

////////////////////////////////////

ADVIES IMPACT VAN DE
GEMEENTEFUSIES OP DE REGELGEVING
‘WONEN’

Advies 2018-07 / 26.02.2018

////////////////////////////////////

INHOUD

1	Situering	3
2	Beknopte inhoud.....	3
3	Bespreking.....	4
3.1	Algemeen	4
3.2	Bindend sociaal objectief	5
3.3	Weringsgebied van sociale verhuurkantoren	7
3.4	Intergemeentelijke samenwerking op het vlak van lokaal woonbeleid	8
3.5	Andere gemeentelijke instrumenten op het vlak van wonen	9

////////////////////////////////////

1 SITUERING

Op 2 februari 2018 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan:

- het voorontwerp van decreet houdende wijziging van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid, wat betreft de afstemming op de vrijwillige samenvoeging van gemeenten;
- en het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering houdende de wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 houdende bepaling van de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren en het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 houdende subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid, wat betreft de afstemming op de vrijwillige samenvoeging van gemeenten.

De Vlaamse Woonraad werd verzocht advies uit te brengen over dit voorontwerp van wijzigingsdecreet en dit ontwerp van wijzigingsbesluit. Voorliggend advies werd op 26 februari 2018 goedgekeurd door de Vlaamse Woonraad.

2 BEKNOPTE INHOUD

Op 24 juni 2016 bekrachtigde de Vlaamse regering het decreet dat de regels bepaalt voor de vrijwillige samenvoeging of fusie van gemeenten (het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten). Dit decreet biedt een duidelijk kader omtrent de procedure en de voorwaarden om tot een vrijwillige samenvoeging van gemeenten te kunnen overgaan. Het specifieke samenvoegingsdecreet voor een welbepaalde fusie van gemeenten bevat een aantal organieke zaken, zoals de naam van de fuserende gemeenten, de fusiedatum, de grenzen van de nieuwe gemeente, en dergelijke. Dit decreet bevat echter geen afwijkingen of uitzondering op bepalingen van sectorale decreten, waaronder de decreten van het beleidsveld Wonen. Evenwel heeft een vrijwillige samenvoeging van twee of meer gemeenten een impact op een aantal beleidsinstrumenten op het vlak van wonen. De Vlaamse Regering wijzigt daarom principieel het decreet grond- en pandenbeleid, het besluit dat de erkennings- en subsidievoorwaarden van sociale verhuurkantoren bepaalt, en het subsidiebesluit van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid.

3 BESPREKING

3.1 ALGEMEEN

Het decreet Vrijwillige Samenvoeging van Gemeenten, bekrachtigd op 24 juni 2016 door de Vlaamse regering, bepaalt de regels voor de vrijwillige samenvoeging of fusie van gemeenten. De Vlaamse Regering ondersteunt de samenvoeging van gemeenten, zowel financieel als inhoudelijk. Dat de Regering een vrijwillige fusie tussen gemeenten faciliteert, is niet eigen aan Vlaanderen maar komt ook naar voor in verschillende Europese landen¹. In vele landen wordt een grotere schaalgrootte gezien als een manier om de gemeenten te versterken². Sterkere gemeenten zijn minder kwetsbaar waardoor ze hun takenpakket beter kunnen uitvoeren en zijn bovendien in staat om een groter takenpakket op zich te nemen³. Daarenboven verhoogt het samenvoegen van gemeenten de gemeentelijke bestuurskracht. Ook voor het beleidsveld wonen kan dit een meerwaarde betekenen. Zo toont onderzoek aan dat een groot aantal gemeenten hun verplicht uit te voeren taken niet realiseren en dat dit deels toe te schrijven valt aan de te beperkte draagkracht van bepaalde gemeenten om een lokaal woonbeleid uit te voeren en te ontwikkelen⁴. In het advies 'Een raamwerk voor het woonbeleid'⁵ ziet de Raad dan ook samenwerken als een middel om dit op te vangen. Een van de mogelijke samenwerkingsvormen en de meest integrale is in de vorm van een fusie⁶.

Ook het gegeven dat de gemeentegrenzen in de loop van de jaren niet zijn meegegroeid met de omvang van verschillende uitdagingen (economische en milieuproblemen, sociale en regionale herverdelingsvragen), noopt tot het aanpassen van de grenzen⁷. In eerder advies heeft de Raad ook al gewezen op de vaststelling dat bestuurlijke grenzen van de gemeenten niet altijd samenvallen met de maatschappelijke grenzen waarbinnen beleidsproblemen zich afspelen⁸. Zo zijn er externe effecten van het (woon)beleid binnen een gemeente op de omliggende gemeenten en vergt het aanpakken van bovenlokale woonaspecten samenwerking tussen verschillende gemeentes. Illustratief voor de wenselijkheid van een territoriaal ruimere aanpak, is het gegeven dat de bestaande intergemeentelijke organisaties van het woonbeleid, zoals de werkingsgebieden van SHM's, SVK's, huurdersbonden, niet altijd aansluiten op de gemeentegrenzen. Hoewel moeilijk te realiseren heeft de Raad eerder gesignaleerd dat nagedacht moet worden over de mogelijkheid hoe de werkingsgebieden beter op elkaar afgestemd kunnen raken⁹. De Raad meent dat fusies een mogelijke eerste stap kunnen vormen in een dergelijke rationalisering.

¹ De Ceuninck K. & Steyers K. (2012). Steunpunt B-project: Doet de grootte ertoe? Een vergelijkend onderzoek naar de factoren voor succes en/of falen van hervormingen aan de lokale schaal. Eerste tussentijds rapport. Leuven, Steunpunt beleidsrelevant onderzoek.

² Baldersheim H. & Rose L. E. (ed) (2010). Territorial Choice. The politics of Boundaries and Borders. Houndsmill, Palgrave Macmillan.

³ Janssens, L., e.a. (2017). Bestuurskracht: inzichten vanuit het platteland. Brussel, Politeia.

⁴ Winters, S., Van den Broeck, K. & Vanormelingen, J. (2015). Het lokaal woonbeleid op (de) kaart! De praktijk van het lokaal woonbeleid beschreven, de subsidie voor intergemeentelijke samenwerking geëvalueerd. Leuven, Steunpunt Wonen.

⁵ Advies een raamwerk voor het woonbeleid, Advies 2017/15 van 30 september 2017.

⁶ Herweijer M. & Fraanje M. J. (2011). Samen werken aan bestuurskracht: intergemeentelijke samenwerking onderzocht. Alphen aan den Rijn, Kluwer.

⁷ Meligrana J. (ed). (2004). Redrawing Local Government Boundaries. An International Study of Politics, Procedures and Decisions. Vancouver: UBC Press.

⁸ Advies 'Een raamwerk voor het woonbeleid', Advies 2017/15 van 30 september 2017.

⁹ Advies 'Waarheen met het lokaal woonbeleid? Aanbevelingen van de Vlaamse Woonraad', Advies 2012/02 van 19 april 2012; Advies 'Een raamwerk voor het woonbeleid', Advies 2017/15 van 30 september 2017.

Verder ligt de samenvoeging of fusie van gemeenten in lijn met de toenemende lokale autonomie. Zo wijst Europees onderzoek op de link tussen de schaalgrootte van de gemeenten en de organisatorische stijl van het land: hoe kleiner de gemeenten, hoe sterker het centraal gezag¹⁰. Daar ook op het vlak van wonen gemeenten meer en meer taken en bevoegdheden krijgen, is het dan ook aangewezen dat de gemeenten een zekere schaalgrootte kennen zodoende op een effectieve en efficiënte manier deze uitdagingen aan te pakken. Als antwoord op de toenemende lokale autonomie in wonen beschouwt de Raad samenwerking noodzakelijk. Dit dient uitgewerkt te worden in een efficiënt en sterk partnerschap met Vlaanderen, waarbinnen doelstellingen in samenspraak zijn geformuleerd en vertaald naar concrete opdrachten, en in een vernieuwd partnerschap met de provincies¹¹.

Naast de geschetste opportuniteiten resulteren fusies van gemeenten ook in een aantal concrete gevolgen waaronder een impact op een aantal sectorale instrumenten. Wat wonen betreft, stipt de nota aan de regering aan dat een vrijwillige samenvoeging van twee of meer gemeenten consequenties heeft voor het BSO, de werkingsgebieden van de sociale verhuurkantoren en de intergemeentelijke samenwerking op het vlak van lokaal woonbeleid. Met de vooropgestelde decretale en reglementaire initiatieven wordt de wetgeving afgestemd op de vrijwillige fusie van gemeenten en wenst het beleid een aantal gevolgen van de fusies te ondervangen. Door remediërend op te treden wordt rechtszekerheid en duidelijkheid over het te voeren beleid bewerkstelligd, en wordt gestreefd naar een zekere continuïteit. De Raad kan dan ook het initiatief in principe globaal onderschrijven.

3.2 BINDEND SOCIAAL OBJECTIEF

Het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid heeft elke Vlaamse gemeente een bindend sociaal objectief (BSO) opgelegd. Dit objectief omschrijft het aantal bijkomende sociale huurwoningen dat in de periode 2009-2025 ten minste moet worden gerealiseerd op het grondgebied van een gemeente. Een gemeente die geen BSO heeft, of een objectief dat al is bereikt, kan een sociaal woonbeleidsconvenant sluiten met de minister van Wonen. Welke gemeente wat moet realiseren vinden we in de bijlage bij het decreet grond- en pandenbeleid die een nulmeting van het sociaal woonaanbod voor alle 308 Vlaamse gemeenten bevat. Daar deze lijst opgesteld is in 2007, zullen de fusiegemeenten met een nieuwe naam niet in de nulmeting opgenomen zijn. De nota aan de Vlaamse Regering geeft dan ook terecht aan dat zonder regelgevend initiatief deze fusiegemeenten geen BSO meer zouden hebben. Tegelijkertijd als een fusiegemeente de naam van een van de oorspronkelijke gemeenten overneemt, zou het kunnen zijn dat de gezamenlijke inspanning op het vlak van sociale huurwoningen verkleint.

¹⁰ Kuhlmann S. & Bouckaert Geert (eds) (2016). Local Public Sector Reforms in Times of Crisis. National Trajectories and International Comparisons. Palgrave Macmillan.

¹¹ Advies 'Een raamwerk voor het woonbeleid', Advies 2017/15 van 30 september 2017. Zie ook interview met Mieck Vos (algemeen directeur van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) in Binnenband over de impact van de fusies op sectorale instrumenten (Binnenband, themanummer vrijwillige fusies, p. 30-32).

De Raad heeft in eerdere adviezen¹² het BSO als instrument om tegemoet te komen aan de noden op het terrein onderschreven. Dat een regeling uitgewerkt wordt om de nadelige effecten van de fusie op het BSO op te vangen, acht de Raad wenselijk. Naar continuïteit en rechtszekerheid is het bovendien aangewezen dat geen totaal nieuwe regeling tot stand komt. De keuze van het beleid om te vertrekken van de bestaande regeling is dan ook volgens de Raad logisch. Door het blijvend hanteren van de nulmeting van 2007 blijft de basis voor alle gemeenten (fusie- en niet fusiegemeenten) hetzelfde, wat een verderzetting van het gevoerde beleid inzake het BSO bewerkstelligt. Het beleid betracht een regeling die de bestaande engagementen (objectieven maar ook verminderingen en vrijstellingen) verankert in de nieuwe situatie van de fusiegemeenten. Het voorontwerp schrijft een eenvoudige generieke regeling in, in het decreet grond- en pandenbeleid: het BSO van een fusiegemeente is gelijk aan de som van de objectieven van de oorspronkelijke gemeenten (dit betreft de reguliere inspanning en/of de specifieke inhaalbeweging). Eventueel toegekende vrijstellingen of verminderingen van de specifieke inhaalbeweging blijven behouden. De uitgewerkte regeling heeft dan ook geen impact op het te realiseren sociaal woonaanbod via het BSO, alsook de geografische spreiding blijft gewaarborgd. Verder stelt de memorie van toelichting dat een lopend sociaal woonbeleidsconvenant behouden blijft totdat het contingent is opgebruikt of totdat de geldigheidsduur is verstreken, ook al heeft de fusiegemeente een BSO en kan zij er (nog) geen gebruik van maken. Eenmaal de fusiegemeente haar BSO gerealiseerd heeft, kan ze onmiddellijk nieuwe projecten opstarten en hoeft ze niet eerst een traject van enkele maanden af te leggen waarbinnen de convenant onderhandeld dient te worden. De Raad kan deze keuze onderschrijven.

Hoewel de Raad de uitgewerkte regeling waardoor de fusies geen impact hebben op het te realiseren aanbod, in principe kan onderschrijven wenst de Raad een vraag ter verduidelijking te formuleren wat betreft de impact van de voortgangstoets op de fusiegemeente. De Vlaamse Regering voert om de twee jaar een voortgangstoets uit waarbij zij nagaat hoever elke gemeente staat met de realisatie van haar bindend sociaal objectief. Deze toets resulteert in een indeling van de gemeenten over verschillende categorieën¹³. Het is voor de Raad niet duidelijk wat een verschillende classificatie van gemeenten, die vrijwillig een fusie aangaan, betekent voor de fusiegemeente zelf. Wat zijn de implicaties als fuserende gemeenten niet dezelfde inspanningen leveren? Voor de lopende fusietrajecten stelt de problematiek zich enkel voor Aalter en Knesselare die opgedeeld zijn in twee aparte categorieën. Volgens de Raad vormt dit een aandachtspunt (en dit kan eveneens bij toekomstige fusietrajecten voorkomen). De Raad vraagt dan ook verdere verduidelijking over de impact van de voortgangstoets voor de fusiegemeente, in het bijzonder in geval van een verschillende classificatie.

¹² Advies over de vrijstelling van de specifieke inhaalbewegingen voor sociale huurwoningen, Advies 2016/14 van 8 september 2016; Advies Sociale huur in Vlaanderen. Een aanzet tot toekomstoriëntatie, Advies 2014/08 van 17 oktober 2104.

¹³ Categorie 1 bevat die gemeenten die het groeipad sociale huur volgen. Categorie 2a groepeerde die gemeenten die het groeipad sociale huur niet volgen maar weliswaar voldoende inspanningen leveren om het BSO te bereiken. Onder categorie 2b vallen die gemeenten die noch het groeipad sociale huur volgen, noch de nodige inspanningen leveren om het BSO te realiseren.

3.3 WERKINGSGBIED VAN SOCIALE VERHUURKANTOREN

Artikel 56 van de Vlaamse Wooncode bepaalt dat de Vlaamse regering sociale verhuurkantoren kan erkennen als huurdiensten waarvan de werking wordt gesubsidieerd. Om als sociaal verhuurkantoor erkend te kunnen worden en te blijven, moeten er een aantal voorwaarden voldaan worden. Een van die voorwaarden heeft betrekking op het werkingsgebied. Artikel 56, paragraaf 4, 3° bepaalt dat het werkingsgebied afgestemd dient te worden op de werkingsgebieden van de erkende sociale verhuurkantoren die actief zijn in dezelfde regio en dat er geen woningen in huur kunnen worden genomen die gelegen zijn in gemeenten waar een ander erkend sociaal verhuurkantoor al een woning in huur heeft genomen. Aangezien het om een erkenningsvoorwaarde gaat, kan de niet-naleving ervan (theoretisch) gesanctioneerd worden met een intrekking of niet-toekenning van de erkenning.

Een overlapping van werkingsgebieden kan ontstaan als bij de fusie van twee of meer gemeenten er twee of meer sociale verhuurkantoren actief zijn in de fusiegemeente. In dergelijke situaties kan de fusie ertoe leiden dat de betrokken sociale verhuurkantoren niet langer voldoen aan de erkenningsvoorwaarden (wanneer zij nieuwe woningen in huur nemen in het fusiegebied). Om dergelijke negatieve consequenties op te vangen, wordt gekozen voor een overgangsregeling die de betrokken sociale verhuurkantoren in de mogelijkheid stelt zich te conformeren aan de opgelegde voorwaarden. De Raad acht het uitwerken van een remediërende regeling noodzakelijk daar dit de rechtszekerheid en duidelijkheid ten goede komt, en het de betrokken sociale verhuurkantoren toelaat zelf een oplossing te zoeken.

In concreto houdt de regeling in dat de betrokken sociale verhuurkantoren uiterlijk op 31 december van het tweede jaar dat volgt op de samenvoegingsdatum moeten voldoen aan de erkenningsvoorwaarde. In eerste instantie maken de betrokken sociale verhuurkantoren zelf afspraken over de overdracht van bijkomende nieuwe inhuurnames in de fusiegemeente aan een van de betrokken sociale verhuurkantoren (aangeduid als het SVK van de fusiegemeente). Als de verhuurkantoren geen akkoord bereiken, beslist de minister na consultatie van de betrokken actoren. Volgens de Raad biedt dergelijke regeling voldoende garanties om de consequenties van een fusie tussen gemeenten op te vangen en erkent het de autonomie van de sociale verhuurkantoren en de expertise van de lokale actoren. De Raad kan dan ook in principe de regeling bijtreden.

De uitgewerkte regeling heeft enkel betrekking op bijkomende nieuwe inhuurnames die toekomen aan het SVK van de fusiegemeente, terwijl lopende huurcontracten bij het oorspronkelijke SVK kunnen blijven. Wanneer in de fusiegemeente een huurcontract afloopt, en de eigenaar wenst dit te vernieuwen, is het de Raad niet geheel duidelijk in welke mate de vernieuwing van het hoofdhuurcontract met het SVK van de fusiegemeente moet gebeuren, wat de Raad als aangewezen acht. Verder wenst de Raad erop te wijzen dat de (vrijwillige) keuze om lopende huurcontracten van de woningen gelegen in de fusiegemeente onmiddellijk over te dragen (mits toestemming van de hoofdverhuurder) aan het SVK van de fusiegemeente mogelijks consequenties heeft naar subsidie en groeipad van het SVK die deze contracten overdraagt. Hoewel de beslissing om dit door de betrokken sociale verhuurkantoren zelf te laten uitklaren kan worden

onderschreven, vraagt de Raad om de gevolgen van dergelijke keuze bij de verdere uitwerking in overweging te nemen.

Tot slot wil de Raad nog als aandachtspunt formuleren dat de operatie (namelijk de overdracht van woningen naar het sociale verhuurkantoor van de fusiegemeente) de dienstverlening niet nadelig mag beïnvloeden en de begeleidingsopdracht niet in de weg mag staan.

3.4 INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING OP HET VLAK VAN LOKAAL WOONBELEID

Bij besluit van 8 juli 2016¹⁴ werd een nieuwe subsidieregeling¹⁵ voor intergemeentelijke projecten lokaal woonbeleid goedgekeurd voor een overgangperiode die eindigt op 31 december 2019. De nota aan de Vlaamse Regering geeft aan dat er een beperkte regeling is uitgewerkt omtrent de uittreding uit een project en de toetreding tot een ander project. In de beleidsbrief Wonen 2017-2018 wordt een nieuw kader rond het lokaal woonbeleid aangekondigd. In dit licht is de voorgestelde remediërende regeling eveneens een overgangsregeling totdat het nieuwe kader tot stand zal komen.

Om de impact op het werkingsgebied van een of meer intergemeentelijke projecten lokaal woonbeleid door een fusie van twee gemeenten op te vangen, wordt een generieke regeling voorgesteld in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016. Het remediërend initiatief houdt rekening met verschillende scenario's. Wanneer slechts 1 van de oorspronkelijke gemeenten deel uitmaakt van een IGS, wordt de fusiegemeente automatisch deel van het gesubsidieerde intergemeentelijk project lokaal woonbeleid, tenzij betrokken fusiegemeente beslist om uit te treden. Deze keuze gaat volgens de Raad uit van de lokale autonomie van de nieuwe fusiegemeente. Het lijkt in dit verband de Raad logisch dat de activiteiten waartoe het IGS zich heeft geëngageerd gelden binnen de nieuwe fusiegemeente. Wanneer de oorspronkelijke gemeenten deelnemen aan verschillende gesubsidieerde intergemeentelijke projecten lokaal woonbeleid, moeten zij uiterlijk twee maanden voor de samenvoegingsdatum beslissen tot welk project ze toetreden en uit welk project ze uittreden. Ook deze keuze kan de Raad in beginsel onderschrijven en gaat eveneens uit van de lokale autonomie.

De Raad merkt op dat tevens de financiële gevolgen van de fusie (deels) worden geregeld. Het uittreden van een samengevoegde gemeente uit een bestaand project heeft een impact op een reeds toegekende subsidie. In het voorstel wordt voorzien dat de subsidie herberekend zal worden voor de periode van de samenvoegingsdatum tot de einddatum van de subsidiëriingsperiode. De Raad erkent de noodzaak om een

¹⁴ Besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2016 houdende de subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid. Voor de volledigheid vermelden we nog dat op heden een generieke regeling wordt uitgewerkt voor de subsidiëring van intergemeentelijke projecten lokaal woonbeleid; met een looptijd die is afgestemd op de nieuwe gemeentelijke beleids- en beheerscyclus (2020-2025).

¹⁵ De subsidiëring van intergemeentelijke projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid werd eerst geregeld bij Besluit van de Vlaamse Regering van 21 september 2007 houdende de subsidiëring van projecten ter ondersteuning van het lokaal woonbeleid.

Verder neemt de Raad aan dat bij fusie van twee gemeenten, die beide tot hetzelfde IGS behoren, de subsidiëring van het project ongewijzigd blijft ondanks het lager aantal gemeenten in het IGS (tenzij door de fusie niet langer aan de voorwaarde van minstens twee gemeenten in het project voldaan wordt).

Zoals hoger aangegeven, onderschrijft de Raad de genomen remediërende initiatieven ten aanzien van de gevolgen van een fusie van gemeenten op het bindend sociaal objectief, de werkingsgebieden van de sociale verhuurkantoren en de intergemeentelijke samenwerking op het vlak van lokaal woonbeleid. Het is de Raad echter niet duidelijk waarom geen gelijkaardige regeling werd uitgewerkt voor de lokale toewijzingsreglementen sociale huur, de ontvoogding en andere gemeentelijke instrumenten op het vlak van woningkwaliteit en wonen.

////////////////////////////////////

////////////////////////////////////