

DE VLAAMSE MINISTER VAN ONDERWIJS, SPORT, DIERENWELZIJN EN VLAAMSE RAND
DE VLAAMSE MINISTER VAN FINANCIËN EN BEGROTING, WONEN EN ONROEREND ERFGOED

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van decreet over wonen in eigen streek
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Op 7 november 2013 vernietigde het Grondwettelijk Hof boek vijf van het decreet van 27 maart 2009 van het grond- en pandenbeleid. De vernietigde regeling was beter bekend onder de naam ‘Wonen in eigen streek’ en had tot doel een antwoord te bieden op de woonbehoeften van de minder kapitaalkrachtige endogene bevolking.

De politieke wil om een antwoord te bieden op de verzuchtingen van de minder kapitaalkrachtige plaatselijke bevolking in Vlaanderen bleef echter bestaan. Getuige daarvan zijn verschillende passages uit de regeerakkoorden 2014-2019 en 2019-2024. Met het voorliggende ontwerp van decreet wordt er een juridische vertaling gegeven aan die wil en dat met inachtneming van de arresten van het Europees Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof die tot de vernietiging van de oorspronkelijke regelgeving leidden.

De krachtlijnen van de nieuwe WIES-regeling zijn de volgende:

1. Gemeenten kiezen er nu zelf voor om via een gemeentelijk reglement in te stappen in het nieuwe systeem van wonen in eigen streek (WIES).
2. De gemeente doet een verplichte financiële tussenkomst in de waarde van de grondaandelen of verwerf de grond zelf.
3. Deze financiële tussenkomst wordt gewaarborgd in alle gevallen van overdracht van eigendom door de verplichte terugbetaling van de financiële tussenkomst, ook ingeval van de uitoefening van het voorkeurecht. Indien daarentegen de gemeente grondeigenaar is, dient haar investering vanzelfsprekend niet decretaal te worden gewaarborgd.
4. De WIES-koper heeft gedurende 20 jaar een bewoningsverplichting.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

Het ontwerp van decreet heeft betrekking op de beleidsvelden ‘Wonen’ en ‘Vlaamse Rand’. Het kadert in de inhoudelijke structurelementen “Ondersteuning vraagzijde woningmarkt” en “De Vlaamse Rand vanuit andere beleidsdomeinen en invalshoeken”. Binnen die elementen wil het decreet de doelstelling betaalbaar wonen in eigen streek realiseren.

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Voor het bijgaande ontwerp van decreet werd een wetgevingsadvies nr. 2022/404 van 3 november 2022 verstrekt.

Op 25 november 2022 hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet over wonen in eigen streek (VR 2022 2511 DOC.1240).

Op 13 december 2022 heeft de Vlaamse Toezichtcommissie advies uitgebracht over het voorontwerp van decreet (advies nr. 2022/113). Zie voor een bespreking hiervan de memorie van toelichting.

Op 3 februari 2023 keurde de Vlaamse Regering het voorontwerp van decreet voor een tweede maal principiële goed (VR 2023 0302 DOC.0102/1).

De Raad van State bracht op 20 maart 2023 advies nr. 73.056/3 uit over het voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest over wonen in eigen streek. Zie voor een bespreking hiervan de memorie van toelichting.

Op 31 maart 2023 bezorgde de Gegevensbeschermingsautoriteit advies nr. CO/A/2023/089 over dit ontwerp van decreet. Zie voor een bespreking hiervan de memorie van toelichting.

2. INHOUD

A. ALGEMENE TOELICHTING

De afgelopen decennia werd het voor vele Vlamingen steeds moeilijker om een eigen woning te kopen in de gemeente of de streek waar ze opgegroeid zijn. Zeker in bepaalde regio's – die bijvoorbeeld een sterkere bevolkingsgroei, veel inwijking of grote voorspoed kennen – kunnen jonge mensen of minder kapitaalkrachtige mensen geen woonst meer vinden in de gemeente waar ze nochtans een sterke band mee hebben. Zij moeten dan noodgedwongen uitwijken naar gemeenten waar ze geen of nauwelijks een band mee hebben, professioneel noch familiaal. Dat heeft grote gevolgen: voor de mensen die hun vertrouwde streek moeten verlaten, maar ook voor de gemeenten die sociaal ontwricht kunnen worden door de te grote uitstroom van mensen met wortels in de gemeente en de grote instroom van mensen die veel minder een band hebben met de lokale gemeenschap. Deze sociale verdringing manifesteert zich in heel wat Vlaamse gemeenten, maar er zijn streken en gemeenten waar de stijging van de vastgoedprijzen nog een pak significanter was. Denk aan verschillende steden die de afgelopen jaren aan aantrekkingskracht wonnen, maar even goed randstedelijke gebieden zoals de Vlaamse Rand.

Op 7 november 2013 vernietigde het Grondwettelijk Hof boek vijf van het decreet van 27 maart 2009 van het grond- en pandenbeleid. De vernietigde regeling was beter bekend onder de naam 'Wonen in eigen streek' en had tot doel om betaalbaar wonen in de eigen regio mogelijk te maken en de sociale verdringing tegen te gaan. Het Grondwettelijk Hof vernietigde de regeling omdat ze, na daarover een prejudiciële vraag te hebben gesteld aan het Europees Hof van Justitie, tot de conclusie kwam dat boek vijf van het grond- en pandendecreet de artikelen 10 & 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 21, 45, 49, 56 en 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie; schond. Het Europees Hof oordeelde dat de regeling in strijd was met het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie.

De politieke wil om een beter antwoord te bieden op de verzuchtingen inzake betaalbaar wonen van de minder kapitaalkrachtige plaatselijke bevolking bleef echter bestaan. Het regeerakkoord 2019-2024 laat daar weinig twijfel over bestaan:

“Het recht op wonen in eigen streek is verre van evident. Veel jongeren en gezinnen worden weggedrukt door de stijgende grond- en woonprijzen. Daarom zorgen we er ervoor dat een band met de gemeente of streek steeds voorrang geeft voor wie kandidaat is voor een sociale huur- of koopwoning. Daarnaast grijpen we ook in op de private woonmarkt door het grond- en pandendecreet zo aan te passen dat gemeenten desgewenst een specifiek aandeel kavels of percelen exclusief kunnen voorbehouden voor inwoners die een duidelijke band met de gemeente of streek kunnen aantonen. We blijven inzetten op Vlabinvest en Vlabzorginvest.”

In de beleidsnota Vlaamse Rand 2019-2024 komt het thema ook aan bod:

“De problematiek op het vlak van betaalbaar wonen en de sociale verdringing die er een gevolg van is, lieten zich sindsdien nog harder voelen. In samenspraak met het Vlaams Parlement wordt, voor de Vlaamse rand, een decretaal initiatief genomen dat het steden en gemeenten mogelijk maakt een specifiek aandeel kavels of percelen in grote woonontwikkelingen voor te behouden voor huishoudens met een modaal inkomen die een lokale binding hebben.”

De beleidsnota Wonen 2019-2024 bevat een gelijkaardige passage:

“Het Grond- en Pandendecreet uit 2009 introduceerde een regeling rond wonen in eigen streek. Doelstellingen waren betaalbaar wonen in de eigen regio mogelijk maken en sociale verdringing tegengaan. De regeling rond wonen in eigen streek werd bij arrest van 7 november 2013 vernietigd door het Grondwettelijk Hof. Dat gebeurde op aangeven van het Europees Hof van Justitie, dat had geoordeeld dat de regeling strijdig is met het vrij verkeer binnen de Europese Unie. Voor de regio's waar de betaalbaarheid van het wonen in het gedrang komt en de sociale verdringing een probleem vormt, versterken we de instrumenten, al dan niet via een alternatieve regeling rond wonen in eigen streek.”

Met dit ontwerp van decreet wensen we uitvoering te geven aan de bovenstaande passages. Daarbij is het cruciaal dat de nieuwe regeling tegemoet komt aan de arresten van het Europees Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof. Uit die arresten bleek dat een eventueel hernieuwd kader inzake ‘Wonen in eigen streek’ hoe dan ook aan de volgende voorwaarden dient te voldoen:

1° Een WIES-regeling moet de burgers van de EU vrij verkeer en vrij verblijf op het grondgebied garanderen, net zoals hun recht op vrij verkeer van kapitaal en diensten;

2° als die vrijheden toch beperkt worden door de verkoop van bepaald onroerend goed aan voorwaarden te onderwerpen, dan kan dat alleen als die WIES-regeling aan de volgende drie voorwaarden voldoet:

- a) de regeling streeft een doelstelling van algemeen belang na;
- b) de regeling is geschikt om het doel van algemeen belang te verwezenlijken. Daarbij is het van belang dat er een rechtstreekse band is tussen de regeling en het doel, namelijk de bescherming van de minst kapitaalkrachtige plaatselijke bevolking op de lokale vastgoedmarkt;
- c) de regeling gaat niet verder dan noodzakelijk is om de doelstelling te bereiken.

3° daarbij moet een WIES-regeling tegelijk:

- a) objectieve en transparante criteria hanteren;
- b) niet discriminerend zijn;
- c) vooraf kenbaar zijn.

Hoe wil de nieuwe regeling aan bovenstaande voorwaarden voldoen en zo aan de juridische bezwaren van het Europees Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof voldoen?

In de eerste plaats streeft de nieuwe regeling de verwezenlijking van een doel van algemeen belang na, meer bepaald de minder kapitaalkrachtige, plaatselijke bevolking te beschermen op de lokale vastgoedmarkt, in de gemeenten met de hoogste vastgoedprijzen. Het Hof van Justitie gaf reeds aan dat een dergelijk streven wel degelijk een doel van algemeen belang is.¹ Tot dat oordeel kwam het Hof bij de vorige regeling ook, die streefde immers dezelfde doelstelling na.

Het Hof van Justitie had op drie andere vlakken bezwaren bij de oude regeling. Uit de arresten komen drie aparte juridische bezwaren naar voor op basis waarvan het Europees Hof oordeelde dat er sprake was van een schending van een aantal fundamentele Europeesrechtelijke principes.

In eerste instantie oordeelde het Hof van Justitie dat de drie alternatieve voorwaarden, op basis waarvan de Vlaamse decreetgever de binding met een gemeente wou nagaan, geen rechtstreeks verband houden met de socio-economische aspecten van het door de Vlaamse Regering nagestreefde doel. Dat doel bestond erin de endogene bevolking met een laag inkomen op de vastgoedmarkt te beschermen. Hoewel het Hof besloot dat die doelstelling een dwingende reden van algemeen belang is en zo dus een rechtvaardigingsgrond kan vormen voor beperkingen op belangrijke Europeesrechtelijke principes, vond het de gebruikte maatregelen daartoe niet geschikt. Aan de drie alternatieve voorwaarden zou immers ook voldaan kunnen worden door mensen die zelf voldoende middelen hebben om een woning te huren of te kopen in één van de doelgemeenten.

Dat bezwaar ondervangen we in de voorliggende regeling door de drie alternatieve voorwaarden te vervangen door vier cumulatieve voorwaarden, met name:

- 1° de persoon dient tijdens een periode van tien jaar voorafgaand aan de datum van de overdracht ten minste vijf jaar onafgebroken ingeschreven te zijn geweest in de bevolkingsregisters van de WIES-gemeente of in een aangrenzende gemeente binnen het Vlaams Gewest;
- 2° de voorwaarden met betrekking tot het onroerend bezit en inkomen die blijf geven van een minder kapitaalkrachtige situatie: de eigendomsvoorwaarden voor sociale koopwoningen en de verhoogde inkomensgrenzen van cluster 1 en 2 gemeenten;
- 3° de persoon in ingeschreven in de bevolkingsregisters.

Op deze manier hanteren we criteria die rechtstreeks verband houden met het doel van de regeling zoals inkomens- en vermogensvoorwaarden en een criterium van lokale binding. Alle criteria zijn objectief vast te stellen waardoor dat een discretionair optreden uitgesloten is.

Het tweede bezwaar betreft de proportionaliteit van de maatregelen die men hanteert om het principe van 'wonen in eigen streek' in de praktijk te brengen. Volgens het Hof zijn er andere en minder beperkende maatregelen die ook beantwoorden aan de nagestreefde doelstelling, maar die niet noodzakelijkerwijs tot gevolg hebben dat er kandidaat-kopers en kandidaat-huurders *de facto* het verbod krijgen om te kopen of te huren. Het Hof vindt aldus dat de maatregelen niet in verhouding staan tot de doelstelling die ze beogen. Bovendien reikt het ook minder verre gaande maatregelen aan die hetzelfde doel kunnen bereiken: het toekennen van subsidies of tegemoetkomingen specifiek voor de minst kapitaalkrachtige personen opdat zij in de doelgemeenten een woning zouden kunnen huren of kopen. Hier suggereert het Hof dus zelf expliciet een alternatieve maatregel aan die de juridische toets wel zou doorstaan.

In de nieuwe regeling hanteren we geen absoluut verbod voor bepaalde kopers om een onroerend goed te verwerven, maar wel een tijdelijke voorrang voor een welomlijnde groep van inwoners met een beperkt inkomen die een band met de streek kunnen aantonen. Aan die groep verlenen we een tijdelijk voorrangrecht om bepaalde nieuwbouwprojecten of verkavelingen te kopen, met financiële ondersteuning van het lokaal bestuur. Indien na verloop van tijd het onroerend goed niet aan iemand

¹ HvJ (1e k.) nr. C-197/11, C-203/11, 8 mei 2013 (Libert e.a., All Projects & Developments, e.a. t. Vlaamse Regering), §55.

van de voorrangroep kan worden toegekend (onafhankelijk onder welke rechtsvorm dit gebeurt), kan het goed aan eender wie toekomen (ongeacht of die aan de hoger geschetste voorwaarden voldoet).

Het derde en laatste juridisch bezwaar focust op de inhoud van de drie alternatieve voorwaarden waaraan burgers moeten voldoen om aanspraak te kunnen maken op de voorrangregeling die voortvloeit uit 'wonen in eigen streek'. Het Hof stelt immers dat die voorwaarden moeten gebaseerd zijn op objectieve criteria die niet discrimineren en vooraf kenbaar zijn. Indien dat niet het geval zou zijn, dreigen nationale overheden immers het unierecht buitenspel te kunnen zetten omdat ze een te grote beoordelingsruimte krijgen. In casu vond het Europees Hof dat de derde voorwaarde te vaag geformuleerd was om te vermijden dat nationale autoriteiten een te ruime beoordelingsvrijheid zouden krijgen.

De nieuwe regeling komt daaraan tegemoet omdat het de oude voorwaarden door een nieuwe reeks vervangt die gebaseerd is op objectieve criteria en vooraf kenbaar is (cf. *supra*).

Met het voorliggende ontwerp van decreet over wonen in eigen streek komt deze regering tegemoet aan de lacune die er ontstond omwille van de twee arresten van het Grondwettelijk Hof. Het ontwerp wil lokale besturen in regio's die onder grote druk staan een bijkomend en concreet instrument geven in de strijd tegen sociale verdringing. Zo moet het voor Vlamingen makkelijker worden om in de eigen gemeente of streek een woning te verwerven.

Het opzet is en blijft om minder kapitaalkrachtige burgers die een sociale binding hebben met een bepaalde gemeente ook effectief de mogelijkheid te geven zich daar lokaal te verankeren. In gemeenten met snel stijgende grondprijzen is zo iets vaak erg moeilijk, vooral voor burgers die niet zomaar een beroep kunnen doen op het benodigde kapitaal om het hoofd te bieden aan stijgende vastgoedprijzen. Voor hen wil deze regeling de broodnodige ondersteuning bieden. Zo willen we vermijden dat stijgende vastgoedprijzen geen volledige ontwrichting van lokale gemeenschappen veroorzaken.

B. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting zoals uiteengezet in de Memorie van Toelichting (onder punt II. Toelichting bij de artikelen).

Na de tweede principiële goedkeuring zijn er naast de aanpassingen naar aanleiding van het advies van de Raad van State, een aantal technische aanpassingen doorgevoerd die de interne consistentie van het ontwerp versterken:

- In artikel 2 wordt de definitie van 'overdracht' aangepast en afgestemd op die van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Tegelijk worden de definities van 'sociaal woonaanbod' en 'geconventioneerde huurwoning' uit de Vlaamse Codex Wonen hernomen voor een vlotte leesbaarheid van de tekst.
- In artikel 4, §2 en §3, worden enkele terminologische aanpassingen aangebracht, mede dankzij de invoeging van de definities van 'sociaal woonaanbod' en 'geconventioneerde huurwoning'.
- In artikel 5, tweede lid, wordt gepreciseerd dat de echtgenoten, wettelijk of feitelijk samenwonenden van de persoon aan wie de WIES-grond of WIES-woning wordt overgedragen, alleen aan de voorwaarden moeten voldoen, als zij de betrokken woning mee zullen bewonen.
- Artikel 7, §1, eerste lid, wordt beperkt geherformuleerd.
- Aan artikel 8, eerste lid, wordt een vierde punt toegevoegd, zodat de notaris ook een verwijzing naar de omgevingsvergunning, waarmee de WIES-kwalificatie wordt opgelegd, opneemt;

- Artikel 10, §1, derde lid: er wordt verduidelijkt dat niet alleen het bedrag van de financiële tussenkomst moet worden opgenomen in de akte, maar ook het feit dat dit moet worden terugbetaald. Artikel 10, §2, werd terminologisch vereenvoudigd, zonder inhoudelijk te worden gewijzigd.
- In artikel 11, §1, werd zowel in het eerste, als het vierde lid, gepreciseerd dat het terug te betalen bedrag gebaseerd is op hetzelfde percentage van de schattingsprijs, als het percentage dat werd toegepast bij de aankoop van de WIES-grond of de WIES-woning. Om welke schattingsprijs het gaat in geval van vervroegde terugbetaling, zal de Vlaamse Regering bepalen. Dit werd reeds bedoeld met de delegatie tot bepaling van de procedure, maar wordt voor alle duidelijkheid geëxpliciteerd.
- Artikel 12, §3, werd terminologisch vereenvoudigd, zonder inhoudelijk te worden gewijzigd.
- In artikel 14, tweede lid, wordt het vierde punt geschrapt, omdat dit geen bestaansreden heeft.
- Er wordt een artikel 15 toegevoegd, dat de basis biedt voor een WIES-register.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Dit ontwerp van decreet heeft voor de Vlaamse Overheid geen budgettaire impact.

B. ESR-TOETS

Dit ontwerp van decreet kan een ESR- impact hebben voor de onderworpen overheidsentiteiten. Het valt evenwel niet te becijferen hoeveel die ESR-impact zou (kunnen) bedragen. De eventuele ESR-impact zal worden opgevangen binnen de beschikbare kredieten.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Dit ontwerp van decreet heeft geen bestuurlijke impact.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Voorliggend ontwerp van decreet heeft een impact op de lokale besturen aangezien ze een bijkomend beleidsinstrument krijgen waarmee ze hun lokaal woonbeleid kunnen vorm geven. De lokale besturen kiezen volledig zelf of ze er al dan niet gebruik van maken. Het decreet biedt hen die mogelijkheid, maar legt hen geen verplichting op.

De gemeenten die via een gemeentelijk reglement instappen, moeten een lijst van de kandidaat-kopers bijhouden en voorzien in een transparante inschrijvingsprocedure (cf. artikel 8).

Indien lokale besturen ervoor zouden kiezen om gebruik te maken van de regeling die in dit decreet vervat ligt, dan zal dat een budgettaire impact hebben. Die impact hangt van verschillende factoren af en dient door elk lokaal bestuur in kaart te worden gebracht.

De WIES-gemeente doet een verplichte financiële tussenkomst ten belope van het geheel of een deel van de waarde van de grondaandelen aan schattingsprijs of verwerft de grond zelf (cf. artikel 11).

4. VERDER TRAJECT

Het ontwerp van decreet zal na definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering worden ingediend in het Vlaams Parlement.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar definitieve goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet over wonen in eigen streek en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en de Vlaamse Rand en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed te gelasten over het voormelde ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De Vlaamse minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand,

Ben WEYTS

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed,

Matthias DIEPENDAELE

Bijlagen:

- Het ontwerp van decreet
- De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet
- Advies Raad van State
- Advies Gegevensbeschermingsautoriteit