaal aanbod zou worden gerealiseerd.

De Raad heeft echter bedenkingen bij het vooropgestelde afbakeningscriterium en vraagt een meer gerichte kritische set van criteria en een oriëntatie op strategische projecten. De Raad vraagt extra aandacht voor een voldoende inzet van het fonds in stedelijke gebieden. Algemeen pleit de Raad voor het ontwikkelen van een evenwichtig ruimtelijk gedimensioneerd woonbeleid.

Verder plaatst de Raad een aantal kanttekeningen bij het ontwerp van besluit, onder meer wat betreft het gehanteerde onderscheid in projecten en de opportuniteitsbeoordeling op het rendement van het project, de regierol van de gemeenten, het rollende karakter van het grondfonds en de ESR neutraliteit.

Tot slot formuleert de Raad bedenkingen bij een aantal modaliteiten uit het voorontwerp van besluit (o.a. kwaliteitsnormen en relatie met sociale lasten)