



HANDLEIDING:
HANDVATEN OM EEN
SOCIAAL WOONAAANBOD TE
REALISEREN IN UW
GEMEENTE



Inhoud

1	INLEIDING.....	3
2	GEMEENTELIJKE BELEIDSVISIE ALS BASIS.....	5
3	BETREKKEN VAN PRIVATE PARTNERS BIJ DE REALISATIE VAN HET SOCIAAL WOONAAANBOD	7
4	Inzetten van ruimtelijke instrumenten.....	10
4.1	Ruimtelijk Uitvoeringsplan	10
4.1.1	Algemene principes	10
4.1.2	Onderscheid tussen RUP's voor en na het grond- en pandendecreet van 2009	11
4.1.3	Zorgvuldige feiten-en belangafweging	12
4.2	Projectlast sociaal wonen.....	16
4.2.1	Wettelijke vereisten (artikel 76 van het Omgevingsvergunningsdecreet)	17
4.2.2	Fiscale regelgeving	18
4.2.3	Vormen.....	19
4.2.3.1	Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening	19
4.2.3.2	Gemeentelijk reglement sociaal wonen	20
4.2.3.3	Intern richtlijnenkader	21
4.2.3.4	Ad hoc onderhandeling.....	22
4.2.4	AAN DE SLAG.....	23
4.2.4.1	Motivatie van de noodzakelijkheid van de projectlast sociaal wonen	23
4.2.4.2	Motiveer de geschiktheid om het nagestreefde doel te bereiken	23
4.2.4.3	Gebruik het gemeentelijk beleid als vertrekpunt van uw motivatie.....	24
4.2.4.4	Bepaal wijze uitvoeringswijzen	25
4.2.4.4.1	Uitvoering in natura.....	25
4.2.4.4.2	Uitvoering door de overdracht van gronden aan een sociale woonorganisatie	26
4.2.4.4.3	Uitvoering door storting van een financiële bijdrage	27
4.2.4.5	Toepassingsgebied en omvang van de lasten	27
4.2.4.6	Bepaal in welke volgorde de lasten moeten worden opgelegd?	28
4.2.4.7	Bepaal de inwerkingtreding van de last en de werking in de tijd	28
5	SLOT.....	29

1 INLEIDING

De gemeenten zijn regisseur van het lokaal woonbeleid en moeten de realisatie van sociale woningbouwprojecten op hun grondgebied stimuleren. Zij kunnen dat doen op verschillende manieren. Bijvoorbeeld door de ondersteuning van sociale woonorganisaties of participatie in sociale huisvestingsmaatschappijen. Maar ook door de inzet van ruimtelijke beleidsinstrumenten. Ondanks de gedeeltelijke vernietiging van het Vlaamse Grond- en pandendecreet (zie verder) zijn er immers nog mogelijkheden om bv. in ruimtelijke uitvoeringsplannen of stedenbouwkundige verordeningen bepalingen op te nemen rond de realisatie van een sociaal woonaanbod. Gemeenten moeten daarbij vertrekken vanuit een eigen beleidsvisie rond betaalbaar wonen, waarin de diverse instrumenten kunnen worden ingepast. Dit vormt het voorwerp van deze handleiding.

'Inclusionary zoning' of 'inclusieve planning' – een mechanisme waar bij private woningbouwprojecten een bepaald aandeel betaalbare of sociale woningen wordt opgelegd - is een controversieel beleidsinstrument. Voorstanders benadrukken de creatie van een bijkomend betaalbaar woonaanbod in gemengde projecten. Tegenstanders beschouwen het als een extra belasting op private woningbouw. In een recente studie stelt de OESO evenwel dat *'inclusionary zoning'* - die in diverse landen wordt ingezet - een positieve impact kan hebben op zowel de betaalbaarheid van het wonen als op een meer compacte ruimtelijke ontwikkeling.¹

In de jaren 1990 en begin 2000 namen ook in Vlaanderen enkele gemeenten het initiatief om een stedenbouwkundige last op te leggen bij private woningbouwprojecten. Zo hanteerde bv. de Stad Gent de zogenaamde '50/20 regel' als beleidsvisie: vanaf 50 woningen moest minstens 20% sociaal zijn, met zowel koop-als huurwoningen.²

Het Vlaamse Grond- en pandendecreet van 27 maart 2009 voerde voor het eerst een sociale last in voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod op Vlaams niveau. De decreetgever meende dat het redelijk was om van de verkavelaar of bouwheer van een woonproject te verlangen dat die binnen redelijke perken zijn medewerking zou verlenen aan de totstandkoming van een sociaal woonaanbod. Ter compensatie van de sociale last waren ook diverse steunmaatregelen voorzien.

De sociale last had als doel om in woonprojecten van zekere grootte een gedeelte sociale woningbouw te realiseren om bij te dragen aan de realisatie van het Bindend Sociaal Objectief. In 2013 werd de sociale last echter vernietigd door het Grondwettelijk Hof. De aanleiding daartoe was het niet aanmelden bij de Europese Commissie van de compensatie of vergoedingsregeling voor partijen die een sociale last kregen opgelegd. Dat is een eerder formeel-technische reden en het Grondwettelijk Hof had geen bezwaar tegen het systeem van de sociale last op zich.³ Toch

¹ Moreno Monroy, A., et al. (2020), "Housing policies for sustainable and inclusive cities: How national governments can deliver affordable housing and compact urban development", *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2020/03, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/20737009> .

² <https://stad.gent/sites/default/files/page/documents/woonstudie%202009.pdf>

³ <http://www.const-court.be/public/n/2013/2013-145n.pdf>

zijn de rechtspraak en rechtsleer op dat punt zeer verdeeld en nog altijd in beweging. De vernietiging van de sociale last kan ook doorwerken op privaatrechtelijke overeenkomsten.⁴

Op Vlaams niveau werd geen alternatieve regeling voor de sociale last uitgewerkt. Op gemeentelijk niveau zijn er echter diverse ruimtelijke beleidsinstrumenten die kunnen worden ingezet voor de realisatie van een bijkomend sociaal woonaanbod: vanuit een gemeentelijke beleidsvisie kan er gewerkt worden met ruimtelijke uitvoeringsplannen en via gemeentelijke stedenbouwkundige verordeningen. Dit vormt het voorwerp van deze leidraad.

Deze leidraad mag niet gelezen worden als een normerend kader waarbinnen gewerkt moet worden. Het zijn veeleer handvaten die worden aangereikt om de realisatie van een bijkomend sociaal woonaanbod in uw gemeente mogelijk te maken, zonder dat ze de juridische juistheid ervan bepalen.

De leidraad is louter informatief en bevat geen juridisch advies of instructies die toelaten om een juridische procedure op te starten.

De leidraad werkt aanvullend bij de handleiding 'Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen' van het Departement Omgeving en zal hier dan ook veelvoudig naar verwijzen⁵. Wij raden u aan om eerst die algemenere handleiding door te nemen alvorens u te verdiepen in voorliggende handleiding.

Deze handleiding is het resultaat van focusgroepen waaraan o.m. verschillende gemeenten deelnamen. Het is een 'levend' document, dat zal worden aangevuld op basis van de ervaringen en bemerkingen van de gemeenten die met dit instrument aan de slag gaan. Ook de rechtspraak de rechtsleer rond dit thema evolueert nog steeds.

Omdat de leidraad daarom regelmatig zal worden geactualiseerd, bieden we deze louter digitaal aan op de website van Wonen-Vlaanderen. Vragen omtrent of onduidelijkheden in de leidraad mag u melden via het emailadres lokalebesturen.woonbeleid@vlaanderen.be.

⁴ F. Sebrechts, V. Wildemeersch en O. Verhulst, Ook privaatrechtelijke overeenkomsten onderuit door vernietiging sociale last, TOO 2016, nr. 2, 305-308.

⁵ Vandekerckhove, B., De Waele, A., Meeus, R., Morisse, B. (2019) Inzet van lasten bij omgevingsvergunningen. Brussel: Departement Omgeving.
https://archieflgemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/bitstream/handle/acd/256341/lasten_omgevingsvergunning.pdf.

2 GEMEENTELIJKE BELEIDSVISIE ALS BASIS

Alles begint natuurlijk met goed uitgeschreven woonbeleidsvisie.

De eerste beleidsprioriteit voor het lokale woonbeleid is zorgen voor een divers woonaanbod in functie van de woonnoden (boek 2, deel 2 van het Besluit tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen van 2021). De gemeente stimuleert de realisatie van sociale woningbouwprojecten op haar grondgebied en zij zorgt ervoor dat de woonprojecten op elkaar worden afgestemd. Via het lokaal woonoverleg worden die elementen besproken, samen met lokale woonactoren en welzijnsorganisaties.

Elke gemeente voert volgens artikel 2.7 van het Besluit van de Vlaamse Codex Wonen de onderstaande vijf verplichte activiteiten uit in het kader van de eerste beleidsprioriteit⁶:

1. De lokale woningmarkt in kaart brengen, zowel de vraag – als de aanbodzijde;
2. Kerncijfers over de woningmarkt periodiek op het lokaal woonoverleg bespreken;
3. Het ruimtelijk beleid betrekken bij het lokale woonoverleg. In dat opzicht is het ook belangrijk dat de toekomstige (inter)gemeentelijke ruimtelijke beleidsplannen worden besproken op een lokaal woonoverleg⁷
4. Voorzien in een aanbod van nood-of doorgangswoningen op lokaal of bovenlokaal niveau, of samenwerken met een partner om in aanbod van nood- of doorgangswoningen te voorzien;
5. Een gecoördineerd lokaal sociaal woonbeleid voeren, dat o.m. volgende aspecten bevat:
 - a. Een visie op sociaal wonen uitwerken en toepassen;
 - b. Een partnerschap waarmaken met de sociale huisvestingsmaatschappijen en sociale verhuurkantoren;
 - c. Een beleid voeren rond de activering van panden en gronden voor sociaal wonen;
 - d. De toewijzingsregels sociaal wonen minstens eenmaal per jaar op het lokaal woonoverleg bespreken.

Het *richtlijnenkader* verduidelijkt verder en geeft een ruim, gedetailleerd overzicht van activiteiten die de Vlaamse regering noodzakelijk vindt in elke gemeente (de verplichte activiteiten) of die ze in elk geval als nuttig beschouwt (de aanvullende activiteiten).

De volgende punten met betrekking tot sociaal wonen worden o.m. besproken op het *lokaal woonoverleg*:

1. Sociale woonprojecten gekoppeld aan BSO en programmatie;
2. Lokale woonbehoeften en wachtlijsten;
3. Kerncijfers woningmarkt;
4. Ruimtelijk beleid;
5. Behoeftebepaling Oproep SVK Pro (art. 4.46 van het Besluit tot uitvoering van de Vlaamse Codex Wonen)

⁶ <https://www.wonenvlaanderen.be/lokale-besturen/de-gemeente-zorgt-voor-een-divers-en-betaalbaar-woonaanbod-functie-van-de-woonnoden>

⁷ <https://omgeving.vlaanderen.be/intergemeentelijk-ruimtelijke-beleidsplannen>

In het door Vlaanderen opgelegde richtlijnenkader moeten gemeenten in een IGS een **visie** uitwerken rond betaalbaar/sociaal wonen waarin de verschillende instrumenten moeten worden geïntegreerd.

Als aanvullende activiteit rond beleidsprioriteit 1⁸ kan er ook gewerkt worden rond de realisatie van een *bescheiden* woonaanbod, samen met de lokale sociale huisvestingsmaatschappijen. De gemeente treedt faciliterend op om de ontwikkeling van bescheiden huurwoningen te ondersteunen. Zij maakt ook een reglement op voor de toewijzing van bescheiden huurwoningen bij een woonproject.

Een goede, gedragen visie over sociaal wonen is de basis van alles. In die beleidsvisie kunnen verder algemene beleidsdoelstellingen over een differentiatie van het woonaanbod en het behalen van het bindend sociaal objectief worden opgenomen.

Deze woonbeleidsvisie is vaak gerelateerd aan de andere beleidsplannen zoals de ruimtelijke beleidsplanning (gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en de latere ruimtelijke beleidsplannen), woonbehoeftestudie en het lokaal sociaal beleidsplan. In het rapport "Ruimte en Wonen wederzijds versterken" van Steunpunt Wonen stelt als beleids optie voor om gemeenten een ruimtelijk en sociaal afgestemde brede woonvisie te laten ontwikkelen. Deze woonvisie bevat de gemeentelijke doelen op vlak van sociale en private woningbouw en stemt ze af met de doelen voor de ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente⁹.

De verder besproken instrumenten zijn in deze visie te integreren.

De samenwerking met een private partner is een aspect dat daarbij aanbod kan komen.

⁸ https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/documents/richtlijnenkader_activiteiten_lokaal_woonbeleid_-_versie_1_januari_2021.pdf

⁹ De Olde, C. & Ryckewaert, M. (2021) Ruimte en Wonen wederzijds versterken. Afstemming woonbeleidsinstrumentarium op de strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Leuven: Steunpunt Wonen, pag. 42.

3 BETREKKEN VAN PRIVATE PARTNERS BIJ DE REALISATIE VAN HET SOCIAAL WOONAANBOD

De gemeenten kunnen diverse ruimtelijke instrumenten inzetten om hun sociaal woonaanbod te realiseren. Er zijn o.m. de ruimtelijke uitvoeringsplannen, de gemeentelijk stedenbouwkundige verordeningen en de gemeentelijke reglementen.

Samenwerking met een private partner is vaak aangewezen om sneller sociale woningen te realiseren.

Door de invoering van een projectlast sociaal wonen realiseert uw gemeente sneller sociale woningen en bereikt u dus ook sneller het sociaal objectief, of kunt u als gemeente uw sociaal woonbeleid nog verder uitbouwen. U hebt immers een bijkomende partner in de strijd voor betaalbaar wonen. Ook kunnen zo meer private gronden worden ingezet voor de realisatie van sociale woningbouw.

Bovendien zijn ook steeds meer private actoren vragende partij om volwaardige partners op de sociale woningmarkt te worden. De invoer van formules als Constructieve Benadering van Overheidsopdrachten (CBO) en SVK-pro, gaf de private actoren daarom al een prominentere rol bij de realisatie van sociale huurwoningen.

De **CBO**-procedure bestaat als sedert 2011 als een vorm van samenwerking tussen de publieke actoren binnen de sociale huisvesting en de privésector voor de realisatie van nieuwe sociale huurwoningen. Doel van CBO is het afsluiten van een of meer aannemingsovereenkomsten, binnen het kader van een onderhandelingsprocedure met bekendmaking, met private inbreng van grond, ontwerp en bouw van sociale huurwoningen.

<https://www.vmsw.be/Home/Ik-ben-professioneel/Informatie-voor-priv%C3%A9-initiatiefnemers/Constructieve-benadering-overheidsopdrachten-CBO/CBO-algemeen>

De CBO-procedure bestaat uit drie fasen: (1) oproep naar private initiatiefnemers, (2) de uitnodiging van de geselecteerden tot de opmaak van een voorontwerp en prijsopgave voor grond en opbouw en (3) de onderhandelingsfase tussen de sociale huisvestingsmaatschappij en de private initiatiefnemer voor opmaak van het uitvoeringsdossier.

De VMSW lanceert periodiek een CBO-procedure.

Gemeenten kunnen private ontwikkelaars motiveren om hun gronden in de CBO-procedure in te brengen waarop ze in opdracht van een lokale sociale huisvestingsmaatschappij sociale woningen kunnen bouwen.

Er is nu ook een CBO+ procedure, waarbij een private initiatiefnemer een bestaand gebouw kan inbrengen en renoveren tot sociale woningen.

Ook de formule **Design & Build** (D & B) biedt de private initiatiefnemers een bijkomende mogelijkheid om sociale woningen te realiseren. Die formule voorziet in de ontwikkeling van sociale huur- en koopwoningen op gronden van de VMSW, een SHM of een andere (sociale) woonactor. De private initiatiefnemer staat in voor het ontwerp, de vergunningen, de bouw van

het project en eventuele infrastructuurwerken. Dat biedt het voordeel dat er sneller en efficiënter kan gewerkt worden aangezien er maar een procedure moet gevoerd worden.

Gemeenten kunnen proberen private ontwikkelaars te vinden om via deze procedure op gronden van sociale woonactoren en/of Vlaamse (semi)publieke rechtspersonen sociale woningen te bouwen.

<https://www.vmsw.be/Home/lk-ben-professioneel/Informatie-voor-priv%C3%A9-initiatiefnemers/Design-and-Build-raamovereenkomst-VMSW>

Er komen ook nog varianten op Design and Build: Design and Build+ is een aanbesteding om appartementen te bouwen, Design and Renovate is een groepsaanbesteding, waarbij de inschrijvers een offerte kunnen indienen voor de renovatie waarvoor de toekomstige woonmaatschappijen de plannen van de te renoveren gebouwen ter beschikking stellen en Design and Insulate+ is een aanbesteding voor een raamcontract om spouwmuren op te vullen met isolatie.¹⁰

De meer recente **SVK Pro** procedure (voor de eerste keer gelanceerd in 2020) wil ontwikkelaars stimuleren om woningen te bouwen die ze voor een lange periode (18 jaar) verhuren aan een sociaal verhuurkantoor. De focus ligt op nieuwbouw. Deze procedure is conform de wetgeving op de overheidsopdrachten.

<https://www.vmsw.be/Home/lk-ben-professioneel/Informatie-voor-priv%C3%A9-initiatiefnemers/SVK-Pro>

Voor de private initiatiefnemers biedt deze procedure een gewaarborgd rendement (zekerheid voor verhuring nog voor de start van de bouwwerken, een verhuurperiode van 15 jaar wordt vooropgesteld en zij genieten van een verlaagd btw-tarief van 12% (voor nieuwbouwwoningen). Voor de lokale besturen kan deze SVK Pro tegemoetkomen aan een grote vraag naar sociale woningen en kan het BSO behaald worden.

De Vlaamse Codex Wonen laat ook **PPS-constructies** (cf. artikel 4.45): de sociale huisvestingsmaatschappijen kunnen eveneens hun onroerende goederen uit de hand verkopen aan derden, en hun rechten op grondreserves onder bezwarende titel afstaan aan derden, telkens om woonprojecten te verwezenlijken middels publiek-private samenwerking of om woonprojecten te verwezenlijken waarbij een menging wordt gerealiseerd van enerzijds sociale koopwoningen, sociale huurwoningen of sociale kavels, en anderzijds woningen van de privésector.

Een SHM kan dus op basis van dit artikel in een PPS-constructie stappen, rekening houdend met volgende zaken:

- de PPS moet noodzakelijk zijn om het sociale doel van de SHM te verwezenlijken, er moet dus een **meerwaarde zijn voor de SHM** (sowieso moet een PPS-constructie leiden tot een duurzame samenwerking die voor alle betrokken partijen voordelen biedt);

¹⁰ <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1792404>

- wanneer een private ontwikkelaar via toepassing van de wet overheidsopdrachten wordt gelast met de algehele realisatie van het project, is het belangrijk dat er bijzondere aandacht geschonken wordt aan het vrijwaren van de **onafhankelijkheid van de architect** (naar analogie met de CBO-procedure). De architect-ontwerper mag dus niet dezelfde zijn als de architect die wordt gelast met de controle op de uitvoering van de werken. Zie ook clausule opgenomen in het bestek CBO-projecten;
- er een meer gedetailleerdere **samenwerkingsovereenkomst** volgt waarin de bepalingen inzake deze samengevoegde opdracht verder worden uitgeschreven. Als het gaat om een samengevoegde opdracht (art 48 wet overheidsopdrachten), kan men voor die samenwerkingsovereenkomst inspiratie putten uit een model van de VMSW. De basisprincipes zijn altijd dezelfde: iedere partner heeft een directe en permanente controle op de realisatie van het project, iedere partner betaalt zijn deel in de werken, er is een evenwichtige risicoverdeling en een omzeiling van de **wet overheidsopdrachten** moet absoluut vermeden worden;
- de **ontwerprichtlijnen van de VMSW** voor zowel bouw als infrastructuur worden toegepast voor het sociale luik;
- er wordt rekening gehouden met de financiële randvoorwaarden (FS3 en kostprijsplafond SSI) en met de programmatie (MJP, KTP, jaarbudget).

Het is mogelijk dat een SHM beroep doet op een derde partij als aanbestedende overheid. Wanneer een private ontwikkelaar via toepassing van de wet overheidsopdrachten wordt belast met de algehele realisatie van het project wordt verwezen naar art. 48 van de wet overheidsopdrachten van 17 juni 2016 (over occasionele gezamenlijke opdrachten). Die bepaling luidt als volgt:

“Twee of meer aanbestedende overheden kunnen overeenkomen om bepaalde specifieke opdrachten gezamenlijk te plaatsen. Wanneer een volledige plaatsingsprocedure gezamenlijk wordt doorlopen namens en voor rekening van alle betrokken aanbestedende overheden, zijn zij gezamenlijk verantwoordelijk voor het nakomen van hun verplichtingen. Dit geldt ook wanneer een aanbestedende overheid de plaatsingsprocedure beheert en optreedt voor rekening van zichzelf en voor rekening van de andere betrokken aanbestedende overheden. Als een plaatsingsprocedure niet in haar geheel wordt uitgevoerd namens en voor rekening van de betrokken aanbestedende overheden, zijn zij alleen gezamenlijk verantwoordelijk voor de gezamenlijk uitgevoerde delen. Elke aanbestedende overheid is als enige verantwoordelijk voor het nakomen van haar verplichtingen met betrekking tot de delen die zij in eigen naam en voor eigen rekening uitvoert. De Koning kan de nadere bijkomende materiële en procedurele regels bepalen voor de uitvoering van de gezamenlijke opdrachten.”

Enkele voorbeelden van PPS-projecten biedt de multifunctionele invulling (wonen, commerciële functies en diensten, publieke ruimte) van het centrum van Baarle-Hertog. Gemeente en OCMW van Baarle-Hertog werken samen met SHM De Ark en een private partner. Ook bij de ontwikkeling van de site Tasibel in Hamme, met naast sociale huisvesting ook andere bestemmingen zoals zorgflats, assistentiewoningen, kinderdagverblijf en winkelpanden, werkt de SHM “De zonnige Woonst” mee met een private partner.

4 Inzetten van ruimtelijke instrumenten

4.1 Ruimtelijk Uitvoeringsplan

4.1.1 Algemene principes

De gemeente kan in een **ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP)** een bestemmingszone voor sociale woningen voorzien. Recente rechtspraak bevestigt deze stelling.¹¹ Een RUP kan in het licht van de sociale doelstellingen uit artikel 1.4.1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een zone bestemmen voor sociale woningen. Een dergelijk RUP moet zorgvuldig worden voorbereid, in het licht van de beginselen van behoorlijke wetgeving, inzonderheid het beginsel van een duidelijke doelstelling¹².

De **omzendbrief RWO/2014/1**¹³ verduidelijkt de voorwaarden en mogelijkheden om sociaal wonen in ruimtelijke uitvoeringsplannen te verankeren. De noodzaak voor de opmaak van een RUP moet worden afgewogen en gemotiveerd. De gebiedsgerichte en evenredige benadering in RUP's biedt de garantie op inspraak en rechtsbescherming voor de eigenaar(s) of ontwikkelaar(s). De omzendbrief benadrukt dat overleg tussen alle betrokken partijen essentieel is bij initiatieven om een sociaal woonaanbod te realiseren.

Als men sociaal wonen wil verankeren in een ruimtelijke uitvoeringsplan moet men, volgens de omzendbrief, rekening houden met volgende principes:

1. **Gebiedsspecifiek:** op basis van de lokale woonbehoefte, structuurplannen en andere beleidsdocumenten moet er gezocht worden naar de meest aangewezen gronden om een sociaal woonaanbod te realiseren. Het plangebied moet rekening houden met de vereisten van artikel 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening “ *De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het ge drang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.*” Dit impliceert dat een generieke bepaling voor de volledige gemeente of voor elke vergunning van een bepaalde grootorde, niet tot de mogelijkheden behoort. Evenmin kan men standaard een bepaald percentage sociaal woonaanbod voorzien telkens wanneer er in een RUP een gebied van een bepaalde grootte wordt herbestemd naar een woonzone.
2. **Evenredig:** er is een grondige motivatie nodig waarom die gronden worden ingezet voor sociale woningbouw. Bij de aanduiding van de gronden zal men rekening moeten houden met de inspanningen die gemeenten en lokale sociale huisvestingsmaatschappijen zelf doen in het kader van de realisatie van sociale huisvesting. Het opleggen van sociale lasten aan private actoren kan enkel evenredig zijn

¹¹ RvS 2 december 2016, nr. 236.658, nv Fremoluc

¹² “Sociale woningen in een RUP? Ja, maar”, uit TROS-87-2017, pag. 157-175

¹³ https://www.wonenvlaanderen.be/sites/wvl/files/wysiwyg/omzendbnf_rwo-2014-1.pdf

mits compensatie of wanneer er een win-win situatie ontstaat voor de overheid en de eigenaar/ontwikkelaar.

3. **Rechtszeker:** de voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan moeten op een voldoende duidelijke wijze worden geformuleerd. Het moet voor alle belanghebbenden duidelijk zijn welke handelingen al dan niet toegelaten zijn op basis van de stedenbouwkundige voorschriften. De rechtszekerheid verhindert niet dat er binnen redelijke grenzen een beoordelingsvrijheid bestaat voor de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van een concrete vergunningsaanvraag.

4.1.2 Onderscheid tussen RUP's voor en na het grond- en pandendecreet van 2009

Het decreet grond- en pandenbeleid van 2009 voorzag een regeling waarbij de RUP's de decretale percentages onder bepaalde voorwaarden kon (of moest) verhogen: 20-25% voor private ontwikkelingen en 20%-40% voor ontwikkelingen van (semipublieke) rechtspersonen. Het Grondwettelijk Hof heeft de bepalingen die betrekking hadden op de normen voor sociale woningen en de sociale lasten in stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen vernietigd. Na het vernietigingssarrest rees de vraag wat de gevolgen waren om in de toekomst RUP's te voorzien voor sociale woningen en wat het lot was van voorschriften in bestaande RUP's?

Voor RUP's die tot stand zijn gekomen **met toepassing van het decreet grond- en pandenbeleid**, heeft het decreet van 4 april 2014 houdende de wijziging van diverse bepalingen van de VCRO, een artikel 7.4.2/2 ingevoegd dat de procentuele objectieven en voorschriften met betrekking tot de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod voor onbestaande moeten worden gehouden.

In een arrest dat handelde over een RUP dat dateerde van **voor het Grond- en Pandendecreet**, oordeelde de Raad van State dat het voorzien van sociale woningen in een RUP principieel mogelijk was, nu dit inpasbaar is in de (sociale) doelstellingen, voorzien in artikel 4 DRO¹⁴ (wat overeenstemt met het huidige artikel 1.1.4 VCRO).¹⁵

Er kan dus worden geargumenteed dat in **huidige en toekomstige RUP's** in principe een bestemmingszone voor sociale woningen kan worden voorzien. Maar alleszins niet volgens een systeem dat vergelijkbaar is met het Grond- en Pandendecreet. Het bestreden RUP te Meise in het arrest Fremoluc legde bijvoorbeeld geen verplichting op aan een private ontwikkelaar om een bepaald percentage sociale woningen te voorzien (dat systeem was door het Grondwettelijk Hof disproportioneel bevonden en werd dus vernietigd), maar voorzag in een volledige 'zone voor groepswoonbouw' met als hoofdbestemming 'woningen' gerealiseerd in het kader van het bindend sociaal objectief van de gemeente'.

¹⁴ DRO: Decreet VI. 13 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

¹⁵ RvS 7 december 2010, nr. 209-557, Mahieu, met noot P-J. Defoort, "Sociale woningen in RUP's: de grens tussen ruimtelijke ordening en de sectoren wordt steeds dunner", TROS 2011, 163-189.

Het *RUP Lombardsijde*¹⁶ wil o.m. een woonuitbreidingsgebied verder ontwikkelen, met naast sociale huisvesting (20 sociale koopwoningen en 40 sociale huurwoningen) ook woongelegenheid voor eigen inwoners (120 betaalbare, woningen). Het betreft vooral jonge gezinnen die omwille van de kustproblematiek (hoge vastgoedprijzen door talrijke tweedeverblijvers) geen woning/grond kunnen verwerven op de private markt. Door de vernietiging van het Grond- en Pandendecreet wordt niet op verordenende wijze een percentage sociale woningen opgelegd, maar opteert de gemeente ervoor om de sociale last *contractueel* te verankeren. Daarom werd een overeenkomst gesloten tussen de SHM IJzer en Zee en de private ontwikkelaar voor de aankoop van een gedeelte van de grond waarop de 60 sociale woningen worden opgetrokken. Voor de betaalbare woningen bepaalt de gemeente in de vergunning als "last" tegen welke maximale verkoopprijs die gronden en woningen mogen worden verkocht (pag. 82). De woningen kunnen enkel worden verkocht aan natuurlijke personen die geen volle eigenaar of vruchtgebruiker zijn van een ander onroerend goed bestemd voor bewoning en de koper moet de aangekochte woning gebruiken als hoofdverblijfplaats.

4.1.3 Zorgvuldige feiten-en belangafweging

Dat een RUP niet mag voorzien in een systeem dat vergelijkbaar is met het vernietigde Grond- en Pandendecreet, is voorlopig de enige expliciete beperking die de Raad van State heeft gesteld aan de mogelijkheid om in RUP's voorschriften te voorzien. Nochtans dringen zich wel een aantal randvoorwaarden op.

Een bestemming voor sociale woningen houdt een aanzienlijke eigendomsbeperking in, wat enkel mogelijk is mits een zorgvuldige feiten- en belangenafweging, die rekening moet houden met drie elementen¹⁷:

- 1) Er moet een **behoefte aan sociale woningen** worden aangetoond en een gebrek aan (semi) publieke gronden, of de gronden kunnen niet verder worden ontwikkeld (bv. gelegen in woonuitbreidingsgebieden, gronden die te geconcentreerd liggen);
- 2) De bestemming tot sociale woningen moet **binnen een bepaalde termijn** worden gerealiseerd;
- 3) De zone voor sociale woningen moet **ruimtelijk inpasbaar** zijn in de omgeving. Het spreekt vanzelf dat de locatie voor een bestemmingszone voor sociale woningen via een RUP zorgvuldig moet worden gekozen. De ruimtelijke en stedenbouwkundige kenmerken van een sociaal woonproject verschillen vaak van die van pakweg een villawijk of een gebied met luxeappartementen. Het mobiliteitsprofiel (aanwezigheid van openbaar vervoer) en het aanbod van primaire voorzieningen (bv. buurtwinkels, scholen, dokter,....) in de omgeving is best afgestemd op de mogelijkheden van de sociale bewoners, die vaak niet over een eigen wagen beschikken. Ook vanuit sociaal oogpunt kan men zich afvragen of elke omgeving zich leent voor een sociaal woonproject.

Een RUP zal dus moeten vertrekken van een juiste feitenvinding, in het bijzonder wat betreft het aantonen van een behoefte aan sociale woningen. *Het Bindend Sociaal Objectief* is daarvoor een

¹⁶ [RUP nr. 19 Lombardsijde \(Middelkerke\)](#)

¹⁷ P.-J. Defoort, "Rechtsgevolgen van de vernietiging van de sociale last door het Grondwettelijk Hof", TROS 2013, 203-205, nr. 30bis.

goed uitgangspunt, maar een louter cijfermatige verwijzing naar dit BSO volstaat evenwel niet. De gemeente zal zich moeten baseren op de actuele cijfers (o.a. met de recentere, actuele cijfers van de voortgangstoets) en zal ook moeten aantonen dat de gekozen locatie verantwoord is.

Als het Bindend Sociaal Objectief al is gerealiseerd kan de gemeente een sociaal woonbeleidsconvenant sluiten met de Vlaamse regering. Als er een behoefte aan sociale huisvesting blijft bestaan, dan zal de gemeente haar beleidskeuze voor het streven van een hoger aandeel dan het BSO duidelijk moeten omschrijven (bijv. via de *wachtlijsten*¹⁸). In dat geval kan de gemeente zich dus niet langer beroepen op het verplichte BSO maar zal ze haar beleidskeuze duidelijk moeten motiveren. De gemeente zal moeten aantonen dat er een grotere behoefte bestaat aan sociale huisvesting en dat er geen andere mogelijkheden zijn om aan die behoefte te voldoen dan het innemen van private gronden. Die *motiveringsvereiste* is heel belangrijk.

De gemeente zal ook moeten aantonen dat ze voldoende inspanningen levert om de sociale woningen te realiseren op gronden van de actoren van het sociaal woonbeleid (VMSW, lokale sociale huisvestingsmaatschappijen, gemeenten en OCMW) en de andere openbare besturen, en waarom de gronden gelegen in het RUP goed/beter gelegen zijn. Het GPD voorzag oorspronkelijk dat elke gemeente een actieprogramma moest opstellen waarin was voorzien dat ten minste een kwart van de gezamenlijke oppervlakte van de (semi)publieke gronden moest worden aangewend voor een sociaal woonaanbod. Bij een wijzigingsdecreet van 14 oktober 2016 werd de 25%-norm geschrapt, behalve voor gemeenten die kennelijk onvoldoende inspanningen leveren om hun BSO te behalen. De memorie van toelichting bij het wijzigingsdecreet van 14 oktober 2016¹⁹ stelt dat (pas) als blijkt dat het actieprogramma niet volstaat om het BSO te bereiken, de gemeente in overleg zal moeten treden met private grondeigenaars en projectontwikkelaars. Dit sluit ook aan bij artikel 2.2 §2 van de Vlaamse Codex Wonen 2021, dat bepaalt dat de gemeente de realisatie van sociale woonprojecten stimuleert, ongeacht de initiatiefnemer. Artikel 2.2, §1 van de Vlaamse Codex Wonen bepaalt nog dat als de Vlaamse regering vaststelt dat een gemeente kennelijk onvoldoende inspanningen levert om het BSO tijdig te bereiken, zij een overeenkomst sluit met de sociale woonorganisaties die bereid zijn het vereiste woonaanbod op het grondgebied van de gemeente te realiseren.

Ook de omzendbrief RWO/2014/1, over mogelijkheden om sociaal wonen in ruimtelijke uitvoeringsplannen te verankeren, bevestigt dat de gemeente eerst de ontwikkelingsmogelijkheden op gronden van (semi)publieke rechtspersonen moet onderzoeken voor ze zich wendt tot private actoren. Bovendien moeten de gemeenten eerst in (voor)overleg treden met de private grondeigenaars en projectontwikkelaars om te zoeken naar ontwikkelingsmogelijkheden voor sociale woningen.

Daarnaast zal de gemeente de nodige maatregelen aan het RUP moeten koppelen opdat de sociale woningen ook effectief gerealiseerd worden op haar grondgebied. Het moet dus gaan om

¹⁸ <https://www.vmsw.be/Home/Footer/Over-sociale-huisvesting/Statistieken/Kandidaat-huurders-en-kopers>

¹⁹ MvT, *Parl.St.* VI.Parl., nr. 814/1, 67.

een effectieve realisatie van sociale woningen en geen louter papieren bestemming (beperking in tijd van de bestemming). De gemeente moet, als zorgvuldig plannende overheid, nadenken over de effectieve realisatie van de bestemming, want anders heeft zulk uitgebreid planinitiatief geen enkel nut.

Toegepast op de problematiek van RUP's voor sociale woningen betekent dit dat de plannende overheid/gemeente reeds bij de vaststelling van het RUP voldoende maatregelen moet nemen om te vermijden dat de bestemming dode letter blijft. Daarbij is het van belang dat een zone voor sociale woningen niet kan worden gerealiseerd door private ontwikkelaars, maar enkel door actoren die sociale woningen kunnen bouwen of verhuren of sociale kavels kunnen aanbieden. Dat betekent concreet dat een van die actoren ofwel eigenaar moet worden van de gronden, ofwel via overeenkomsten een bouwrecht op de gronden moet verkrijgen.

De regelgeving voorziet daartoe in een aantal instrumenten:

- 1) De plannende overheid kan, voorafgaandelijk aan of gelijktijdig met het RUP *overeenkomsten met publiekrechtelijke rechtspersonen of met natuurlijke personen afsluiten* om het RUP te kunnen realiseren. Concreet kan de gemeente bij de opmaak van het RUP proberen een overeenkomst af te sluiten met de grondeigenaar(s) en /of met een of meer sociale woonorganisaties over de ontwikkeling van gronden voor een sociaal of een gemengd woonproject. Als een overeenkomst sluiten niet mogelijk blijkt, dan kan men eventueel tot onteigening overgaan. De gemeente kan dan bv. een overeenkomst sluiten met een sociale woonorganisatie over wie instaat voor de onteigening en/of de verdere uitvoering (bv. rond de realisatietermijn, aantal woningen, enz.).
- 2) De plannende overheid kan ook gebruik maken van *de mogelijkheid om een RUP in tijd te beperken of te moduleren*. Concreet betekent dit dat de gemeente de exclusieve bestemming voor sociale woningen slechts gedurende een bepaalde (redelijke) termijn laat bestaan. Als de tijdsvoorwaarde niet is vervuld zou de bestemming kunnen worden gewijzigd naar een gewoon woongebied, wat betekent dat de sociale woningen nog steeds mogelijk blijven, naast alle andere functies die in gewoon woongebied mogelijk zijn.
- 3) *Onteigening ten algemene nutte*
Het onteigeningsplan kan worden opgemaakt, tegelijk met het RUP of binnen vijf jaar na het RUP. Volgens artikel 4.26 van de Vlaamse Codex Wonen kan de Vlaamse Regering de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen machtigen om onroerende goederen te onteigenen in het algemeen belang.

Om te garanderen dat de eigenaar niet gedurende een “onredelijke” termijn onderworpen blijft aan een ernstige eigendomsbeperking, is het aangewezen en in de meeste gevallen zelfs vereist dat de bestemming voor sociale woningen wordt gekoppeld aan een beperking in de tijd. Een redelijke termijn is bv. dat een onteigeningsplan, dat niet tegelijkertijd met een RUP wordt opgemaakt, vijf jaar na de inwerkingtreding van het RUP definitief moet worden vastgesteld. De

bedenking omtrent de tijdsbeperking hangt ook samen met de vereiste van het aantonen van een reële behoefte (cf. supra). Het heeft geen zin om gronden te bestemmen voor sociale woningen als de bestemming niet effectief wordt gerealiseerd. Omgekeerd, als de bestemming niet binnen een redelijke termijn wordt gerealiseerd, is het twijfelachtig dat er een effectieve behoefte bestaat aan sociale woningen. Zowel het Grondwettelijk Hof als het Europees Hof van de Rechten van de Mens hebben bij herhaling geoordeeld dat de overheid kan worden veroordeeld tot het betalen van een schadevergoeding voor het opleggen van onredelijke lasten. Uit de rechtspraak blijkt dat een termijn van onzekerheid in de buurt van 10 jaar, afhankelijk van de concrete omstandigheden, in aanmerking komt om als “onredelijk” te worden beschouwd.²⁰

Samengevat: het doel van een RUP voor sociale woningen stopt niet bij de papieren bestemming, maar is wel de effectieve realisatie van sociale woningen teneinde een maatschappelijke behoefte te vervullen. En die realisatie moet gebeuren binnen een ‘redelijke’ termijn, die nog enige relatie vertoont met de behoefte die bestond ten tijde van de opmaak van het RUP. Een RUP voor sociale woningen zonder effectieve garanties voor de realisatie ervan of zonder enige beperking in tijd, kan niet worden toegedekt met de stijlformule dat ‘een RUP steeds toekomstgericht is’.

18.Rb. Brussel 18 november 2010, nr. 2007/AR/1028, *niet gepubliceerd*. Zie in dezelfde zin Brussel 26 mei 2005, met noot K. ROELANDT, “Te veel (onteigenings)druk op de ketel”, TOO 2016, 463-464 (hier vindt de rechtbank een termijn van meer dan 10 jaar onredelijk).

4.2 Projectlast sociaal wonen

Gemeenten hebben een grote discretionaire bevoegdheid om al dan niet lasten op te leggen.

Elke administratieve rechtshandeling, en dus ook een last, moet wel worden opgelegd en omschreven met respect voor de algemene rechtsbeginselen, waaronder het zorgvuldigheidsbeginsel, het evenredigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel. Het is belangrijk die beginselen steeds voor ogen te houden bij het uitschrijven van de sociale last, en vooral de lasten ook consequent op te leggen.

De decretale basis om lasten op te leggen bij een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden of een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is te vinden in de artikelen 75 en 76 van het Omgevingsvergunningsdecreet.

In overeenstemming met artikel 75, eerste lid van het Omgevingsvergunningsdecreet hebben lasten een dubbele finaliteit. Ze vinden hun oorsprong in het voordeel dat de begunstigde van de vergunning uit die vergunning haalt (criterium 1), en in de bijkomende beleidstaken die de vergunningverlenende overheid door de uitvoering van de vergunning op zich dient te nemen (criterium 2). De lasten zijn als het ware het prijskaartje voor het bekomen van de vergunning: ze vormen een 'maatschappelijke compensatie' voor de meerwaarde die de aanvrager verwerft bij het realiseren van de vergunning, in het licht van de bijkomende beleidstaken die een overheid (met belastinggeld) op zich neemt. Het verlenen van een vergunning genereert voor het lokale bestuur nieuwe taken en opdrachten (parkeerproblemen, bijkomende behoefte aan woningen en sociale voorzieningen...). Het is precies dit element dat het opleggen van een last rechtvaardigt.²¹ Door de uitvoering van de vergunning aanvaardt de begunstigde de last.

Artikel 75, tweede lid, 2° van het Omgevingsvergunningsdecreet stelt dat een last betrekking kan hebben op de verwezenlijking van een evenwichtige mix van kavel- en woningtypes, om een sociale vermenging te bewerkstelligen: *"de bewerkstelling van een vermenging van kavels die tegemoetkomen aan de behoeften van diverse maatschappelijke groepen op grond van de grootte van de kavels, respectievelijk de typologie, de kwaliteit, de vloeroppervlakte, het volume of de lokalenindeling van de woningen die erop opgericht worden, of van de op te stellen vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt"*.

Een last die betrekking heeft op een sociale mix op grond van de grootte van de kavels, typologie, kwaliteit, vloeroppervlakte, volume, grondplan enz. is immers noodzakelijk te vertalen in de bouw- en verkavelingsplannen. In de praktijk zal de overheid de lasten met het oog op een sociale mix niet formeel eenzijdig kunnen opleggen. Dat zal ze moeten afdwingen bij de voorbesprekingen van een dossier. In de rechtsleer wordt opgemerkt dat de vergunningverlenende overheid een wel zeer bevoorrechte positie inneemt aan die onderhandelingstafel. De overheid kan er immers mee dreigen om de vergunning te weigeren als de aanvrager de lasten niet aanvaardt.²²

Verder bepaalt artikel 4.3.1., § 2, eerste lid, 1° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening de beoordelingscriteria van de goede ruimtelijke ordening. Daarbij wordt verwezen naar artikel 1.1.4 VCRO, dat zegt dat de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling

²¹ F. De Preter, "Lasten en voorwaarden verbonden aan stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunning", TROS 2003, 6.

²² J. Beelyn, G. Dewulf en E. Gits, "Lasten bij verkavelingsvergunning" in J. Toury en J. Ghysels (eds.) Verkavelen in Vlaanderen, Antwerpen, Intersia, 2018, 253.

en dat de maatschappelijke activiteiten, waaronder de sociale gevolgen, moeten worden afgewogen. Artikel 4.3.1., § 2, eerste lid, 2° VCRO bepaalt dat het vergunningverlenende overheidsorgaan rekening kan houden met de gewenste beleidsmatige ontwikkelingen.

4.2.1 Wettelijke vereisten (artikel 76 van het Omgevingsvergunningsdecreet)

Een redelijke verhouding tussen de last en het vergunde project

Deze vereiste, die eigenlijk een loutere toepassing is van het evenredigheidsbeginsel, houdt in dat de sociale last in verhouding moet staan met het voordeel dat de vergunningsaanvrager ontvangt. Die **evenredigheid** moet worden bekeken in het licht van de grondslagen van de last, dus vanuit het oogpunt van het voordeel van de begunstigde van de vergunning (criterium 1), maar ook vanuit het oogpunt van de beleidstaken die de vergunning voor de overheid meebrengt (criterium 2). Er is bijvoorbeeld geen sprake van een redelijk verband als een financiële last dermate hoog is dat de ontwikkelaar geen belang meer heeft bij de ontwikkeling van het project. Ook is een last onredelijk als niet blijkt in welke mate de uitvoering van de vergunning bijkomende taken zou opleggen aan 'de overheid'.²³

Grotere woningbouwprojecten leggen in de regel bijkomende taken op aan de overheid. Die projecten beperken voor de overheid immers de mogelijkheid om sociale woningen te realiseren op haar grondgebied of het aanbod over wijken of deelgemeenten te verspreiden. De overheid moet daardoor op zoek gaan naar andere locaties waar dan meer sociale woningen moeten komen. Maar ook bij kleinere woningbouwprojecten wordt de overheid belast met bijkomende taken. Nieuwe woningen creëren steeds bijkomende verplichtingen voor de overheden inzake nutsvoorzieningen, omgevingskwaliteit, politionele handhaving, volksgezondheid, mobiliteit...

Het evenredigheidsbeginsel houdt verder in dat de beperking op de uitoefening van het eigendomsrecht **noodzakelijk en geschikt** moet zijn om het nagestreefde doel te bereiken. De motivering van het evenredigheidsbeginsel moet rekening houden met de kritiek van het Grondwettelijk Hof dat de sociale last van toepassing was "*ongeacht de inspanningen die de gemeenten en de SHM's zelf doen in het kader van het realiseren van de sociale doelstelling en ongeacht het aantal gronden in bezit van de gemeenten en andere openbare overheden die nog voor sociale woningbouw kunnen worden ingezet*". Het is daarom aangewezen dat u in de motivering van de projectlast onderzoekt of gronden van Vlaamse besturen ingezet kunnen en moeten worden voor sociale woningbouw. In uw gemeentelijke actieprogramma kunt u dan verwijzen naar de noodzaak van de realisatie van een bijkomend betaalbaar woonpatrimonium. Dat kan bijvoorbeeld worden gemotiveerd door de schaarste aan grond ten gevolg van een stijgende populatie en grondprijzen, of via een analyse van de wachtlijsten sociale huisvesting.

De lasten kunnen worden verwezenlijkt door toedoen van de aanvrager

Met de woorden "door toedoen van de aanvrager" wordt bedoeld dat de aanvrager van de vergunning een bepaalde mate van invloed moet kunnen uitoefenen op de uitvoerbaarheid van de last, en dat een last waarbij de aanvrager zelf geen initiatiefrecht heeft uitgesloten is. De last mag dus niet volledig en enkel aan de wil van "derden" worden overgelaten. De aanvrager moet zelf alle mogelijke stappen kunnen ondernemen om de last te verwezenlijken. Het standpunt waarbij aan de voorwaarde moet kunnen worden voldaan door de enkele wil van de eigenaar zelf, lijkt vandaag te verregaand. Het is dan ook niet per se verboden een last op te leggen waarbij de aanvrager de medewerking van een derde nodig heeft. Dat is mogelijk zolang men

²³ "De stedenbouwkundige last in de omgevingsvergunning", TROS-91-2018, pag. 210

ook daarin als overheid niet te ver gaat, door aan de aanvrager een voorwaarde op te leggen waarbij hij zelf helemaal geen invloed heeft op de naleving ervan²⁴.

Het is dus niet onredelijk dat in het kader van de sociale woningbouw aan de aanvrager wordt gevraagd om een voorafgaand akkoord te sluiten met een sociale huisvestingsactor in het kader van een SVK-Pro of CBO-procedure.

4.2.2 Fiscale regelgeving

De toepassing van verlaagde btw-tarieven voor sociaal wonen is gekoppeld aan de combinatie van de bestemming van de woningen (huisvesting in het kader van het sociaal beleid) en de opsomming van een specifiek vermeld aantal actoren die bouwheer of koper zijn van de woningen. Gewone private ondernemingen of personen kunnen niet genieten van de verlaagde btw-tarieven (tenzij woningen worden verhuurd of in beheer gegeven aan bv. een SVK, SHM: dat systeem wordt nu toegepast bij bv. SVK-pro of de CBO-procedure).

Ook bij de verkooprechten (de nieuwe benaming voor wat vroeger “registratierechten” heette en die nu zijn geregeld in de Vlaamse Codex Fiscaliteit) zijn de verlaagde tarieven zo goed als steeds gekoppeld aan specifiek vermelde rechtspersonen (veelal omwille van het publiekrechtelijk karakter of omdat ze een erkende SHM zijn bijvoorbeeld). Voor zover bekend gelden verlaagde tarieven voor verrichtingen met sociale woningen of gronden die bestemd zijn voor sociale woningen, enkel voor de personen die daar vermeld worden. Gewone private ondernemingen worden daar niet vermeld (projectontwikkelaars hebben wel een verlaagd tarief, maar dat is omwille van hun statuut als projectontwikkelaar en niet omwille van de aard van de woningen).

Als een private onderneming of persoon in het kader van een projectlast sociaal wonen een gebouw of grond voor sociaal wonen voorziet, zullen het verlaagde btw-tarief of de verlaagde verkooprechten van toepassing zijn op de verkooptransactie van deze gronden of gebouwen aan de rechtspersonen die in het kader van sociale huisvesting van verlaagde tarieven in deze genieten (en dus niet op de aankoop van gronden of gebouwen door deze private personen). Enkel bij verhuur van woningen aan of beheer van woningen door een SVK, SHM volgens de voorwaarden in rubriek XI van tabel B in bijlage bij het KB nr. 20 tot uitvoering van het Wetboek btw geniet de private onderneming van het verlaagde btw-tarief van 12%.

²⁴ https://lib.ugent.be/fulltxt/RUG01/002/060/816/RUG01-002060816_2013_0001_AC.pdf.

4.2.3 Vormen

4.2.3.1 Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening

Een stedenbouwkundige verordening omvat het geheel aan stedenbouwkundige voorschriften voor een afgebakend grondgebied of thema. Een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening vormt het juridisch kader om een sociale last op te leggen. In die verordening moeten ook de proportionaliteit en redelijkheid zijn ingebouwd.

Een projectontwikkelaar weet waaraan zich te verwachten en kan al in zijn aanvraag anticiperen op de op te leggen last. Veel gemeenten ervaren dat projectontwikkelaars een algemeen verbindend kader verkiezen, omdat ze dan weten waar ze aan toe zijn en geen tijd en energie moeten besteden in 'à la carte' onderhandelingen waarvan de afloop onzeker is. Bovendien zorgt een verordening ook voor duidelijkheid bij de bredere bevolking, die kan begrijpen waarom een bepaalde last is opgelegd, en vermindert dit zo de perceptie van een door de aanvrager 'afgekocht' project.

In de stedenbouwkundige verordening kan de onderhandelingsprocedure dus worden opgenomen. Het resultaat van die onderhandelingen kan worden opgenomen in een overeenkomst en in de stedenbouwkundige vergunning.

Voor de invoering van een gemeentelijke verordening moeten de procedureregels in artikel 2.3.2, §2 VCRO worden gevolgd (advies deputatie, GECORO, departement Omgeving, en een openbaar onderzoek).

De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening heeft normerende kracht.

Het voordeel van een stedenbouwkundige verordening is dat het de gemeente uit de onderhandelingspositie trekt en dat ook de deputatie (in graad van beroep tegen een vergunningsbeslissing) erdoor gebonden is. Inbreuken op stedenbouwkundige verordeningen zijn bovendien stedenbouwkundige misdrijven. Ook bij het Agentschap Binnenlands Bestuur geniet de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening de voorkeur bij het opleggen van een last sociaal wonen.

De stedenbouwkundige verordening kan voor het gehele grondgebied gelden, maar evengoed voor een deel van de gemeente. Een gemeente kan dus bijvoorbeeld in het reglement of de stedenbouwkundige verordening opnemen dat de sociale last louter wordt opgelegd bij vergunnings- of verkavelingsaanvragen in een vooraf aangeduid bijzonder gebied. Of ze kan bijvoorbeeld stipuleren dat in stedelijk gebied de last bij voorkeur in natura en in landelijk gebied bij voorkeur tegen een financiële vergoeding wordt uitgevoerd, of dat in wijken met een hoog sociaal huuraanbod de last bij voorkeur tegen een financiële vergoeding, en in gebieden met een beperkt aanbod bij voorkeur in natura wordt uitgevoerd. Dat alles uiteraard mits

grondige *motivatie*. Op pag. 58-64 van de Leidraad van het Departement Omgeving²⁵ vindt u een voorbeeld van stedenbouwkundige verordening.

De stad *Sint-Niklaas*²⁶ bepaalt in haar stedenbouwkundige verordening inzake verkavelingen dat in elke verkaveling van 0,5 ha of meer minstens 25% van de oppervlakte van de bouwkavels voorbehouden dient te worden voor sociale woningbouw.

De stedenbouwkundige verordening wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Na vaststelling wordt ze ondertekend door de voorzitter van de gemeenteraad en medeondertekend door de algemeen directeur. Vervolgens maakt de burgemeester de stedenbouwkundige verordening en de inhoud ervan bekend via de website van de gemeente zodat het publiek inzage kan krijgen en vermeldt ook de mogelijkheid om klacht in te dienen bij de toezichhoudende overheid.

Tenzij anders bepaald, treedt de verordening in werking op de vijfde dag na de bekendmaking ervan. De bekendmaking en de datum van bekendmaking moeten blijken uit de aantekening in een register.

Hieronder volgt een overzicht van de voor- en nadelen van een stedenbouwkundige verordening:

- + bindend
- + transparantie en duidelijkheid
- + uniformiteit (beleidsvoering)
- + objectivering (geen (schijn van) afkooponderhandelingen)
- + optie verplichte lasten
- + optie algemene regeling financiële lasten
- + optie voorrangssysteem keuze type last
- + formaliseren onderhandelingsfase
- verlies flexibiliteit (opvangen in verordening: facultatieve lasten, uitzonderingsbepaling,...)

4.2.3.2 Gemeentelijk reglement sociaal wonen

Gemeenten kunnen ook opteren voor een gemeentelijk reglement sociaal wonen. In tegenstelling tot een stedenbouwkundige verordening zijn de adviesverplichting en het openbaar onderzoek niet nodig voor een gemeentelijk reglement. Het gemeentelijk reglement sociaal wonen heeft ook normerende kracht en wordt eveneens vastgesteld door de gemeenteraad.

²⁵ https://archieff-algemeen.omgeving.vlaanderen.be/xmlui/bitstream/handle/acd/256341/lasten_omgevingsvergunning.pdf.

²⁶ <https://www.sint-niklaas.be/sites/portaal/files/documents/2018-06/Stedenbouwkundige%20verordening%20inzake%20verkavelingen.pdf>

De gemeente *Hemiksem* was pionier en werkte al sinds 2014 met een goedgekeurd gemeentelijk reglement²⁷. Dit gemeentelijk reglement vormt een duidelijk kader voor de projectontwikkelaars. Men heeft oog voor het financiële aspect: de opgelegde lasten mogen nooit meer zijn dan 10% bovenop de klassieke last van het openbaar domein, zodat de last redelijk en proportioneel blijft. Er werd eveneens beslist om geen sociale last op te leggen in het geval dat een sociale huisvestingsmaatschappij toch woningen wil realiseren op een bepaalde plek. Op dat moment kan de gemeente, waar ze het nodig acht, sturend optreden bij onderhandelingen met de projectontwikkelaar voor een aangepast woonprogramma. In de gemeente Hemiksem is ook formeel vastgelegd dat de last betaald moet worden voor de aanvang van de werken. Dat laatste vergemakkelijkt de latere handhaving. Het gemeentelijke reglement in Hemiksem is nooit juridisch aangevochten geweest, al dient er rekening te worden gehouden met de juridische risico's.

De stad *Vilvoorde* bepaalt in haar reglement houdende het opleggen van een projectlast bij grootschalige woonprojecten van 27 november 2017 duidelijk dat er ingevolge de snelle bevolkingsgroei in de stad meer nood is aan groen, speel- en recreatieterreinen en bijkomende gebouwen en infrastructuur, en dat het aandeel sociale woningen in verhouding tot het aantal gezinnen in de stad door de snelle groei van het aantal gezinnen steeds meer afneemt. De stad voorziet daarom in een projectlast (hetzij financieel, hetzij vrijwillig) en de manier van uitvoering van die projectlast wordt vastgelegd in een leefbaarheidsnota²⁸ ter goedkeuring van het college van burgemeester en schepenen.

De gemeente *Londerzeel* wil via een gemeentelijk reglement dd. 23/03/2021²⁹ eveneens een projectlast opleggen aan grote projectontwikkelingen (meer dan 0,5 ha).

4.2.3.3 Intern richtlijnenkader

Een intern richtlijnenkader is een beleidsdocument van het college van burgemeester en schepenen. De opmaak van een richtkader is weinig of niet onderworpen aan bindende voorschriften. Het richtlijnenkader is immers geen door de gemeenteraad goedgekeurd document. Het is wel aangewezen om de regels omtrent de werking van het college van burgemeester en schepenen te volgen (zie decreet lokaal bestuur). Het richtlijnenkader is niet onderworpen aan een bekendmakingsplicht. U hoeft de nota of het kader dan ook niet op uw website te publiceren.

Voor- en nadelen

- + weinig tot geen vormvereisten
- + flexibiliteit (gemotiveerde afwijkingen)
- niet verbindend (deputatie is niet verplicht om er rekening mee te houden)
- minder transparantie en duidelijkheid
- minder uniformiteit (beleidsvoering)

²⁷ <https://hemiksem.be/content/media/1983/GR%20Besluit%20gemeentelijk%20reglement%20wonen.pdf>

²⁸ <https://www.vilvoorde.be/projectlast>

²⁹ <https://www.londerzeel.be/reglement-wonen-pdf>

- juridische onzekerheid bij afwijkingen

De *stadsregio Turnhout* (Beerse, Vorselaar, Turnhout en Oud-Turnhout) werkt met een richtlijnenkader: in het verleden werd gevraagd om 15% van de projecten te realiseren via de "sociale norm". Het wordt niet opgelegd, maar er wordt wel over onderhandeld.

4.2.3.4 *Ad hoc onderhandeling*

Dit is een onderhandeling tussen het gemeentebestuur en een projectontwikkelaar op het niveau van het project.

Voor- en nadelen

- + flexibiliteit
- + inzage in businesscase biedt mogelijkheid om last op maat van project te onderhandelen
- niet transparant en onduidelijk voor aanvrager en bevolking
- geen uniformiteit (beleidsvoering)
- niet verbindend

De *stad Hasselt* zet in op het afsluiten van convenanten in het voortraject en de sociale lasten worden later vaak opgenomen in de stedenbouwkundige vergunning.

De *stad Leuven* wil van de huidige ad hoc-benadering naar een duidelijk kader evolueren. De stad gebruikte de methode van het realisatieconvenant bij de ontwikkeling van haar brownfields (Leuven-Acco en Hertogensite): in die projecten wordt ingezet op 10% sociaal wonen via een samenwerkingsovereenkomst tussen projectontwikkelaar, stad, VMSW, de lokale sociale huisvestingsmaatschappij Dijledal en Sociaal Verhuurkantoor SPIT.

4.2.4 AAN DE SLAG

4.2.4.1 *Motivatie van de noodzakelijkheid van de projectlast sociaal wonen*

Elke gemeente moet de nood aan een bijkomend sociaal woonaanbod op haar grondgebied motiveren. Uitgangspunt is dus een substantieel tekort aan sociale woningen en/of kavels in de gemeente. Het bindend sociaal objectief is daarbij een belangrijke parameter. Bij het bepalen van de nood aan sociaal woonaanbod moet men niet enkel rekening houden met het al effectief gerealiseerde sociale woonaanbod, maar ook met al vergunde projecten die nog in uitvoeringsfase zitten of gepland zijn (en minstens in de meerjarenplanning zijn opgenomen).

Niettemin kan er ook sprake zijn van een nood aan bijkomend sociaal woonaanbod in een gemeente waar het bindend sociaal objectief al werd bereikt. Een analyse van de wachtlijsten met aandacht voor de gewenste variatie in woontypologie is in dat kader zeker aangewezen.

Bestaande beleidsdocumenten zoals ruimtelijke beleidsplannen of lokale woonplannen kunnen in dat verband nuttige informatie bevatten. Ook de woonbehoeftestudie die onder bepaalde voorwaarden opgemaakt dient te worden in het kader van de ontwikkeling van woonuitbreidingsgebied, kan nuttige elementen opleveren, evenals bepaalde demografische en socio-economische gegevens.

Het is aangewezen om in uw motivering de beperkte ontwikkelingsmogelijkheden voor betaalbare sociale woningbouw op gronden in bezit van de sociale organisaties enerzijds en op gronden van de Vlaamse besturen en Vlaamse semipublieke rechtspersonen anderzijds, op te nemen. Dat is geen absolute vereiste maar komt wel tegemoet aan het vraagteken dat het Grondwettelijk Hof plaatste bij de evenredigheid van de maatregels als er nog voldoende mogelijkheden zijn op gronden van de (semi)publieke en rechtspersonen.

Een goede garantie dat de gemeente de gronden in handen van Vlaamse besturen en semipublieke rechtspersonen heeft gecontroleerd op hun inzetbaarheid voor sociale woonprojecten vormt het zgn. 'actieprogramma' dat in artikel 2.6 van de Vlaamse Codex Wonen is uitgewerkt. Dat bepaalt dat gemeenten een overzicht maken van de gronden in eigendom van de sociale woonorganisaties, de Vlaamse besturen en Vlaamse semipublieke rechtspersonen op haar grondgebied. Ze gaat het bouwpotentieel van die gronden na en doet een uitspraak of ontwikkeling met sociaal wonen mogelijk en wenselijk is. Een dergelijk actieprogramma vormt dus de toets of er überhaupt gronden in handen van overheden beschikbaar zijn of niet, en op die manier een bouwsteen in de motivering van de projectlast sociaal wonen.

4.2.4.2 *Motiveer de geschiktheid om het nagestreefde doel te bereiken*

De geschiktheid van de sociale lastenregeling kan volgen uit de noodzakelijkheid indien er geen andere geschikte gronden voorhanden zijn. Uiteraard zijn ook andere maatregelen mogelijk, overeenkomstig de Omzendbrief RWO/2014/1, zoals bv. overeenkomsten met private actoren of vrijwillige verkoop van gronden en panden.

Als uw gemeente (enkel) een financiële last of een afkoopsom wil opleggen, dan is de geschiktheid daarvan met het oog op het nagestreefde doel grondig te motiveren. Door louter een financiële last of aankoopsom op te leggen wordt er immers geen bijkomend sociaal woonaanbod gerealiseerd. Uw gemeente moet dan ook motiveren in welke mate de financiële last of een afkoopsom bijdraagt tot de realisatie van de doelstelling van sociaal wonen. Concreet betekent dat dat uw gemeente de bestemming van de ontvangen gelden moet motiveren in het kader van sociale woningbouw³⁰.

In *Londerzeel* komt de financiële projectlast terecht in het gemeentelijk grondfonds 'betaalbaar wonen', dan de lokale overheid enkel kan aanwenden voor het realiseren van toekomstige gemeentelijke woonprojecten met het oog op de realisatie van het gemeentelijke bindend sociaal objectief.³¹

4.2.4.3 *Gebruik het gemeentelijk beleid als vertrekpunt van uw motivatie*

De motivering van projectlasten sociaal wonen is sterker als een gemeente ze kan inbedden in haar ruimere lokaal beleid (zowel ruimtelijk en sociaal) en ze kadert of voorbereidt in beleidsdocumenten. In zulke beleidsdocumenten kunnen behoeftes worden gestaafd en keuzes worden gemaakt en verantwoord.

De gemeenten moeten de nodige acties ondernemen om het bindend sociaal objectief te bereiken, maar ook om het grondrecht op wonen te waarborgen. Gemeenten hebben heel wat opdrachten inzake wonen, onder meer vergunningen, ruimtelijke plannen, maatschappelijke integratie, lokale voorzieningen enz. In de regel worden sociale lasten ingevoerd om zowel de publieke als de private sector te betrekken bij de (inhaalbeweging voor) sociale woningbouw.

Tip: Besteed voldoende tijd aan de motivering van uw lokaal sociaal woonbeleid. Daaruit volgt immers de motivering voor de invoering van de sociale last.

Tip: Objectiveer in deze verordening/reglement de werkwijze voor het opleggen van lasten in bepaalde omschreven gebieden. Lasten opleggen in kleinere gebieden is mogelijk, maar het is uiteraard niet de bedoeling dat de gemeente zodanig stuurt dat er geen alternatieve mogelijkheden zijn dan het project van één bepaalde ontwikkelaar die een aandeel sociaal wonen moet realiseren.

Tip: Toon de inspanningen aan die de gemeenten en de SHM's zelf doen in het kader van het realiseren van het bindend sociaal objectief of het uitbreiden van het sociaal woonaanbod.

Tip: Motiveer de last vanuit het aantal gronden in bezit van de gemeenten en andere openbare overheden die nog voor sociale woningbouw kunnen worden ingezet.

³⁰ Bijvoorbeeld door in de BBC-boekhouding een apart artikelnummer voor te behouden voor de ontvangen afkoopsommen. Hierdoor kan de besteding van de gelden worden getraceerd en is de besteding voor sociale of betaalbaar wonen projecten gegarandeerd.

³¹ <https://www.londerzeel.be/reglement-wonen-pdf>

4.2.4.4 Bepaal wijze uitvoeringswijzen

Artikel 75 van het Omgevingsvergunningsdecreet geeft een niet-limitatieve opsomming van mogelijke lasten. Die lijst van lasten is algemeen en spitst zich niet specifiek toe op de sociale projectlast. U hoeft zich hier dan ook niet door te laten beperken. Zolang de last in de lijn ligt van de opgesomde lasten en in een redelijke verhouding staat tot het vergunde project, behoort dit tot de discretionaire bevoegdheid van het lokaal bestuur.

Hieronder worden enkele mogelijke uitvoeringswijzen van de projectlast besproken, namelijk de uitvoering in natura, de verkoop van gronden aan een sociale woonorganisatie en de verhuur - aan een sociale verhuurkantoor en de storting van een financiële bijdrage aan de gemeente.

4.2.4.4.1 Uitvoering in natura

Een uitvoering in natura veronderstelt dat de private bouwheer of verkavelaar zelf een sociaal woonaanbod verwezenlijkt (binnen of buiten het project) en verkoopt of verhuurt aan een sociale woonactor.

De verwezenlijking van (sociale) woningen is evenwel verbonden aan de wetgeving overheidsopdrachten. Een van de principes van deze regelgeving is dat van de eerlijke mededinging. Dat betekent dat er dienaangaande geen voorafgaande afspraken met de private bouwheer mogen worden gemaakt. Ook bij de recente SVK Pro- procedure wordt de wetgeving overheidsopdrachten gevolgd voor de inhuurname van sociale nieuwbouwwoningen. De VMSW adviseert aan de SVK's om geen voorafgaandelijke verbintenissen tot inhuurname aan te gaan, tenzij de woningen al voltooid zijn of als de mededinging heeft kunnen spelen door middel van een aanbesteding.

Na de realisatie in natura kan de private bouwheer of verkavelaar het sociaal woonaanbod verkopen aan een sociale huisvestingsmaatschappijen onder de procedure 'aankoop goede woning' of verhuren aan een sociaal verhuurkantoor. Op dat moment kan dan ook pas worden onderhandeld over de koop- of huurprijs. Zoals gezegd zijn voorafgaande afspraken, inclusief prijsafspraken, immers uit den boze.

Sociale huisvestingsmaatschappijen zijn vrij om al dan niet in te gaan op het aanbod van de private bouwheer. U moet daarom een vangnet voorzien als de onderhandelingen op niets uitdraaien. Dat kan bijvoorbeeld bestaan uit een alternatieve last of cascaderегeling.

Een overnamegarantie is enkel nog mogelijk als de woningen door de private bouwheer of verkavelaar worden gerealiseerd in het kader van een [CBO-procedure](#) (verkoop aan een sociale huisvestingsmaatschappij) of in het kader van een [SVKpro-procedure](#) (verhuur aan een sociaal verhuurkantoor)

U kunt ook een opening laten voor een verlegging van de uitvoering van de projectlast naar andere terreinen. Zo'n verlegging is enkel toegestaan onder de volgende voorwaarden:

- de ontvangende terreinen zijn economisch en ruimtelijk gelijkwaardig aan de terreinen die binnen de verkaveling of het bouwproject liggen;

- de ontvangende terreinen zijn gelegen in de betrokken gemeente;
- het verleggen van de uitvoering van de sociale last is verenigbaar met het door de gemeente gevoerde ruimtelijk beleid;
- de verkavelaar of de bouwheer is eigenaar van de ontvangende terreinen of is door de eigenaar van deze terreinen uitdrukkelijk gemachtigd om toepassing te maken van deze uitvoeringswijze.

Logischerwijze moeten de aangekochte koop- en huurwoningen vervolgens worden aangeboden volgens de bepalingen van de Vlaamse Codex Wonen (Boek 5, deel 8).

Tip: Zorg dat de last verband houdt met wat wordt vergund en zijn oorzaak vindt in een taak voor de overheid die volgt uit de vergunning.

Tip: Omschrijf de werkzaamheden die als last worden opgelegd zo precies mogelijk.

Tip: Bepaal de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd. Die uitvoering kan gefaseerd gebeuren.

Tip: Vraag een financiële waarborg. Een financiële waarborg verbetert de afdwingbaarheid van de last. De hoogte van die financiële waarborg moet evenredig zijn aan de geraamde kosten van de last (zie dienaangaande pagina 45 van de leidraad van het departement omgeving).

Tip: De uitvoering van de last in natura kan zowel bestaan uit de verwezenlijking als de renovatie van woningen.

Tip: Voorzie een vangnet voor als een verkoop na realisatie in natura niet kan doorgaan.

Tip: Bepaal de voorwaarden waaronder de uitvoering van de sociale last naar een ander terrein kan worden verlegd.

4.2.4.4.2 Uitvoering door de overdracht van gronden aan een sociale woonorganisatie

Een sociale last kan ook worden uitgevoerd door de voor het vooropgestelde sociale woonaanbod vereiste gronden binnen of buiten het project (op een andere locatie) te verkopen aan een sociale woonorganisatie.

Artikel 75, derde lid van het Omgevingsvergunningsdecreet geeft een limitatieve opsomming van de mogelijkheden waarbinnen een kosteloze grondoverdracht mag. Met name 'gratis, vrij en onbelast' wordt de eigendom overgedragen van de in de vergunning vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen of gronden waarop die worden zullen worden aangelegd. Gratis eigendomsafstand van woningen is decretaal niet voorzien.

Sociale huisvesting valt daar dus niet onder. Gratis eigendomsafstand van sociale woningen zal de toets van de redelijkheid dus niet doorstaan. U onderhandelt dan ook best een redelijke prijs met de private bouwheer of verkavelaar, bijvoorbeeld de schattingsprijs.

Tip: Omschrijf de voorwaarden waaronder de overdracht geschiedt zo nauwkeurig mogelijk.

Tip: Bepaal de termijn waarbinnen de overdracht moet gebeuren.

Tip: Bepaal de termijn waarbinnen de overnemer de gronden moet inrichten (sociale kavel) of oprichten (sociale woning).

Tip: Vraag een financiële waarborg. Een financiële waarborg verbetert de afdwingbaarheid van de last. De hoogte van die financiële waarborg moet evenredig zijn aan de geraamde kosten van de last.

4.2.4.4.3 Uitvoering door storting van een financiële bijdrage

Een uitzonderlijke bijdrageregeling of een financiële last betreft een billijke vergoeding voor een specifieke tegenprestatie die de overheid levert in het persoonlijk belang van de burger en waarvan deze een individueel voordeel geniet. De financiële last moet dan ook in een evenredige verhouding staan tot de werkelijke kost van de last in natura.

De financiële geldsom moet in relatie staan tot de uitvoering van de werken die overeenkomstig het Omgevingsvergunningendecreet als lasten kunnen worden opgelegd (cf. artikel 2.3.2, §2, tweede lid VCRO), maar geldt ook voor financiële lasten die individueel, buiten een gemeentelijke verordening om, worden opgelegd door de vergunningverlenende overheid.

De kwalificatie van een financiële last is een retributie, met een duidelijk aanwijsbare tegenprestatie (dus geen belasting).

Een financiële last creëert op zich geen sociale woningen, maar geeft de overheid de mogelijkheid om de last in natura zelf uit te voeren. Zorg er dan ook voor dat de financiële last in verhouding staat tot de kostprijs van de werkzaamheden die de gemeente op zich neemt.

Een retributie opleggen die terugvloeit naar het sociaal woonbeleid is niet evident. Men kan de retributies wel toewijzen aan een fonds, maar moet daarbij heel duidelijk toewijzen waar dat fonds voor bestemd is. Dat wordt ook best opgenomen in de stedenbouwkundige verordening/gemeentelijk reglement. Het gemeentelijk reglement van Londerzeel biedt hiervoor inspiratie met zijn gemeentelijk grondfonds “betaalbaar wonen”.

Tip: De financiële last moet in verhouding staan tot het verstrekte voordeel.

Tip: De financiële last is logischerwijze lager of gelijk aan de som van de financiële waarborg aangezien dit laatste een drukkingsmiddel is.

Tip: Omschrijf de betalingsmodaliteiten nauwkeurig.

Tip: Omschrijf de invorderingsmodaliteiten.

Tip: Richt een speciaal fonds voor sociaal woonbeleid op alwaar de financiële last moet gestort worden en regel de aanwending van de ontvangsten. Zoniet dan gaan de ontvangsten naar de algemene gemeentepot en is er geen link met het project, laat staan met sociale huisvesting.

Tip: De last kan zowel op grond van een gemeentelijke verordening of een gemeentelijk reglement worden opgelegd.

4.2.4.5 Toepassingsgebied en omvang van de lasten

(Voor meer uitleg en een concrete casus, zie de leidraad pagina 48-57 leidraad departement omgeving).

Bij de wettelijke vereisten werd reeds omschreven dat er steeds een redelijke verhouding moet zijn tussen de last en het vergunde project. Dat betekent dat de ingevoerde last enerzijds evenredig in verhouding tot de voordelen voor de bouwheer moet zijn. De ontwikkelaar moet kunnen blijven beschikken over een marktconforme ontwikkelingsmarge. Anderzijds moet de last evenredig zijn in verhouding tot de nadelen voor uw gemeente.

Tip: Zorg ervoor dat de last verband houdt met de vergunde werken.
Tip: Misbruik de last niet om te anticiperen op andere beleidsdoelstellingen die geen verband houden met de last.
Tip: Zorg dat de last van toepassing blijft bij kunstmatige opsplitsing van gronden.
Tip: Let op voor juridische spitsvondigheid omtrent de interpretatie van het begrip 'dezelfde verkavelaar of bouwheer'. Zorg voor een ruim toepassingsgebied (bv niet gelieerd aan dezelfde natuurlijke persoon).
Tip: Voorzie afrondingsregels voor de berekening van de last.
Tip: Pleeg vooroverleg met de ontwikkelaar/verkavelaar.
Tip: U kunt een gefaseerde uitvoering van de last opleggen.
Tip: Laat de last afhangen van de omvang van het project.
Tip: Bereken en motiveer de ontwikkelingsmarge van de ontwikkelaar en het nadeel van uw gemeente (zie de businesscase op pag. 48-54).

4.2.4.6 Bepaal in welke volgorde de lasten moeten worden opgelegd?

Ook hier zijn verschillende mogelijkheden. Zo kunt u de ontwikkelaar zelf laten kiezen welke last hij zal uitvoeren, maar u kunt eveneens een voorrangssysteem in de keuze van het type last of een combinatie van de twee opleggen. Het voordeel van een voorrangssysteem is dat u de regie als gemeente in handen houdt en voorrang kunt geven aan de sociale lasten die daadwerkelijk en op korte termijn het aanbod van sociale woningen realiseren. Het nadeel is dan weer dat dit systeem meer opvolging vraagt en mogelijk meer tegenstand ondervindt van de ontwikkelaar. In een voorrangssysteem kunt u bijvoorbeeld bepalen dat eerst een last in natura of door grondverkoop is te overwegen, en dat een financiële last maar kan worden opgelegd wanneer een last in natura of door grondverkoop niet mogelijk of wenselijk is.

Tip: Geef de voorkeur aan de uitvoeringswijzen die effectief een sociaal woonaanbod verwezenlijken (wel: in natura, niet: afkopen).

4.2.4.7 Bepaal de inwerkingtreding van de last en de werking in de tijd

De huidige regelgeving bepaalt geen termijn waarbinnen een stedenbouwkundige last moet worden uitgevoerd wanneer noch een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening noch de vergunning daar iets over zegt. Bovendien brengt alleen de niet- of laattijdige uitvoering van de vergunde stedenbouwkundige handelingen het verval van de omgevingsvergunning mee. De niet-uitvoering of de laattijdige uitvoering van de last kan dus niet het verval van de vergunning meebrengen. Dat is momenteel nog het voorwerp van parlementaire bespreking.

5 SLOT

Een goed uitgeschreven gemeentelijke beleidsvisie vormt het uitgangspunt voor het inzetten van ruimtelijke instrumenten bij de realisatie van het sociale woonaanbod.

De bepalingen van het bindend sociaal objectief werden niet vernietigd door het Grondwettelijk Hof. Concreet kan de gemeente dat bindend sociaal objectief realiseren via de gemeentelijke plannen, zoals bv. de ruimtelijke uitvoeringsplannen. Het BSO betreft immers een gemeentelijke rechtsplicht.³²

Het kan aangewezen zijn om private partners te betrekken bij de realisatie van een sociaal woonaanbod. Overleg met private partners is van kapitaal belang. De omzendbrief RWO/2014/1 vormt een goede juridische basis en biedt daarvoor ongetwijfeld goede handvaten.

Ook de sociale last duikt vaak op in de dagelijkse praktijk van gemeenten. Het onderzoeksrapport “Ruimte en Wonen wederzijds versterken” suggereert ook om de sociale last om te vormen tot een positief instrument, namelijk een maatregel Evenwichtige Woonomgeving³³.

Het blijft evenwel een moeilijke evenwichtsoefening, gezien de heersende (verdeelde) rechtsleer en de steeds evoluerende rechtspraak. Tal van gemeenten leggen deze “lasten” in de praktijk op. Goede afspraken maken hier zeker goede vrienden. Kortom, een vooroverleg dat resulteert in duidelijke afspraken (bij voorkeur via een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening of een gemeentelijk reglement) kan heel wat (juridische) onzekerheid wegnemen.

³² S.Spriet, Snelt het hof van beroep de sociale huisvestingsmaatschappij en de overheid ter hulp, TOO 2019, nr. 2, 169-172-2.

³³ De Olde, C. & Ryckewaert, M. (2021) Ruimte en Wonen wederzijds versterken. Afstemming woonbeleidsinstrumentarium op de strategische visie Beleidsplan Ruimte Vlaanderen. Leuven: Steunpunt Wonen, pag. 20.

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Helmer Rooze
Havenlaan 88 bus 40
1000 Brussel

Depotnummer

D/2022/3241/167

Uitgave

Juni 2022

