

**DIVERSE
STRATEGIEËN
VOOR
DE PRODUCTIE
VAN SOCIALE
WONINGEN**

CONTEXT

De eerste projecten van [het Noodplan voor de huisvesting \(PUL\)](#) zijn gericht op de productie van sociale woningen. Het doel is om de twee bestaande huisvestingsplannen, die door de voorgangers van de huidige staatssecretaris voor huisvesting zijn geïnitieerd, te voltooien: het gewestelijk huisvestingsplan (GHP) van 2005, dat 5.000 woningen beoogde, en de Alliantie Wonen van 2013 (AW), die 6.720 woningen beoogde. Niet allemaal sociale woningen. De twee plannen willen ook het aanbod van middelgrote woningen vergroten, voornamelijk huurwoningen in het geval van het GHP en koopwoningen in het geval van de AW.

BALANS

De staat van dienst van de BGHM is degene die ons interesseert als het gaat om sociale huurwoningen. De exploitant is verantwoordelijk voor de productie van 8.000 woningen in het kader van de twee plannen samen.¹ Daarvan werden er voor juni 2019 en dus het begin van de legislatuur 2019-2024 1.633 opgeleverd.² Sindsdien is de productie sneller gegaan: tussen juni 2019 en april 2024 werden 1.421 woningen opgeleverd, 12 projecten voor 873 woningen zijn in uitvoering en 7 “sleutel-op-de-deur”-projecten (voor 619 woningen) werden ondertekend, met een voorlopige oplevering die tussen 2024 en 2026 wordt verwacht.

Het doel is niet bereikt. Tegelijkertijd is het rapport van de BGHM nog nooit zo goed geweest. Enerzijds is dit te danken aan projecten die onder vorige legislaturen werden opgestart en nu ten einde lopen (over het algemeen duurt het 8 jaar voor projecten tot een goed einde worden gebracht), maar het is ook te danken aan een nieuwe dynamiek binnen de BGHM: een groter, professioneler team (50 mensen in de ontwikkelingsafdeling) en nieuwe instrumenten die de BGHM ertoe aanzetten om op zoek te gaan naar mogelijkheden om grond te verwerven (het basisidee van het GHP was om openbare grond te mobiliseren voor de bouw van sociale woningen), maar ook om

1. [Beleidsnota huisvesting, 2023-2024](#)

2. Toespraak van de BGHM tijdens de sessie ‘Wat na het Noodplan voor huisvesting?’, 17 april 2024

nieuwe woningen te realiseren via private vastgoedontwikkelaars. De diversificatie van strategieën voor de productie van sociale huisvesting is zeker een van de hoogtepunten van de aftredende legislatuur. De nieuwe strategieën en maatregelen die zijn aangenomen (of gepland) om sociale huisvesting te stimuleren, zijn allemaal gericht op particuliere productie.

De impact van “sleutel-op-de-deur”-projecten³ ([een maatregel die we ook beoordelen in onze Woonbarometer 2022](#)) op de gemiddelde jaarlijkse productie is doorslaggevend: + 1.188 woningen tussen 2019 en 2024, waarvan de helft al is opgeleverd. Het zijn er veel, steeds meer, en de termijnen voor oplevering zijn veel korter dan die voor projecten die door de BGHM zelf worden ontwikkeld. Dat zijn de voordelen.⁴ Aan de andere kant zijn er de kostprijs (gemiddeld 300.000 euro voor een kant-en-klare woning, met daarin begrepen de bouwkosten + de grond + de marge van de particuliere ontwikkelaar in vergelijking met 220.000 euro voor een woning die door de BGHM is ontwikkeld, waarin de grond niet is inbegrepen), en de beperkte spreiding van de projecten. Aangezien de BGHM vooral koopt in gemeenten waar de grond het meest betaalbaar blijft, lijken deze projecten niet in staat om de spreiding van sociale woningen op regionale schaal te herstellen. Bovenal mag niet vergeten worden dat deze pragmatische strategie ontwikkeld werd om de moeilijkheden te overwinnen die gepaard gaan met het mobiliseren van openbare gronden voor sociale huisvesting. Voor het BBRoW is het cruciaal dat openbare grond openbaar blijft en in de eerste plaats gebruikt wordt voor sociale huisvesting.

Lange tijd voerde de sociale huisvestingssector niet genoeg projecten uit (bouw of renovatie) om de daarvoor bestemde middelen uit te geven. Dit jaar heeft het versnelde tempo van bouw en aankopen de kaspositie van de BGHM onder druk gezet. De regering treuzelde met het vrijgeven van een lening van € 150 miljoen aan de BGHM, die nodig was om de schuldeisers te betalen. De episode (her)opende discussies over de financiering van sociale huisvesting. De gegarandeerde (niet-geïndexeerde) budgetten voor de uitvoering van het huisvestingsplan (in 2005) en de huisvestingsalliantie (in 2013) zullen niet voldoende zijn om alle geplande woningen te bouwen,

3. BGHM, 'Aankoopstrategie BGHM: 2022 is een recordjaar met 685 nieuwe sleutelklare woningen', 11/01/2023 en BGHM-bijdrage aan de sessie 'Wat na het Noodplan voor huisvesting?', 17 april 2024

4. [Verslag namens de Commissie huisvesting over de ontwerpordonnantie houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2024](#), 23 november 2023, p. 172

gezien de stijging van de bouwkosten en de trage uitvoering van projecten in het bijzonder.⁵ De productie van een woning is vandaag veel duurder dan 20 jaar geleden (De ABEX-index is met + 70 % gestegen 2006 en 2024 en met + 40 % sinds 2013).

Het uitgaventempo van de BGHM ligt hoger – wat wijst op een dynamische aanpak van renovatie- en bouwprojecten – terwijl de regio meer financiële beperkingen heeft dan in het verleden. Op alle niveaus worden besparingen verwacht. Sociale huisvesting heeft nooit echt een tekort aan middelen gehad, tenminste tot nu toe niet. De financiering ervan zal zeker een aandachtspunt zijn voor de toekomstige Brusselse regering. Investeren in sociale huisvesting blijft fundamenteel voor het recht op huisvesting voor mensen met een laag inkomen en voor het behoud van openbare gronden en eigendommen.

Om de privésector aan te moedigen om zich in het bijzonder tot de publieke vastgoedoperatoren te wenden en om de productie van sociale woningen te versnellen, heeft de Brusselse regering ook een **“fast lane-procedure” ingevoerd** (januari 2021) om voorrang te geven aan de aflevering van stedenbouwkundige vergunningen voor projecten die minstens 25 % sociale woningen bevatten ([een maatregel die in onze Woonbarometer 2022 wordt geëvalueerd](#)). De maatregel betreft zowel privéontwikkelaars die een deel van de woningen verkopen aan de publieke sector als publieke vastgoedbeheerders zelf. De reikwijdte van deze maatregel is vrij beperkt (renovaties, groot-schalige projecten, enz. worden uitgesloten), maar het zal een paar maanden besparen op een jarenlange ontwikkeling.

Het voortgangsrapport van het PUL (juli 2023 – ongepubliceerd) biedt de eerste inzichten in de reikwijdte van de maatregel, en bevestigt onze analyse: *“In 2021 werd slechts voor 1 aanvraag een stedenbouwkundige vergunning verleend, na 245 dagen procedure. In 2022 werden 35 vergunningen toegekend via de Fast Lane. Een groot aantal van die vergunningen betrof echter alleen woningrenovaties en had niet mogen profiteren van de Fast Lane. Dit is het gevolg van een interne fout bij Urban, die inmiddels is rechtgezet. De cijfers die op deze manier zijn verkregen, zijn moeilijk te interpreteren, aangezien het bij*

5. De begroting voor het GHP bedraagt 880 miljoen euro, en 1,2 miljard euro voor de Alliantie Wonen, aangevuld met 86 miljoen euro van het PUL. Het aandeel van de BGHM bedraagt ongeveer de helft van deze bedragen. Cf. [‘Dans le rouge, la société de logements sociaux bruxelloise devra réduire la cadence’](#), Le Soir. Voor een volledig overzicht van het huisvestingsbeleid en de financiering ervan, zie: Pol Zimmer, [‘Mise en perspective de la politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale’](#), *Belgeo* [Online], 2 | 2024

de 35 toegekende vergunning uiteindelijk slecht om 29 nieuwe sociale woningen gaat. Op 1 juni 2022 werd een stedenbouwkundige vergunning voor 11 sociale woningen toegekend.”

ONSUCGESVOLLE MAATREGELEN

Om de privésector sociale woningen (of woningen met een sociaal doel) te laten produceren, concentreerde het regeerakkoord zich op een veel minder anekdotische maatregel: een hervorming van de stedenbouwkundige lasten, die binnen een jaar na de installatie ervan moest plaatsvinden, zoals expliciet vermeld in het regeerakkoord.⁶ Het project, waar onze sector reikhalzend naar uitkeek, liet veel langer op zich wachten – te lang. Aan het einde van de legislatuur stemde de regering in met een ontwerp van herziening, bestaande uit twee teksten: enerzijds een hervorming van het besluit “stedenbouwkundige lasten” en anderzijds een ordonnantie die een nieuwe verplichting invoert in het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (BWRO) – met als doel de privésector te verplichten om 25 % van de woningen in grote projecten aan te bieden aan publieke vastgoedoperatoren. Het zijn deze twee teksten die we in deze barometer hadden moeten beoordelen, maar hun wetgevende vooruitgang is nog niet voltooid.

Het besluit voor de hervorming van de stedenbouwkundige lasten haalde de tweede lezing in de regering niet en de ordonnantie tot wijziging van het BWRO kon niet in het parlement worden besproken.

Het derde niet-uitgevoerde project is de uitbreiding van de voorkoopperimeter tot het hele gewest. Ondanks twee besprekingen binnen de regering (oktober 2021 en februari 2023) zal het voorstel niet worden goedgekeurd.

De BBROW heeft in haar Woonbarometer steeds het nut en de geschiktheid beoordeeld van aangenomen maatregelen of die op het punt staan aangenomen te worden. Noch de ordonnantie stedenbouwkundige lasten, noch de ordonnantie tot invoering van een voorkeurrecht voor publieke actoren voor 25 % van de woningen in grote projecten, noch de veralgemeende perimeter van voorkoop voldoen aan de voorwaarden. Het lijkt ons echter toch nuttig

⁶. Ook de Fast Lane procedure trouwens. Deze maatregel, die een stimulans biedt maar minder veelbelovend is voor sociale huisvesting, kon snel worden geïmplementeerd, in tegenstelling tot de hervorming van de stedenbouwkundige lasten.

om de belangrijkste kenmerken van deze projecten en hun sterke en zwakke punten te schetsen. Het zijn belangrijke maatregelen die de toekomstige meerderheid zou moeten overnemen.

De hervorming van het besluit “stedenbouwkundig lasten”⁷

Sinds 2013 zijn stedenbouwkundige lasten verplicht voor bepaalde projecten (vooral woningbouwprojecten van meer dan 1.000 m²) om de collectieve kosten en behoeften die ze genereren te compenseren. Ze kunnen worden gevraagd in natura (voorzieningen of gesubsidieerde woningen) of in geld. Ontwikkelaars kiezen meestal voor de financiële tegenprestatie, die vaak goedkoper is dan het bouwen van woningen. In 10 jaar tijd zijn slechts ongeveer 300 woningen gerealiseerd als stedenbouwkundige last, voornamelijk als middelgrote koopwoning, geen sociale woningen.⁸In het meerderheidsakkoord 2019-2024 staat dat de regering de regeling wil herzien om voorrang te geven aan het creëren van openbare en sociale woningen. De tekst kondigde ook aan dat *“in gemeenten waar het aandeel sociale woningen onder de doeltelling van 15 % ligt en waar de sociaaleconomische indices hoger zijn dan het gewestelijk gemiddelde, zullen de stedenbouwkundige lasten verplicht worden besteed aan de creatie van sociale woningen of woningen van sociale aard.”*

Het nut van stedenbouwkundige lasten is onmiskenbaar. Ze worden gebruikt om voorzieningen te bouwen of te financieren (groene ruimten, wegen, openbaar vervoer, scholen, enz., evenals betaalbare woningen) die nodig zijn om een privéproject te ontwikkelen. In het besluit van 2013 werd het bedrag vastgesteld, berekend op basis van de productiekosten in 2013. In 10 jaar tijd zijn deze kosten geëxplodeerd: de ABEX-index, die de gemiddelde bouwkosten weergeeft, is met meer dan 40 % gestegen. Het niveau van de lasten, waarvoor in het besluit van 2013 geen indexering is voorzien, betekent dat het niet langer mogelijk is om de uitrustingen te bouwen die voor het project nodig zijn. Daarom was het uiteraard noodzakelijk om de bedragen te actualiseren en te voorzien in hun indexering om gelijkaardige hiaten in de toekomst te vermijden. Het besluit op de tafel van de aftredende regering voorzag wel **in een indexering van het bedrag van de lasten** (op basis van de ABEX-index). Het is dan ook jammer dat het besluit niet werd afgekondigd.

7. In dit artikel vindt u alle details van het ontwerpbesluit en de analyse van ARAU: ARAU, ‘Nouvel arrêté « charges d’urbanisme » : bien, mais pas top’, februari 2024

8. [Commissie Territoriale Ontwikkeling, 10 oktober 2022](#)

In hetzelfde besluit **moest de hoogte van de stedenbouwkundige lasten ook worden gemoduleerd op basis van de grondprijs in de wijk**: waar grond erg duur is, hadden de lasten hoger moeten zijn. Omgekeerd werden ze verlaagd in de minst dure wijken. Een billijke bepaling om de kosten te dekken van de grond waarop voorzieningen worden gebouwd in wijken waar grond duur is, op voorwaarde dat de correcties in overeenstemming zijn met objectieve en actuele gegevens over de grondprijzen.⁹

Het project had ook tot doel **de eventuele verminderingen en vrijstellingen te wijzigen**. Er was onder andere sprake van om een eind te maken aan de vrijstelling van lasten op woningen die worden gerealiseerd via reconversie van kantoren.

Wat het type lasten betreft, ging de tekst niet over tot het opleggen van lasten in natura (uitrusting of woningen van sociale aard). In plaats daarvan werd voorzien dat **lasten “verplicht zouden worden aangewend voor de financiering van publieke huisvesting”** voor huisvestingsprojecten in gemeenten waar het percentage sociale huisvesting laag is en het belastbaar inkomen hoger is dan het regionale gemiddelde. Deze bepaling moet worden gezien in de context van de BWRO-hervorming, die ook niet werd voltooid en die de verplichting omvatte om aan de overheid een voorkeursrecht aan te bieden op 25% van de woningen die in grote particuliere projecten werden gebouwd. Huisvesting die gefinancierd zou kunnen worden door stedenbouwkundige lasten. Dit tweede project wordt hieronder beschreven.

De hervorming van het BWRO, om 25 % woningen van sociale aard op te leggen in grote particuliere vastgoedprojecten van meer dan 3.500 m²¹⁰

In combinatie met de hervorming van het besluit over de stedenbouwkundige lasten, die eerder gericht zou zijn op de financiering dan op de directe productie, was het de bedoeling om in het BWRO een voorkeursrecht in te voeren voor publieke vastgoedoperatoren om ‘woningen van sociale aard’ te verwerven. Het beoogde principe was als volgt: bij alle grote privéhuusvestingsprojecten van meer dan 3.500 m² (ongeveer 30 woningen of iets meer) moest 25 % van de vloeroppervlakte te koop worden aangeboden aan een publieke vastgoedoperatoren, met voorrang voor de BGHM en de OVM's. Deze voorrang

⁹. Missie toevertrouwd aan BISA in het ontwerpdecreet.

¹⁰. ARAU heeft ook deze ontwerpverordening geanalyseerd: [ARAU, 'Bientôt 25 % de logements « sociaux » dans tous les grands projets immobiliers privés ? Gare à l'écart entre l'annonce et la réalité...'](#), 27 mars 2024

gaf hoop op sociale huisvesting (in plaats van middelgrote koopwoningen), op voorwaarde dat de sociale huisvestingoperatoren over de nodige middelen beschikken om dit voorkeurrecht zo vaak mogelijk te gebruiken.

Als de overheidsinstanties geen gebruik maakten van dit voorkeursrecht, kon de ontwikkelaar ze te koop aanbieden op de markt tegen een vrije prijs.

Wat de prijs betreft, voorzag de ordonnantie in een progressief systeem. De ‘gecorrigeerde marktprijzen’¹¹ op het moment dat de regeling van kracht werd, moesten geleidelijk dalen om binnen 10 jaar de overeengekomen prijzen voor de stedenbouwkundige lasten te bereiken (d.w.z. ongeveer 2.685 euro/m² in 2024). De waarden varieerden ook per buurt, maar alleen tijdens de overgangperiode. De tekst voorzag in een indexering van alle bedragen aan de ABEX-index. Deze aanpassingsperiode was bedoeld om ervoor te zorgen dat projecten die momenteel in ontwikkeling zijn er niet op achteruit zouden gaan. Over 10 jaar had de beperking van de verkoopprijzen voor sommige projecten kunnen worden doorgerekend in de vastgoedwaarden.

Volgens schattingen (uitgevoerd door IDEA Consult) bedroeg het potentieel 375 woningen per jaar. Dit is meer dan 10 keer hoger dan het saldo van de stedenbouwkundige lasten voor huisvesting in natura (ter herinnering: 300 woningen in 10 jaar). Dit is echter een theoretisch cijfer, afhankelijk van de middelen en ambities van de openbare vastgoedoperatoren om deze woningen te kopen.

Ontwerp van ordonnantie tot wijziging van het BWRO met het oog op de invoering van een algemeen recht van voorkoop in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Het recht van voorkoop stelt een openbare operator in staat om voorrang te krijgen bij een verkoop (van gronden of gebouwen), onder de voorwaarden en tegen de prijs die zijn vastgelegd in de overeenkomst tussen de partijen (met de initiële kandidaat-koper). Het is een instrument dat wordt gebruikt om het publieke eigendom van gronden en gebouwen te versterken. Momenteel kan de regering, in overeenstemming met het BWRO, een besluit goedkeuren dat een specifieke voorkoopperimeter vastlegt voor een beperkt gebied (bijvoorbeeld als onderdeel van een wijkcontract). Momenteel zijn er 29 perimeters van voorkoop actief, maar er worden maar heel weinig aankopen voltooid.¹²

11. Met andere woorden, marktprijzen minus de besparingen op marketingkosten en stedenbouwkundige lasten die ontwikkelaars niet hoeven te betalen voor woningen die aan openbare vastgoedoperatoren worden verkocht.

12. Voor de actieve perimeters, zie [Préemption Brussels](#).

De ontwerpverordening van de aftredende regering voorzag in de uitbreiding van deze perimeter naar het hele gewest. Het doel waren terreinen van meer dan 500 m². Het doel was niet om in te grijpen in alle verkopen, maar om prioritair strategische eigendommen te verwerven voor sociale huisvesting.¹³ Het doel van het project was niet om specifieke voorkeuren te vervangen door een algemeen voorkeurenrecht; de twee moesten naast elkaar bestaan om andere soorten verwervingen lokaal mogelijk te maken. Het veralgemenen van het recht van voorkoop was het onderwerp van een van de acties in het noodplan voor huisvesting (het PUL, actie 14).

Een eerste ontwerp werd goedgekeurd door de regering in 2021 (en voorgelegd aan de adviesorganen), en een tweede ontwerp twee jaar later. Tenminste, dat is wat Rudi Vervoort aankondigde in een persbericht in februari 2023, waarin de minister-president sprak van een “beslissende fase” in de uitvoering van het recht van voorkoop voor het hele Gewest. De tekst leidde tot heel wat controverse bij de vertegenwoordigers van de eigenaars, die er sterk tegen gekant waren.

De BBRoW blijft de veralgemening van het recht van voorkoop steunen, wat zowel de productie van sociale woningen zou moeten stimuleren (grond is zeker het belangrijkste obstakel voor de ontwikkeling ervan in onze regio) als het publieke grondbezit zou moeten vergroten. Op voorwaarde dat het sociale huisvesting dient (de tekst sprak van “geconventioneerde” huisvesting) en dat de aankoopsprijs onder de marktwaarde kan worden onderhandeld.

Hoewel deze drie projecten niet zonder kritiek zijn, bevatten ze een aantal ongekende stappen voorwaarts in de zin van het verplichten van particuliere projectontwikkelaars om deel te nemen aan de productie van sociale woningen. Het is jammer dat geen van deze projecten in één zittingsperiode is afgerond. In Brussel werken stimulansen nog steeds als het gaat om samenwerking met de particuliere sector. Aan de andere kant, als het op eisen stellen aankomt, heeft de overheid moeite om zich door te zetten. De maatregelen die hier wordt beschreven, zijn daar het zoveelste bewijs van. De redenen voor deze mislukking zijn waarschijnlijk te vinden in het politieke uitstel en de aanhoudende tegenstand vanuit de gelederen van eigenaars en promotoren. Het is aan de volgende regering om dit werk op te pakken en te verbeteren, in plaats vanaf nul te beginnen.

13. Persbericht Rudi Vervoort, [‘Er is een beslissende stap gezet voor de invoering van een perimeter van voorkoop voor het hele Brusselse grondgebied’](#).

Bronnen:

- ARAU, '[Nouvel arrêté « charges d'urbanisme » : bien, mais pas top](#)', februari 2024
- ARAU, '[Bientôt 25 % de logements « sociaux » dans tous les grands projets immobiliers privés? Gare à l'écart entre l'annonce et la réalité...](#)', 27 mars 2024
- Pol Zimmer, '[Mise en perspective de la politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale](#)', Belgeo [On line], 2 | 2024
- [Commissie territoriale ontwikkeling, 11 maart 2024](#)
- [Parlement van Brussel, plenaire vergadering van 26 januari 2024](#)
- [Commissie Territoriale Ontwikkeling, 5 juni 2023](#)
- [Commissie Territoriale Ontwikkeling, 10 oktober 2022](#)
- Persbericht Rudi Vervoort, '[Er is een beslissende stap gezet voor de invoering van een perimeter van voorkoop voor het hele Brusselse grondgebied](#)'
- Bx1, '[La goutte d'eau qui fera déborder le vase : la réforme des charges d'urbanisme ne plaît pas aux fédérations du secteur](#)', 23 januari 2024
- De (voor)ontwerpen van ordonnantie en besluit zijn niet openbaar gemaakt. Wij hebben ze kunnen raadplegen als lid van de Adviesraad Huisvesting, die om advies is gevraagd.