

# De doorwerking van het grond- en pandendecreet in de ruimtelijke ordening: het sociaal en bescheiden woonaanbod, wonen in eigen streek, woonuitbreidingsgebieden en kapitaalschadecompensatie\*

Pieter-Jan Defoort, Advocaat LDR, Ruimtelijk planner



## INLEIDING

I. Op 18 maart 2009 keurde de plenaire vergadering van het Vlaamse Parlement het decreet betreffende het grond- en pandenbeleid goed<sup>1</sup>, samen met het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid. Beide decreten werden op 15 mei 2009 in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

De decreetgever heeft ervoor geopteerd om de bepalingen over het grond- en pandenbeleid uit het Decreet Ruimtelijke Ordening te lichten<sup>2</sup> – intussen omgevormd tot een gecoördineerde Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening – en om hiervoor een afzonderlijk decreet te maken<sup>3</sup>.

Het grond- en pandendecreet bevat zeven 'boeken', waarvan een aantal in grote of in kleine mate inwerken op de ruimtelijke ordening. Om het grond- en pandendecreet beter te kunnen situeren binnen het werkveld van de ruimtelijke ordening, wordt hieronder een kort overzicht gegeven van de inhoud van de zeven boeken.

**Boek 1. Inleidende bepalingen:** dit boek bevat definities van begrippen die in het decreet worden gehanteerd.

**Boek 2. Missie, Planning en Monitoring:** dit boek geeft een omschrijving van de doelstellingen die een grond- en pandenbeleid nastreven – waarin uitdruk-

kelijk de link wordt gelegd met artikel 1.1.4 van de Codex RO<sup>4</sup> – en voorziet de opname van het Vlaamse grond- en pandenbeleidsplan in het RSV en de mogelijkheid van opname van lokale grond- en beleidsplanning in de provinciale en gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen. Onder de afdeling 'monitoring' bevat boek 2 bepalingen met betrekking tot het register van onbebouwde percelen, het leegstandsregister en een digitale koppeling van gegevensbanken (o.a. het plannen- en vergunningenregister uit de Codex RO).

**Boek 3. Activering van gronden en panden:** Dit boek bevat enerzijds een aantal stimulerende maatregelen (activeringsprojecten, belastingvermindering voor renovatieovereenkomsten, vermindering van de heffingsgrondslag voor registratierechten ten behoeve van de activering van panden) en anderzijds een aantal dwingende maatregelen (activeringstoezicht op gemeenten die niet voldoende meewerken aan de realisatie van de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief inzake sociale woningen<sup>5</sup>, een activeringsheffing op onbebouwde gronden en een leegstandsheffing op gebouwen en woningen).

**Boek 4. Maatregelen betreffende betaalbaar wonen:** dit boek handelt over het streven naar de realisatie van bijkomende sociale huurwoningen, koopwoningen en kavels en een 'bescheiden woonaanbod'. De verwezenlijking hiervan gebeurt in grote mate via het stedenbouwkundige vergunningenbeleid en via het ruimtelijke planningsbeleid en heeft dus een sterke link met ruimtelijke ordening. De bespreking van boek 4 maakt het voorwerp uit van **deel A van deze tekst**.

**Boek 5. Wonen in eigen streek:** dit boek bevat een rechtsgrond om de verkoop van gronden – in eerste

\* Tekst afgesloten op 4 juni 2009.

<sup>1</sup> Hierna het 'grond- en pandendecreet' genoemd. Het decreet werd door de Vlaamse regering bekrachtigd op 27 maart 2009. Op de datum van het afsluiten van de redactie van deze tekst (13 mei 2009) was het decreet nog niet in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd.

<sup>2</sup> Zie inzonderheid de artikelen 61-62 van het vroegere DRO.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 3-9, nr. 1-11; Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 5-6

<sup>4</sup> Het vroegere artikel 4 DRO.

<sup>5</sup> Dit komt aan bod in deel A van deze tekst.



instantie gelegen in woonuitbreidingsgebied – te beperken tot kopers die een bijzondere band hebben met de gemeente, hetzij omdat ze er wonen, hetzij omdat ze er werken, hetzij omwille van een andere duurzame band met de gemeente. Dit aspect wordt verder behandeld in **deel B van deze tekst**.

**Boek 6. Kapitaalschade ten gevolge van aspecten van het grondbeleid:** Dit boek voorziet in een nieuwe vergoeding voor (naakte) *eigenaars* van landbouwgronden in het kader van de realisatie van de door het RSV beoogde bijkomende hectaren voor natuur en bos. De kapitaalschaderegeling wordt kort behandeld in **deel D van deze tekst**.

**Boek 7. Slotbepalingen:** dit boek bevat een aantal overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen en een aantal noodzakelijke wijzigingen van andere decreten. Hierbij zijn ook een aantal bepalingen relevant voor het hierna besproken boek 4 inzake betaalbaar wonen<sup>6</sup>. Boek 7 voorziet bovendien een aantal nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden voor de woonuitbreidingsgebieden. Dit laatste wordt behandeld in **deel C van deze tekst**.

## A. MAATREGELEN BETREFFENDE BETAALBAAR WONEN

**2.** Zoals gezegd handelt Boek 4 van het grond- en pandendecreet over maatregelen betreffende ‘betaalbaar wonen’, wat bestaat uit enerzijds het creëren van een ‘sociaal woonaanbod’ en anderzijds van een ‘bescheiden woonaanbod’. Over de redenen van het invoeren van de maatregelen bevat de memorie van toelichting een uitgebreide motivering in het licht van het grondwettelijke recht op wonen (art. 23 Grondwet) en in het licht van een aantal feitelijke en cijfermatige vaststellingen over de woningprijzen en over het bestaande sociale woningaanbod, de behoefte naar sociale woningen en het aanbod aan bouw mogelijkheden.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Inzonderheid de invoeging van een aantal nieuwe bepalingen in de Vlaamse Wooncode (art. 7.2.18-7.2.23), de wijziging van twee gebiedsspecifieke typebepalingen voor de categorie ‘wonen’ voor RUP’s (art. 7.2.34), bepalingen inzake de nulmeting van het sociaal woonaanbod en inzake de temporele werking van het eerste bindende sociaal objectief (art. 7.3.6-7.3.8) en de inwerkingtredingsbepalingen voor de normen van het sociaal en bescheiden woonaanbod (art. 7.3.9-7.3.13).

<sup>7</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 30-43*.

Om inzicht te krijgen in boek 4 van het grond- en pandendecreet, is het belangrijk de structuur en de opbouw van het boek te begrijpen.

‘Betaalbaar wonen’ wordt samengesteld door ‘sociale woningen’ enerzijds en ‘bescheiden woningen’ anderzijds. Titel 1 van boek 4 handelt over de verwezenlijking van het ‘sociaal woonaanbod’, titel 2 over de verwezenlijking van het ‘bescheiden woonaanbod’. Vervolgens geldt voor beide titels dezelfde opbouw:

*Eerste stap:* voor de sociale woningen worden een aantal regels vastgesteld om voor elke gemeente een (cijfermatig) ‘bindend sociaal objectief’ te bepalen. Voor bescheiden woningen wordt een definitie gegeven.

*Tweede stap:* zowel voor sociale woningen als voor bescheiden woningen worden cijfermatige normen vastgelegd. Meer bepaald voorziet het decreet dat woningbouwprojecten of verkavelingen van een bepaalde schaal moeten voorzien in een bepaald percentage sociale en bescheiden woningen. Die normen moeten worden opgelegd via het vergunningenbeleid en via het ruimtelijke planningsbeleid. Daarnaast voorziet het decreet bovendien in een specifieke actieve verplichting voor de Vlaamse besturen en Vlaamse semipublieke overheden om sociale woningen te realiseren op gronden die zij in eigendom hebben.

*Derde stap:* de cijfermatige normen worden aan particulieren opgelegd via een ‘last’ die wordt gekoppeld aan een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning.

*Vierde stap:* In een laatste stap bepaalt het decreet op welke manier de last inzake sociale en bescheiden woningen daadwerkelijk kan of moet worden uitgevoerd.

Hierna zal dieper worden ingegaan op alle aspecten, waarbij de bovenstaande structuur verder wordt gevolgd.

### I. Verwezenlijking van een sociaal woonaanbod

#### 1.1. Bindend sociaal objectief

**3.** Artikel 7.2.18 van het grond- en pandendecreet schrijft in de Vlaamse Wooncode<sup>8</sup> een streefcijfer in

<sup>8</sup> Nieuw artikel 22/1 Vlaamse Wooncode.

voor de realisatie van een bijkomend sociaal woonaanbod in de periode 2009-2020<sup>9</sup>. Het begrip ‘sociaal woonaanbod’ wordt in artikel 1.2, 16° gedefinieerd als het aanbod aan sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en sociale kavels dat cumulatief voldoet aan twee voorwaarden<sup>10</sup>:

- zij zijn volledig onderhevig aan de reglementering aangaande het sociale huurstelsel of de overdracht van onroerende goederen door de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode;
- zij worden bestemd tot hoofdverblijfplaats, respectievelijk tot oprichting van een woning die tot hoofdverblijfplaats zal worden bestemd.

Voor gans Vlaanderen wordt gestreefd naar de uitbreiding van het bestaande woonaanbod met 43.000 sociale huurwoningen, 21.000 sociale koopwoningen en 1.000 sociale kavels<sup>11</sup>. De Vlaamse regering wordt gemachtigd om het cijfer voor de sociale koopsector op te trekken indien uit een wetenschappelijke studie zou blijken dat de cijfers onderschat zijn ten opzichte van de reële behoefte.

Vernieuwend is dat de uitbreiding van het bijkomend sociaal woonaanbod niet alleen kan (moet) worden verwezenlijkt door de initiatiefnemers vermeld in artikel 33, § 1, eerste lid van de Vlaamse Wooncode<sup>12</sup>, maar ook door de zogenaamde private actoren.

Die cijfers worden overeenkomstig de regels die zijn bepaald in het grond- en pandendecreet (zie verder) verdeeld over alle Vlaamse gemeenten en bekendgemaakt op de wijze vermeld in artikel 186 van het Gemeentedecreet<sup>13</sup>. Aldus verkrijgt elke gemeente een “**bindend sociaal objectief**”, dat in artikel 4.1.2, § 1, eerste lid van het grond- en pandendecreet als volgt wordt omschreven: “*een gemeentelijke omschrijving van*

*het sociaal woonaanbod dat binnen de tijdshorizon van het RSV ten minste moet worden verwezenlijkt*”.

Het bindend sociaal objectief wordt vastgesteld op basis van een ‘nulmeting’ over het bestaande woonaanbod binnen elke Vlaamse gemeente, naar aanleiding van elke algehele herziening van het RSV. De Vlaamse regering kan hierover nadere regels bepalen (art. 4.1.1). De eerste nulmeting werd uitgevoerd naar aanleiding van de totstandkoming van het grond- en pandendecreet, en werd als **bijlage bij het decreet** gevoegd<sup>14</sup>. De eerste bindende sociale objectieven worden vastgesteld op basis van deze nulmeting, en zij gelden in principe vanaf de inwerkingtreding van het decreet tot en met 31 december 2020, behoudens indien zij worden bijgesteld overeenkomstig de in het decreet bepaalde regels (art. 7.3.7).

4. Het bindend sociaal objectief houdt voor gemeenten **rechtsplicht** in om (art. 4.1.2, § 2, eerste lid):

- bestaande plannen en reglementen af te stemmen op het vooropgestelde percentage;
- normen te bepalen in vergunningen en RUP’s “in lijn met” het vooropgestelde percentage;
- de in het grond- en pandendecreet voorziene sociale lasten op te leggen in vergunningen.

Artikel 4.1.2, § 2, tweede lid bepaalt in dit verband dat een **gemeentelijk ruimtelijk structuurplan** dat zich niet verdraagt met het bindend sociaal objectief **niet kan worden ingeroepen** om de maatregelen af te wijzen die voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief zijn vereist. In dezelfde zin werd ook het decreet ruimtelijke ordening aangepast door in artikel 2.1.2, § 2 en 3 Codex RO<sup>15</sup> nieuwe mogelijkheden tot afwijking van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan te voorzien – ook van het bindende gedeelte van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan – met het oog op het verwezenlijken van het bindend sociaal objectief uit het grond- en pandendecreet<sup>16</sup> (zie verder randnummer 8, b).

<sup>9</sup> Zie ook artikel 7.3.7 grond- en pandendecreet, dat bepaalt dat het eerste bindend sociaal objectief geldt vanaf de inwerkingtreding van het decreet tot en met 31 december 2020.

<sup>10</sup> Zie ook Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 96, nr. 186.

<sup>11</sup> Zie ook Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 142-145, nr. 307-310.

<sup>12</sup> Dit zijn de sociale woonorganisaties, gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, en de OCMW’s en verenigingen als vermeld in artikel 118 van de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

<sup>13</sup> Artikel 4.1.2, § 1, tweede lid.

<sup>14</sup> Artikel 7.3.6.

<sup>15</sup> Voorontwerp van 27 maart 2009 van het besluit van de Vlaamse regering houdende coördinatie van de decreetgeving op de ruimtelijke ordening.

<sup>16</sup> Ingevoegd door artikel 7.2.26 grond- en pandendecreet.



De gemeente kan **afzien van het opleggen van een bindend sociaal objectief** of een **lager percentage opleggen**, vanaf de bekendmaking van een gemeentelijk bericht waaruit blijkt dat het bindend sociaal objectief verwezenlijkt is<sup>17</sup>. Volgens artikel 4.1.8, derde lid betekent dit bericht echter niet automatisch het einde van de verplichting om een sociaal aandeel op te leggen, maar moet dit uitdrukkelijk worden bepaald in het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen (zie verder randnummer 13). Uit die bepaling kan worden afgeleid dat de gemeente ook na de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief over een rechtsgrond blijft beschikken om desgewenst een sociaal woonaanbod te blijven opleggen.

5. Het decreet voorziet twee **sancties** tegen gemeenten die onvoldoende inspanningen leveren om het bindend sociaal objectief te verwezenlijken.

- a) Indien het bindend sociaal objectief in een gemeente niet is verwezenlijkt binnen de daartoe voorziene termijn, kan de Vlaamse regering maatregelen van **activeringstoezicht** nemen<sup>18</sup>. Het activeringstoezicht kan dus blijken de bewoordingen van artikel 3.2.1 maar worden ingezet na het verstrijken van de termijn voor de realisatie van het bindend sociaal objectief. Het activeringstoezicht is mogelijk ten aanzien van alle Vlaamse besturen<sup>19</sup> – en dus niet enkel ten aanzien van de gemeenten – die geen of onvoldoende uitvoering geven aan het gemeentelijke actieprogramma bedoeld in artikel 4.1.7, tweede lid, dat is gericht op het uitvoeren van de verplichting om ten minste 25 % van de gezamenlijke oppervlakte van onbebouwde bouwgronden en kavels<sup>20</sup> die in eigendom zijn van de Vlaamse besturen en van de Vlaamse semipublieke rechtspersonen aan te wenden voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod (zie verder randnummer 10). Het activeringstoezicht kan enkel betrekking hebben

op gronden die niet beantwoorden aan een aantal bijzondere karakteristieken<sup>21</sup>. Volgens het activeringstoezicht kan de Vlaamse regering aan het betrokken Vlaamse bestuur een activeringsplicht opleggen, na hen hiertoe te hebben aangemaand en zonder dat er een gegronde rechtvaardiging wordt gegeven<sup>22</sup>. De activeringsplicht houdt de verplichting in om ten aanzien van de onbebouwde bouwgronden en kavels die niet door een rechtvaardigingsbesluit worden gedekt, de nodige maatregelen te nemen opdat zij kunnen worden geschrapt uit het register van onbebouwde percelen. Het decreet preciseert niet dat de maatregelen moeten gericht zijn op de creatie van een sociaal woonaanbod, maar in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het “voor zich spreekt” dat de gronden die ontwikkeld worden op grond van het activeringstoezicht, aangewend worden voor de verwezenlijking van sociale woningen of kavels. De aanleiding voor de uitoefening van het activeringstoezicht is immers net het feit dat het bindend minimumpercentage inzake het sociaal woonaanbod binnen de gemeente niet wordt bereikt<sup>23</sup>. Bij niet naleving van het activeringstoezicht kan de hogere overheid elk middel aanwenden dat in de organieke regelgeving op het betrokken bestuur is voorgeschreven ter sanctionering van de niet-uitvoering van maatregelen die in rechte zijn voorgeschreven<sup>24</sup>. De minister verklaarde in de commissiebespreking dat dit meestal concreet betekent dat de Vlaamse overheid in de plaats kan treden van de publieke actor, waarbij de Vlaamse overheid dan rechtstreeks de eigen bevoegdheden van het gedecentraliseerde bestuur uitoefent<sup>25</sup>. De

<sup>17</sup> De bekendmaking geschiedt luidens artikel 4.1.8, derde lid op de wijze bepaald in artikel 186 van het Gemeentedecreet.

<sup>18</sup> Zie de artikelen 3.2.1-3.2.4 in boek 3, titel 2 van het grond- en pandendecreet.

<sup>19</sup> Het begrip ‘Vlaamse besturen’ staat gedefinieerd in artikel 1.2, 20°, met name: a) de Vlaamse ministeries, agentschappen en openbare instellingen, b) de Vlaamse provincies, gemeenten en districten, c) de Vlaamse gemeentelijke en provinciale extern verzelfstandigde agentschappen, d) de Vlaamse verenigingen van provincies en gemeenten, e) de Vlaamse OCMW’s, f) de polders, en g) de Vlaamse kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten.

<sup>20</sup> De begrippen ‘bouwgronden’, ‘kavels’ en ‘onbebouwd’ worden gedefinieerd in artikel 1.2, 3°, 10° en 11°.

<sup>21</sup> Het activeringstoezicht geldt niet voor gronden die a) kennelijk rechtstreeks dienstig zijn voor de uitoefening van de taak van de betrokken rechtspersoon, b) ingericht zijn als collectieve voorzieningen, c) het voorwerp zijn van erfpacht, opstal, vruchtgebruik of gebruik, d) worden verpacht, e) in het voorafgaande kalenderjaar waren geregistreerd in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem (dit zijn geregistreerde landbouwpercelen, zie definitie in artikel 1.2, 6°), f) onderworpen zijn aan een bouwverbod of een andere erfdiensbaarheid tot openbaar nut die woningbouw onmogelijk maakt, g) omwille van de feitelijke kenmerken van de gronden niet voor woningbouw in aanmerking komen, h) zijn opgenomen in een voorlopig aangenomen RUP of BPA die geen woningbouw toelaat (zie opsomming in art. 3.2.1, 1°).

<sup>22</sup> Voor een overzichtelijk procedureschema, zie: Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 112, nr. 233.

<sup>23</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 55, nr. 117 en 111, nr. 231.

<sup>24</sup> De Vlaamse regering kan hierover nog nadere formele en procedurele regelen bepalen (art. 3.2.4).

<sup>25</sup> Zie artikel 261 Gemeentedecreet i.v.m. het dwangtoezicht

Vlaamse Regering kan dan bijvoorbeeld het goed verkopen, waarbij in de koopovereenkomst duidelijk wordt gestipuleerd dat de koper het goed zal bebouwen. De koopprijs wordt teruggestort aan de betrokken nalatige overheidsinstantie. Evengoed kan bijvoorbeeld een opstalrecht worden verleend aan een sociale woonorganisatie met het oogmerk het onroerend goed voor woningbouw te bestemmen<sup>26</sup>.

- b) Een tweede sanctioneringsstelsel wordt door het grond- en pandendecreet ingeschreven in de Vlaamse Wooncode<sup>27</sup>. Indien de Vlaamse regering, naar aanleiding van een in 2012 uit te voeren voortgangstoets<sup>28</sup>, vaststelt dat een gemeente “kennelijk onvoldoende inspanningen levert om het bindend sociaal objectief tijdig te bereiken”<sup>29</sup>, sluit zij een **overeenkomst met sociale woonorganisaties** die bereid worden gevonden om het vereiste sociaal woonaanbod op het grondgebied van de gemeente te verwezenlijken. In tegenstelling tot artikel 3.2.1 inzake het activeringstoezicht, kan de Vlaamse regering overeenkomsten met sociale woonorganisaties<sup>30</sup> afsluiten vóór het verstrijken van de termijn voor de realisatie van het bindend sociaal objectief<sup>31</sup>. Indien een gemeente – onverminderd gevallen van overmacht – onvoldoende medewerking verleent aan de implementatie van de overeenkomsten met sociale woonorganisaties, kan de Vlaamse regering daartoe elk financieel mechanisme aanwenden dat in rechte is voorgeschreven ter sanctionering van de niet-uitvoering van gemeentelijke verplichtingen. Die financiële mechanismen kunnen bv. betrekking hebben op verschillende subsidiemechanismen die betrekking hebben op het lokaal woonbeleid.

Binnen de Vlaamse Regering is ook afgesproken dat voor de uitvoering van dit mechanisme nagegaan zal worden welke concrete maatregelen mogelijk zijn via het Gemeentefonds, zowel in positieve (stimulerende) als in negatieve (sanctionerende) zin. Hierover zou er volgens de memorie van toelichting een akkoord moeten zijn vóór de stemming van het ontwerpdecreet door het Vlaams Parlement<sup>32</sup>.

6. Voor de berekening van het gemeentelijk bindend sociaal objectief bepaalt het grond- en pandendecreet drie verschillende formules: voor de sociale huurwoningen, voor de sociale koopwoningen en voor de sociale kavels.

#### 1.1.1. Bindend sociaal objectief voor sociale huurwoningen

7. Het bindend sociaal objectief voor de sociale huurwoningen staat omschreven in artikel 4.1.4, § 1, eerste lid, en is in theorie te berekenen aan de hand van de gegevens uit het decreet. In de praktijk is de berekening evenwel zeer moeilijk omdat één van de variabelen, met name het aantal huishoudens op het niveau van de provincie, niet in het decreet, noch in de bijlage van het decreet staat opgegeven. In theorie zou deze variabele kunnen worden berekend door de aantallen van de huishoudens van alle gemeenten per provincie op te tellen, maar het spreekt voor zich dat dit zeer omslachtig is. Uit het verslag van de commissiebespreking blijkt evenwel dat het bindend sociaal objectief op een eenvoudige manier kan worden berekend, namelijk door het cijfer van het **aantal huishoudens** van de gemeente te **vermenigvuldigen met 1,66 %**, behoudens voor de gemeenten van de provincie Limburg waar het aantal huishoudens moet worden vermenigvuldigd met **1,71 %**<sup>33</sup>. De verdeling van het Vlaams sociaal objectief voor huurwoningen gebeurt dus op basis van het aantal huishoudens per gemeente.

<sup>26</sup> Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 9.

<sup>27</sup> Zie artikel 7.2.18, dat een artikel 22/1 invoegt in de Vlaamse Wooncode (zie inzonderheid art. 22/1, § 2).

<sup>28</sup> Zie hierover ook artikel 7.3.8 grond- en pandendecreet.

<sup>29</sup> Een nadere omschrijving van het begrip “kennelijk onvoldoende inspanningen om het bindend sociaal objectief te bereiken” zal nog worden bepaald in een besluit van de Vlaamse regering, waarin ook de methodologie en de criteria van de voortgangstoets zal worden bepaald (art. 22/1, § 2, tweede lid Vlaamse Wooncode).

<sup>30</sup> Dit begrip staat gedefinieerd in artikel 1.2, 17° als “een organisatie, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid 26° van de Vlaamse Wooncode”. Luidens de Vlaamse Wooncode zijn de sociale woonorganisaties: “de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, een sociale huisvestingsmaatschappij, het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, een sociaal verhuurkantoor of een huurdersorganisatie, telkens voor zover ze optreden volgens de bepalingen van titel V.”

<sup>31</sup> Deze termijn is vastgesteld op de periode 2009-2020 (art. 7.3.7 grond- en pandendecreet en artikel 22/1, § 1 Vlaamse Wooncode, zoals ingevoegd door art. 7.2.18 grond- en pandendecreet).

<sup>32</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 145, nr. 311.

<sup>33</sup> Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 17-18. Dit getal bekomt men door het cijfer voor de “MACRO Huurw prov” zoals bepaald in artikel 4.1.4, § 1, eerste lid 1° te delen door het aantal huishoudens van de respectieve provincie. Voor de provincies West-Vlaanderen, Oost-Vlaanderen, Vlaams-Brabant en Antwerpen bekomt men dan het getal 1,66. Voor de provincie Limburg bekomt men het (afgeronde) getal 1,71. Voor de Limburgse gemeenten moet men dus het aantal huishoudens van de gemeente vermenigvuldigen met 1,71 % om het bindend sociaal objectief voor de sociale huurwoningen te kennen. Het cijfer voor Limburg verschilt van de andere provincies op basis van het Limburgplan (*Verslag, Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 17).



In twee gevallen kan of moet het bindend sociaal objectief voor de sociale huurwoningen worden **verhoogd**.

- a) Artikel 4.1.4, § 1, tweede lid voorziet in een mogelijkheid voor de **provincieraad** om het bindend sociaal objectief voor sociale huurwoningen te verhogen op voorwaarde dat het Vlaamse gewest en de provincie een protocolakkoord afsluiten over de financiële inspanningen ter dekking van de aldus gegenereerde meerkosten.
- b) Indien het gemeentelijk sociaal huuraanbod volgens nulmetingen volgens de bijlage bij het decreet **lager is dan 3 %** van het aantal huishoudens in de gemeente, dan wordt het bindend sociaal objectief voor de sociale huurwoningen verhoogd met specifieke inhaalbeweging, die wordt vastgelegd overeenkomstig een tabel in artikel 4.1.4, § 2, tweede lid.

**8.** Het decreet voorziet drie **uitzonderingen** op de bovenstaande regels.

- a) De belangrijkste uitzondering is de bepaling dat het bindend sociaal objectief voor sociale huurwoningen<sup>34</sup> niet (meer) geldt voor gemeenten die een sociaal huuraanbod van **ten minste 9%** hebben bereikt<sup>35</sup>. Het saldo van het niet-gerealiseerde macro-objectief ingevolge deze regel kan worden verwezenlijkt via sociale woonbeleidsconvenanten, afgesloten tussen Vlaamse regering en de gemeenten. Bij het afsluiten van dergelijke woonbeleidsconvenanten dient de Vlaamse regering te waken over de verhouding die door het RSV is bepaald voor de ruimtelijke verdeling van bijkomende woongelegenheden in het stedelijke gebied versus het buitengebied.
- b) Een gemeente die op grond van een wetenschappelijk dossier kan aantonen dat het bin-

dend sociaal objectief niet volledig kan worden verwezenlijkt binnen de planperiode omwille van **manifeste ruimtelijke beperkingen**, kan de Vlaamse regering een uitstel van ten hoogste vijf jaar verlenen<sup>36</sup>. De uitzondering heeft betrekking op het niet “volledig” kunnen realiseren van het bindend sociaal objectief en kan dus slechts leiden tot een uitstel voor het gedeelte waarvan wordt bewezen dat de realisatie ervan onmogelijk is. Manifeste ruimtelijke beperkingen zullen vermoedelijk kunnen worden aangetoond indien er binnen de gemeente onvoldoende bestaande juridisch aanbod van onbebouwde woongebieden en woonuitbreidingsgebieden aanwezig is. De vraag rijst of een gemeente in een dergelijk geval verplicht is om bijkomend woongebied te creëren, ook indien de gemeente geen woonbehoefte kan aantonen. Hoger werd gewezen op de nieuwe afwijkingsmogelijkheden van het richtinggevend en bindende gedeelte van een *gemeentelijk* ruimtelijk structuurplan met het oog op het verwezenlijken van het bindend sociaal objectief (art. 2.1.2, § 2 en 3 Codex RO) en op artikel 4.1.2, § 2, tweede lid van het grond- en pandendecreet dat bepaalt dat een *gemeentelijk* ruimtelijk structuurplan dat zich niet verdraagt met het bindend sociaal objectief niet kan worden ingeroepen om de maatregelen af te wijzen die voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief zijn vereist (zie hoger randnummer 4). De woonbehoefte staat weliswaar berekend in het gemeentelijk structuurplan, maar het principe dat de gemeente een woonbehoefte moet aantonen alvorens nieuwe woongebieden te kunnen bestemmen is voorzien in het RSV en in de provinciale structuurplannen. Het grond- en pandendecreet voorzien geen bijzondere afwijkingsmogelijkheden van deze hogere structuurplannen, zodat het bestemmen van nieuwe woongebieden met het oog op het realiseren van het bindend sociaal objectief niet mogelijk blijkt indien de gemeente geen woonbehoefte kan aantonen.

- c) Voor de gemeenten die gehouden zijn tot een specifieke inhaalbeweging omdat het aandeel sociale huurwoningen minder is dan 3 %, voorziet artikel 4.1.4, § 2, derde lid in een **vrijstellingsmogelijkheid van de inhaalbeweging** indien de gemeente op basis van een wetenschappelijk

<sup>34</sup> En dus niet het bindend sociaal objectief voor sociale koopwoningen en voor sociale kavels.

<sup>35</sup> Artikel 4.1.4, § 3. Het cijfer van 9 % is gemotiveerd vanuit de vaststelling dat momenteel het marktaandeel van de sociale huurwoningvoorraad ongeveer 6% bedraagt op Vlaams niveau. Een gemeente die 9 % sociale huurwoningen op zijn grondgebied heeft doet 50% beter dan dit Vlaamse gemiddelde (Memorie van toelichting, *Parl.St.VI.Parl.* 2008-09, nr. 2012/1, 38, nr. 75 *juncto* 47 en nr. 102 en 121, nr. 253). Momenteel hebben reeds een aantal (belangrijke) gemeenten deze drempel bereikt, bijv. Antwerpen, Boom, Genk, Gent, Hamme, Maasmechelen, Menen, Temse, Veurne, Vilvoorde, Wervik, Willebroek, Zelzate, Zwevegem, ... (zie de bijlage bij het decreet).

<sup>36</sup> Artikel 4.1.4, § 1, derde lid.

onderbouwd dossier kan aantonen dat het voldoet aan één van de volgende criteria.

- Hetzij omwille van manifeste ruimtelijke beperkingen.
- Hetzij omdat een cummulatie van alle inspanningen zou leiden tot een aandeel van 25 % sociale huurwoningen van alle vergunde woningen.
- Hetzij omdat de gemeente reeds belangrijke inspanningen levert op het vlak van de opvang van andere woonbehoeftige sociale doelgroepen, door bijvoorbeeld de aanwezigheid in de gemeente van een asielcentrum, een centrum voor begeleid wonen van jongeren, een opvangtehuis voor daklozen, ex-gedetineerden, ex-psychiatrische patiënten, een doortrekkers-terrein voor woonwagengebrouwen, ...
- Hetzij de aanwezigheid in de gemeente van huurwoningen die zijn verwezenlijkt middels een betoelaging van het Vlaams Gewest door initiatiefnemers die zijn voorzien in de Vlaamse Wooncode, met uitsluiting van sociale huisvestingsmaatschappijen en op voorwaarde dat die woningen onder de marktprijs worden aangeboden of de aanwezigheid van huurwoningen verwezenlijkt wordt met middelen van het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest).

#### 1.1.2. Bindend sociaal objectief voor sociale koopwoningen en sociale kavels

9. Het bindend sociaal objectief voor de sociale koopwoningen en voor de sociale kavels kan niet worden berekend op basis van het decreet. Artikel 4.1.5, § 1 voorziet een provinciaal objectief voor sociale koopwoningen en artikel 4.1.6, § 1 voorziet een provinciaal objectief voor sociale kavels, maar die provinciale cijfers moeten nog **verder worden uitgesplitst** over de verschillende gemeenten door de respectieve deputaties, na een gemotiveerd voorstel van de gemeente.

De deputatie dient hierbij ondermeer rekening te houden met de verhouding die door het RSV is bepaald voor de ruimtelijke verdeling van bijkomende

woongelegenheden in het stedelijke gebied versus het buitengebied<sup>37</sup>.

Opmerkelijk is dat het decreet voor het bindend sociaal objectief voor sociale koopwoningen en sociale kavels geen uitzonderingen voorziet. Dit betekent dat een gemeente waar er reeds meer dan 9 % sociale huurwoningen aanwezig zijn, enkel vrijgesteld is van het bindend sociaal objectief voor sociale huurwoningen, maar niet van het bindend sociaal objectief voor sociale koopwoningen en sociale kavels.

### 1.2. Normen

Het grond- en pandendecreet voorziet **drie sporen** om het gemeentelijk bindende sociaal objectief te verwezenlijken:

1. een actieplan voor het activeren van (semi-)overheidsgronden voor sociale woningen,
2. een verplicht aandeel sociale woningen per bouw- of verkavelingsproject van een bepaalde schaal, en
3. het bepalen van hogere normen in RUP's die voorzien in een herbestemming van gronden tot woongebied.

#### 1.2.1. Actieplan voor gronden in eigendom van overheden en semipublieke rechtspersonen

10. Eerst en vooral moeten de overheden en semi-overheden zelf een inspanning doen om sociale woningen te realiseren op gronden die zij in eigendom hebben. Hiertoe dient elke gemeente bij elke algehele herziening van het RSV voor haar grondgebied de gezamenlijke oppervlakte van de onbebouwde bouwgronden en kavels<sup>38</sup> te berekenen die in eigendom zijn van de Vlaamse besturen<sup>39</sup> en van de Vlaam-

<sup>37</sup> Artikel 4.1.5, § 2 en artikel 4.1.6, § 2; zie RSV, 356-361 en 405-409, <http://rsv.vlaanderen.be>.

<sup>38</sup> De begrippen 'bouwgronden', 'kavels' en 'onbebouwd' worden gedefinieerd in artikel 1.2, 3°, 10° en 11°.

<sup>39</sup> Het begrip 'Vlaamse besturen' staat gedefinieerd in artikel 1.2.20°, met name: a) de Vlaamse ministeries, agentschappen en openbare instellingen, b) de Vlaamse provincies, gemeenten en districten, c) de Vlaamse gemeentelijke en provinciale extern verzelfstandigde agentschappen, d) de Vlaamse verenigingen van provincies en gemeenten, e) de Vlaamse OCMW's, f) de polders, en g) de Vlaamse kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten.



se semipublieke rechtspersonen<sup>40</sup>. De eerste gemeentelijke berekening dient in afwijking van die bepaling echter reeds te gebeuren in de maand volgend op de kalendermaand waarin het grond- en pandendecreet in werking treedt<sup>41</sup> en de resultaten van die berekening gelden tot en met 31 december 2020<sup>42</sup>.

In de berekening worden de gronden die voldoen aan de bijzondere karakteristieken vermeld in artikel 3.2.1, 1° inzake het activeringstoezicht, niet opgenomen<sup>43</sup>, evenmin als de gronden die in eigendom zijn van de sociale woonorganisaties en het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams Brabant (Vlabinvest) aangezien die laatsten zich *quasi* uitsluitend op de creatie van een sociaal woonaanbod richten<sup>44</sup>.

Volgens artikel 4.1.7, tweede lid waakt de gemeente er door middel van haar regiefunctie vermeld in artikel 28 van de Vlaamse Wooncode over dat de diverse Vlaamse besturen en Vlaamse semipublieke rechtspersonen “geconcerteerde acties” ondernemen opdat binnen de tijdshorizon van het RSV, **ten minste 25 %** van de gezamenlijke oppervlakte aangewend wordt voor de verwezenlijking van een **sociaal woonaanbod**. De gemeenteraad stelt hiertoe een actieprogramma vast. Zoals hoger werd gezegd (randnummer 5, a) voorzien de artikelen 3.2.1-3.2.4 in een activeringstoezicht van de Vlaamse regering indien de Vlaamse besturen en de Vlaamse semipublieke rechtspersonen geen of onvoldoende uitvoering geven aan dit actieprogramma.

In dit verband wordt opgemerkt dat artikel 4.3.1, § 3 Codex RO bepaalt dat, indien een vergunningsaan-

vraag dient te worden getoetst aan de vijftienving-procentnorm in de zin van artikel 4.1.7 van het grond- en pandendecreet, deze toetsing gebeurt met inachtneming van het krachtens dit artikel vastgestelde actieprogramma. De memorie van toelichting verduidelijkt hierbij dat bij de toetsing van een vergunningsaanvraag uitgaande van een (semi)publieke actor moet worden bekeken of dat actieprogramma niet in het gedrang komt<sup>45</sup>.

### 1.2.2. Per bouw- of verkavelingsproject

**1.1. Bouw- of verkavelingsprojecten van een bepaalde schaal moeten vanaf de inwerkingtreding van het grond- en pandendecreet verplicht een aandeel sociale woningen bevatten.** Volgens artikel 4.1.8, eerste lid gaat het om de **volgende projecten**:

- verkavelingen van minimum 10 loten<sup>46</sup> bestemd voor woningbouw of met oppervlakte groter dan 0,5 ha, ongeacht het aantal loten<sup>47</sup>;
- groepswoningbouw<sup>48</sup> met minstens 10 woongelegenheden;
- de bouw of herbouw van appartementsgebouwen<sup>49</sup> van minstens 50 appartementen<sup>50</sup>;

<sup>45</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2011/1, 127, nr. 405.

<sup>46</sup> Uit een screening van gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen blijkt dat tien loten/woongelegenheden in de praktijk een vast criterium is om te spreken van een groot project waaraan bijzondere eisen kunnen worden verbonden (Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 89, nr. 104).

<sup>47</sup> De norm van 0,5 ha wordt verantwoord door te verwijzen naar het ‘typevoorschrift’ inzake bescheiden wonen in de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008 tot vaststelling van nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijk uitvoeringsplannen (Memorie van toelichting, *Parl.St. VI. Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 89, nr. 104).

<sup>48</sup> Het begrip ‘groepswoningbouw’ wordt als volgt gedefinieerd in artikel 1.2, 7°: het gemeenschappelijk oprichten van woningen die een gemeenschappelijke werf hebben en fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn.

<sup>49</sup> Het gaat niet om ‘studentenresidenties’ (Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 89, nr. 104).

<sup>50</sup> In Vlaanderen is geen norm voorhanden om grote appartementsgebouwen (waarbinnen een sociale mix kan worden gecreëerd zonder drastisch of op onevenwichtige wijze te moeten ingrijpen in de context en de textuur van het gebouw) te identificeren. In Nederland hanteert men evenwel een duidelijke cesuur tussen kleine (tot 20 appartementen), middelgrote (21-50 appartementen) en grote appartementen (meer dan 50 appartementen). Die norm wordt overgenomen. Er wordt niet gewerkt met oppervlakenormen, daar zulks wat appartementsbouw betreft weinig zegt over het aantal mogelijk te creëren wooneenheden (Memorie van toelichting, *Parl. St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 89, nr. 104).

<sup>40</sup> Het begrip ‘Vlaamse semipublieke rechtspersonen’ staat gedefinieerd in artikel 1.2, 21°. De definitie is ontleend aan de criteria die in de overheidsopdrachtenwetgeving geldt ter omschrijving van semipublieke instanties (Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 55). Het gaat om rechtspersonen die niet behoren tot de Vlaamse besturen, doch met één of meer Vlaamse besturen een bijzondere band vertonen doordat zij (cumulatief) 1) in hoofdzaak worden gefinancierd of gesubsidieerd door één of meer Vlaamse besturen, en 2) in hun werking rechtstreeks of onrechtstreeks onderworpen zijn aan toezicht van een Vlaams bestuur, hetzij administratief toezicht, hetzij toezicht op de aanwending van de werkingsmiddelen, hetzij de aanwijzing door een Vlaams bestuur van minstens de helft van de leden van de directie, van de raad van bestuur of van de raad van toezicht.

<sup>41</sup> Het decreet treedt in werking op 1 september 2009 (artikel 7.5.1).

<sup>42</sup> Artikel 7.3.10.

<sup>43</sup> Zie hoger randnummer 5, a.

<sup>44</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 45, nr. 97 en 122, nr. 256.



- verkavelingen, groepswooningbouwprojecten en projecten voor de bouw of de herbouw van appartementen die niet voldoen aan de bovenstaande voorwaarden en waarvoor een vergunning wordt aangevraagd door een verkavelaar of een bouwheer wiens project aansluit op andere, door dezelfde verkavelaar of bouwheer te ontwikkelen gronden, die samen met de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft, een oppervlakte van meer dan 0,5 ha beslaan.

Die laatste regel is duidelijk bedoeld om te vermijden dat een promotor bouwprojecten kunstmatig gaat opsplitsen of faseren om te ontsnappen aan het verplicht sociaal aandeel. Er wordt opgemerkt dat volgens de tekst van artikel 4.1.8, eerste lid, 4° bij een aanvraag die niet voldoet aan de normen van 1°-3° moet worden gekeken of de aanvraag niet aansluit op andere gronden die “te ontwikkelen” zijn door dezelfde promotor. Het gaat dus om een (mogelijke) toekomstige ontwikkeling door dezelfde eigenaar van de gronden. Het spreekt voor zich dat er op het ogenblik van de aanvraag nooit juridische zekerheid kan zijn over de vraag of de naastliggende gronden in de toekomst zullen worden ontwikkeld door dezelfde eigenaar maar dat de decreetgever er van uitgaat dat gronden in woongebied en in woonuitbreidingsgebied worden vermoed door de eigenaar van de gronden te zullen worden ontwikkeld voor woningbouw. Het laat zich voorspellen dat deze regel aanleiding zal geven tot creatieve constructies om te ontsnappen aan het verplichte sociaal aandeel. Hierbij wordt opgemerkt dat men hierbij rekening zal moeten houden met het feit dat de Codex RO in artikel 4.2.15, § 1, eerste lid een verkavelingvergunningplicht voorschrijft in de volgende gevallen: “een grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor méér dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om één van deze overdrachtvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies”. Het vrijwillig verdelen van een grond met het oog op woningbouw is dus onderworpen aan de verkavelingvergunningplicht indien die verdeling aanleiding geeft tot het verkopen, verhuren voor méér dan negen jaar, het vestigen van een erfpacht of een recht van opstal van ten minste één van de aldus gecreëerde kavels. En uiteraard is deze verkavelingvergunningplicht desgevallend onderworpen aan de regels van artikel 4.1.8 gronden pandendecreet. Dit betekent concreet dat een

opsplitsing van gronden die onder het toepassingsgebied valt van de verkavelingvergunningplicht zoals bepaald in artikel 4.1.15, § 1, eerste lid Codex RO onderworpen is aan het grond- en pandendecreet indien de op te splitsen grond een oppervlakte heeft van meer dan een halve hectare.

Anderzijds vallen twee afzonderlijke naastliggende projecten van dezelfde eigenaar met elk 9 woningen en die samen minder dan een halve hectare beslaan niet onder het grond- en pandendecreet, bijvoorbeeld twee meergezinswoningen met elk 9 appartementen op twee percelen van elk 2.400 m<sup>2</sup>.

**12.** In elk van de op grond van artikel 4.1.8 onderworpen verkaveling- en bouwprojecten wordt een **sociaal woonaanbod** verwezenlijkt dat **gelijk is aan** (art. 4.1.8, tweede lid):

- ten minste 20 % en maximum 40 % van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels, indien de gronden eigendom zijn van de Vlaamse besturen of de Vlaamse semipublieke rechtspersonen;
- ten minste 10 % en maximum 20 % van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels, indien de gronden eigendom zijn van overige natuurlijke of rechtspersonen.

De grotere verantwoordelijkheid in hoofde van de (semi)publieke sector wordt gemotiveerd op grond van het feit dat de groep van eigenaars die meer dan tien percelen aanhouden voor 65 % bestaat uit overheden in ruime zin én op grond van het administratiefrechtelijke specialiteitsbeginsel, betrokken op het domeinrecht, hetgeen inhoudt dat (functionele) openbare diensten in beginsel slechts goederen kunnen aanhouden die ten nutte komen van hun takenpakket.<sup>51</sup>

Er wordt opgemerkt dat het decreet niet alleen minimumnormen bepaalt, maar eveneens maximumnormen. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan dus niet méér sociale woningen opleggen dan decretaal toegelaten, behoudens op vraag van de bouwheer of verkavelaar in de gevallen die bij decreet zijn voorzien (zie verder randnummer 20).

<sup>51</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 50, nr. 105.



De verplichtingen inzake het sociaal woonaanbod nemen een **einde** indien is voldaan aan de volgende voorwaarden.

- a) Vanaf de bekendmaking van een gemeentelijk bericht overeenkomstig artikel 186 van het Gemeentedecreet waaruit blijkt dat het bindend sociaal objectief is verwezenlijkt kan het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen (zie verder randnummer 13) afzien van het opleggen van een percentage sociaal woonaanbod, of een lager percentage hanteren (art. 4.1.8, derde lid). De verplichtingen inzake het sociale woonaanbod nemen dus niet automatisch een einde bij de bekendmaking van het bericht dat het bindend sociaal objectief is verwezenlijkt, maar het verminderen of opheffen van de verplichtingen inzake het sociaal woonaanbod moet worden voorzien in een gemeentelijk reglement.<sup>52</sup>
- b) Hoger werd reeds gezegd dat het bindend sociaal objectief voor sociale huurwoningen<sup>53</sup> niet (meer) geldt voor gemeenten die een sociaal huuraanbod van ten minste 9 % hebben bereikt (art. 4.1.4, § 3, eerste lid). Het decreet voorziet hiervoor geen publiciteitsmaatregelen.

**13.** De decretale normen kunnen worden gemoduleerd in een **gemeentelijk reglement Sociaal Wonen**<sup>54</sup>. Deze verordening heeft dezelfde rechtskracht en bindende waarde als een stedenbouwkundige verordening. Hieruit kan worden afgeleid dat de verordening Sociaal Wonen vanuit procedureel oogpunt geen stedenbouwkundige verordening is, en bijgevolg niet onderworpen aan de procedure zoals bepaald in artikel 2.3.2, § 2 Codex RO<sup>55</sup>. Het gemeentelijk reglement Sociaal wonen kan de volgende zaken regelen.

- Het reglement kan een concrete normering bevatten met betrekking tot de omvang van het sociaal aanbod dat in de schoot van “diverse categorieën verkavelingsprojecten en bouwprojecten” moet worden verwezenlijkt. De memorie

van toelichting merkt op dat in gemeenten waar het bindend sociaal objectief reeds is bereikt, het gemeentelijk reglement procentuele vorken kan voorzien tussen 0 % en 40 % voor (semi)publieke gronden en tussen 0 % en 20 % voor private gronden<sup>56</sup>.

- Het gemeentelijk reglement kan ook onderscheiden percentages vastleggen voor sociale huurwoningen, koopwoningen en kavels.
- Het gemeentelijk reglement kan tot slot “objectieve en pertinente motieven” bevatten op grond waarvan het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het afleveren van een vergunning lagere percentages kan opleggen, ondermeer omwille van de omvang, de vorm, de ligging of de inplanting van het project of omwille van het in de omgeving reeds bestaande sociale woonaanbod. De afwijking in min mag evenwel nooit minder dan de helft van het “krachtens het gemeentelijk reglement toepasselijke percentage” bedragen. Het reglement moet minstens driejaarlijks worden geëvalueerd in functie van het bindend sociaal objectief, het reeds verwezenlijkte sociaal woonaanbod en recente ramingen van het behoeftepatroon inzake sociaal wonen.
- Indien een gemeente niet beschikt over een reglement Sociaal Wonen, past het vergunningverlenende bestuursorgaan de decretale normen toe<sup>57</sup>.

Artikel 7.3.13 voorziet in een overgangsbepaling voor bestaande reglementen en verordeningen die de creatie van een sociaal of bescheiden woonaanbod bevatten. Zij kunnen ongewijzigd worden aangehouden tot uiterlijk 30 juni 2013. Dit is opvallend, aangezien voor RUP's geen dergelijke overgangsmaatregel werd voorzien<sup>58</sup>. De bestaande verordeningen en reglementen kunnen zelfs blijven bestaan indien zij afwijken van de normen bepaald in artikel 4.1.8. Aangezien de overgangsmaatregel verwijst naar het volledige artikel 4.1.8, zijn dus zowel afwijkingen mogelijk op het

<sup>52</sup> Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/5, 19.

<sup>53</sup> En dus niet het bindend sociaal objectief voor sociale koopwoningen en voor sociale kavels.

<sup>54</sup> Artikel 4.1.9.

<sup>55</sup> De gemeentelijke verordening *Sociaal Wonen* is dus niet onderworpen aan het advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en van de Gecoro. De gemeentelijke verordening *Bescheiden Wonen* is daarentegen wel een stedenbouwkundige verordening (art. 4.2.2, § 1, tweede lid, zie verder randnummer 32).

<sup>56</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 50, nr. 105.

<sup>57</sup> Artikel 4.1.10.

<sup>58</sup> Zie artikel 7.3.10, dat bepaalt dat de artikelen inzake normen in RUP's slechts gelden ten aanzien van RUP's of BPA's die voorlopig worden vastgesteld of aangenomen vanaf de inwerkingtreding van het decreet.

eerste lid i.v.m. de onderworpen projecten als op het tweede lid i.v.m. de percentages.

### 1.2.3. Normen in plangebieden (RUP's en BPA's)

**14.** RUP's en BPA's die een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoeren kunnen, voor zover het gecreëerde woongebied een oppervlakte heeft van ten minste een halve hectare, **hogere procentuele objectieven** en voorstellen vaststellen voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod "in de schoot van de verkavelingen, groepswoonbouw en appartementsbouw vermeld in artikel 4.1.8"<sup>59</sup>. De normen in RUP's en BPA's hebben dus betrekking op projectniveau en niet op planniveau<sup>60</sup>.

In gemeenten waar het bindend sociaal objectief nog niet is verwezenlijkt geldt zelfs een verplichting om in een RUP of een BPA de hogere percentages op te leggen, indien het gaat om de omzetting van woonuitbreidingsgebied of woonreservegebied naar woongebied<sup>61</sup>.

Hiermee creëert het grond- en pandendecreet een rechtsgrond voor het opnemen van een verplicht aandeel sociale woningen in bestemmingsplannen, iets wat voorheen reeds voorkwam in bepaalde ruimtelijke structuurplannen en bestemmingsplannen, maar wat door velen gecontesteerd werd<sup>62</sup>.

Het is opmerkelijk dat het decreet, in tegenstelling tot voor bestaande reglementen en verordeningen<sup>63</sup>, geen overgangmaatregel voorziet voor bestaande RUP's en BPA's met een verplicht sociaal aandeel. Integendeel, artikel 7.3.10 bepaalt dat de artikelen inzake normen in RUP's slechts gelden ten aanzien van RUP's of BPA's die voorlopig worden vastgesteld of aangenomen vanaf de inwerkingtreding van het decreet. Dit betekent dat voor bestaande RUP's en BPA's die een bepaald aandeel sociale woningen opleggen de vroegere discussie zal blijven opspelen, bijvoorbeeld in het kader van een exceptie van onwettigheid bij een vergunningenbetwisting, omtrent de vraag of hiervoor een voldoende rechtsgrond bestond in het DRO. Anderzijds wordt opgemerkt dat artikel 4.1.8, derde lid van het grond- en pandendecreet een rechtsgrond voorziet om ook na de realisatie van het bindend sociaal objectief een aandeel sociale woningen op te leggen in de onderworpen projecten.

**15.** De mogelijkheid om in een RUP of BPA procentuele sociale objectieven op te nemen geldt steeds indien het gaat om een **gewestelijk RUP**<sup>64</sup>, maar voor een **gemeentelijk of provinciaal RUP** geldt

<sup>59</sup> Artikel 4.1.12, eerste lid.

<sup>60</sup> Zie ook Verslag, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/5, 19, waar staat dat de voorschriften betrekking hebben op de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod "in projecten" (verkavelingen, groepswoonbouw, appartementen).

<sup>61</sup> Artikel 4.1.13.

<sup>62</sup> J. BOUKCAERT en T. GERNAEY, "Ruimtelijke ordening en sociale woningbouw", noot onder RvSt 9 augustus 2007, nr. 173.942, provincie West-Vlaanderen en gemeente De Haan; F. DE PRETER, "Algemene problemen bij de doorwerking van sectorwetgeving in de ruimtelijke ordening" in I. LARMUSEAU (ed.), Doorwerking van milieu in ruimtelijke ordening: I+I=3, VVOR-verslagboek 2008/1; F. DE PRETER, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen", T.R.O.S. 2003, 14; F. JUDO, "Huisvestingsbeleid heeft slechts beperkte relevantie voor ruimtelijke ordening", Res Jur.Imm. 2007, nr. 6.750, 57-60. In dit verband kan ook worden verwezen naar een opmerkelijk arrest van het hof van beroep van Brussel waarin werd geoordeeld dat een gemeente die een plan van aanleg had aangenomen waarin de gronden werden bestemd voor gegroepeerde bouw van volkswoningen door een publiekrechtelijke huisvestingsmaatschappij een fout had begaan. Het plan van aanleg creëerde een monopolie, wat als gevolg had dat er slechts één potentiële, bevoorrechte koper was. Dit was volgens het Hof strijdig met de strekking van de toenmalige artikelen 16 en 17 van de Stedenbouwwet (later art. 14-15 Coördinatie-decreet RO) en met het gelijkheidsbeginsel (Brussel 30 april 1985, T.Ann. 1986, 243-249, noot O. RONSE).

<sup>63</sup> Zie hoger randnummer 13.

<sup>64</sup> Vanuit de filosofie dat het grond- en pandendecreet het Gewest aanwijst als "hoeder" van het grond- en pandenbeleid (Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 51, nr. 106). Deze stelling is niet zo evident als ze wordt voorgesteld, aangezien het RSV de bevoegdheid voor het bestemmen van nieuwe woongebieden principieel toewijst aan de gemeenten. Het RSV bepaalt weliswaar dat de implementatie van de taakstelling voor bijkomende woningen zal gebeuren in het afbakeningsproces, maar tegelijk bepaalt het RSV dat de gemeentelijke woonbehoeftestudies van de betrokken gemeenten binnen het stedelijke gebied noodzakelijke instrumenten zijn om tot een verantwoorde bepaling van de behoefte en het aanbod inzake woongelegenheden te komen en dat in de gemeentelijke ruimtelijke structuurplannen en uitvoeringsplannen de lokalisatie wordt aangegeven van nieuw te bouwen woningen met fasering en de na te streven minimale en maximale dichtheden (RSV, p. 356, zie hierover P.J. DEFOORT, "Afbakening van stedelijke gebieden en 'voorafnames'. Over chronologie en bevoegdheden bij de stedelijke afbakeningsprocessen", T.Gem. 2006, 82; zie ook: P. WUILLAUME en P.VAN DEN BROECK, "Afbakening van stedelijke gebieden. Gevalstudies Aalst en Mechelen", Ruimte en Planning 2000, 201-202; zie ook P.DAVID, G. MERTENS en I. PENNINCX, "Het resultaat van het afbakeningsproces van stedelijke gebieden: een actieprogramma met een afbakeningslijn, concrete acties en afspraken", Ruimte en Planning 2000, 185 en 187; A. HANSELAER, "Ruimtelijk ordenen en wonen" in B. HUBEAU en W.VANDEVYVERE (eds.), Handboek ruimtelijke ordening en stedenbouw, Brugge, die Keure, 2004, 1042, nr. 23 en 27; I. LEENDERS e.a., Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2005, Mechelen, Kluwer, 2004, 40; A. PISMAN en P. VAN WESENBEECK, "Afbakening van stedelijke gebieden: methodiek en proces", Ruimte & Planning 2000, 175 en 178; P. VAN WESENBEECK, "Het stedelijk gebied afgebakend. Wat nu?", Ruimte & Planning 2000, 193-194.



deze mogelijkheid enkel indien het gaat om de omzetting van:

- hetzij woonuitbreidingsgebied of woonreservegebied naar woongebied,
- hetzij de omzetting van een RUP dat ressorteert onder de categorie van gebiedsaanduiding 'landbouw', 'bos', 'overig groen' of 'reservaat en natuur'
- hetzij de omzetting van plan van aanleg dat is aangewezen als 'landelijk gebied' overeenkomstig het KB van 28 december 1972 betreffende de gewestplannen, namelijk agrarisch gebied, bosgebied, natuurgebied, parkgebied en bufferzones.

Er kan worden opgemerkt dat een BPA enkel mogelijk is in het eerste geval, namelijk de omzetting van woonuitbreidingsgebied of woonreservegebied naar woongebied, aangezien geen BPA's meer kunnen worden aangenomen die afwijken van het gewestplan<sup>65</sup> en aangezien de omzetting van een RUP niet mogelijk is via een BPA maar enkel via een RUP<sup>66</sup>.

Er kan eveneens worden opgemerkt dat een RUP of een BPA dat een bestaand woongebied nader ordent dus niet onder het toepassingsgebied van artikelen 4.1.12 en 4.1.13 valt. Deze artikelen hebben immers enkel betrekking op bestemmingswijzigingen naar woongebied. Dit betekent dat het grond- en pandendecreet voor dergelijke RUP's of BPA's geen rechtsgrond voorziet om een bepaald aandeel sociale woningen te voorzien. In dergelijke gevallen gelden uiteraard wel de normen uit het grond- en pandendecreet. Een RUP of BPA dat het woongebied vervangt of nader ordent zal de toepassing van het grond- en pandendecreet niet mogen verhinderen. De gemeente zal hiermee dus rekening moeten houden bij het opstellen van de stedenbouwkundige voorschriften.

**16. Het sociaal objectief in een RUP of BPA bedraagt tussen 40 % en 50 % voor (semi-)overheidsgronden (in plaats van de decretale vork van 20 %-40 %) en tussen 20 % en 25 % voor privégronden (in plaats**

<sup>65</sup> De mogelijkheid om met een BPA af te wijken van het gewestplan was reeds sinds 1 mei 2008 definitief onmogelijk (art. 14, vijfde lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996). Gemeenten kunnen krachtens Artikel 7.4.4, § 2 Codex RO bepaling nog tot 31 december 2011 overgaan tot de definitieve aanname van BPA's.

<sup>66</sup> Artikel 2.2.2, § 2 Codex RO.

van 10 %-20 %) <sup>67</sup>. Een RUP of BPA kan een objectief vaststellen dat lager is dan de voormelde minimale percentages, indien dit wordt gemotiveerd vanuit het bestaande en geplande sociaal woonaanbod, de sociale contextfactoren<sup>68</sup> en de ruimtelijk karakteristieken van het nieuwe woongebied, zonder dat het objectief evenwel lager mag zijn dan de helft van de minimale objectieven die gelden voor RUP's of BPA's. De normen in RUP's of BPA's kunnen dus nooit lager zijn dan 20 % voor (semi)publieke grondeigenaars of 10 % voor privé-eigenaars, wat overeenstemt met de minimumnormen die krachtens artikel 4.1.8 gelden voor het vergunningenbeleid.

**17. Artikel 7.2.34 van het grond- en pandendecreet voorziet een nieuwe gebiedsspecifieke typebepaling voor de categorie van gebiedsaanduiding 'wonen' zoals vastgesteld in de bijlage van 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 kan opmerkelijk worden genoemd dat de bijlage bij een besluit van de Vlaamse regering bij decreet wordt gewijzigd, wat de overzichtelijkheid van de regelgeving alleszins niet ten goede komt. In dit verband kan worden opgemerkt dat de typevoorschriften niet bindend zijn en dat elk RUP voorschriften kan bevatten die afwijken van de typevoorschriften of die de typevoorschriften aanvullen<sup>69</sup>. Niettemin zullen de voorschriften van de RUP's de realisatie van de sociale last niet onmogelijk mogen maken, bijvoorbeeld wat betreft de woningdichtheid (zie verder randnummer 19) of wat betreft de reglementaire normen die gelden voor sociale woningen (zie verder randnummer 23).**

<sup>67</sup> Dit kan worden afgeleid uit het feit dat artikel 4.1.12, eerste lid verwijst naar "verkavelingen, groepswoningbouw en appartementenbouw vermeld in artikel 4.1.8, eerste lid".

<sup>68</sup> Dit begrip staat gedefinieerd in artikel 1.2, 15° en heeft betrekking op gemeentelijke karakteristieken met een potentiële impact op de nood aan sociale woningen, zoals a) het bestaande en geplande aanbod aan woonvoorzieningen die opvang en hulp aanbieden, b) het bestaande en geplande aanbod aan huurwoningen die gehuurd worden middels een gewestelijke of gemeentelijke huursubsidie of tegemoetkoming in de prijs, c) het bestaande en geplande aantal koop- of huurwoningen gefinancierd door het Investeringsfonds voor Gronden en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant, d) het desgevallend door de gemeente geïnventariseerde bescheiden woonaanbod.

<sup>69</sup> Artikel 3 van het besluit van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen bepaalt dat de in de bijlage bij dit besluit gevoegde typebepalingen een niet-normatief karakter hebben.

#### 1.2.4. Normen voor overheden, semipublieke rechtspersonen en sociale woonorganisaties

**18.** Artikel 4.1.14 benadrukt dat de normen uit het grond- en pandendecreet geen afbreuk doen aan strengere normen die bij dit decreet of door de Vlaamse Wooncode worden opgelegd aan de Vlaamse besturen, Vlaamse semipublieke rechtspersonen en sociale woonorganisaties<sup>70</sup>. De sociale woonorganisaties en het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest) kunnen **steeds hogere normen nastreven**, ook indien zij daartoe niet verplicht zijn. Sociale woningbouwprojecten van een sociale woonorganisatie of van een openbaar bestuur zijn nooit onderworpen aan een sociale last<sup>71</sup>. De sociale woonorganisaties kunnen zich dus niet beroepen op de lagere normen uit het grond- en pandendecreet aangezien zij er in principe toe gehouden zijn om geheel of in hoofdzaak een sociaal woonaanbod te creëren<sup>72</sup>.

Indien gemeenten of intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op grond van het gemeentelijke actieprogramma bedoeld in artikel 4.1.7 “eigenstandig” een sociaal woonaanbod verwezenlijken wordt dat aanbod geacht te zijn gerealiseerd door een sociale huisvestingsmaatschappij, voor zover alle normen die gelden voor de sociale huisvestingsmaatschappij werden nageleefd en indien het aanbod wordt verwezenlijkt op gronden die de gemeente of het intergemeentelijke samenwerkingsverband in eigendom heeft op 31 december 2008<sup>73</sup>.

#### 1.3. Sociale last

**19.** Voor alle projecten die voldoen aan de criteria bepaald in artikel 4.1.8, eerste lid – behoudens indien de bouwheer of verkavelaar een sociale woonorganisatie of bestuur is dat een sociaal woonproject wenst te realiseren of indien de aanvraag uitvoering geeft aan een verkavelingsvergunning waaraan reeds een

sociale last is verbonden<sup>74</sup> – wordt aan de verkavelingsvergunning of aan de stedenbouwkundige vergunning van rechtswege een **sociale last** verbonden die de verkavelaar of de bouwheer ertoe verplicht om een sociaal woonaanbod te realiseren overeenkomstig de toepasselijke percentages<sup>75</sup>. De sociale last is een last in de zin van artikel 4.2.20 Codex RO. **De memorie van toelichting bevat een uitgebreide motivering** voor het gebruik van de rechtsfiguur van de stedenbouwkundige ‘last’<sup>76</sup>, ook in het licht van de verhouding met de overheidsopdrachtenregelgeving<sup>77</sup>, van de Europeesrechtelijke beginselen inzake staatssteun<sup>78</sup> en van de grondrechten, inzonderheid het recht op behoorlijke huisvesting (art. 23 Grondwet)<sup>79</sup> en de beperking van het eigendomsrecht (artikel 16 Grondwet en artikel I van het Eerste Protocol bij het EVRM)<sup>80</sup>.

Bij de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening van het sociaal gedeelte van het project wordt “te allen tijde” – ook wanneer bijvoorbeeld het structuurplan anders bepaalt<sup>81</sup> – uitgegaan van een **woondicht-**

<sup>74</sup> Artikel 4.1.16, § 4, zie ook hoger randnummer 18.

<sup>75</sup> Artikel 4.1.16, § 1 en artikel 4.2.20, § 1, vierde lid Codex RO.

<sup>76</sup> De memorie van toelichting motiveert de figuur van de sociale last vanuit de idee dat die last niets meer is dan een billijke “prijs” die de eigenaar moet betalen voor het uitvoeren van de vergunning en vanuit de vaststelling dat de last voortvloeit uit de bijkomende beleidstaken die de vergunningverlenende overheid van de vergunning dient op zich te nemen of uit de inperking van de ruimtelijke bevoegdheden (= de mogelijkheden om zelf projecten te realiseren) van de vergunningverlenende overheid ten gevolge van de uitvoering van de vergunning. Een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning is een instrument om steden en gemeenten verder te ontwikkelen en die nieuwe taken en opdrachten voor het plaatselijke bestuur genereren welke het opleggen van een last rechtvaardigen. Bovendien laat de sociale last toe om de privésector toegang te verschaffen tot de sociale woonmarkt (zie voor een meer gedetailleerde motivering, Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 57-59, nr. 120-122).

<sup>77</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 63-67; Advies Raad van State, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 527-528.

<sup>78</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 68-71; Advies Raad van State, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 515-519; zie ook Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 31-37.

<sup>79</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 31-32; Advies Raad van State, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 521-522.

<sup>80</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 73-75;

<sup>81</sup> Advies Raad van State, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 522-526. Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 126, nr. 267 en 132, nr. 279. Het grond- en pandendecreet wijkt bewust af van de minimale woningdichtheden van het RSV (Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 20), dat voor de stedelijke gebieden een minimale woningdichtheid voorziet van 25 woningen per hectare en voor het buitengebied een minimale woningdichtheid van 15 woningen per hectare, weliswaar telkens zonder maximum (RSV, 361-362, <http://rsv.vlaanderen.be>). In dit verband werd hoger reeds gewezen op artikel 2.1.2, § 2, vierde lid en § 3, eerste lid Codex RO (ingevoegd door art. 7.2.26 grond- en pandendecreet) waarin wordt bepaald dat het bindende of het richtinggevend gedeelte van een gemeentelijk

<sup>70</sup> Zoals hoger reeds werd gezegd, staat dit begrip gedefinieerd in artikel 1.2, 17° als “een organisatie, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid 26° van de Vlaamse Wooncode”. Luidens de Vlaamse Wooncode zijn de sociale woonorganisaties: “de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, een sociale huisvestingsmaatschappij, het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, een sociaal verhuurkantoor of een huurdersorganisatie, telkens voor zover ze optreden volgens de bepalingen van titel V.”

<sup>71</sup> Artikel 4.1.16, § 4.

<sup>72</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 125, nr. 262; Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 19

<sup>73</sup> Artikel 4.1.15.



**heid** van ten minste 35 en ten hoogste 100 woningen per hectare in de stedelijke gebieden en van ten minste 25 en ten hoogste 35 woningen per hectare in het buitengebied<sup>82</sup>. De dichtheden mogen volgens de memorie van toelichting evenwel geen afbreuk doen aan de beginselen inzake leefbaarheid en sociale cohesie<sup>83</sup>. Deze bepaling staat enigszins op een onlogische plaats in het grond- en pandendecreet, namelijk bij de bepalingen over de “*uitvoering in natura*” van een sociale last. De bepaling inzake de woningdichtheden heeft duidelijk geen betrekking op de ‘uitvoering’ van de sociale last, maar wel op de totstandkoming van de sociale last, bij de beoordeling van de vergunningverlenende overheid die de sociale last moet opleggen. Bovendien is er geen enkele reden te bedenken waarom de bepaling inzake woningdichtheden enkel zou gelden voor sociale lasten die *in natura* worden uitgevoerd en niet bij de andere uitvoeringsmogelijkheden van de sociale lasten (verkoop van de gronden of verhuring, zie verder).

Nog in dit verband kan worden opgemerkt dat artikel 4.1.24 bepaalt dat de woningdichtheden gelden voor alle projecten die zijn onderworpen aan een norm als bepaald in “hoofdstuk 2, afdeling 2”, wat betekent dat de dichtheden ook gelden voor projecten die zijn gelegen binnen een RUP dat voorziet in een “eigenstandig” procentueel objectief overeenkomstig artikel 4.1.12. De opstellers van het RUP zullen dus rekening moeten houden met deze bepaling.

**20.** Een mogelijke kritiek vanuit planologisch en stedenbouwkundig oogpunt is de vaststelling dat het decreet **weinig ruimte laat voor maatwerk** door een combinatie van factoren, ondermeer de verplichting om sociale lasten op te leggen in elk project dat onder het toepassingsgebied valt van artikel 4.1.8, het feit dat overal dezelfde procentuele vork geldt, het feit dat overal een vooropgestelde vork van woningdichtheden geldt, enz.<sup>84</sup>. Het grond- en pandende-

creet voorziet op die manier in een veeleer lineaire maatregel, wat in bepaalde gevallen op gespannen voet staat met het principe van de gebiedsgerichte aanpak uit de ruimtelijke planning en met het principe uit het vergunningenbeleid dat elke aanvraag dient te worden getoetst aan de goede ruimtelijke ordening, wat in wezen een feitenkwestie is die afhangt van de kenmerken van de onmiddellijke en ruimere omgeving<sup>85</sup>. Enkel via een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen kan de overheid de lineaire regels beperkt moduleren, maar hoe dan ook kan het gemeentelijk reglement nooit helemaal vrijstellen van een sociale last (zie hoger randnummer 13). Ook vanuit sociaal oogpunt rijst de vraag of elk project zich leent tot een aandeel sociale woningen. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen of een sociale huurder zich wel zal thuis voelen in een exclusieve villawijk, waar alle andere bewoners duidelijk tot een andere sociale laag behoren.

Vermoedelijk om hieraan te verhelpen biedt het decreet **vier uitzonderingsmogelijkheden**. Elk van de mogelijkheden vereist echter een belangrijke inspanning van de bouwheer of verkavelaar.

a) *Hogere sociale last op verzoek van promotor*<sup>86</sup>

Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan, op gemotiveerd verzoek van de bouwheer of verkavelaar, een hogere sociale last opleggen dan vereist wegens “voordelen en opportuniteiten op vlak van ruimtegebruik, clustering en inrichtingslogica”. De verkavelaar of bouwheer krijgt een kredieteenheid per extra verwezenlijkte eenheid sociaal aanbod. De bouwheer of verkavelaar kan die kredieteenheden in mindering brengen op sociale lasten in andere projecten in dezelfde gemeente. De Vlaamse regering kan hierover nog nadere regelen bepalen.

ruimtelijk structuurplan moet worden afgeweken indien zulks noodzaak wordt door maatregelen die vereist zijn voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief. Ook artikel 4.1.2, § 2, tweede lid grond- en pandendecreet bepaalt dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan dat zich niet verdraagt met het bindend sociaal objectief niet kan worden ingeroepen om de maatregelen af te wijzen die voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief vereist zijn (zie hoger randnummers 4 en 8, b).

<sup>82</sup> Artikel 4.1.24.

<sup>83</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 132, nr. 279.

<sup>84</sup> Ook de steden en gemeenten leveren op dit punt kritiek, en zeggen dat ruimtelijke projecten met een goede sociale mix om maatwerk vragen, iets wat het decreet niet of slechts moeilijk kan leveren. De

algemene percentages dragen volgens de steden en gemeenten niet bij tot een betere ruimtelijke kwaliteit. De gemeenten zouden volgens de VVSG zelf moeten kunnen bepalen hoe ze het sociale objectief kunnen bereiken (X. BUJS, “Betaalbaar wonen realiteit dankzij het decreet Grond- en pandenbeleid?”, *Lokaal* 2009, 30).

<sup>85</sup> Zie artikel 4.3.1 Vlaamse Codex RO. Zie ook P.-J. DEFOORT, “De goede ruimtelijke ordening en vergunningen. Een juridisch overzicht”, *T.R.O.S.* 2008, (93-117), 105-109, nr. 16-19; B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, “Ruimtelijke Ordening in het nieuw”, *T.R.O.S.* 2009/54, bijzonder nummer “Eerste commentaar bij de Vlaamse Codex RO”, 113-116.

<sup>86</sup> Artikel 4.1.16, § 2.

b) *CBO-credits*<sup>87</sup>

Een verkavelaar of bouwheer kan “CBO-credits” in mindering brengen van een principieel uit te voeren sociale last. De CBO-credits zijn krediet-eenheden die worden verkregen per sociale huurwoning die door de bouwheer of verkavelaar verwezenlijkt wordt in het kader van een oproepprocedure van de VMSW tot de private actoren om projectvoorstellen in te dienen voor de verwezenlijking van sociale huurwoningen overeenkomstig de geldende prijs- en kwaliteitsnormen voor sociale huisvestingsmaatschappijen<sup>88</sup>. Deze kredietregeling werd ingevoegd via een amendement dat was ingegeven op grond van het advies van de SERV<sup>89</sup>. De Vlaamse regering kan hierover nadere regelen bepalen.

c) *Verleggen van de sociale last naar andere terreinen*<sup>90</sup>

De verkavelaar of bouwheer kan de uitvoering van de sociale last, mits instemming van het vergunningverlenende bestuursorgaan, verleggen naar een ander terrein binnen dezelfde gemeente, op voorwaarde dat dit terrein economisch en ruimtelijk gelijkwaardig is en dat het verleggen van de uitvoering van de sociale last past binnen het door de gemeente gevoerde ruimtelijke beleid. De verkavelaar of bouwheer moet eigenaar zijn van de ontvangende terreinen of hij moet door de eigenaar van de ontvangende terreinen uitdrukkelijk gemachtigd zijn om de sociale last te verleggen naar zijn terreinen. De overgedragen verplichtingen worden niet in mindering gebracht van de verplichtingen die gelden voor de ontvangende terreinen, indien deze ook onderworpen zijn aan een sociale last.

Hoewel het decreet dit nergens uitdrukkelijk bepaalt, lijkt het er op dat dit systeem enkel kan worden toegepast indien er twee gelijktijdige aanvragen voor de twee verschillende terreinen worden ingediend en/of behandeld. Indien het vergunningverlenende bestuursorgaan immers toelaat om de sociale last te verleggen naar een ander terrein in het kader van een ander toe-

komstig project, bestaat er geen enkele garantie dat die last ook effectief zal worden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat de bouwheer of verkavelaar na het realiseren van het project waarvoor een toelating werd verkregen om de last te verleggen naar een ander terrein, de gronden van het ander terrein verkoopt of de gronden inbrengt in een andere (project)vennootschap.

d) *Uitzonderlijke bijdrageregeling*<sup>91</sup>

De bouwheer of verkavelaar kan de sociale last “geheel of gedeeltelijk” uitvoeren door middel van de storting van een sociale bijdrage aan de gemeente. De sociale bijdrage wordt volgens de tekst van het decreet berekend door “het aantal principieel te verwezenlijken sociale woningen of kavels” te vermenigvuldigen met € 50.000, geïndexeerd aan de hand van de ABEX-index, met als basisindex deze van december 2008. Er wordt opgemerkt dat de decreettekst intern tegenstrijdig is. Enerzijds wordt de mogelijkheid geboden om geheel “of gedeeltelijk” een geldsom te betalen in plaats van de sociale last te verwezenlijken, maar anderzijds bepaalt artikel 4.1.19 dat de bijdrage wordt berekend door “het aantal principieel te verwezenlijken sociale woningen of kavels” – dit is dus het totale aantal te realiseren sociale woningen of kavels – te vermenigvuldigen met € 50.000. Dit zou tot de absurde situatie leiden dat de bouwheer of verkavelaar die bijvoorbeeld een sociale last krijgt opgelegd van 5 sociale woningen en die deze last gedeeltelijk wenst te realiseren door de betaling van een uitzonderlijke bijdrage, toch steeds € 250.000 zou moeten betalen, zowel indien hij geen enkele sociale woning realiseert als in het geval hij er bijvoorbeeld vier wel en één niet zou realiseren. Het lijkt er op dat de woorden “het aantal principieel te verwezenlijken sociale woningen of kavels” moet worden gelezen als “het aantal niet verwezenlijkte sociale woningen of kavels”, zoniet zou afbreuk worden gedaan aan de bedoeling van de decreetgever om de mogelijkheid te bieden om de sociale last ook “gedeeltelijk” uit te voeren door middel van de betaling van een sociale bijdrage. Het tegendeel zou er immers toe leiden dat geen enkele bouwheer of verkavelaar er nog zou aan denken om nog een gedeelte van de sociale last uit te voeren indien hij hoe dan ook steeds een bijdrage moet

<sup>87</sup> Artikel 4.1.16, § 3.

<sup>88</sup> Artikel 33, § 1, tweede lid, 8° Vlaamse Wooncode, zoals ingevoegd door artikel 7.2.19 grond- en pandendecreet.

<sup>89</sup> Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/2, 7, amendement 15.

<sup>90</sup> Artikel 4.1.18.

<sup>91</sup> Artikel 4.1.19.



betalen berekend op de volledige sociale last. Dit zou fundamenteel in strijd zijn met de bedoeling van de decreetgever om alles in het werk te stellen om het bindend sociaal objectief te verwezenlijken tegen 2020.

De mogelijkheid van het betalen van een sociale bijdrage geldt slechts indien het vergunningverlenende bestuursorgaan daarmee instemt en in zoverre het project niet is gelegen in een woonuitbreidingsgebied of woonreservegebied of in een “voormalig” woonuitbreidingsgebied of woonreservegebied. Met dit laatste wordt vermoedelijk bedoeld op de situatie waarbij het woonuitbreidingsgebied of woonreservegebied werd geordend door een BPA of vervangen door een RUP. De uitzondering voor (voormalig) woonuitbreidingsgebied of woonreservegebied wordt in de memorie van toelichting verantwoord door te verwijzen naar “de principiële bestemming voor (sociale) groepswoningbouw conform het inrichtingsbesluit van 28 december 1972”<sup>92</sup>.

**21.** Volgens artikel 7.3.11 gelden de verplichtingen inzake sociale lasten voor alle vergunningsaanvragen die vanaf de inwerkingtreding van het decreet worden ingediend, dit is **vanaf 1 september 2009**. Datum van indiening is de datum waarop aanvraag op regelmatige wijze wordt betekend aan het vergunningverlenende bestuursorgaan. De herindiening van een eerder onontvankelijk of niet volledig verklaard dossier wordt beschouwd als een nieuwe aanvraag.

Ten aanzien van vragen voor verkavelingswijzigingen gelden de verplichtingen enkel indien de wijziging leidt tot een uitbreiding van het project wat betreft het aantal loten of de grondoppervlakte, die voor gevolg heeft dat het nog niet bebouwde, verkochte, verhuurde of aan een erfpacht of opstalrecht onderworpen gedeelte van de verkaveling aan de voorwaarden van artikel 4.1.8, eerste lid voldoet. De omvang van de sociale last wordt dan berekend op basis van dat nog niet gerealiseerde gedeelte.

Via amendement werd één **uitzondering** voorzien, namelijk voor aanvragen die betrekking hebben op gronden die cumulatief voldoen aan de volgende voorwaarden<sup>93</sup>:

- onderhandse koopakte heeft vaste datum tussen 1 januari 2003 en de dag voorafgaand aan de indiening van het ontwerpdecreet bij het Vlaams Parlement, dit was 17 december 2008,
- de gronden zijn op datum van koop gelegen in woongebied<sup>94</sup>,
- de dag voor indiening van het ontwerpdecreet werd het voorschot van de koopprijs betaald,
- indien de koop geschiedde onder opschortende voorwaarde mag er maximum 2 jaar liggen tussen ondertekening van de akte en de realisatiedatum van de voorwaarde(n).

Het amendement is uitvoerig gemotiveerd<sup>95</sup>. De periode tussen 1 januari 2003 en de indiening van het ontwerpdecreet in het parlement wordt klaarblijkelijk beschouwd als een ‘onverdachte periode’, om personen die de nieuwe sociale verplichtingen niet konden voorzien of niet hoefden te voorzien bij de aankoop van de gronden, niet te hard te treffen. De datum van 1 januari 2003 wordt verantwoord vanuit het feit dat de mindere opbrengst ten gevolge van de creatie van sociale woningen in plaats van private woningen, blijkens de VRIND-indicatoren volledig wordt gecompenseerd door de stijgende grondprijzen indien de grond was aangekocht in 2002 of eerder. De einddatum wordt gemotiveerd vanuit de stelling dat onwenselijke vormen van grondspeculatie na de indiening van het ontwerpdecreet in het Vlaams Parlement moeten worden vermeden. Over dit amendement werd, volgens het commissieverslag, uitvoerig advies gevraagd bij gespecialiseerde juristen en werd ook een gunstig advies verstrekt door de Afdeling Wetgeving van de Raad van State<sup>96</sup>.

#### **1.4. De uitvoering van een sociale last**

**22.** Het decreet voorziet **drie manieren om de sociale last uit te voeren**, of een combinatie van de mogelijkheden<sup>97</sup>:

1. uitvoering *in natura*: de bouwheer bouwt de woningen zelf en draagt ze vervolgens over aan een

<sup>92</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 130, nr. 275.

<sup>93</sup> Artikel 7.3.12.

<sup>94</sup> En niet in woonuitbreidingsgebied, om het aanleggen van een grondreserve om speculatieve redenen tegen te gaan (Amendementen, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/2, 18).

<sup>95</sup> Amendementen, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/2, 18-19.

<sup>96</sup> Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 61.

<sup>97</sup> Artikel 4.1.7.



sociale woonorganisatie of de sociale woonorganisatie;

2. verkoop van de gronden aan sociale woonorganisatie;
3. verhuur voor minstens 27 jaar aan een sociaal verhuurkantoor.

Hoger werd reeds gewezen op de mogelijkheden om de sociale last “af te kopen” mits de betaling van een uitzonderlijke bijdrageregeling<sup>98</sup>.

Hierna worden de drie uitvoeringswijzen verder beschreven.

#### 1.4.1. Uitvoering in natura

**23.** De uitvoering in natura door de verkavelaar of bouwheer is slechts mogelijk onder de volgende strikte **voorwaarden en procedure**<sup>99</sup>. De naleving van de voorwaarden worden gegarandeerd binnen een financiële waarborgregeling die is voorzien in artikel 4.2.20, § 1, vierde lid Codex RO.

- Het sociaal woonaanbod beantwoordt aan de reglementaire normen die gelden voor de sociale huisvestingsmaatschappijen<sup>100</sup>. Hierop wordt toezicht gehouden door de VMSW, die beperkte afwijkingen kan toestaan (zie verder).
- De werken moeten voltooid zijn binnen vijf jaar na het afleveren van de vergunning in laatste administratieve aanleg of binnen vijf jaar na de aanvang van de fase waarin het sociaal woonaanbod moet worden verwezenlijkt<sup>101</sup>.

- De onderhandse overdrachtakte betreffende de overdracht aan de sociale woonorganisatie of aan de VMSW moet worden verleden binnen een termijn van vier maanden na de voltooiing der werken.

De toezichthouder voor de sociale huisvesting<sup>102</sup> kan ter plaatse of op stukken **controles** uitoefenen met betrekking tot de naleving van de bovenvermelde voorwaarden, op de naleving van de voorwaarden die zijn verbonden aan de eventuele betoelaging en op de naleving van het zorgvuldigheidsbeginsel in de bouwsector<sup>103</sup>.

De VMSW houdt een permanent toezicht op de realisatie en levert hiervoor **drie deelattesten** af<sup>104</sup>.

1. *Deelattest nummer 1:* vóór de aanvang van de werken spreekt de VMSW zich uit over de conformiteit van de plannen en de lastenboeken met de reglementaire normen en kan op gemotiveerd verzoek hierop beperkte afwijkingen toestaan in zoverre ze bijdragen aan een meer kwaliteitsvolle architectuur en/of een betere prijszetting. Deelattest nummer 1 geldt als erkenning voor de toepassing van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten van de BTW-regelgeving telkens wanneer deze wetgeving refereert aan de conform de gewestelijke regelgeving erkende sociale huisvestingsmaatschappijen<sup>105</sup>.
2. *Deelattest nummer 2:* na de voltooiing van de werken maar vóór de overdracht van de woningen<sup>106</sup> of van de indeplaatsstelling<sup>107</sup> spreekt de VMSW zich uit over de conformiteit van de prijsberekening<sup>108</sup> en van de uitvoering van de werken.

<sup>98</sup> Artikel 4.1.19, zie hoger randnummer 12.

<sup>99</sup> Artikel 4.1.20, § 1. De Vlaamse regering kan hierover nadere methodologische en procedureregels bepalen (art. 4.1.20, § 7).

<sup>100</sup> Deze normen worden in het spoor van het grond- en pandendecreet uitgewerkt op grond van ondermeer de handleidingen, bouwtechnische beschrijvingen en concept- en ontwerpdocumenten van de VMSW. Het uitvoeringsbesluit zal gelijktijdig met het decreet in werking treden, opdat een onmiddellijke operationalisering van het ontwerpdecreet kan worden gewaarborgd (Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 59, nr. 124).

<sup>101</sup> Artikel 4.6.2, § 2 Codex RO bepaalt dat een stedenbouwkundige vergunning voor onbepaalde duur waaraan een sociale last is verbonden van rechtswege vervalt indien de sociale last uitgevoerd wordt in natura en indien de werken niet zijn voltooid binnen de vijftiendjarige termijn vermeld in artikel 4.1.20, § 1, eerste lid, 2° van het grond- en pandendecreet. Artikel 4.6.4, § 3 Codex RO voorziet een gelijkaardige vervalregel voor verkavelingsvergunningen.

<sup>102</sup> Zie artikel 29bis Vlaamse Wooncode.

<sup>103</sup> Artikel 4.1.20, § 2.

<sup>104</sup> Artikel 4.1.20, § 3.

<sup>105</sup> De memorie van toelichting vermeldt de verminderde registratierechten (1,5 % i.p.v. 6 %) in de zin van artikel 52 van het Wetboek der registratie-, hypotheek- en griffierechten en het verlaagde btw-tarief van 6 % i.p.v. 21% (Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 127, nr. 268; Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 60, nr. 125).

<sup>106</sup> In het geval het gaat om de bouw van sociale huurwoningen (art. 4.1.21, zie verder randnummer 24).

<sup>107</sup> In het geval het gaat op sociale koopwoningen of sociale kavels (art. 4.1.22, zie verder randnummer 25).

<sup>108</sup> De op vandaag door de VMSW vooropgestelde maximale kostprijssimulatie voor de verwezenlijking van sociale huur- en koopwoningen zal in dat verband louter indicatief zijn (Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 59, nr. 124).



3. *Deelattest nummer 3*: de VMSW attesteert de regelmatigheid van de overdracht of van de indeplaatsstelling (zie verder randnummers 24 en 25) met de uitdrukkelijke vermelding dat de attesten nummer 1 en 2 reeds afgeleverd werden en bezorgt een afschrift van deelattest nummer 3 aan het vergunningverlenende bestuursorgaan. De financiële waarborg wordt vrijgegeven of opgeheven vanaf de afgifte van deelattest nummer 3. Indien deelattest nummer 3 niet wordt verkregen vervallen het fiscale voordelen die zijn verbonden aan deelattest nummer 1.

Voor het afleveren van de deelattesten geldt telkens een vervaltermijn van 45 dagen na de betekening van de attestaanvraag. Bij niet-naleving van de termijn wordt het betrokken deelattest geacht te zijn verkregen. Er is een stuiting van de termijn voorzien indien de VMSW bijkomende documenten of inlichtingen moet opvragen<sup>109</sup>.

**24. De *in natura* verwezenlijkte sociale huurwoningen worden verkocht volgens het volgende cascadesysteem<sup>110</sup>:**

- a) aan een sociale huisvestingsmaatschappij die binnen de gemeente projecten heeft verwezenlijkt of waarvan de gemeente aandeelhouder is;
- b) aan een andere sociale woonorganisatie indien de eerste niet bereid is om de woningen over te nemen of bij gebrek aan een sociale woonorganisatie die actief is in de gemeente;
- c) de VMSW, die gehouden is tot aankoop indien binnen een termijn van vier maanden na eerste aanbieding van de verwezenlijkte sociale huurwoningen indien geen sociale woonorganisatie bereid wordt gevonden om de woningen over te nemen. De bouwheer beschikt dus over een overnamegarantie<sup>111</sup>.

De **verkoopprijs** is ten hoogste gelijk aan de subsidiale prijsplafonds die worden bepaald in de reglementering betreffende de financiering van sociale

huisvestingsmaatschappijen zoals bepaald krachtens artikel 38 van de Vlaamse Wooncode<sup>112</sup>.

De Vlaamse regering kan nadere regelen bepalen over de termijnen waarbinnen sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale woonorganisaties blijf kunnen geven van hun overnamebereidheid en over de rangorde die geldt wanneer meerdere maatschappijen of organisaties bereid zijn.

**25. De *in natura* verwezenlijkte sociale koopwoningen en sociale kavels worden, na het afsluiten van een administratieovereenkomst daartoe, in naam en voor rekening van de bouwheer of verkavelaar aangeboden door een sociale huisvestingsmaatschappij tot wiens werkgebied<sup>113</sup> de gemeente behoort.** Die maatschappij bewaakt dat de verplichtingen uit de reglementering voor de overdracht van sociale koopwoningen en kavels nageleefd worden. De memorie van toelichting verduidelijkt dat de sociale koopwoningen en kavels aan de doelgroep worden aangeboden aan een verkoopprijs die ten hoogste gelijk is aan de maximale verkoopprijs die de VMSW hanteert voor de overdracht krachtens de Vlaamse Wooncode. Daarenboven mag de prijs van het grondaandeel nooit meer bedragen dan 75 % van de gemiddelde venale waarde van de bouwgrond in de betrokken gemeente (voor sociale koopwoningen) of van 85 % van de gemiddelde venale waarde van de bouwgrond in de betrokken gemeente (voor sociale kavels)<sup>114</sup>. Dit betekent onvermijdelijk dat de bouwheer of verkavelaar in een aantal gevallen verlies zal lijden op de grondprijs van de sociale koopwoningen en kavels, aangezien het statistisch onmogelijk is dat voor alle projecten gronden worden aangekocht onder de gemiddelde venale waarde van de bouwgrond in de gemeente. De vraag of dit strijdig is met het gelijkheidsbeginsel zal vermoedelijk vroeg of laat worden voorgelegd voor het Grondwettelijk Hof. In dit verband kan worden opgemerkt dat bij de uitvoering van de sociale last door de overdracht van gronden aan een sociale woonorganisatie, de verkoopprijs

<sup>109</sup> Artikel 4.1.20, § 6.

<sup>110</sup> Artikel 4.1.21.

<sup>111</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 60, nr. 126.

<sup>112</sup> Zie de artikelen 4 en 6 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 houdende de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen voor de realisatie van sociale huurwoningen en de daaraan verbonden werkingskosten.

<sup>113</sup> Het begrip "werkgebied" verwijst naar de werkgebieden die zijn vermeld in artikel 41 van de Vlaamse Wooncode. Elke Vlaamse gemeente valt binnen het werkgebied van één sociale huisvestingsmaatschappij (Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 60, nr. 127, voetnoot 64).

<sup>114</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 60, nr. 127.

gelijk is aan de venale waarde van het goed, zonder rekening te houden met de sociale last (zie volgend randnummer). Anderzijds moet de bedenking worden gemaakt dat een bepaald verlies op de grondprijs geenszins uniek is in de ruimtelijke ordening, aangezien bijvoorbeeld de kosteloze grondafstand uitdrukkelijk is voorzien in artikel 4.2.20, § 1, derde lid Codex RO, op voorwaarde weliswaar dat de lasten redelijk zijn in verhouding tot de vergunde handelingen (art. 4.2.20, § 2 Codex RO).

De verwezenlijking van de sociale koopwoningen en kavels in uitvoering van een sociale last komen volgens de wettelijke voorwaarden in aanmerking voor infrastructuursubsidie<sup>115</sup>.

#### 1.4.2. Overdracht van gronden aan sociale woonorganisatie<sup>116</sup>

**26.** De sociale last kan worden uitgevoerd door de verkoop van de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie<sup>117</sup> overeenkomstig hetzelfde cascadesysteem dat geldt voor de uitvoering *in natura*. Dit betekent dat de VMSW ertoe is gehouden de gronden aan te kopen indien binnen een termijn van vier maanden na de eerste aanbieding van de gronden geen sociale woonorganisatie bereid wordt gevonden om de gronden over te nemen.

De verkoopovereenkomst mag worden afgesloten onder de opschortende of ontbindende voorwaarde dat de verkavelingsvergunning of de stedenbouwkundige vergunning zal worden afgeleverd.

De verkoopprijs wordt vastgesteld op het bedrag geraamd door een ontvanger van registratie en domeinen of een commissie van het comité tot aankoop. De

schattingsprijs is gelijk aan de venale waarde van het goed, zonder rekening te houden met de gevolgen van de sociale last. Het gaat dus om de werkelijke marktwaarde<sup>118</sup>.

De overnemer richt, binnen een termijn van vijf jaar na het verlijden van de authentieke akte van verkoop, de verkochte gronden in als sociale kavels of richt op deze gronden sociale woningen op<sup>119</sup>. De bouwverplichting wordt geschorst totdat de nodige infrastructuurverrichtingen opgenomen zijn op het jaarlijkse uitvoeringsprogramma van de VMSW zoals bepaald in artikel 33, § 3 van de Vlaamse Wooncode.

#### 1.4.3. Verhuring van woningen aan sociaal verhuurkantoor<sup>120</sup>

**27.** Een sociale last kan worden uitgevoerd door de verhuring van de binnen een verkaveling of een bouwproject verwezenlijkte woningen indien is voldaan aan de volgende drie voorwaarden, die een effectieve en langdurige terbeschikkingstelling aan woonbehoefte garanderen<sup>121</sup>.

- De huurovereenkomst tussen de verkavelaar of de bouwheer en het sociaal verhuurkantoor wordt uiterlijk gesloten op de datum van afgifte van de verkavelingsvergunning of de stedenbouwkundige vergunning.
- De hoofdhuurovereenkomst geldt voor een periode van ten minste 27 jaar.
- De huurprijs van de woning mag op de inschrijvingsdatum niet meer bedragen dan het geïndexeerde<sup>122</sup> bedrag van € 485, te verhogen met 7 % per slaapkamer<sup>123</sup> vanaf de tweede slaapkamer, tot maximaal 28 %.

<sup>115</sup> Zie voor de modaliteiten en voorwaarden artikel 4.1.23 en Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 61, nr. 128.

<sup>116</sup> Artikel 4.1.25.

<sup>117</sup> Volgens de memorie van toelichting zou het kunnen gaan om gronden binnen of buiten het project, waarbij in het laatste geval het zou moeten gaan om economisch en ruimtelijk gelijkwaardige gronden (Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 62, nr. 129 en 130, nr. 273). Dit strookt niet met de tekst van het decreet, dat spreekt over de verkoop van "de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod vereiste gronden". Het gaat dus om de gronden die in de vergunning zijn aangeduid voor de realisatie van de sociale last. Voor de verkoop van gronden die buiten het project zijn gelegen zou desgevallend wel een beroep kunnen worden gedaan op de mogelijkheid om de sociale last te verleggen naar een ander terrein overeenkomstig de voorwaarden bepaald in artikel 4.1.18 (zie hoger randnummer 20, c).

<sup>118</sup> Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 48; Amendementen, *Parl. St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/2, 8.

<sup>119</sup> De woningen die worden gefinancierd door het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams Brabant tellen mee in de berekeningen betreffende de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod (art. 4.1.25, § 2).

<sup>120</sup> Artikel 4.1.26.

<sup>121</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 62, nr. 130 en 130, nr. 274.

<sup>122</sup> Het bedrag wordt gekoppeld aan het gezondheidsindexcijfer van oktober 2006 en wordt jaarlijks op 1 januari aangepast aan het gezondheidsindexcijfer van de maand oktober die voorafgaat aan de aanpassing, en wordt afgerond op het hogere tental.

<sup>123</sup> Wat dus overeenkomt op het afgeronde bedrag van € 621 voor een woning met vijf slaapkamers. De prijs is gelijk aan de norm bepaald in het besluit van de Vlaamse regering van 2 februari 2007 tot instelling van een tegemoetkoming in de huurprijs voor woonbehoefte



## II. Verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod

**28.** Het bescheiden woonaanbod vormt een extra aanbod aan betaalbare woningen, aanvullend op de sociale woningen. Het sluit aan bij die mensen die geen gebruik kunnen maken van het sociaal woonaanbod maar toch ondersteund moeten worden in hun zoektocht naar een woning<sup>124</sup>.

Zoals hoger gezegd, is de systematiek van het decreet voor de bepalingen inzake het 'bescheiden woonaanbod' zeer gelijkaardig aan de systematiek voor het sociaal woonaanbod. Hierna wordt enkel ingegaan op de verschillpunten tussen beiden.

### II.1. Definitie 'bescheiden woonaanbod'

**29.** Wat onder het begrip 'bescheiden woonaanbod' moet worden begrepen staat niet in Boek 4 van het grond- en pandendecreet, maar staat in de lijst van definities, meer bepaald in artikel 1.2, eerste lid 1°.

Bescheiden woonaanbod is het aanbod aan kavels en woningen, met uitsluiting van het sociaal woonaanbod, dat bestaat uit:

- kavels met een oppervlakte van ten hoogste 500 m<sup>2</sup>,
- woonhuizen met een bouwvolume van ten hoogste 550 m<sup>3</sup>,
- overige woonegelegenheden met een bouwvolume van ten hoogste 240 m<sup>3</sup>.

Deze definitie gaat terug op de typevoorschriften voor RUP's de categorie van gebiedsaanduiding 'wonen' uit de bijlage bij het besluit van de Vlaamse regering van 11 april 2008, waar deze normen worden gehanteerd voor de bepaling van "kleine woningen" en "kleine kavels". De memorie van toelichting gaat

huurders. Die norm heeft echter betrekking op de particuliere huurder en het sociaal verhuurkantoor. Het besluit bepaalt dat het gaat om een huurprijs van 485 euro, te verhogen met 7 % "per persoon ten laste" (met een maximum van 28 %). Het criterium "per persoon ten laste" kan niet worden doorgetrokken naar de huurprijsberekening tussen de bouwheer en het sociaal verhuurkantoor. Om die reden wordt de verhoging van 7 % telkens gelieerd aan een verwant criterium, namelijk het aantal bijkomende slaapkamers (Verslag, *Parl. St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2012/5, 49; Amendementen, *Parl. St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2012/2, 9).

<sup>124</sup> Verslag, *Parl. St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2012/5, 17 en 21.

er van uit dat bij het bescheiden woonaanbod de betaalbaarheid wordt gevrijwaard middels ruimtelijke criteria (kavelgrootte of bouwvolume)<sup>125</sup>.

Volgens de definitie gelden de normen "onverminderd artikel 4.2.2, § 1, tweede lid en artikel 4.2.4, § 1, tweede lid". Deze artikels bepalen dat een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening Bescheiden Wonen of een RUP de maximale oppervlakte- en volumennormen, vermeld in artikel 1.2, eerste lid, 1°, verder kunnen beperken.

Er kan worden opgemerkt dat het ruimtelijk vastleggen van een bescheiden woonaanbod in een RUP of in een stedenbouwkundige verordening, door het omschrijven van maximale volume- en oppervlakenormen ook zonder het grond- en pandendecreet reeds mogelijk was op grond van het decreet ruimtelijke ordening. Het bepalen van volume- en oppervlakenormen zijn immers al altijd te beschouwen als 'stedenbouwkundige voorschriften'.<sup>126</sup> Het Aanpassings- en aanvullingsdecreet van 27 maart 2009 heeft het voormalige artikel 54 DRO (huidig art. 2.3.1 Codex RO) aangevuld met een nummer 11°, dat nu uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid om in een stedenbouwkundige verordening een vermenging van kavels, woningen en woonvoorzieningen te bewerkstelligen die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen, met dien verstande dat de voorschriften betreffende de creatie van een bescheiden woonaanbod opgenomen moeten worden in een bijzondere stedenbouwkundige verordening, onder de voorwaarden van het grond- en pandendecreet<sup>127</sup>. Krachtens artikel 2.2.2, § 1, derde lid Codex RO kan deze aangelegenheid ook worden geregeld in een RUP. Artikel 2.3.1, eerste lid, 11° Codex RO betekent dat een 'gewone' stedenbouwkundige verordening en een RUP, voorschriften kunnen bepalen die er in de praktijk toe leiden dat er een ruimer "bescheiden woonaanbod" wordt gecreëerd dan de opgelegde percentages die worden voorzien in het grond- en pandendecreet (zie over die percentages verder randnummer 31). Er dient dan ook een onderscheid te worden gemaakt tussen een 'bescheiden woonaanbod' in de juridische zin van het grond-

<sup>125</sup> Memorie van toelichting, *Parl. St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2012/1, 94, nr. 181.

<sup>126</sup> Vgl. Memorie van toelichting, *Parl. St. VI.Parl.* 2008-09, nr. 2012/1, 52, nr. 108-109 en 131, nr. 277;

<sup>127</sup> Zie hierover: B. ROELANDTS en P.J. DEFOORT, "Ruimtelijke ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *T.R.O.S.* 2009/54, Bijzonder nummer "Eerste commentaar Vlaamse Codex RO", 84-85.

en pandendecreet, en een 'bescheiden woonaanbod' in feitelijke zin<sup>128</sup> (zie ook verder randnummer 33).

Het grond- en pandendecreet biedt wel een noodzakelijke juridische rechtsgrond om in gebieden waar geen planvoorschriften gelden een juridische basis te bieden om in de vergunningverlening verplichtend objectieven op te leggen aangaande de verwezenlijking van bescheiden woningen<sup>129</sup>.

## 11.2. Normen voor een bescheiden woonaanbod

**30.** De bepalingen inzake bescheiden wonen gelden voor dezelfde projecten als bij het sociaal aanbod<sup>130</sup> (zie hoger randnummer 11).

### 11.2.1. Per bouw- of verkavelingsproject

**31.** Per individueel project dat onderworpen is aan het decreet gelden van rechtswege de volgende **percentages** voor een bescheiden woonaanbod<sup>131</sup>:

- voor gronden van besturen en semipublieke rechtspersonen: 40 % verminderd met het op grond van het bij of krachtens<sup>132</sup> het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen opgelegde percentage sociaal woonaanbod;
- voor gronden van overige natuurlijke of rechtspersonen: 20% verminderd met het op grond van het bij of krachtens het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen opgelegde percentage sociaal woonaanbod.

Op het eerste gezicht heeft de decreetgever enkel rekening gehouden met de hypothese dat de gemeente effectief een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen heeft goedgekeurd, wat luidens artikel 4.1.19, § 1, eerste lid nochtans geen verplichting is. Uit de memorie van toelichting blijkt evenwel dat het de bedoeling is dat de normen van artikel 4.2.1 gelden in alle gebie-

den die niet zijn geordend door een RUP met specifieke normen op het vlak van bescheiden woonaanbod<sup>133</sup>. De verwijzing naar het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen is vermoedelijk te verklaren door het feit dat artikel 4.1.9, eerste lid van het voorontwerp van het decreet nog voorzag dat de gemeenteraden verplichtend een gemeentelijk reglement moesten vaststellen<sup>134</sup>. De juridische oplossing voor deze legislatieve schoonheidsfout ligt vermoedelijk in artikel 4.1.10, waarin staat dat, indien een gemeente niet beschikt over een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen, het vergunningverlenende bestuursorgaan de sociale lasten oplegt overeenkomstig de decretale percentages.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling is om in elk onderworpen project een percentage '**betaalbaar wonen**' te creëren. Het betaalbaar wonen bestaat enerzijds uit een aandeel 'sociaal woonaanbod' en desgevallend uit een aandeel 'bescheiden woonaanbod'. Met andere woorden: "*betaalbaar wonen = sociaal wonen + bescheiden wonen*"<sup>135</sup>. Het aandeel bescheiden woonaanbod is het verschil tussen het maximum percentage dat kan worden opgelegd voor een sociaal woonaanbod en het effectief opgelegde sociaal woonaanbod. Het aandeel 'betaalbaar wonen' komt dus steeds overeen met de maximum decretale norm van 40 % voor (semi-)overheidsgronden en 20 % voor privégronden.

Net zoals voor het sociaal woonaanbod<sup>136</sup>, geldt voor het bescheiden woonaanbod dat bij bekendmaking bericht van verwezenlijking bindend sociaal objectief de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening Bescheiden Wonen kan **afzien van het opleggen van een bescheiden woonaanbod, of een lager percentage** kan opleggen<sup>137</sup> (zie hoger randnummers 12, a en 13).

**32.** De gemeenteraden kunnen een **gemeentelijke stedenbouwkundige verordening Bescheiden Wonen** vaststellen<sup>138</sup>. In tegenstelling tot het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen (zie hoger randnummer 13), moet de verordening Bescheiden Wo-

<sup>128</sup> De minister wees er in de commissiebespreking op dat "*als je niet oplet, alle verkavelingen bescheiden zijn*" (Verslag, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/5, 30).

<sup>129</sup> Vgl. Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 131, nr. 277.

<sup>130</sup> Artikel 4.2.1, eerste lid; Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 53, nr. 112.

<sup>131</sup> Artikel 4.1.12, tweede lid.

<sup>132</sup> De term "krachtens" wijst op de situatie waarin het vergunningverlenende bestuursorgaan op basis van de motieven omschreven in het gemeentelijk reglement (art. 4.1.9, derde lid) een lager percentage oplegt dan principieel reglementair is voorzien (Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 54, voetnoot 59).

<sup>133</sup> Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 53, nr. 112 en 131, nr. 278. In de artikelsgewijze bespreking (p. 131, nr. 278) wordt niet verwezen naar het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen.

<sup>134</sup> Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 495.

<sup>135</sup> Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 43, nr. 89.

<sup>136</sup> Artikel 4.1.8, derde lid.

<sup>137</sup> Artikel 4.2.1, derde lid.

<sup>138</sup> Artikel 4.2.2.



nen wel de procedure volgen die is voorzien in artikel 2.3.2, § 2 Codex RO, inclusief advies van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar en de Gecoro. Uit artikel 2.3.1, eerste lid, 11° Codex RO blijkt evenwel dat de verordening Bescheiden Wonen een “bijzondere” – dus afzonderlijke – stedenbouwkundige verordening moet vormen.

De verordening Bescheiden Wonen kan de volgende zaken regelen:

- het verder beperken van de maximum oppervlakte- en volumennormen van artikel 1.2, eerste lid, 1° Artikel 4.2.2, tweede lid bepaalt hierbij uitdrukkelijk dat deze normen kunnen worden gemoduleerd in functie van de gezinssamenstelling<sup>139</sup>.
- percentages bescheiden woonaanbod vaststellen in uitvoering van artikel 4.2.1, derde lid, namelijk lagere percentages dan de decretale na de bekendmaking van het gemeentelijk bericht waaruit blijkt dat het bindend sociaal objectief is verwezenlijkt<sup>140</sup>;
- “objectieve en pertinente motieven” omschrijven op grond waarvan het vergunningverlenende bestuursorgaan bij het afleveren van een vergunning lagere percentages kan opleggen, ondermeer omwille van de omvang, de vorm, de ligging of de inplanting van het project of omwille van het in de omgeving reeds bestaande bescheiden woonaanbod. De afwijking in min mag evenwel nooit minder bedragen dan de helft van de decretale norm.

Indien een gemeente niet beschikt over een stedenbouwkundige verordening Bescheiden Wonen, past het vergunningverlenende bestuursorgaan de decretale normen toe<sup>141</sup>.

<sup>139</sup> Deze bepaling is geïnspireerd vanuit het pleidooi van de Gezinsbond om rekening te houden met de gezinsgrootte. De bepaling heeft geen betrekking op het sociaal woonaanbod, dat geregeld wordt door de Vlaamse Wooncode en de uitvoeringsreglementering, waarbij steeds rekening wordt gehouden met elementen van de gezinssamenstelling (Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 49 en 50, Amendementen, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/2, 9-10, amendementen 21-22).

<sup>140</sup> Het is een beleidskeuze van de gemeente of ze na het bereiken van het verwezenlijken van het bindend sociaal objectief al dan niet de verplichting tot een bescheiden woonaanbod wenst te verlagen of af te schaffen (Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 21).

<sup>141</sup> Artikel 4.2.2, § 2.

## II.2.2. Normen in plangebieden (RUP's en BPA's)

**33.** Artikel 4.2.4, § 1, eerste lid voorziet in de mogelijkheid om in RUP's en BPA's “eigenstandig” procentuele objectieven en voorschriften vast te stellen voor de aan het decreet onderworpen projecten.

Zoals hoger gezegd kunnen RUP's en BPA's de decretaal bepaalde **maximale oppervlakte- en volumennormen** voor bescheiden woningen verder beperken (zie randnummer 29). Artikel 4.2.4, § 1, tweede lid bepaalt hierbij, net zoals bij de stedenbouwkundige verordening Bescheiden Wonen, dat deze normen kunnen worden gemoduleerd in functie van de gezinssamenstelling.

Volgens artikel 4.2.4, § 2 moeten **RUP's of BPA's die onder het toepassingsgebied van artikel 4.1.12 en 4.1.13 vallen** – dit zijn RUP's of BPA's die onder bepaalde voorwaarden een bestemmingswijziging naar woongebied doorvoeren (zie hoger randnummer 15) – steeds een procentueel objectief bescheiden woonaanbod bepalen dat gelijk is aan **40 %, verminderd met het door het RUP of BPA vastgestelde percentage sociaal woonaanbod**. De memorie van toelichting motiveert deze verplichting vanuit de stelling dat vanuit het algemeen belang strenge normen op het vlak van bescheiden wonen kunnen worden opgelegd in de gevallen waarin de overheid bijkomend woonaanbod creëert<sup>142</sup>. Er wordt opgemerkt dat artikel 4.2.4, § 2 geen onderscheid maakt tussen gronden die in eigendom zijn van (semi-)overheden en gronden in privé-eigendom. De norm is steeds 40 % verminderd met het sociaal woonaanbod. Dit betekent dat er op gronden van (semi-)overheden nooit een bescheiden woonaanbod zal worden opgelegd middels een RUP of BPA, aangezien het RUP een percentage voor sociaal woonaanbod moet voorzien dat hoger is dan de maximum 40 % voor bescheiden wonen, namelijk een percentage voor sociaal woonaanbod tussen 40 % en 50 %<sup>143</sup>.

De regels uit artikel 4.2.4, § 1 (“eigenstandige” procentuele objectieven en het beperken van de maximale oppervlakte- en volumennormen voor bescheiden woningen) lijken te gelden voor alle RUP's en BPA's, in tegenstelling tot artikel 4.2.4, § 2 (een ver-

<sup>142</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 53, nr. 111.

<sup>143</sup> Artikel 4.1.12, eerste lid, 3°.

plicht bescheiden woonaanbod van 40 % verminderd met het percentage sociaal woonaanbod), dat verwijst naar de RUP's of BPA's die een bestemmingswijziging doorvoeren zoals vermeld in de artikelen 4.1.12 of 4.1.13. Dit betekent dat een RUP of een BPA altijd "eigenstandig" een percentage "bescheiden woonaanbod" kan voorschrijven voor de aan het decreet onderworpen projecten<sup>144</sup> – al dan niet een hoger percentage dan het decretale percentage –, maar wanneer een bestemmingswijziging naar woongebied wordt doorgevoerd in de gevallen zoals beschreven in artikel 4.1.12 of 4.1.13 moet het bescheiden woonaanbod 40% bedragen, verminderd met het percentage sociaal woonaanbod. Uit artikel 4.2.4, § 1 lijkt te kunnen worden afgeleid dat ook in die gevallen het percentage steeds kan worden verhoogd met een "eigenstandig" procentueel objectief. Het kan immers redelijkerwijze niet de bedoeling zijn dat in de door het decreet geïmplementeerde gevallen geen hogere normen kunnen worden opgelegd dan in de gevallen die niet door het decreet worden geïmplementeerd.

In dit verband kan worden verwezen naar het hoger vermelde onderscheid tussen het "juridisch" bescheiden woonaanbod en het "feitelijk" bescheiden woonaanbod (zie hoger randnummer 29). De bepalingen uit artikel 4.2.4 hebben betrekking op een bescheiden woonaanbod in de juridische zin van het woord. Dit betekent dat dit aanbod niet alleen moet voldoen aan de oppervlakte- en volumennormen, maar dat dit aandeel moet worden opgelegd middels een stedenbouwkundige last in de vergunning in de zin van artikel 4.2.5 en tevens is onderworpen aan de bepalingen met betrekking tot de uitvoering van deze last zoals bepaald in de artikelen 4.2.6-4.2.8 (zie verder randnummers 37-42). Indien het slechts om een feitelijk bescheiden woonaanbod gaat, volstaat het om enkel maximale oppervlakte- en volumennormen te bepalen in het RUP of BPA, zonder dat de woningen die aan die "bescheiden" normen voldoen onderworpen worden aan een stedenbouwkundige last in de zin van artikel 4.2.5.

**34.** Het RUP of het BPA kan het procentuele objectief **verminderen tot 10 %** omwille van het bestaande en geplande bescheiden woonaanbod, de sociale contextfactoren en de ruimtelijke karakteristieken (zie ook hoger randnummer ). Vanaf de bekendmaking van het gemeentelijk bericht waaruit blijkt dat het bindend sociaal objectief werd verwe-

zenlijkt kan het procentueel objectief worden verlaagd tot nul procent, of met andere woorden helemaal worden geschrapt.

Artikel 4.2.4, § 3 bepaalt dat **openbare besturen steeds hogere normen** kunnen nastreven dan deze die middels een RUP of BPA worden opgelegd, ook indien ze daartoe niet verplicht zijn. Deze bepaling is enigszins overbodig, vooreerst omdat er naast het juridische bescheiden woonaanbod steeds de mogelijkheid bestaat om op louter ruimtelijke argumenten te streven naar (feitelijke) bescheiden woningen (zie hoger randnummer 29) en bovendien omdat deze regel reeds vervat zit in artikel 4.2.5, § 2, waarnaar artikel 4.2.4, § 3 trouwens verwijst (zie verder nummer 38).

**35.** Tot slot kan er nog worden op gewezen dat artikel 7.2.34 **twee nieuwe gebiedsspecifieke typebepalingen** voor RUP's bevat voor de categorie van gebiedsaanduiding 'wonen', waarin normen voor bescheiden wonen zijn opgenomen.

*II.2.3. Normen voor overheden, semipublieke rechtspersonen en sociale woonorganisaties*

**36.** Net zoals woningbouwprojecten van een sociale woonorganisatie of van een openbaar bestuur niet zijn onderworpen aan een sociale last<sup>145</sup>, bepaalt artikel 4.2.5, § 2 dat een stedenbouwkundige last inzake het bescheiden woonaanbod niet kan worden opgelegd aan sociale woonorganisaties of openbare besturen bedoeld in artikel 33, § 1, eerste lid Vlaamse Wooncode.

**II.3. Stedenbouwkundige last inzake bescheiden wonen**

**37.** De verplichting inzake het bescheiden woonaanbod wordt opgelegd via een **last in de stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning**. In tegenstelling tot bij het sociale woonaanbod spreekt het decreet voor het bescheiden woonaanbod niet over een "sociale last", maar gewoon over een "last". Artikel 4.2.5, § 1, eerste lid verwijst hiervoor naar artikel 112 DRO (art. 4.2.20 Codex RO)<sup>146</sup>. Het gaat dus om een "stedenbouwkundige" last.

<sup>144</sup> Artikel 4.2.1, eerste lid; zie hoger randnummer 11.

<sup>145</sup> Artikel 4.1.16, § 4, zie hoger randnummer 18.

<sup>146</sup> Zie inzonderheid artikel 4.2.20, § 1, vierde lid Codex RO.



Voor het bescheiden woonaanbod gelden dezelfde **woningdichtheden** als voor het sociaal woonaanbod<sup>147</sup>. Ook de regels inzake de **inwerkingtreding** zijn dezelfde als voor de sociale last<sup>148</sup>.

#### 11.4. De uitvoering van een stedenbouwkundige last inzake bescheiden wonen

**38.** De last inzake bescheiden wonen kan op **drie manieren** worden uitgevoerd:

1. uitvoering *in natura*: de bouwheer bouwt de woningen zelf;
2. verkoop van de gronden aan sociale woonorganisatie;
3. de storting van een bijdrage.

##### 11.4.1. Uitvoering 'in natura'

**39.** Indien de verkavelaar of bouwheer ervoor opteert om de last *in natura* uit te voeren, verwezenlijkt hij het vooropgestelde bescheiden woonaanbod binnen een termijn van **8 jaar** na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg of na aanvang van de vergunningsfase waarin het bescheiden aanbod moet worden "verwezenlijkt".

Hierbij rijst de vraag of de decreetgever de *vervalregeling van stedenbouwkundige vergunningen* uit de Codex RO niet uit het oog is verloren. Volgens artikel 4.6.2, § 1 vervalt een stedenbouwkundige vergunning voor onbepaalde duur indien de werken niet worden gestart binnen twee jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg (of binnen twee jaar vanaf de aanvangsdatum van de betrokken fase), indien de werken gedurende meer dan twee jaar worden onderbroken of wanneer de vergunde gebouwen niet winddicht zijn binnen drie jaar na de aanvang van de werken (of na de aanvangsdatum van de betrokken fase). In principe moet een woning dus winddicht zijn ten laatste binnen vijf jaar na de afgifte van de vergunning of na de aanvangsdatum van de fase. In tegenstelling tot voor de vervaltermijn van de uitvoering *in*

*natura* van de sociale last<sup>149</sup>, voorziet het decreet geen specifieke vervalregeling voor de uitvoering *in natura* van de last voor het bescheiden woonaanbod. De oplossing hiervoor lijkt eruit te moeten bestaan dat een stedenbouwkundige vergunning die een stedenbouwkundige last inzake bescheiden woonaanbod oplegt steeds zal moeten voorzien in een bijzondere vervalregeling voor het aandeel bescheiden woonaanbod, zeker in het licht van de waarborgregeling ter uitvoering van de last zoals bepaald in artikel 4.6.2, § 2 (zie verder randnummer 40). Artikel 4.6.1 Codex RO voorziet de noodzakelijke rechtsgrond voor de mogelijkheid om vergunningen af te leveren voor een bepaalde duur.

Een *verkavelingsvergunning* zonder de aanleg van nieuwe wegen *vervalt* indien respectievelijk 1/3 en 2/3 van de kavels niet worden verwezenlijkt door het stellen van de voorgeschreven rechtshandelingen binnen een termijn van 5 respectievelijk 10 jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg. Voor verkavelingen met de aanleg van nieuwe wegen of een tracéwijziging van wegen geldt een vervaltermijn van vijf jaar voor de wegeniswerken en vervolgens een dubbele vervaltermijn van telkens vijf jaren voor het stellen van de noodzakelijke rechtshandelingen m.b.t. respectievelijk 1/3 en 2/3 van de kavels<sup>150</sup>. Hieruit blijkt dat een verkavelingsvergunning gedeeltelijk kan vervallen alvorens de aankoopoptie kan worden uitgeoefend.

Het decreet verduidelijkt niet wat moet worden verstaan onder het "verwezenlijken" van het bescheiden woonaanbod. Voor de sociale last verduidelijkt artikel 4.1.20, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup> uitdrukkelijk dat het gaat om de voltooiing van de werken zoals deze blijkt uit de voorlopige oplevering of het dagboek der werken. Naar analogie hiermee en rekening houdend met de vervalregelingen voor stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen, zou kunnen worden gesteld dat met "verwezenlijken" wordt bedoeld op het stellen van de noodzakelijke handelingen om het verval van de vergunning tegen te gaan. Deze interpretatie komt ook tegemoet aan de doelstellingen van het decreet, namelijk het effectief realiseren van een betaalbaar woonaanbod. Het spreekt voor zich dat een bouwheer of verkavelaar die heeft geïnvesteerd in het bouwen van woningen of in het bouwrijp maken van een verkaveling, de woningen of kavels ook effectief op de

<sup>147</sup> Artikel 4.2.6, § 3: 35 à 100 woningen per ha in stedelijk gebied en 25 à 35 woningen per ha in buitengebied. Net zoals bij het sociale woonaanbod staat de bepaling inzake woningdichtheden vanuit leegstand ook niet op zijn juiste plaats bij het bescheiden woonaanbod (zie hoger randnummer 19).

<sup>148</sup> Artikelen 7.3.11 en 7.3.12 (zie hoger randnummer 21).

<sup>149</sup> Zie artikel 4.6.2, § 2 Codex RO (zie hoger randnummer 23).

<sup>150</sup> Artikel 4.6.4, § 1 en 2.



markt zal willen brengen, teneinde de investering te laten renderen.

**40.** Artikel 4.2.6, § 2 van het grond- en pandendecreet voorziet in een waarborgregeling ter uitvoering van de last inzake het bescheiden woonaanbod. De verkavelaar of bouwheer dient een **aankoopoptie** te verlenen ten bate van een sociale woonorganisatie of een openbaar bestuur. De bouwheer of de verkavelaar mag van de vergunning slechts gebruik maken vanaf het verlijden van de onderhandse akte waarin de aankoopoptie wordt verleend<sup>151</sup>. De begunstigde van de aankoopoptie kan de optie lichten wanneer het vooropgestelde bescheiden woonaanbod niet is “verwezenlijkt” binnen de hoger vermelde termijn van acht jaar. De optie vervalt indien ze niet wordt uitgeoefend binnen een termijn van 3 jaar na verstrijken van de realisatietermijn van 8 jaar<sup>152</sup>. Hoger werd gewezen op een mogelijk probleem van het vervallen van de vergunning. Indien de vergunning inderdaad is vervallen, zal de begunstigde die de optie wenst te lichten een nieuwe vergunning moeten aanvragen. Om dergelijke problemen te vermijden kan het vergunningverlenende bestuursorgaan daarom best overeenkomstig artikel 4.6.1 Codex RO in de stedenbouwkundige vergunning zelf voorzien dat de vergunning voor het aandeel van het bescheiden woonaanbod ten aanzien van de bouwheer vervalt na 8 jaar en ten aanzien van de begunstigde van de aankoopoptie na een door het vergunningverlenende bestuursorgaan te bepalen aanvullende termijn, bijvoorbeeld overeenkomstig de termijnen voorzien in artikel 4.6.2, § 1 Codex RO.

Indien de aankoopoptie wordt gelicht, betaalt de begunstigde voor de verkochte gronden de venale waarde ten tijde van afgifte vergunning<sup>153</sup> zoals geraamd door een ontvanger van registratie en domeinen of een commissaris van het comité tot aankoop, zonder hierbij rekening te houden met de last inzake bescheiden woonaanbod. De aldus aangekochte

gronden moeten worden ingezet ten bate van het gemeentelijk woonbeleid<sup>154</sup>.

#### II.4.2. Uitvoering door verkoop van de gronden aan een sociale woonorganisatie of bestuur

**41.** De verkavelaar of bouwheer kan ervoor opteren om de last inzake bescheiden wonen uit te voeren door middel van de verkoop van de vooropgestelde gronden aan een sociale woonorganisatie of een openbaar bestuur vermeld in artikel 33, § 1, eerste lid Vlaamse Wooncode. Deze verkoop kan eventueel gebeuren onder opschortende of ontbindende voorwaarde dat de vergunning zal worden afgeleverd. De verkoopprijs wordt vastgesteld op de venale waarde zoals geraamd door een ontvanger van registratie en domeinen of een commissaris van het comité tot aankoop, zonder hierbij rekening te houden met de last inzake bescheiden woonaanbod. Het gaat dus om de werkelijke marktwaarde<sup>155</sup>. De gronden worden ingezet voor het gemeentelijk woonbeleid<sup>156</sup>.

#### II.4.3. Uitvoering door de betaling van een bijdrage

**42.** In tegenstelling tot bij de sociale last wordt de mogelijkheid van het betalen van een bijdrage voor de last inzake bescheiden woningen niet voorgesteld als een “uitzonderlijke” bijdrage-regeling, maar als een “gewone” uitvoeringswijze<sup>157</sup>. Deze uitvoeringsmogelijkheid is slechts mogelijk indien het vergunningverlenende bestuursorgaan ermee instemt en indien het project niet is gelegen in een woonuitbreidings- of woonreservegebied of in een voormalig woonuitbreidings- of woonreservegebied. De bijdrage wordt ingezet ten bate van het gemeentelijk sociaal of bescheiden woonaanbod.

De bijdrage is gelijk aan het geïndexeerde forfaitaire bedrag voor het grondaandeel bij de aankoop van een bestaande woning waaraan hoogstens beperkte investeringen moeten worden gedaan voor ze ter be-

<sup>151</sup> En dus niet vanaf de zesendertigste dag na aanplakking van de vergunning, zoals bepaald in artikel 4.7.19, § 3 Codex RO (in het geval de vergunning wordt afgeleverd door de gemeente) en artikel 4.7.23, § 5 Codex RO (in het geval de vergunning in beroep wordt afgeleverd door de deputatie).

<sup>152</sup> Deze beperking in de tijd was volgens de Raad van State noodzakelijk om te voldoen aan het proportionaliteitsbeginsel in het licht van de beperking van het eigendomsrecht (Advies Raad van State, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 525-526).

<sup>153</sup> Dit om speculatie tegen te gaan (Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 72, nr. 134).

<sup>154</sup> Artikel 4.2.6, § 2, derde en vierde lid.

<sup>155</sup> Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 50; Amendementen, *Parl. St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/2, 10, amendement 24.

<sup>156</sup> Artikel 4.2.7.

<sup>157</sup> Zie artikel 4.2.8. De mogelijkheid tot het betalen van een bijdrage werd pas ingevoegd na de opmerking van de Raad van State dat de bouwheer of verkavelaar volgens het voorontwerp van het decreet voor de uitvoering van de last voor het bescheiden woonaanbod over minder opties beschikte dan bij sociale woningbouw, wat volgens de Raad van State problematisch was in het licht van het eigendomsrecht (Advies Raad van State, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 525-526; Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 72, nr. 135).



schikking kan worden gesteld als sociale huurwoning<sup>158</sup>.

### II.5. Indicatieve streefprijzen en Kruispuntdata-bank Betaalbaar Wonen

43. De Vlaamse regering stelt indicatieve – geen bindende – streefprijzen op voor de verkoop of de verhuur van woningen en/of kavels die deel uitmaken van het bescheiden woonaanbod<sup>159</sup>. Deze indicatieve streefprijzen moeten de transparantie van de grond- en pandenmarkt verhogen, vooral met het oog op de zwakkere informatiepositie van de zwakkere inkomsgroepen<sup>160</sup>.

De indicatieve streefprijzen worden vastgesteld na een marktconsultatie naar aanleiding van de uitbouw van de Kruispuntdata-bank Betaalbaar Wonen (zie volgend randnummer). Zij houden in het bijzonder rekening met de typologie, de kwaliteit, de oppervlakte of het volume en de locatie van de woningen of kavels<sup>161</sup>.

44. Zoals gezegd dient de Vlaamse regering een **Kruispuntdata-bank Betaalbaar Wonen** op te richten. De opbouw van de Kruispuntdata-bank wordt aangestuurd door een stuurgroep die bestaat uit één of meer vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid, van sociale woonorganisaties, van private woonactoren, van de VVSG, en eventueel van de Koninklijke Federatie van het Belgisch Notariaat en van de federale Administratie voor Patrimoniumdocumentatie<sup>162</sup>. Dit gebeurt volgens artikel 4.3.1, § 1, eerste lid via de gunning aan een instelling of organisatie. De Kruispuntbank omvat ten behoeve van de woonbe-

hoefden en ter bevordering van de transparante grond- en pandenmarkt:

- a) locatie- en prijsgegevens over beschikbare bouwgronden, kavels en woningen, in het bijzonder wat betreft het sociaal en bescheiden woonaanbod en bijzondere woonvormen zoals woonvormen die verbonden zijn met sociale of welzijnsvoorzieningen of die kaderen binnen zorgprojecten;
- b) anonieme<sup>163</sup> gegevens over recente overdrachten van sociale en bescheiden de bouwgronden bedoeld in punt a.

Bij beschikbare bescheiden woningen en kavels worden de indicatieve streefprijzen vermeld.

## B. WONEN IN EIGEN STREEK

45. Boek 5 van het grond- en pandendecreet voorziet maatregelen om bijkomende woongelegenheden in woonuitbreidingsgebieden in bepaalde gemeenten prioritair voor te behouden aan bewoners uit de eigen gemeente. Deze maatregelen zijn ingegeven vanuit de vaststelling dat de grondprijs stijgt in een aantal gemeenten waar er een hoge migratiedruk is – zowel interne migratie (binnenlandse gemeentegrensoverschrijdende verhuisbewegingen) als externe migratie (buitenlandse in- en uitwijkelingen) –, wat leidt tot sociale verdringing van de lokale bevolking en tot een aantasting van het sociale weefsel en samenhang. De interne migratiedruk is volgens de gegevens van de Administratie Planning en Statistiek het grootst in de grootstedelijke agglomeraties (Gent, Antwerpen en Brussel) en in de kustgemeenten, de externe migratiedruk vooral in de Vlaams-Brabantse gemeenten en in de gemeenten bij de Nederlandse grens<sup>164</sup>.

De maatregelen inzake ‘wonen in eigen streek’ vertrekt vanuit een door de Vlaamse regering vast te stellen lijst van gemeenten die op grond van het

<sup>158</sup> De memorie van toelichting verduidelijkt dat voor dit criterium werd gekozen omdat het bescheiden wonen nauw samenhangt met het begrip “goede woning” in de zin van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 oktober 2007 houdende de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen voor de realisatie van sociale huurwoningen en de daaraan verbonden werkingskosten. Volgens de memorie van toelichting kwam dat in 2008 neer op een bedrag van € 30.000 (Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 72, nr. 135 en 132, nr. 280).

<sup>159</sup> Artikel 4.2.9, eerste lid. De maatregel wordt vanuit het bevoegdheidsaspect – het prijsbeleid is in principe een federale bevoegdheid – verantwoord door het louter informatieve karakter van de indicatieve streefprijzen, met verwijzing naar een arrest van het Grondwettelijk Hof (nr. 71/98, 17 juni 1998, *RW 1998-99*, 562, noot B. HUBEAU) (Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 75, nr. 143).

<sup>160</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 133, nr. 281.

<sup>161</sup> Artikel 4.2.9, tweede en derde lid.

<sup>162</sup> Artikel 4.3.2. Voor meer details inzake de organisatorische aspecten, zie artikel 4.3.1-4.3.3.

<sup>163</sup> Zie de bedenkingen van de Raad van State inzake het recht op privacy (Advies Raad van State, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 526-527).

<sup>164</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 81, nr. 153-155; Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 13-14. Zie voor een overzicht van de grondprijzen en de migratiedruk van alle Vlaamse gemeenten het antwoord van minister Van Mechelen van 27 april 2009 op een schriftelijke vraag van 27 maart 2009 van Tinne Rombouts (Schriftelijke vragen, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, bulletin mei 2009, vraag nr. 130).

meest recente statistische materiaal cumulatief beantwoorden aan twee kenmerken<sup>165</sup>:

1. de gemeente behoort tot de 40 % Vlaamse gemeenten waar de gemiddelde bouwgrondprijzen per vierkante meter het hoogst is;
2. de gemeente behoort tot ofwel de 25 % Vlaamse gemeenten met de hoogste interne migratie-intensiteit, ofwel de 10 % Vlaamse gemeenten met de hoogste externe migratie-intensiteit<sup>166</sup>.

De lijst moet driejaarlijks worden vastgesteld, voor het eerst in de kalendermaand waarin het grond- en pandendecreet in werking treedt<sup>167</sup>. Het voorontwerp van 24 april 2009 van het eerste Besluit van de Vlaamse regering houdende de vaststelling van de lijst in de zin van artikel 5.1.1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid omvat **69 gemeenten**<sup>168</sup>.

**46.** Vanaf de inwerkingtreding van het grond- en pandendecreet (1 september 2009) geldt een **bijzondere voorwaarde voor de overdracht**<sup>169</sup> van gronden en de daarop opgerichte constructies die op de datum van de ondertekening van de onderhandse overdrachtsakte akte zijn gelegen in een **woonuitbreidingsgebied**<sup>170</sup> in een gemeente die voorkomt

op de voornoemde lijst. Voor de toepassing van de bijzondere voorwaarde geldt dat de onderhandse overdrachtsakte wordt geacht te zijn ondertekend zes maand vóór het verkrijgen van een vaste datum, indien tussen de datum van de ondertekening en de datum van het verkrijgen van een vaste datum méér dan zes maand gelegen zijn<sup>171</sup>.

De ligging in woonuitbreidingsgebied impliceert dat de maatregel slechts een beperkt toepassingsgebied kan hebben. In woonuitbreidingsgebied kunnen immers enkel stedenbouwkundige vergunningen worden afgeleverd voor groepswoonbouw of kunnen enkel verkavelingsvergunningen worden afgeleverd die het woonuitbreidingsgebied “globaal” ordenen of minstens een substantieel en isoleerbaar gedeelte ervan. Voor andere vergunningsmogelijkheden moet het woonuitbreidingsgebied eerst worden geordend middels een BPA of worden vervangen door een RUP<sup>172</sup>. De bijzondere overdrachtsvoorwaarde geldt niet ten aanzien van overdrachten van gronden die zijn gelegen in een “voormalig” woonuitbreidingsgebied dat is geordend middels een RUP of BPA. Artikel 7.2.31 van het grond- en pandenbeleid voorziet in bijkomende ontwikkelingsmogelijkheden voor woonuitbreidingsgebieden voor de sociale woonorganisaties en in de mogelijkheid voor het verkrijgen van een principieel akkoord van de deputatie<sup>173</sup> (zie verder randnummers 52-59). Deze toevoegingen zullen echter weinig verschil maken voor de maatregel inzake wonen in eigen streek, aangezien de overdrachten van sociale woonorganisaties krachtens artikel 5.2.1, § 1, derde lid, 2<sup>o</sup> vrijgesteld zijn van de bijzondere overdrachtsvoorwaarden (zie verder randnummer 49), en aangezien het principieel akkoord vermoedelijk weinig bijkomende mogelijkheden zal bieden (zie verder randnummer 57). Alles bij elkaar ziet het er naar uit dat de maatregel ‘wonen in eigen streek’ in de praktijk enkel zal gelden voor overdrachten in het kader van groepswoonbouwprojecten, van “globale” verkavelingen of van de beperkte gevallen waarin vergunning

<sup>165</sup> Artikel 5.1.1, eerste lid.

<sup>166</sup> De interne migratie-intensiteit is de som van de gemeentelijke in- en uitwijkingen waargenomen in de loop van een observatieperiode tussen gemeenten in België, de externe migratie-intensiteit verwijst naar de verhuisbewegingen van en naar het buitenland (art. 5.1.1, derde lid).

<sup>167</sup> Krachtens artikel 7.5.1, eerste lid is de inwerkingtreding voorzien op 1 september 2009.

<sup>168</sup> Het gaat om de volgende gemeenten: Aartselaar, Affligem, Antwerpen, Arendonk, Asse, Baarle-Hertog, Beersel, Bertem, Bierbeek, Blankenberge, Boechout, Boom, Boortmeerbeek, Borsbeek, Brasschaat, Bredene, De Haan, De Panne, Destelbergen, Dilbeek, Drogenbos, Duffel, Edegem, Essen, Gent, Grimbergen, Hemiksem, Herent, Hoeilaart, Hoogstraten, Hove, Kalmthout, Kapellen, Koksijde, Kortenberg, Kraainem, Leuven, Liedekerke, Linkebeek, Lovendegem, Machelen, Meise, Melle, Merchtem, Merelbeke, Middelerke, Mortsel, Niel, Nieuwpoort, Oudenburg, Ravels, Rumst, Schelle, Sint-Genesius-Rode, Sint-Martens-Latem, Sint-Pieters-Leeuw, Stabroek, Steenokkerzeel, Tervuren, Vilvoorde, Waasmunster, Wachtebeke, Wemmel, Wezembeek-Oppeem, Wijnegem, Wommelgem, Zaventem, Zingem, Zuienkerke.

<sup>169</sup> Onder “overdracht” wordt verstaan: verkopen, verhuren voor méér dan negen jaar of bezwaren met een recht van erfpacht of opstal (art. 5.2.1, § 1, tweede lid).

<sup>170</sup> De optie om de maatregel te beperken tot de woonuitbreidingsgebieden is ingegeven door het feit dat dit nog geen woonzones zijn en eigenaars er derhalve vandaag ook geen aanspraak zouden kunnen maken op (individuele) bouw- of ontwikkelingsrechten. De proportionaliteit van de maatregel blijkt tevens uit het feit dat de woonuitbreidingsgebieden slechts een relatief klein deel van de totale

woongebieden in Vlaanderen uitmaken, namelijk maximaal 16.000 ha woonuitbreidingsgebied ten opzicht van een totaal van meer dan 230.000 ha woongebied (Memorie van toelichting, *Parl. St. VI. Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 82, nr. 156).

<sup>171</sup> Artikel 5.2.1, § 1, eerste lid.

<sup>172</sup> Zie hierover uitgebreid: P-J DEFOORT, “De juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid in woonuitbreidingsgebied”, *T.R.O.S. 2006*, 4-29; zie ook verder randnummers 56-57.

<sup>173</sup> Artikel 7.2.31 van het grond- en pandenbeleid voorziet de invoering van de nieuwe artikels 145/5-154/7 in het DRO, hernummerd naar artikel 5.6.4-5.6.6 Codex RO.



wordt verkregen op grond van een principieel akkoord van de deputatie.

Artikel 5.3.1 voorziet een verruimd toepassingsgebied voor overdrachten van bepaalde gronden die zijn gelegen in het **gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse**. Gelet op het zeer lokale toepassingsgebied van deze bepalingen wordt hier niet dieper op ingegaan<sup>174</sup>.

**47.** Via een amendement werd de **mogelijkheid** ingeschreven om de maatregel via een gemeentelijk reglement in beperkte mate **uit te breiden tot woongebieden**. Het gemeentelijk reglement kan bepalen dat een bestemmingsplan (RUP of BPA) of een verkavelingsvergunning de bijzondere overdrachtsvoorwaarde van toepassing kan verklaren ten aanzien van de gronden en de daarop opgerichte constructies die zijn gelegen in woongebied. Die facultatieve mogelijkheid mag niet tot gevolg hebben dat de bijzondere overdrachtsvoorwaarde van toepassing wordt op een oppervlakte die ten opzichte van de op 1 september 2009 bestaande totale gemeentelijke oppervlakte van woongebieden en woonuitbreidingsgebieden groter is dan 10 procent. Deze maatregel wordt na drie jaar door de Vlaamse Regering geëvalueerd en dit wordt aan het Vlaams parlement voorgelegd<sup>175</sup>. De uitbreidingsmogelijkheid tot woongebieden werd gemotiveerd vanuit de vaststelling dat niet alle gemeenten beschikken over ruime woonuitbreidingsgebieden<sup>176</sup>. In de motivering bij het amendement wordt gepreciseerd dat de 10 procentnorm is afgeleid van de globale gewestelijke verhouding 'woonuitbreidingsgebied / woongebieden + woonuitbreidingsgebieden'<sup>177</sup> (met andere woorden het door de afdeling Wetgeving van de Raad van State bedoelde 'relatief klein deel'). Op die manier wordt gegarandeerd dat alle gemeenten die onder de voorwaarden inzake grondprijzen en migratiestromen vallen, dezelfde mogelijkheden hebben wat het voeren van een beleid inzake 'wonen in eigen streek' betreft. Aan de gemeenten wordt de nodige vrijheid gelaten om via

hun planologisch en vergunningenbeleid 'maatwerk' te leveren<sup>178</sup>.

**48.** De bijzondere overdrachtsvoorwaarde houdt in dat gronden en daarop opgerichte constructies slechts (verder) overgedragen kunnen worden aan personen die volgens het oordeel van een provinciale beoordelingscommissie beschikken over een "voldoende band" met de gemeente.

Een persoon beschikt over een **voldoende band** met de gemeente indien hij voldoet aan één of meerdere van de volgende voorwaarden<sup>179</sup>:

1. gedurende ten minste zes jaar onafgebroken woonachtig zijn geweest in de gemeente of in een aangrenzende gemeente, op voorwaarde dat deze ook voorkomt op de voormelde lijst van gemeenten;
2. op de datum van de overdracht werkzaamheden verrichten in de gemeente, die ten minste een halve werkweek in beslag nemen;
3. op grond van zwaarwichtige en langdurige omstandigheid een maatschappelijke, familiale, sociale of economische band met de gemeente hebben opgebouwd.

Het advies van de Raad van State kwam, bij het onderzoek van de maatregel in het licht van het door de Grondwet en het EVRM beschermde recht om vrij zijn woonplaats te kiezen, tot het besluit dat de maatregel, gezien de relatief uitgebreide criteria die gelden om de 'voldoende band' aan te tonen, de kleinschaligheid van de voorgestelde regeling en vooral het feit dat de rechten van eigenaars in woonuitbreidingsgebieden ook thans reeds bijzonder beperkt zijn, de evenredigheidstoets lijkt te kunnen doorstaan<sup>180</sup>. De memorie van toelichting verwijst in dit verband naar de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in de Gillow-zaak waarbij het Hof oordeelde dat het toekennen bij het afleveren van woonvergunningen van een zeker voorrecht voor personen die een sterke band hebben met het eiland Guernsey of er een voor de gemeenschap essentiële functie vervullen, een legitiem doel nastreeft en dat

<sup>174</sup> In dit verband kan worden verwezen naar de uitgebreide toelichting hierbij in de memorie van toelichting (Memorie van toelichting, *Parl. St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 83-84 en 135-136; zie ook Verslag, *Parl. St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 14).

<sup>175</sup> Artikel 5.3.3.

<sup>176</sup> Verslag, *Parl. St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 53.

<sup>177</sup> Uit de in het vorige randnummer in voetnoot geciteerde passage uit de memorie van toelichting blijkt dat er in Vlaanderen maximaal 16.000 ha woonuitbreidingsgebied zou liggen tegenover 230.000 ha woongebied. Indien men deze cijfers toepast op de hierboven geciteerde rekenformule bekomt men een getal dat veel lager is dan 10 procent (ongeveer 6,5 %).

<sup>178</sup> Amendementen, *Parl. St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/2, 12-13, amendement 29.

<sup>179</sup> Artikel 5.2.1, § 2.

<sup>180</sup> Advies Raad van State, *Parl. St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 538-541.

een dergelijk stelsel in een redelijke verhouding tot dat doel kan staan<sup>181</sup>. Het advies van de Raad van State kwam tot eenzelfde besluit bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van de maatregel met het eigendomsrecht zoals voorzien in artikel I, tweede lid van het Eerste Aanvullende Protocol bij het EVRM en met het non-discriminatiebeginsel<sup>182</sup>.

#### 49. De bijzondere overdrachtsvoorwaarde **geldt niet in de volgende gevallen**:

1. in het geval van een gedwongen overdracht;
2. indien de overdracht geschiedt op grond van een krachtens het grond- en pandendecreet vastgesteld toewijzingsreglement;
3. indien de overdracht geschiedt aan een natuurlijke of rechtspersoon die in de uitoefening van zijn beroep of activiteit onroerende goederen koopt, verkavelt, bouwt, overdraagt of verhuurt, in zoverre deze overdracht gericht is op de ontwikkeling van een verkavelings- of bouwproject, en met dien verstande dat de bijzondere overdrachtsvoorwaarde wel geldt ten aanzien van het overdragen van de onroerende goederen binnen dat verkavelings- of bouwproject;
4. indien de overdracht geschiedt aan een sociale woonorganisatie, het Investeringsfonds voor Grond- en Woonbeleid voor Vlaams-Brabant (Vlabinvest) of een openbaar bestuur vermeld in artikel 33, § 1, eerste lid van de Vlaamse Wooncode<sup>183</sup>.

De bijzondere overdrachtsvoorwaarde **vervalt** definitief en zonder dat zij kan worden hernieuwd, na twintig jaar vanaf het ogenblik waarop de initieel aan de voorwaarde onderworpen overdracht vaste datum heeft verkregen. Deze bepaling heeft betrekking op het beperken in de tijd van overgedragen goederen die nogmaals worden overdragen<sup>184</sup>. De bijzon-

dere overdrachtsvoorwaarde vervalt tevens ten aanzien van die gronden die blijkens een voorlopig vastgesteld of aangenomen bestemmingsplan niet onder de categorie "wonen" zullen worden ondergebracht.

**50. De provinciale beoordelingscommissie** die onderzoekt of een kandidaat koper een voldoende band met de gemeente heeft, wordt samengesteld door de deputatie en bestaat uit een voorzitter-jurist en personen met deskundigheid op het vlak van vormen van toewijzingsbeleid inzake wonen<sup>185</sup>. Volgens de memorie van toelichting gaat het o.a. om personeelsleden van de VMSW, sociale huisvestingsmaatschappijen, Vlabinvest<sup>186</sup>. Het lidmaatschap is onverenigbaar met een politiek mandaat of met een mandaat bij de raad van het OCMW<sup>187</sup>.

De provinciale beoordelingscommissie spreekt zich uit binnen een termijn van zestig dagen, te rekenen vanaf de betekening van het verzoek daartoe per beveiligde zending. Bij overschrijding van deze termijn, wordt de provinciale beoordelingscommissie geacht een voldoende band met de gemeente te hebben vastgesteld<sup>188</sup>.

De provinciale beoordelingscommissie en derden-benadeelden kunnen de **nietigheid vorderen** van de overdracht die plaatsvond in strijd met deze titel<sup>189</sup>.

**51.** In alle akten betreffende de overdrachten die onderworpen zijn aan de bijzondere overdrachtsvoorwaarde inzake 'wonen in eigen streek', neemt de **notaris** een verwijzing op naar de desbetreffende bepalingen uit het grond- en pandendecreet (Titel 2 van Boek 5) en naar het oordeel van de provinciale beoordelingscommissie. De medewerking van de instrumenterende ambtenaar wordt door de decreetgever dermate essentieel geacht dat inbreuken hierop worden gelijkgesteld met de inbreuken vermeld in artikel 146, eerste lid, 4° van het decreet Ruimtelijke Ordening (art. 6.1.1 Codex RO)<sup>190</sup>.

<sup>181</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 84, nr. 159, met verwijzing naar EHRM, Gillow, 24 november 1986, NJB (Ned.), 1987, 57.

<sup>182</sup> Advies Raad van State, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 541-542.

<sup>183</sup> Die actoren kunnen volgens de toelichting bij het amendement dat deze vrijstelling invoerde, zelf in hun toewijzingsreglementering een beleid inzake het 'wonen in eigen streek' voeren (Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 52; Amendementen, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/2, 11, amendement nr. 26).

<sup>184</sup> Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 14; Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 134, nr. 286.

<sup>185</sup> Artikel 5.2.1, § 3, eerste lid.

<sup>186</sup> Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 134, nr. 286.

<sup>187</sup> Artikel 5.2.1, § 3, tweede lid.

<sup>188</sup> Artikel 5.2.1, § 4.

<sup>189</sup> Artikel 5.2.3.

<sup>190</sup> Artikel 5.2.2; Memorie van toelichting, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 135, nr. 288.



Uit een combinatie van de artikelen 5.2.2 (de informatieplicht van de notaris) en 5.2.3 (nietigheidsvordering van de provinciale beoordelingscommissie en van derden benadeelden) blijkt dat de overdracht van gronden aan een koper die volgens het oordeel van de provinciale commissie niet over een voldoende band beschikt mogelijk blijft. Een overdracht in strijd met het oordeel van de provinciale beoordelingscommissie is immers niet strafrechtelijk gesanctioneerd, enkel bestaat er een burgerrechtelijke nietigheidsvordering op initiatief van de provinciale beoordelingscommissie en/of een derde-benadeelde. Een overdracht van gronden die onderworpen is aan de bijzondere overdrachtsvoorwaarde inzake 'wonen in eigen streek' lijkt evenwel niet mogelijk zonder dat hierover voorafgaand overeenkomstige artikel 5.2.1, § 4 een verzoek werd ingediend bij de provinciale commissie. Artikel 5.2.2 bepaalt immers dat de instrumenterende ambtenaar in de overdrachtsakte steeds verplicht is om een verwijzing op te nemen naar het oordeel van de provinciale beoordelingscommissie. Gelet op artikel 5.2.1, § 4 kan dit ook een verwijzing zijn naar een stilzwijgende goedkeuring. Indien er echter nooit een verzoek werd ingediend bij de provinciale beoordelingscommissie, of indien de 60-dagetermijn om over het verzoek te beslissen niet is verstreken, ziet het er naar uit dat de instrumenterende ambtenaar zal moeten weigeren om een overdrachtsakte te verlijden, aangezien hij slechts op wettige wijze een overdrachtsakte kan opstellen indien hij verwijst naar het (al dan niet stilzwijgende) oordeel van de provinciale beoordelingscommissie. Indien de instrumenterende ambtenaar toch een overdrachtsakte opstelt zonder verwijzing naar het (al dan niet stilzwijgende) oordeel van de commissie, zal hij zich bloot stellen aan een strafvervolgning.

De Vlaamse regering kan over een aantal aspecten nog nadere regelen bepalen<sup>191</sup>.

<sup>191</sup> Artikelen 5.2.4 en 5.3.2.

## C. BIJKOMENDE ONTWIKKELINGSMOGELIJKHEDEN IN WOON-UITBREIDINGSGEBIEDEN<sup>192</sup>

52. De nieuwe artikelen 145/5-7 DRO (art. 5.6.4-5.6.6 Codex RO) vullen het gewestplanvoorschrift voor de woonuitbreidingsgebieden aan. De nieuwe bepalingen over de woonuitbreidingsgebieden werden ingevoegd via het grond- en pandendecreet (art. 7.2.31), niet via het aanpassings- en aanvullingsdecreet RO.

Het kan verwonderen dat een gewestplanvoorschrift bij decreet wordt gewijzigd. Het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied is immers vastgelegd in artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. In het verleden werd al eens gepoogd het KB van 28 december 1972 te wijzigen via het KB van 13 december 1978. De Raad van State heeft geoordeeld dat dit niet mogelijk was omdat dit een wijziging van de gewestplannen impliceerde en de gewestplannen enkel konden worden gewijzigd mits de naleving van de procedure tot wijziging van de gewestplannen (o.a. na het organiseren van een openbaar onderzoek)<sup>193</sup>. Aangenomen wordt dat precies die rechtspraak de reden is waarom dit gewestplanvoorschrift via een hogere rechtsnorm (een decreet) wordt gewijzigd. Op die manier kunnen de nieuwe regels onmiddellijk worden toegepast op alle woonuitbreidingsgebieden<sup>194</sup>.

De nieuwe regels hebben enerzijds betrekking op de ruimtelijke planning (art. 5.6.5 Codex RO) en ander-

<sup>192</sup> Dit onderdeel is grotendeel overgenomen uit een eerdere bijdrage maar werd op bepaalde punten nog aangevuld of verfijnd, zie B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *T.R.O.S.* 2009/54, bijzonder nummer "Eerste commentaar Vlaamse Codex RO", 133-136.

<sup>193</sup> Voor een recent voorbeeld zie RvS I 1 april 2001, nr. 94.680; zie ook de verwijzingen naar commentaar bij oudere rechtspraak in B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Brugge, Vanden Broele, 2004, 53, voetnoot 6.

<sup>194</sup> Het is maar de vraag of de decretale wijziging zonder openbaar onderzoek een eventuele toets aan het gelijkheidsbeginsel desgevallend zal kunnen doorstaan. Het Grondwettelijk Hof zag weliswaar geen problemen in de vroegere afschaffing van de 'opvulregel' uit het KB van 28 december 1972 via decreet, maar in de betreffende arresten lijkt het Grondwettelijke Hof veel belang te hechten aan het feit dat de opvulregel een uitzondering was op het gewestplan en dat de afschaffing ervan de bestemming van het gewestplan niet wijzigde maar integendeel bevestigde. Bovendien was de afschaffing van de opvulregel ingegeven vanuit de specifieke vaststelling dat de uitzonderingsregel aanleiding gaf tot misbruiken (Grondwettelijk Hof 15 januari 2009, nr. 10/2009, met citaten uit de arresten nr. 24/96 van 27 maart 1996 en nr. 29/2008).

zijds op de vergunningverlening (art. 5.6.6 Codex RO).

## I. Regels voor de ruimtelijke planning

**53.** Artikel 5.6.5 Codex RO bepaalt dat een woonuitbreidingsgebied slechts kan worden bestemd tot woongebied door een RUP of BPA voor zover dit wordt gemotiveerd vanuit een gemeentelijke visie rond het woonbeleid of wanneer het een uitvoering is van de beleidsvisie hierover in het GRS. Het spreekt voor zich dat, indien er een GRS bestaat, er geen nieuwe 'beleidsvisie' kan worden ontwikkeld die afwijkt van het GRS, aangezien dit zou neerkomen op een oneigenlijke wijziging van het GRS. De beleidsvisie bestaat volgens artikel 5.6.5 Codex RO ten minste uit een prioriteitenbepaling en een fasering met betrekking tot het toekomstige ruimtelijke woonbeleid in de gemeente. De nieuwe regeling geldt volgens artikel 5.6.5, tweede lid DRO voor planningsprocessen waarbij de voorlopige vaststelling of de voorlopige aanneming geschiedt vanaf de inwerkingtreding van het grond- en pandendecreet. Retroactiviteit wordt aldus vermeden<sup>195</sup>.

Men kan zich afvragen in hoeverre artikel 5.6.5 DRO vernieuwend is, aangezien artikel 19, § 2-3 DRO (art. 2.1.2, § 2-3 Codex RO) voordien ook reeds vereiste dat een planinitiatief in overeenstemming diende te zijn met het GRS, het PRS en het RSV<sup>196</sup>. De nieuwigheid lijkt er uit te bestaan dat de vereiste dat een planologische herbestemming van een woonuitbreidingsgebied tot woongebied slechts mogelijk is indien dit een uitvoering is van de beleidsvisie van het GRS, betekent dat alle richtinggevende bepalingen uit het GRS die hiermee verband houden van rechtswege worden omgevormd tot bindende bepalingen. Artikel 5.6.5 Codex RO voorziet immers geen mogelijkheden voor een afwijking van de beleidsvisie uit het GRS, in tegenstelling tot artikel 2.1.2 Codex RO. Ook nieuw is de uitdrukkelijke eis in verband met de gemeentelijke beleidsvisie indien er nog geen GRS bestaat.

De vraag rijst of de bovenstaande regel in absolute zin kan worden toegepast in het licht van de nieuwe

<sup>195</sup> Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 58; Amendementen, *Parl. St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/2, 16.

<sup>196</sup> Zie hierover uitgebreid: P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid", *T.R.O.S. 2006*, 19-23, nr. 20-23.

afwijkingmogelijkheden die artikel 2.1.2 Codex RO voorziet om af te wijken van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voor de verwezenlijking van het bindend sociaal objectief uit het grond- en pandendecreet (zie hoger randnummer 4). In dit verband kan worden verwezen naar artikel 4.1.13 van het grond- en pandendecreet, dat vooropstelt dat in de gemeenten waar het bindend sociaal objectief niet is verwezenlijkt, de RUP's of de BPA's die woonuitbreidingsgebied of woonreservegebied omzetten naar woongebied steeds procentuele objectieven voorzien overeenkomstig de beginselen bepaald in artikel 4.1.12 van hetzelfde decreet<sup>197</sup>. Deze decreetale normen lijken hoe dan ook voorrang te hebben op de eventuele strijdige bepalingen uit het GRS of uit de gemeentelijke beleidsvisie.

## II. Regels voor de vergunningverlening

**54.** Wat betreft de vergunningverlening maakt artikel 5.6.6 Codex RO een onderscheid tussen bepaalde aanvragen van een sociale woonorganisatie<sup>198</sup> voor het bouwen van woningen of voor een verkavelingsvergunning enerzijds en alle andere aanvragen anderzijds.

### II.1. Vergunningsaanvragen van sociale woonorganisaties

**55.** Voor de sociale woonorganisaties<sup>199</sup> worden aanvragen voor een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning geacht bestemmingsconform te zijn met woonuitbreidingsgebied, op voorwaarde dat ze "palen aan" woongebied, al dan niet met landelijk karakter. Het verschil in behandeling tussen sociale woonorganisaties en private eigenaars wordt gemotiveerd vanuit de nood aan bijkomende sociale woningen en het feit dat de sociale huisvestingsmaatschappijen op grond van artikel 40 van de Vlaamse

<sup>197</sup> Namelijk 20 tot 40 procent sociale woningen voor gronden in eigendom van de Vlaamse besturen of semipublieke overheden en 20 tot 25 procent voor gronden in eigendom van overige natuurlijke of rechtspersonen.

<sup>198</sup> Sociale huisvestingsmaatschappijen bezitten momenteel 1.500 ha gronden, waarvan 560 ha in woongebied en 750 ha in woonuitbreidingsgebied (Verslag, *Parl.St. VI.Parl. 2008-09*, nr. 2012/5, 30).

<sup>199</sup> Artikel 1.2, 17° van het grond- en pandendecreet definieert het begrip 'sociale woonorganisaties' door te verwijzen naar artikel 2, § 1, eerste lid, 26° van de Vlaamse Wooncode: de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen, een sociale huisvestingsmaatschappij, het Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen, een sociaal verhuurkantoor of een huurdersorganisatie, telkens voor zover ze optreden volgens de bepalingen van titel V.



Wooncode volledig gericht zijn op de creatie van een sociaal woonaanbod, terwijl andere actoren niet onder dergelijke verplichting sorteren<sup>200</sup>.

Voor het overige moeten de inrichtingsaspecten van de aanvraag in overeenstemming zijn met de goede ruimtelijke ordening<sup>201</sup> en met de stedenbouwkundige voorschriften. Aangezien het gaat om aanvragen gelegen in woonuitbreidingsgebied kan dit laatste enkel betrekking hebben op stedenbouwkundige verordeningen en niet op RUP's of BPA's. Voor het overige wordt expliciet bepaald dat de aanvraag niet mag zijn gelegen in overstromingsgebied, niet mag zijn bezwaard met een bouwverbod krachtens het duinen-decreet en er mag geen betekenisvolle aantasting zijn van de natuurlijke kenmerken van een Europese speciale beschermingszone.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de selectieve opsomming van beoordelingscriteria in artikel 5.6.6, § 1 Codex RO geen afbreuk kan doen aan de algemene beoordelingscriteria uit Titel III 'Vergunningverlening', gelet op de algemene werking van deze beoordelingscriteria voor alle vergunningsaanvragen<sup>202</sup>.

Voorts is bepaald dat een GRS niet kan worden ingeroepen om de afgifte van een vergunning te weigeren. Dit is eigenlijk niets meer dan een expliciete bevestiging van artikel 2.1.2, § 6 Codex RO, met die bedenking dat deze bepaling lijkt te betekenen dat de vergunningverlenende overheid een aanvraag van een sociale woonorganisatie in woonuitbreidingsgebied nooit kan weigeren op grond van artikel 5.3.1, § 2, 2° Codex RO louter omwille van andersluidende beleidsmatig gewenste ontwikkelingen die in het GRS staan vermeld<sup>203</sup>.

## II.2. Behoud van de bestaande bestemming van het woonuitbreidingsgebied

**56.** Artikel 5.6.6, § 2 Codex RO bepaalt dat 'onverminderd de gevallen toegelaten bij artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen' en buiten de gevallen vermeld in § 1 (de bijzon-

dere mogelijkheden voor de sociale woonorganisaties) slechts een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van woningen of een verkavelingsvergunning in woonuitbreidingsgebied kan worden afgeleverd indien de aanvrager eerst beschikt over een principieel akkoord van de deputatie<sup>204</sup>.

De nieuwe mogelijkheden om woonuitbreidingsgebied te ontwikkelen voor sociale woonorganisaties of mits een principieel akkoord van de deputatie (zie volgend randnummer) gelden dus "onverminderd de gevallen toegelaten bij artikel 5.1.1 van het K.B. van 28 december 1972". Dit betekent dat er geen principieel akkoord nodig is voor aanvragen die onder het normale toepassingsgebied van artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 in aanmerking komen voor een vergunning. Een principieel akkoord is dus niet vereist voor een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor groepswoonbouw, aangezien een dergelijke aanvraag rechtstreeks bestemmingsconform is met het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebied<sup>205</sup>. Een principieel akkoord is bijgevolg evenmin vereist voor een verkavelingsaanvraag die een woonuitbreidingsgebied globaal ordent, hetzij door (het resterende gedeelte van) het woonuitbreidingsgebied volledig te ordenen, hetzij door de ordening van een substantieel en isoleerbaar deel ervan<sup>206</sup>. De memorie van toelichting erkent enkel de mogelijkheid van een aanvraag voor groepswoonbouw, maar verliest uit het oog dat ook een globale ordening middels een verkavelingsvergunning bestemmingsconform wordt geacht door de vaste rechtspraak van de Raad van State. De memorie van toelichting gaat integendeel uit van een aantal regels uit de bestaande omzendbrieven<sup>207</sup>, waarvan de Raad van State nochtans reeds bij herhaling heeft geoordeeld dat zij andere regels bevatten dan het gewestplanvoorschrift en bijgevolg onwettig zijn<sup>208</sup>. Zo stelt de memorie van toelichting o.a. dat op individuele percelen die zijn gelegen aan een voldoende uitge-

<sup>200</sup> Advies Raad van State, *Parl. St. VI. Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 546.

<sup>201</sup> Zie artikel 4.3.1 Codex RO.

<sup>202</sup> Zie de artikelen 4.3.1 - 4.3.8 Codex RO.

<sup>203</sup> Zie in dit verband artikel 5.3.1, § 2, 2° Codex RO en de commentaar hierover in B. ROELANDTS en P.-J. DEFOORT, "Ruimtelijke Ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen", *TROS 2009/54*, bijzonder nummer "Eerste commentaar Vlaamse Codex RO", 115-116.

<sup>204</sup> Artikel 5.6.6, § 2 Codex RO.

<sup>205</sup> Zie bv. RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel Schuuren; RvS 3 juni 2008, nr. 183.745, Adriaens; RvS 18 maart 2008, nr. 181.192, Van Langendonck.

<sup>206</sup> Zie bv. RvS 27 maart 2007, nr. 169.462, nv Vestabuild; RvS. 20 april 2004, nr. 130.386, Nijs; RvS 23 juli 1999, nr. 81.906, Braeken c.s.; zie hierover uitgebreid P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid", *T.R.O.S. 2006*, 4-6, nr. 1-2 en 25-26, nr. 28.

<sup>207</sup> Memorie van toelichting, *Parl. St. VI. Parl. 2008-09*, nr. 2012/1, 77-78, nr. 145-148.

<sup>208</sup> Zie bv. RvS 6 juni 2005, nr. 145.429, Timmermans; zie P.-J. DEFOORT, "Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid", *T.R.O.S. 2006*, 15-16, nr. 15 en 23-24, nr. 25.



ruste weg “bebouwing mogelijk is”, wat in strijd is met herhaalde rechtspraak van de Raad van State<sup>209</sup>. De memorie van toelichting lijkt bijgevolg op bepaalde punten strijdig te zijn met de duidelijke tekst van het decreet, die door het gebruik van het woord “onverminderd” het volledige behoud van de bestaande mogelijkheden in woonuitbreidingsgebied uitdrukkelijk bevestigt<sup>210</sup> en die voorrang heeft op een eventuele andersluidende interpretatie in de parlementaire voorbereiding<sup>211</sup>.

### 11.3. Principieel akkoord van de deputatie

**57.** Naast de nieuwe mogelijkheden die gelden voor sociale woonorganisaties en de bestaande mogelijkheden voor groepswoonbouw of ordening via een globale verkaveling, kan volgens artikel 5.6.6, § 2 Codex RO ook een stedenbouwkundige vergunning voor woningbouw of een verkavelingsvergunning worden verkregen indien de deputatie in een principieel akkoord<sup>212</sup>, bevestigt dat de aanvraag kan worden ingepast in het lokaal woonbeleid zoals vormgegeven in het GRS of in andere openbare beleidsdocumenten. Hierbij valt o.m. te denken aan het gemeentelijke (en desgevallend het provinciale) woonbeleidsplan. De deputatie wint hierover het advies in van de gemeenteraad. Dit advies is bindend in zoverre het negatief is. Een principieel akkoord ver-

plicht de gemeente ertoe om binnen het jaar een voorontwerp van een RUP of BPA op te maken. Een aanvraag voor een principieel akkoord is aldus goed vergelijkbaar met een aanvraag voor een planologisch attest<sup>213</sup>. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit RUP of BPA niet alleen in overeenstemming zal moeten zijn met de bepalingen van het gemeentelijke ruimtelijke structuurplan (GRS) maar evenzeer met het provinciale ruimtelijke structuurplan (PRS) en met het RSV, gelet op artikel 2.1.2, § 2 en 3 Codex RO waarin staat dat de overheid bij het nemen van een beslissing niet mag afwijken van de bindende en richtinggevende delen van alle structuurplannen<sup>214</sup>. Bij het onderzoek naar het principieel akkoord zal de deputatie bijgevolg niet alleen rekening moeten houden met het GRS, maar eveneens met het PRS en het RSV. De overheid moet bij het onderzoek naar het planologisch attest immers alle relevante gegevens onderzoeken aangezien een planologisch attest de rechtsgrond vormt om, in afwachting van het vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg, bij het verlenen van een vergunning reeds af te wijken van het bestaande gewestplan of plan van aanleg. Een onwettig positief planologisch attest kan tot de onwettigheid leiden van de stedenbouwkundige vergunning in uitvoering van het attest<sup>215</sup>.

**58.** Hoewel de mogelijkheden van een principieel akkoord en voor de “gevallen toegelaten bij artikel 5.1.1 van het K.B. van 28 december 1972” in de eerste plaats bedoeld lijken voor alle ‘andere actoren’ dan de sociale woonorganisaties<sup>216</sup>, kunnen ook de sociale woonorganisaties gebruik maken van deze mogelijkheden indien hun aanvraag niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 5.6.6, § 1 Codex RO. Dat zal meer bepaald het geval zijn voor aanvragen in woonuitbreidingsgebied die niet palen aan woongebied. De mogelijkheid bedoeld in artikel 5.6.6, § 2 Codex RO geldt immers “buiten de gevallen bedoeld in § 1”. Aangezien het geval waarin een sociale woonorganisatie een vergunningsaanvraag indient, gelegen in een woonuitbreidingsgebied op een stuk grond dat niet paalt aan woongebied, “een ander geval” is dan be-

<sup>209</sup> Bv. RvS 6 maart 2008, nr. 180.545, Tijtgat; RvS 3 juni 2008, nr. 183.745.

<sup>210</sup> Waarbij opgemerkt wordt dat de bestaande draagwijdte van de mogelijkheden van het woonuitbreidingsgebied dient te worden achterhaald aan de hand van de (vaste) rechtspraak en niet aan de hand van eventuele andersluidende omzendbrieven, die immers geen rechtskracht hebben.

<sup>211</sup> GwH 24 november 2004, nr. 193/2004, met noot F. DEWAELE, “Interpretatie en tegenstrijdigheid tussen decreet en parlementaire voorbereidingstukken”, RW 2004-05, 1494-1500: in overweging B.10 stelt het arrest dat het woord “onverminderd” betekent “zonder afbreuk te doen aan” en voegt daaraan toe dat de zin van die wetsbepaling niet kan worden omgebogen door verklaringen die aan de aannemingen ervan zijn voorafgegaan voorrang te verlenen op de duidelijke tekst van die bepaling.

<sup>212</sup> Het principieel akkoord figureerde reeds enige tijd in de omzendbrieven over de woonuitbreidingsgebieden (omzendbrief van 25 oktober 2002, RO/2002/03 ‘in verband met het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden met of zonder woonbehoeftestudie’ en de Omzendbrief van 25 oktober 2002 ‘tot wijziging van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, gewijzigd via omzendbrief d.d. 25 januari 2002’, beide gepubliceerd BS 30 november 2002). De juridische afdwingbaarheid hiervan was evenwel meer dan twijfelachtig, aangezien de omzendbrief hiermee een procedure-element toevoegde aan de decretale vergunningenprocedure. Omzendbrieven kunnen volgens een vaste rechtspraak van de Raad van State geen nieuwe rechtsregels invoeren (zie P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid”, T.R.O.S. 2006, 24, nr. 25).

<sup>213</sup> Memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 77-78, nr. 80.

<sup>214</sup> Zie hierover P.-J. DEFOORT, “Over de juridische grenzen van het vergunningen- en planningsbeleid”, T.R.O.S. 2006, 19-23, nr. 20-23.

<sup>215</sup> RvS 18 maart 2008, nr. 181.258, Verhelst; zie ook RvS 9 juli 2008, nr. 185.273, De Ridder.

<sup>216</sup> De memorie van toelichting maakt een onderscheid tussen de mogelijkheden voor sociale woonorganisaties enerzijds en “andere actoren” anderzijds (memorie van toelichting, Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 80, nr. 151 en 149, nr. 328).



doeld in artikel 5.6.6, § 1 Codex RO, moet het mogelijk zijn voor een sociale woonorganisatie om een aanvraag in te dienen op grond van artikel 5.6.6, § 2 DRO. Bovendien kan worden opgemerkt dat artikel 5.6.6, § 2 Codex RO uitdrukkelijk bepaalt dat de gevallen toegelaten bij artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 “onverminderd” blijven bestaan. Er is geen enkele reden te bedenken waarom een sociale woonorganisatie zou uitgesloten zijn van het normale toepassingsgebied van artikel 5.1.1 van het KB van 28 december 1972 betreffende de gewestplannen of van het principiële akkoord van de deputatie. Integendeel, het grond- en pandendecreet is precies bedoeld om de sociale woonorganisaties méér ontwikkelingsmogelijkheden te geven dan voorheen in woonuitbreidingsgebied en niet minder.

#### II.4. Inwerkingtreding

**59.** De nieuwe bepalingen inzake vergunningsaanvragen gelden voor aanvragen die worden ingediend vanaf de inwerkingtreding van het grond- en pandendecreet<sup>217</sup>. Via amendement werd daaraan toegevoegd dat principiële akkoorden die voorafgaand aan de inwerkingtreding van het grond- en pandendecreet werden afgeleverd op grond van de Omzendbrief RO/2002/03 van 25 oktober 2002 “in verband met het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden met of zonder woonbehoeftestudie” vanaf voormelde inwerkingtredingsdatum het gevolg sorteren zoals vermeld in de nieuwe decretale regeling<sup>218</sup>. Aldus worden de vroegere niet-vernietigbare principiële akkoorden decretaal ‘gevalideerd’. De toelichting bij het amendement geeft een soort overzicht van de inwerkingtreding van de nieuwe bepalingen en bepaalt in die opsomming o.a. dat tot aan de inwerkingtreding van het ontwerp van decreet de bepalingen van de omzendbrief RO/2002/03 van 25 oktober 2002 ‘in verband met het opmaken van een gemeentelijke woonbehoeftestudie en het ontwikkelen van woonuitbreidingsgebieden met of zonder woonbehoeftestudie’ zouden gelden. Zoals hoger gezegd kunnen hierbij vragen worden gesteld, aangezien die omzendbrief onwettig lijkt te zijn en aangezien een onwettige omzendbrief niet kan worden bekrachtigd middels de toelichting bij een amendement. De tekst van het decreet bevat immers geen bekrachtiging van

deze omzendbrief, waarbij de vraag rijst of een retroactieve bekrachtiging van een omzendbrief überhaupt mogelijk zou zijn.

## D. KAPITAALSCHADECOMPENSATIE

**60.** Boek 6 van het grond- en pandendecreet<sup>219</sup> voorziet in een nieuwe vergoeding voor (naakte) eigenaars van landbouwgronden in het kader van de realisatie van de door het RSV beoogde doelstellingen om bijkomend 38.000 ha extra natuurgebied en 10.000 ha bijkomend bosgebied te bestemmen ten koste van landbouwgebied. Enerzijds voorziet de regeling in een **bestemmingswijzigingscompensatie** voor het omzetten van landbouwbestemming naar een ‘groene’ bestemming via een RUP. Anderzijds voorziet het decreet de mogelijkheid om een **compensatie ingevolge beschermingsvoorschriften** te verkrijgen indien via een RUP of een BPA een ‘groene’ overdruk<sup>220</sup> met inrichtings- of beheersvoorschriften op een landbouwbestemming wordt gelegd, waardoor er een erfdiensbaarheid van openbaar nut van kracht wordt met een economische beperking die verder gaat dan de “basismilieukwaliteit” overeenkomstig de gebruikelijke goede landbouwmethoden. De kapitaalschade geldt enkel voor geregistreerde percelen in “Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem” van ten minste 0,5 ha (of behorend tot een groep van percelen van dezelfde eigenaar van minstens 0,5 ha). De schadevergoeding bedraagt 80 % van waardevermindering op grond van een kapitaalschaderapport, berekend op basis van de vermenigvuldiging van de gemiddelde venale waarde met een waardeverminderingcoëfficiënt. De procedure verloopt via de VLM – die hiervoor speciale dotaties krijgt –, met een advies van een kapitaalschadecommissie. Opmerkelijk is dat het recht op kapitaalschade retroactief kan worden toegekend naar aanleiding van RUP’s of BPA’s die vanaf 1 januari 2008 definitief zijn vastgesteld of aangenomen. De termijnen voor retroactieve aanvragen nemen slechts een aanvang vanaf de inwerkingtreding van het grond- en pandendecreet (1 september 2009)<sup>221</sup>.

<sup>217</sup> Artikel 5.6.6, § 3 Codex RO.

<sup>218</sup> Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/5, 58-59; Amendementen, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/2, 17.

<sup>219</sup> Zie de artikelen 6.1.1-6.3.3; zie ook Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 87-139 en Verslag, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/5, 15.

<sup>220</sup> Een overdruk ‘ecologisch belang’, ‘ecologische waarde’, ‘overstromingsgebied’, ‘reservaat’, ‘valleigebied’ of vergelijkbaar.

<sup>221</sup> Artikel 7.3.14 grond- en pandendecreet. Voor de motivering van het retroactieve karakter van de maatregel, zie Memorie van toelichting,

De Codex RO voorziet als tegengewicht dat er **geen planschade** is verschuldigd wanneer de schade in aanmerking komt voor een bestemmingswijzigingscompensatie of voor een compensatie ingevolge beschermingsvoorschriften<sup>222</sup>.

De regeling voor kapitaalschadecompensatie uit het grond- en pandendecreet, die geldt voor (naakte) *eigenaars* van geregistreerde landbouwgronden, moet samen worden gelezen met een ander afzonderlijk decreet dat een **gebruikerscompensatie** voorziet voor de *gebruikers* van geregistreerde landbouwgronden<sup>223</sup>. De regeling geldt in dezelfde gevallen als de kapitaalschadecompensatieregeling, namelijk in het geval van een bestemmingswijziging van landbouw naar 'groene' bestemmingen of in het geval van 'groene' overdrukken. De regeling voorziet onder bepaalde voorwaarden in een eenmalige residuaire financiële vergoeding voor de gebruikersschade die groter is dan wat ter vrijwaring van de basismilieukwaliteit moet worden geduld. Het decreet voorziet dat er een billijke schadeloosstelling wordt toegekend overeenkomstig de berekeningsmethode van gebruikersvergoeding bij onteigening. Ook de gebruikerscompensatie verloopt via een procedure bij de VLM.

## CONCLUSIE

Het grond- en pandendecreet bevat heel wat maatregelen die een sterke band vertonen met de ruimtelijke ordening. Het meest ingrijpend zijn ongetwijfeld de maatregelen inzake betaalbaar wonen, waarbij de overheid vrij verregaand ingrijpt op de eigendomsrechten van de bouwontwikkelaars. Los van de - bij momenten zeer heftige en emotionele - discussies over de vraag of deze eigendomsbeperkingen al dan niet stroken met de principes van het eigendomsrecht, moet worden vastgesteld dat vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening vooral kan worden opgemerkt dat de regels zeer lineair zijn en weinig maatwerk toelaten. Dit kan vanuit het oogpunt van de ruimtelijke ordening en/of de stedenbouw soms ongewenste ontwikkelingen met zich meebrengen. Ook rijst de vraag of het systeem in de praktijk werk-

baar zal zijn. Veel zal hierbij afhangen van de bereidheid tot vlotte samenwerking vanwege de sociale woonorganisaties en van de budgetten die hen ter beschikking worden gesteld. Daarnaast kan vanuit juridisch oogpunt worden opgemerkt dat de regeling bijzonder ingewikkeld is, terwijl de ruimtelijkeorderingswetgeving op zich al uiterst complex was en sinds het aanvullings- en aanpassingsdecreet RO nog complexer is geworden.

<sup>222</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2012/1, 153, nr. 343.  
 Artikel 2.6.1, § 4, 10° Codex RO; Memorie van toelichting, *Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 51, nr. 155.  
<sup>223</sup> Decreet van 27 maart 2009 houdende vaststelling van een kader voor de gebruikerscompensatie bij bestemmingswijzigingen, overdrukken en erfdiensbaarheden tot openbaar nut.

