

Advies van Brulocalis

Ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij de uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen

I. Voorwerp

Op 22 december 2023 keurde de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in eerste lezing een ontwerp van besluit betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij de uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen (**hierna ‘het ontwerp van besluit’**) goed.

Momenteel worden de stedenbouwkundige lasten geregeld door **het BWRO¹ en door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 betreffende de stedenbouwkundige lasten.**

Het besluit betreffende de stedenbouwkundige lasten is inmiddels tien jaar van toepassing en er zijn dan ook een aantal aandachts- en verbeterpunten naar boven gekomen²:

- geen indexering van de toegepaste bedragen;
- beperkte betaling in natura;
- complex in uitvoering;
- ...

Het doel van dit ontwerp van besluit is vooral om:

- **de bedragen van de toegepaste lasten te indexeren³;**
- **de stedenbouwkundige lasten verplicht aan te wenden voor de financiering van een project rond publieke woningen voor gemeenten waar minder dan 15% aan sociale woningen zijn en waar het mediane belastbaar inkomen van de aangiften van de bevolking hoger is dan het gewestelijk gemiddelde⁴;**
- **de uitvoering van bepaalde woonprojecten, waarin op vrijwillige basis al 25% aan sociale woningen voorzien zijn, vrij te stellen van stedenbouwkundige lasten⁵.**

Gezien de technische overwegingen en moeilijkheden⁶ in verband met de toepassing van het ontwerp van besluit heeft Brulocalis een aantal gemeentelijke experts om hun reactie gevraagd. Zij hebben die reactie **uitsluitend in hun hoedanigheid van expert** geformuleerd.

II. Analyse

In de algemene beleidsverklaring 2019-2024 van de regering staan een aantal doelstellingen op het vlak van stedenbouwkundige lasten, waaronder de “herziening van de regelgeving voor de stedenbouwkundige lasten omtrent

¹ Artikelen 100 tot 101/1 van het BWRO.

² Nota aan de leden van de Regering, p. 4 en volgende.

³ Artikel 7, §2 van het ontwerp van besluit.

⁴ Artikel 4, 1° van het ontwerp van besluit.

⁵ Artikel 9, 2° van het ontwerp van besluit.

⁶ Vooral de berekening van de waarde van de verplichte stedenbouwkundige lasten (artikelen 7 en volgende van het ontwerp van besluit).

woningbouw om de productie van openbare en sociale woningen te kunnen bevorderen”.

1. Stedenbouwkundige lasten

In overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel biedt het BWRO de vergunnende overheid⁷ de **mogelijkheid** om de betaling van stedenbouwkundige lasten als voorwaarde te stellen voor de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning.

Het BWRO⁸ geeft de Regering ook de mogelijkheid om de gevallen te bepalen waarin de vergunnende overheid **verplicht** stedenbouwkundige lasten moet **opleggen** aan aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning⁹.

De doelstelling van stedenbouwkundige lasten is **het uitvoeren in natura en/of financieren van voorzieningen**¹⁰ waarnaar een nood ontstaat door de uitvoering van een project dat onderworpen is aan een stedenbouwkundige vergunning¹¹. Het is een vorm van **compensatie** voor de maatschappelijke kost die gegenereerd wordt door het project.

Er moet een **verband tussen het project en de maatschappelijke kost** zijn, anders zouden de lasten als een belasting beschouwd kunnen worden.

In dat opzicht is het ook belangrijk dat er een **ruimtelijk verband**¹² is tussen het project en de bijkomende voorzieningen: **de stedenbouwkundige lasten moeten aangewend worden voor de ontwikkeling van voorzieningen in de nabijheid van het project.**

2. Indexering van de stedenbouwkundige lasten

Sinds de inwerkingtreding van het besluit van 26 september 2013 betreffende de stedenbouwkundige lasten werd de waarde van de verplichte stedenbouwkundige lasten niet geïndexeerd. Dat betekent onmiskenbaar **een verlies aan inkomsten voor de gemeenten.**

We zijn dan ook blij dat er indexeringen voorzien zijn in het ontwerp van besluit¹³.

3. Noodzakelijke vereenvoudiging en verduidelijking van de berekeningsmethoden

In de praktijk zijn de **berekeningsmethoden** voor de waarde van de verplichte stedenbouwkundige lasten **niet duidelijk en nauwkeurig genoeg in het ontwerp van besluit, wat de rechtszekerheid in gevaar brengt.**

Voor bijvoorbeeld vergunningen verleend voor de bouw, uitbreiding of bestemmingswijziging met werken van een gebouw of een deel van een gebouw bestemd voor huisvesting die de drempel van 1.000 m² vloeroppervlakte overschrijden¹⁴, verwijst de berekeningsmethode naar verschillende elementen¹⁵: **‘grondprijs per betrokken wijk’, ‘grondincidentie’, ‘gemiddelde van alle wijken’, enz.** Deze elementen worden echter onvoldoende gepreciseerd in de regelgeving. Dat kan rekenfouten en **financiële gevolgen voor de gemeenten** met zich meebrengen.

Deze valkuil moet dus absoluut vermeden worden **door de elementen voor de berekening van de lasten te preciseren en zelfs te vereenvoudigen**, om eventuele omissies bij het opleggen van

⁷ Namelijk het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar of de Regering.

⁸ Artikel 100 van het BWRO.

⁹ Namelijk het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar of de Regering.

¹⁰ Bijvoorbeeld de kosteloze verwezenlijking, verbouwing of renovatie van wegen, groene ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen en woongebouwen (art. 100, §1, van het BWRO).

¹¹ Zie bijvoorbeeld artikel 2, §1, 1°, c) van het ontwerp van besluit: “*de bouw, uitbreiding of bestemmingswijziging met werken van een gebouw of een deel van een gebouw bestemd voor overdekte of onoverdekte parkings met commerciële doeleinden die de drempel van 24 parkeerplaatsen overschrijden*”.

¹² Artikel 6 van het ontwerp van besluit.

¹³ Artikel 7, §2 van het ontwerp van besluit.

¹⁴ Artikel 2, §1, 2 van het ontwerp van besluit.

¹⁵ Artikel 7, §1, 4°, b) van het ontwerp van besluit.

stedenbouwkundige lasten of discussies met de aanvragers van de vergunningen te voorkomen, vooral in het kader van de uitvoering in natura van de stedenbouwkundige lasten¹⁶.

4. Adequate financiering van publieke woningen

A) Noodzakelijke preciseringen

Het ontwerp van besluit voert in bepaalde omstandigheden een verplichte bestemming van de stedenbouwkundige lasten voor de financiering van een project rond publieke woningen in¹⁷:

“In gemeenten waar minder dan 15 % aan sociale woningen zijn en wanneer de verleende vergunning die het voorwerp uitmaakt van de last in een gemeente ligt waar het mediaan belastbaar inkomen per aangifte hoger is dan het gewestelijk gemiddelde, worden de stedenbouwkundige lasten verplicht aangewend voor de financiering van een project van publieke woningen die, volledig, dan wel enkel de grond, eigendom blijven van instellingen bevoegd inzake huisvesting in de zin van de huisvestingscode.”

In dat kader willen we er ten eerste op wijzen dat het percentage van 15% verduidelijkt moet worden. Er moet vastgelegd worden voor welke woningen dit percentage geldt: **gaat het om 15% aan sociale woningen van het aantal bestaande woningen in de gemeente¹⁸? Gaat het om 15% aan sociale woningen van het aantal publieke woningen?** Enz.

Er zijn ook nog andere vragen: **Wie bepaalt deze cijfers¹⁹? Met welke datum of referentieperiode wordt rekening gehouden²⁰? Waar is deze informatie terug te vinden²¹?** Deze zaken moeten absoluut verduidelijkt worden.

Ten tweede merken we op dat de hoger opgelegde cumulatieve voorwaarden²² **bepaalde gemeenten prioritair en verplichte financiering, via de stedenbouwkundige lasten, voor projecten rond publieke woningen zouden ontnemen.** Gemeenten²³ met een laag percentage aan sociale woningen en een mediaan belastbaar inkomen onder het gewestelijk gemiddelde zouden immers geen prioritair financiering krijgen.

In het algemeen pleit Brulocalis ervoor **dat gemeenten autonoom en onder alle omstandigheden kunnen beslissen over de bestemming van de stedenbouwkundige lasten in het algemeen belang**, zonder deze uitsluitend bij voorrang en verplicht te besteden aan de financiering van woningbouwprojecten²⁴.

B) Geen prioritair financiering voor SVK's²⁵

We merken op dat de ‘**omkaderde woning**’, zoals gedefinieerd in het besluit van 26 september 2013²⁶, niet langer voorkomt in het ontwerp van besluit. Het ging om een woning die door of voor een openbare vastgoedoperator of **een SVK** gekocht, gebouwd of te huur gesteld wordt.

¹⁶ Nota aan de leden van de Regering, p. 5.

¹⁷ Artikel 4, 1° van het ontwerp van besluit.

¹⁸ Het is dus van belang om de criteria op basis waarvan het aantal woningen werd bepaald te preciseren en om de cijfers te actualiseren.

¹⁹ Percentage aan sociale woningen, mediaan belastbaar inkomen per aangifte.

²⁰ Ogenblik van indiening van de stedenbouwkundige vergunning, ogenblik van de afgifte van de vergunning, enz.

²¹ Instantie, website, enz.

²² Namelijk minder dan 15% aan sociale woningen en mediaan belastbaar inkomen hoger dan het gewestelijk gemiddelde.

²³ Zoals Sint-Gillis en Anderlecht.

²⁴ Zoals bijvoorbeeld het geval is in artikel 4, 1°, van het ontwerpbesluit.

²⁵ Sociale verhuurkantoren.

²⁶ Artikel 1, §1, 1°.

De definitie van ‘**publieke woning**’²⁷ in het ontwerp van besluit dekt niet langer de woningen die beheerd of te huur gesteld worden door SVK’s. **Het lijkt er dus op dat de stedenbouwkundige lasten niet meer prioritair aangewend kunnen worden voor de uitbreiding van het woningbestand van SVK’s.**

Bovendien **zijn projecten die uitsluitend ontwikkeld worden om SVK-woningen te creëren niet langer vrijgesteld van de lasten in het ontwerp van besluit.** Dat is momenteel nochtans wel het geval in het besluit van 26 september 2013²⁸.

We willen erop wijzen dat de sociale verhuurkantoren **cruciale actoren** geworden zijn **in het Brusselse huisvestingsbeleid.** Als oplossing voor de toekomst op een alsmear minder vlot toegankelijke huurmarkt **moet het Gewest de duurzaamheid en financiële gezondheid van de SVK’s garanderen.**

We vragen dan ook dat de **SVK’s verplichte financiering krijgen via de stedenbouwkundige lasten en dat projecten voor de ontwikkeling van SVK-woningen vrijgesteld worden van stedenbouwkundige lasten.**

5. Herziening van de huidige terugstorting aan gemeenten

De stedenbouwkundige lasten, opgelegd in geld, **dienen gestort te worden in een gewestelijk fonds,** meer bepaald het Fonds voor Stedenbouw en Grondbeheer, stedenbouw en grondbeheer, dat werd opgericht via de ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen

Het Gewest wordt verondersteld om **het geld dat door de vergunninghouder in dat gewestelijk fonds werd gestort, door te storten aan de betrokken gemeente, zodat deze de werken kan uitvoeren waarvoor het geld is bestemd.**

Er is momenteel echter een **vertraging in de terugstorting van bepaalde lasten,** voornamelijk wegens de complexe procedure²⁹. Deze vertraging blijkt op financieel vlak problemen met zich mee te brengen voor de gemeenten³⁰.

We merken op dat **Urban een voorstel uitgewerkt heeft om het huidige systeem te vereenvoudigen** en om de budgettaire beperkingen als gevolg van het gebruik van een begrotingsfonds te vermijden.

We wijzen er nogmaals op dat er **besprekingen opgestart worden** met het kabinet van de minister van Begroting om een concrete oplossing uit te werken en te bepalen welke reglementaire (en andere) wijzigingen in dat opzicht nodig zijn³¹.

In deze context vraagt Brulocalis om het huidige systeem te herzien zodat gemeenten rechtstreeks kunnen beschikken over de bedragen die als stedenbouwkundige lasten worden betaald, zonder via een gewestelijk terugvorderingsmechanisme te moeten gaan.

Brulocalis vraagt dan ook om op de hoogte gehouden te worden van de uitgewerkte voorstellen en van de voortgang van de discussies over deze netelige kwestie.

III. Voorstel

²⁷ Artikel 1, §1, 6° van het ontwerp van besluit.

²⁸ Artikel 9, 1°.

²⁹ Doordat de terugstorting van de lasten beschouwd wordt als een subsidie aan de gemeenten, moet deze goedgekeurd worden door de Regering, in principe mits advies van de inspectie van Financiën en een akkoord van de minister van Begroting (thans weliswaar vrijgesteld dankzij een besluit van de minister van Begroting).

³⁰ Bijvoorbeeld: voor Anderlecht werden de laatste stortingen van stedenbouwkundige lasten aan de gemeente in 2022 uitgevoerd voor vergunningen die in 2016 en 2018 toegekend waren, terwijl de aanvragers hun stedenbouwkundige lasten al in 2017 en 2019 betaald hadden aan het Gewest. Deze lange termijn heeft onvermijdelijk gevolgen voor de gemeentelijke begroting.

³¹ Nota aan de leden van de Regering, p. 12.

Wij stellen de leden van het Bureau voor om ons advies te bezorgen aan staatssecretaris Ans Persoons. Onze opmerkingen hebben voornamelijk betrekking op de noodzaak om:

- 1/ bepaalde essentiële aspecten van de regeling te verduidelijken en te vereenvoudigen;
- 2/ gemeenten de mogelijkheid bieden om onafhankelijk en onder alle omstandigheden te beslissen over het gebruik van stedenbouwkundige lasten in het algemeen belang;
- 3/ SVK's niet uit te sluiten van onderhavig ontwerpbesluit;
- 4/ gemeenten de mogelijkheid geven om zelf onmiddellijk te kunnen beschikken over de bedragen die als stedenbouwkundige lasten zijn betaald.